



centrum
criminaliteitspreventie
veiligheid

SECONDANT #6

Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
december 2006 | 20^e jaargang | www.hetccv.nl

POLITIE

VEELPLEGERS ONDER VUUR

HOGLERAAR RECHTSVERGELIJKING CYRILLE FIJNAUT: "EEN STAD IS IN
VEILIGHEIDSTERMEN EEN VEELKOPPIG PROBLEEM" | NACHTDETENTIE |
DE AANPAK VAN TRANSPORTCRIMINALITEIT

Inhoud

CRIMI-TRENDS>

DRAAIDEURCRIMINELEN

De aanpak van hardnekkige recidivisten – veelplegers in het officiële jargon – is sinds het Veiligheidsprogramma in zwang geraakt. Plukken we, gemeten aan het aantal aanhoudingen en daling van de recidive, de vruchten van de veelplegeraanpak?

14

STELSELMATIGE DADERS

INTERVIEW Hoogleraar rechtsvergelijking Cyrille Fijnaut over veelplegers: “Het fenomeen begint mythische proporties te krijgen.”

20

VEELPLEGERAANPAK

Wordt de aanpak van veelplegers overal uitgevoerd conform de oorspronkelijke bedoelingen van het Veiligheidsprogramma?

28

VEELPLEGERMONITOR

Het WODC brengt de groep veelplegers in kaart.

31

RECIDIVISTEN

Hoe recidiveren ex-delinquenten in vergelijking met de doorsnee-Nederlander?

>> VASTE RUBRIEKEN

03 Redactioneel

04 Snippers

56 SECondant



36

NACHTDETENTIE

De landelijke toepassing van nachtdetentie hapert.

42

PREVENTIEBELEID

ESSAY Beter preventiebeleid vergt beleidsgericht en praktijkgericht leren.

48

HEIN ROETHOPPRIJS 2006

Het Stadsmarinierschap uit Rotterdam sleept de Hein Roethofprijs in de wacht.

50

BEDRIJFSLEVEN> TERRORISMEBESTRIJDING

Het bedrijfsleven kan voor maatregelen tegen terrorisme putten uit een nieuwe handreiking en brochure.

52

BEDRIJFSLEVEN> TRANSPORTCRIMINALITEIT

REPORTAGE Diefstallen in de transportsector zorgen voor grote financiële maar ook imagoschade.

57 Buitenlandse berichten

58 CCV-nieuws

59 Colofon

Redactioneel

BEDRIJVIGE DADERS

Criminologen hebben beeldende namen bedacht voor de groep actieve, recidiverende daders – zoals *habitual offenders* (gewoontedaders) en *repeat offenders* (vallen in herhaling). Met de laatste groep wordt soms ook de groep daders aangeduid die zich bij herhaling op hetzelfde slachtoffer richt. Daarmee belanden we gelijk bij de twee waarheden als een koe binnen de criminologie – een kleine groep daders neemt een relatief groot deel van de criminaliteit voor zijn rekening en omgekeerd incasseert een kleine groep slachtoffers een verhoudingsgewijs groot deel van de delicten (herhaald slachtofferschap). Beide problemen verhelpen is een gedroomde want zeer effectieve manier om in een klap een flink deel van het totale dader- en slachtofferschap te verminderen. Herhaald slachtofferschap als uitgangspunt voor de politiepraktijk is vooral in Groot-Brittannië van de grond gekomen. Het onderzoek naar het verschijnsel is ook goeddeels een Britse aangelegenheid, waarin Ken Pease, met de steun van het Britse Home Office, een hoofdrol vertolkt.

Overijverige daders krijgen tegenwoordig extra aandacht van politie en justitie. Onderzoek naar deze groep wordt in ons land al langere tijd uitgevoerd. De studie *Criminaliteit en rechts-handhaving 1999* (WODC, CBS) bevat een analyse van verdachten van een geweldsdelict in het Herkenningsdienstsysteem. Bij de antecedenten is sprake van een “scheve verdeling”. Slechts 16 procent van de verdachten schrijft liefst 67 procent van alle geweldsantecedenten op zijn conto. Deze “hoogactieve verdachten” hebben meer dan 10 antecedenten. Tegenwoordig zijn vanwege de veelplegeraanpak andere termen de usance, zoals: zeer actieve veelplegers. In het hoofdartikel belichten Peter Versteegh (politie Haaglanden) en Wil van Tilburg (dienst Nationale Recherche Informatie) deze daders en effecten van de veelplegeraanpak. Elders in dit nummer blijkt dat soms overlastveroorzakende

daders als veelplegers worden benoemd, terwijl zij niet onder de officiële definitie vallen. Dat gebeurt omdat deze groep de burgers het meest stoort, hoewel hun gedrag minder ernstig is dan dat van ‘echte veelplegers’. De keuze welke daders aan te pakken blijkt kennelijk een moeilijke. Uit (kwalitatief) onderzoek naar herhaald slachtofferschap blijkt dat daders die zich herhaaldelijk richten op hetzelfde doelwit, crimineel actiever zijn dan daders die dat níet doen (*Repeat victimisation: taking stock*. Ken Pease). Kan de insteek van herhaald slachtofferschap bijdragen aan de selectie van dadergroepen en daarmee aan de effectiviteit van de veelplegeraanpak? << Alfred Hakkert

Het Veiligheidsprogramma schrijft voor dat de politie veelplegers nauwlettend volgt | foto: Inge van Mill.



Tekst Alfred Hakkert. Aankondigingen, publicaties, persberichten en dergelijke kunnen aan de redactie worden gestuurd p/a Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, red. SECONDANT (kamer 1620), Postbus 93012, 2509 AA Den Haag. E-mail alfred.hakkert@hetccv.nl

EEN BIOLOGISCHE BLIK OP DE DADER

Het strafproces en gevoelloze delinquenten

Moet het roer van het strafrecht principieel om? Dat vraagt Nol Herlé zich af in zijn proefschrift *Empathie en criminaliteit, waarop hij op 15 september 2006 promoveerde aan de Universiteit van Tilburg. Als de jurist Herlé het voor het zeggen heeft dan verandert het strafrecht van een op schuld en verwijtbaarheid gericht reactief systeem, in een op de geestesgesteldheid van de dader gericht preventief systeem. Daarmee kan de maatschappij beter worden beschermd.*

Nol Herlé deinst er niet voor terug om tegen heilige huisjes te schoppen; wat hem betreft wordt een “heilig uitgangspunt van het strafrecht” geschonden – in plaats van primair uit te gaan van het begrip schuld zoals in het bestaande strafrecht het geval is, gaan we in het hoofd van delinquenten kijken en met behulp van fysiologische metingen hun *invoelingsvermogen* voor medemens en meten. De bedoeling is dat achterhaald wordt wat hun intenties en beweegredenen zijn. De strafmaat moet daarop worden geënt, waarmee een nieuw ‘daderstrafrecht’ ontstaat. Voor het toekomstig gedrag van de categorie delinquenten die voor de TBS-maatregel in aanmerking komt, wordt wél in het hoofd van de dader gekeken – om daarmee hun bedoelingen en drijfveren bloot te leggen. Dat er niet op veel grotere schaal wordt gebruik gemaakt van de diensten van forensisch-psychiaters en psychologen, bevreemdt Herlé.

Met de aandacht voor het belang van empathie voor het ontstaan van crimineel gedrag plaatst Herlé zich in de traditie van biologisch onderzoek naar misdaad. “Biologie heeft de wind mee”, schrijft de redactie van het tijdschrift *Justitiële Verkenningen* van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in 2000 in het themanummer ‘Biologische factoren van agressief gedrag’ (nr. 3). Biologisch onderzoek naar misdaad is niet meer taboe zoals het een aantal decennia geleden was. In het huidige tijdsgewricht wordt er rekening mee gehouden dat naast sociale omstandigheden (opvoedingsproblemen, ervaren maatschappelijke achterstand en dergelijke) fysieke kenmerken (bijvoorbeeld hersenstoornissen) gewelddadig gedrag deels kunnen verklaren. De vroegere Leidse hoogleraar criminologie Buikhuisen was al in de jaren zeventig aan de slag gegaan met de veronderstelling dat crimineel gedrag verband hield met een laag prikkelniveau en een geringere angst voor straf. Zijn ideeën waren omstreden; hij moest tegen de stroom van gestadig aanzwellende kritiek oproeien, die uiteindelijk ervoor zorgde dat hij zijn wetenschappelijke carrière vaarwel zei. Voor de kritiek (niet de uitwassen ervan) had hij wel enigszins aanleiding gegeven, aldus *Justitiële Verkenningen*, dat uit zijn afscheidsrede in 1989 citeert. Daarin verklaart hij het maatschappelijk milieu tot gevangene van de biologie: “Bevrijden kan de mens zich alleen door in de biologische systemen in te grijpen.” Het belang

dat hij aan biologische factoren toedichtte was wel érg groot.

Huidige onderzoekers naar biologische factoren van crimineel gedrag hebben meer oog voor de wisselwerking met de omgeving, aldus het tijdschrift, dat nog memoreert dat over Buikhuisens bijdrage in het buitenland anders wordt gedacht: er wordt nog steeds naar zijn werk verwezen.

Zeventien jaar na het afscheid van Buikhuisen wil Herlé vooral een biologische invalshoek ten dienste stellen van een meer preventief strafrecht. Het probleem met het huidige – retrospectieve – strafrecht is dat het zich richt op vergelding van misdaden achteraf, waarbij verwijtbaarheid, schuld en straf centraal staan. Het is niet primair gericht op de toekomst. “Omdat het schuldbegrip centraal staat, wordt gekeken naar wat de dader heeft gedaan en te weinig naar wat de dader gaat doen. Dat laatste gebeurt niet vanwege het onvermogen om ‘in het hoofd’ van de betrokkene te zien.”, schrijft Herlé op pagina 19. Onze moderne samenleving snakt echter naar bescherming en dat is dan ook de primaire taak van de overheid. Met een *prospectief* strafrecht dat de geestesgesteldheid van de dader onderzoekt, concreet: zijn empathische vermogens, of liever gebrek daaraan, kan de samenleving veel beter worden beschermd, denkt hij. Als het aan hem ligt worden delinquenten veel vaker op te verwachten gevaarlijk gedrag onderzocht. Hij haalt daarbij het voorbeeld aan van de juridische onmacht die aan het licht komt bij de bestrijding van terrorisme: de rechter weet van ‘boosaardige

Let op: met ingang van 27 december 2006 heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid een nieuw onderkomen. Het adres verandert in: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Postbus 14069, 3508 SC Utrecht. Zie ook de rubriek CCV-nieuws.

voornemens', maar is machteloos, aldus Herlé.

Met het begrip boosaardigheid is meteen het criterium genoemd dat de auteur in de strafrechtspleging in plaats wil stellen van schuld en verwijtbaarheid. Rondom dat begrip – en het begrip *empathie* – is zijn proefschrift geconstrueerd. Empathie ziet Herlé als het verlangen de ander gevoelsmatig te willen verstaan (p. 23). Het is in zijn visie een communicatiemiddel, waarmee informatie kan worden overgedragen maar óók gevoelens kunnen worden gedeeld. Boosaardigheid is een permanente afwijzing van die verbondenheid met anderen, een onwil om empathisch te willen zijn. Daarbij maakt hij wel een onderscheid tussen groepen daders die blijvend een gebrek aan empathie tentoon spreiden en groepen daders bij wie een tijdelijke stoornis optrad waardoor zij niet empathisch konden zijn. Door trainingen kan worden gepoogd om het gevaar van herhaling bij de tweede groep te verminderen en criminalisering van deze groep te voorkomen. Herlé haalt daarbij het voorbeeld aan van de Problem Solving Courts in de Verenigde Staten, waar in veel gevallen wordt afgezien van vervolging in ruil voor het ondergaan van training: *therapeutic jurisprudence*.

Voor een onderscheid tussen beide groepen is een objectieve meting van empathie dan wel essentieel. Dat kan, want zich verplaatsen in de gevoelens van een ander (empathie) gaat vergezeld van emoties, die in kaart kunnen worden gebracht: zij uiten zich als een

fysieke voorbereiding van het lichaam op een actie. Denk aan verhoging van de bloeddruk, spierspanning, hartritme enzovoorts. Door proefpersonen filmbeelden te laten bekijken kan worden nagegaan in hoeverre zij zich inleven in andermans leed of angst of daar onverschillig tegenover staan. Een goede werkwijze daarvoor kan proefondervindelijk worden uitgewerkt. Dat kan op zijn beurt aanknopingspunten bieden voor een multidisciplinair *vervolgonderzoek*, dat Herlé schetst. Omdat dergelijk onderzoek duur is, is een rol weggelegd voor opleidingsinstellingen (universiteiten en hogescholen): psychologen kunnen bijvoorbeeld samenwerken met de faculteit letterkunde, om scenario's te schrijven voor de filmbeelden. Die moeten tot leven komen met filmfragmenten, waarvoor scenario's moeten worden ontwikkeld. Daarin hebben studenten van de toneelschool en de filmacademie een rol. Zowel docenten als studenten kunnen meewerken aan experimenten om bij proefpersonen de fysiologische reacties te meten van een beperkt aantal sterk positieve en sterk negatieve emoties. Uiteindelijk moet een redelijk objectief meetsysteem ontstaan voor het vaststellen van empathie. Met deze medicalisering en psychologisering van het strafrecht wil Herlé bijdragen aan een strafrecht dat zich minder richt op vergelding en meer op het beschermen van de gemeenschap. <<

Empathie en criminaliteit. A.F. Herlé. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2006. ISBN 90 5850 186 8
Het nummer van *Justitiële Verkenningen* is te downloaden van www.wodc.nl

FOUTE WERKNEMERS

Op de werkvloer spelen soms zaken die het daglicht niet verdragen. Bedrijven lijden financiële schade omdat werknemers eigendommen van het bedrijf ontvreemden, niet-gewerkte uren declareren, of zich schuldig maken aan andere vormen van interne criminaliteit en fraude. Denk aan het aanwenden van bedrijfs-eigendommen voor privégebruik, geld verduisteren of stelen, en het doorspelen van gevoelige informatie. De detailhandel raamt de schade die bedrijven hierdoor lijden op ten minste 200 miljoen euro per jaar, meldt de brochure *Boeven op de loonlijst*. Daarin geven het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk tips om interne criminaliteit terug te dringen. Tegen het probleem valt iets te doen door de gelegenheid om over de schreef te gaan te verminderen (meer controle) en te zorgen dat werknemers niet onder grote druk staan. Ook moeten werknemers hun wangedrag voor zichzelf niet kunnen rechtvaardigen. Interne criminaliteit voorkomen begint dan ook met goed voorbeeldgedrag binnen de organisatie.

Boeven op de loonlijst. Praktische tips om interne criminaliteit tegen te gaan.
De brochure is te downloaden van www.vno-ncw.nl, www.hetccv.nl en www.mkb.nl



Veelplegers tussen 2000 en 2005

DRAAIDEURCRIMIN ONDER DRUK

Crimi-trends

De politie heeft met de adoptie van de veelbesproken veelplegeraanpak het oog laten vallen op de daders die in crimineel opzicht het meest bedrijvig zijn. Onder deze ondernemende daders zijn verschillende groepen te onderscheiden naar gelang hun criminele carrière. Zeer actieve veelplegers spannen de kroon. Wat weten we van de groepen veelplegers en niet te vergeten: sorteert de veelplegeraanpak effect?



Wijkbureaus in Den Haag werken met een top 10 van veelplegers. Hier het bureau aan de Hoefkade | foto: Inge van Mill.

door Wil van Tilburg en Peter Versteegh

Wil van Tilburg is werkzaam als senior specialist expertise bij de dienst Nationale Recherche Informatie, Peter Versteegh is hoofd Analyse & Research van de politie Haaglanden.

Een van de belangrijke beleidsdoelstellingen in de laatste kabinetsperiode op gebied van veiligheid was het terugdringen van criminaliteit veroorzaakt door de zogenoemde draaideurcriminelen, in beleidsjargon ook wel veelplegers genoemd. Relatief weinig veelplegers zouden verantwoordelijk zijn voor relatief veel criminaliteit. Er is al veel over gesproken en geschreven. Een gerichte aanpak van de veelplegers zou een aanzienlijke bijdrage moeten leveren aan een afname van de criminaliteit. De uitgangspunten van deze veelplegeraanpak zijn verwoord in het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* uit 2002. Gegeven het feit dat deze (kabinets)periode onlangs tot een einde is gekomen, is het de vraag of het beleid succesvol is geweest. Dit artikel geeft allereerst inzicht in

de samenstelling van de veelplegergroepen anno 2005, maar laat vooral zien hoe veelplegergroepen zich hebben ontwikkeld in de periode 2000 tot en met 2005, zowel in omvang als in pleegintensiteit.

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de voor het beleid en de aanpak relevante groepen: de minderjarige verdachten en meerderjarige verdachten. Bij de minderjarigen wordt – overeenkomstig de landelijk afgesproken definities – onderscheid gemaakt tussen nieuwkomers, meerplegers en veelplegers. Nieuwkomers kwamen in 2005 voor de eerste keer met de politie in aanraking, meerplegers werden in dat jaar minimaal eenmaal aangehouden en zagen in hun gehele criminele verleden 2 tot en met 5 processen-verbaal tegen zich opgemaakt. Tegen minderjarige veelplegers werd 6 of meer maal proces-verbaal wegens een misdrijf opgemaakt. Bij de volwassen verdachten wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwkomers (1 proces-verbaal), meerplegers (2-10 processen verbaal), veelplegers (meer dan 10 processen-verbaal) en

zeer actieve veelplegers (meer dan 10 processen-verbaal in de afgelopen 5 jaren). Dezelfde definities en ook gegevens worden gebruikt als in de Landelijke Criminaliteitskaart (ICK), die jaarlijks wordt opgesteld door de dienst Nationale Recherche Informatie van het Korps landelijke politiediensten (KLPD).

Figuur 1 laat eerst zien hoe de verdachtenpopulatie is samengesteld wanneer deze wordt verdeeld naar de mate van de recidive. In 2005 werden in totaal 31 966 minderjarige verdachten eenmaal of vaker door de politie vanwege het plegen van een misdrijf aangehouden. Zij vormden samen 13,6 procent van alle in 2005 aangehouden verdachten. Op deze manier verdeeld ziet de verdachtenpopulatie van 2005 er uit zoals in figuur 1 is aangegeven. Globaal is hierin door de jaren heen weinig veranderd.

In het vervolg van dit artikel zullen wij ons vooral richten op de, qua recidive, meest ernstige verdachten zowel onder minderjarigen als onder volwassenen. De huidige veelplegeraanpak is met name op deze delinquenten gericht. Het gaat dan in het geval van de minderjarige veelplegers over 1379 personen en dit is 3 procent van

minderjarige verdachten en 0,6 procent van de hele verdachtenpopulatie. Bij de zeer actieve veelplegers gaat het dan over 5735 personen: 2,4 procent van de hele verdachtenpopulatie en 4 procent onder alleen de volwassen verdachten.

SEKSE

Bekend is dat vooral mannen verantwoordelijk zijn voor de criminaliteit in de samenleving. Van de hele daderpopulatie van 2005 was slechts 16 procent vrouw. Onder veelplegers is het percentage vrouwen nog veel lager. Figuur 2 laat dit

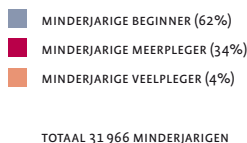
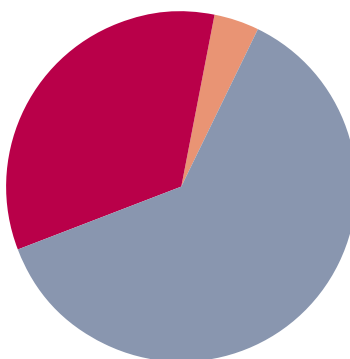
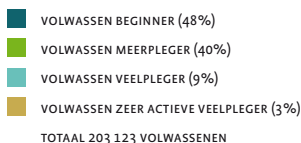
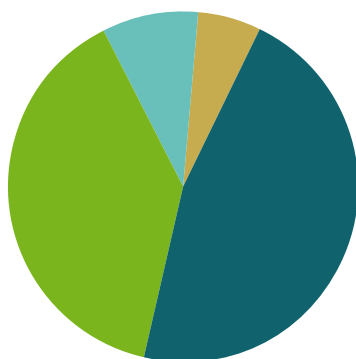
Van de hele daderpopulatie van 2005 was slechts 16 procent vrouw

ook zien: onder minderjarige veelplegers is slecht 4 procent vrouw en onder de zeer actieve volwassen veelplegers is 6 procent vrouw. Kennelijk ontwikkelen relatief weinig vrouwen een criminele carrière.

HERKOMST

Wanneer we kijken naar de herkomst van personen (deze is bepaald overeenkomstig de werkwijze van het CBS, dat

Figuur 1> Verdeling naar recidive van de verdachtenpopulatie van 2005 onder meerderjarigen en minderjarigen



wil zeggen dat het geboorteland van personen of hun ouders bepalend is voor de herkomstbepaling) behorend tot deze veelplegergroepen dan blijkt dat zich onder hen een buitenproportioneel aandeel allochtonen (eerste en tweede generatie samen) bevindt, meer nog dan in de verdachtenpopulatie als geheel, waar het percentage allochtonen 35 procent is (LCK 2005).

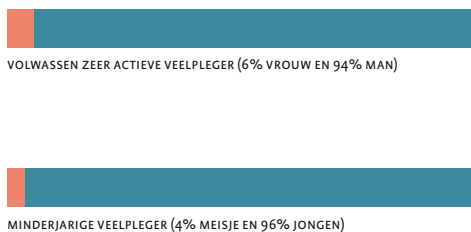
Onder de volwassen zeer actieve veelplegers is het aandeel allochtonen 52 procent en onder minderjarige veelplegers is 63 procent van allochtone herkomst. Wanneer we per herkomstgroep het aantal veelplegers per 10 000 inwoners van dezelfde bevolkingsgroep bekijken dan komen er grote verschillen aan het licht. Het zijn toch vooral de Marokkaanse, Antilliaanse en Surinaamse verdachten, die een grote oververtegenwoordiging laten zien bij deze veelplegercategorieën. Van iedere 10 000 minderjarigen in de bevolking blijken er onder personen van Nederlandse herkomst 6 veelpleger te zijn. Onder Marokkanen is dit aantal met 97 op de 10 000 minderjarigen 16 keer zo groot. Onder volwassenen zijn het de mensen van Antilliaanse oorsprong die er het meest uitspringen, met ruim 16 keer meer veelplegers dan onder mensen met een Nederlandse

herkomst (50 ten opzichte van 3 per 10 000). Ook de nieuwe allochtone groepering (bestaat voornamelijk uit personen afkomstig uit het voormalig Oostblok en Joegoslavië, Afrika en het Midden-Oosten) zit met 23 veelplegers op de 10 000 onder minderjarigen en 10 veelplegers op de 10 000 onder volwassenen al aan de hoge kant. Personen met een westerse en Turkse herkomst hebben relatief gezien minder hoge aantallen veelplegers per 10 000 inwoners, zowel bij de minderjarigen (10 en 19) als bij de volwassenen (4 en 8). De genoemde aantallen laten overigens tegelijkertijd ook zien dat het om relatief heel kleine aantallen veelplegers gaat, van welke afkomst dan ook.

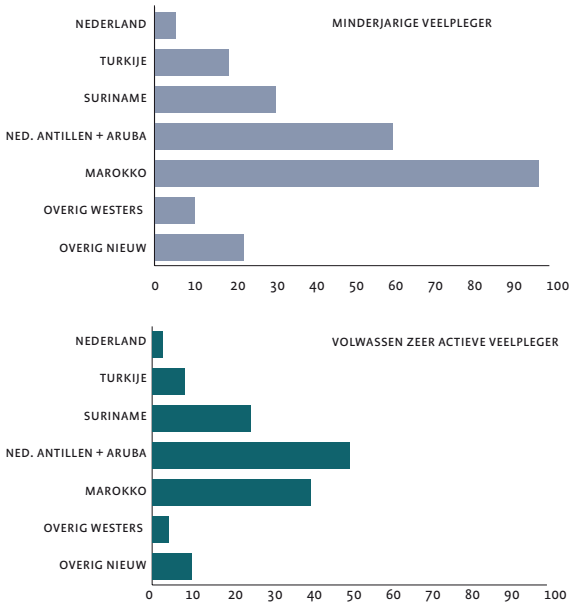
VERSLAVING

Nogal eens wordt gesteld dat veelplegers misdrijven plegen om hun harddrugsverslaving te onderhouden. In ieder geval blijkt uit politiegegevens dat dit vrijwel alleen aan de orde is onder volwassenen. Onder minderjarige verdachten wordt door de politie nauwelijks harddruggebruik geregistreerd, ook niet onder de minderjarige veelplegers. Overigens is het aantal gebruikers van harddrugs in werkelijkheid vermoedelijk hoger dan door de politie geregistreerd. Uit eerder onderzoek blijkt dat de politie gebruik van harddrugs niet altijd

Figuur 2> Veelplegergroepen verdeeld naar sekse in 2005



Figuur 3> Aantal verdachten op de 10 000 in de bevolking per herkomstgroep bij minderjarige veelplegers en volwassen zeer actieve veelplegers

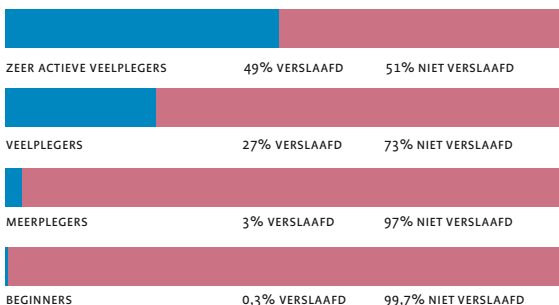


Onder minderjarige verdachten wordt door de politie nauwelijks harddruggebruik geregistreerd, ook niet onder de minderjarige veelplegers

herkent. Het gaat dan vaak om cocaïnegebruikers met relatief weinig politiecontacten of om jonge mensen die pas zijn begonnen met het gebruik van harddrugs. Er wordt geschat dat de politie na aanhouding een kwart van de gebruikers niet als zodanig registreert. (Zie bijvoorbeeld het rapport van I. Burger en H.W.A. Struben: *Haagse harddruggebruikers. Het bereik van politie en verslavingszorg in 1996-1998 en veranderingen ten opzichte van 1993-1995*, Den Haag, 2001, pagina 78.)

Wanneer we alleen naar volwassenen kijken dan blijken er op de ruim 203 000 verdachten ongeveer 10 000 verslaafd te zijn, nog geen 5 procent. Wanneer we kijken naar hoe deze 10 000 verslaafden verdeeld zijn over de verschillende recidivecategorieën dan blijkt dat zij zich inderdaad met name bevinden onder veelplegers. Figuur 4 maakt duidelijk

Figuur 4> Percentages verslaafden en niet-verslaafden onder de verschillende recidivegroepen onder volwassen verdachten



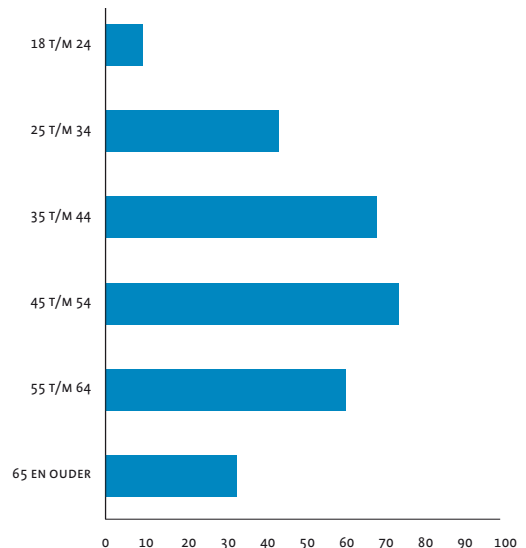
dat het aandeel verslaafden oploopt met de (qua frequentie) ernst van de recidive.

Onder beginnende criminelen bevinden zich bijna geen verslaafden, onder de 'gewone' veelplegers blijkt 27 procent verslaafd te zijn maar van de zeer actieve veelplegers is bijna de helft verslaafd. Het gaat dan om ongeveer 3000 personen. Dat neemt niet weg dat de helft van die draaideurcriminelen niet verslaafd is en dus om andere redenen misdrijven pleegt dan om een verslaving te onderhouden. Uit figuur 5 blijkt vervolgens de sterke samenhang tussen de leeftijd van de verdachte en het wel of niet kampen met een verslaving: hoe ouder de zeer actieve veelpleger hoe groter de kans dat hij verslaafd blijkt te zijn. Onder de 45- tot en met 54-jarigen blijkt ruim 70 procent verslaafd te zijn. Bij een hogere leeftijd dan 54 jaar neemt die kans op een verslaving geleidelijk weer wat af.

EFFECTEN VAN VEELPLEGERBELEID?

De belangrijkste vraag in het kader van het veelplegerbeleid van de afgelopen jaren is natuurlijk: welk effect heeft het nu gehad? Kunnen we er wat van zien in de cijfers? In ieder geval is het zo dat uit de cijfers blijkt dat er in

Figuur 5> percentage verslaafden onder zeer actieve veelplegers per leeftijdscategorie





WWW

Meer cijfermatige informatie over veelplegers biedt het onderzoek *Bekenden van Justitie* van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uit 2004. Het onderzoek brengt de groep veelplegers in kaart wier activiteiten de aandacht hebben van de politie. Dit gebeurt met behulp van gegevens van de OBDJ (Onderzoek- en Beleidsdatabase voor de Justitiële Documentatie), een geanonimiseerde versie van het justitiële documentatiesysteem. Voor het onderzoek zijn de gegevens bestudeerd van alle personen die tussen 1997 en 2001 wegens het plegen van een misdrijf in aanraking zijn gekomen met de politie. Tegenover vormden zij een groep van ruim 626 duizend daders tegen wie meer dan 1 miljoen strafzaken zijn gevoerd die met een sanctie zijn afgedaan.

Het onderzoek onderscheidt twee groepen daders: incidentele daders en veelplegers. De eerste groep bestaat uit ruim 550 duizend daders die in de periode 1997-2001 10 of 2 strafzaken hadden. Zij vormen bijna 88% van de gehele daderpopulatie. De tweede groep beslaat ruim 75 duizend *veelplegers*, die in de periode 1997-2001 3 of meer justitiecontacten hadden — daaronder zowel 'actuele als niet-actuele veelplegers' (de laatsten werden in de laatste 2 jaar van deze periode niet meer vervolgd). De groep veelplegers vormt (de overblijvende) 12 procent van de totale daderpopulatie. Op hun conto kan bijna 40 procent van alle strafzaken worden geschreven. Bijna 59 duizend van hen waren in 2000 of 2001 nog actief. Deze groep actuele veelplegers vormt bijna 10 procent van de daderpopulatie van 1997-2001 en is verantwoordelijk voor een derde van alle

strafzaken uit die periode. Binnen deze groep trekt een groep van "zeer hoogfrequente veelplegers" de aandacht; deze omvat ruim 6 duizend personen, vormt nog niet 1 procent van de totale daderpopulatie maar is wel verantwoordelijk voor meer dan 10 procent van de strafzaken. Het WODC bestempelt deze groep als de "absolute top" van de veelplegers in ons land (p. 11).

Hoe ziet het profiel van de typische veelpleger eruit? Hij (het zijn meestal mannen) belandt eerder op het verkeerde pad dan de incidentele dader; bij zijn eerste justitiecontact was hij gemiddeld 21 jaar. Zijn carrière neemt meestal al meer dan 10 jaar in beslag. In zijn gemiddelde criminele loopbaan heeft hij in totaal 14 justitiecontacten opgebouwd, waarvan 5 of 6 wegens middelzware delicten (waar een maximale straf van 4 tot 8 jaar op staat). Ruim de helft van de delicten betrof een vermogensdelict dat niet gepaard ging met geweld, bijvoorbeeld eenvoudige diefstal of diefstal door middel van braak. Aan agressieve delicten, zoals eenvoudige mishandeling en vernieling, bezondigt de gemiddelde veelpleger zich ook relatief vaak, evenals aan verkeersmisdrijven zoals dronken rijden en het weigeren van een ademtest. Drugsdelicten, vermogensdelicten met gebruikmaking van geweld en zedenmisdrijven komen minder vaak voor.

Bekenden van Justitie. Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders. B.S.J. Wartna en N. Tollenaar. Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Boom Juridische uitgevers, 2004. ISBN 90 5454 435 x.

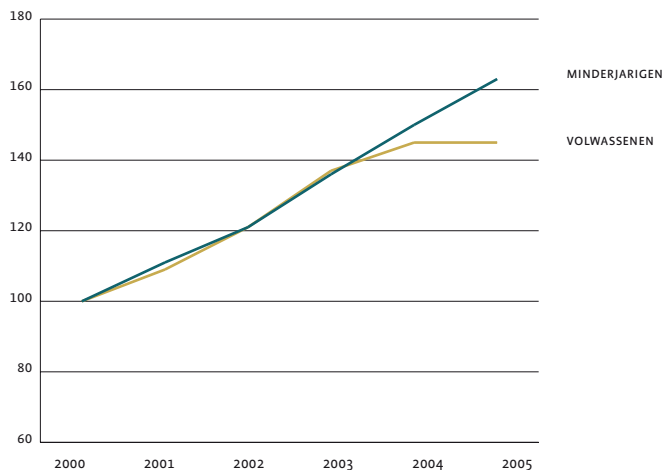
Het onderzoek is te downloaden van de website van het WODC: www.wodc.nl

zijn algemeenheid een intensivering in de opsporing te constateren valt. De pakkans na het plegen van een misdrijf is heel fors omhoog gegaan.

Zo is het totaal aantal als verdachte aangehouden personen behoorlijk toegenomen. In 2000 werd tegen 159 567 personen eenmaal of vaker een proces-verbaal van misdrijf opgemaakt, in 2005 is dit aantal gestegen naar 235 000 personen: een toename sinds 2000 van 47 procent. Voor een deel is dit te herleiden tot een verbetering in de registratie, maar ook de cijfers van het openbaar ministerie geven een toename te zien van 20 procent sinds het jaar 2000 (LCK 2004). Wel is er in die ontwikkeling van steeds toenemende aantallen aangehouden verdachten een verandering gekomen sinds 2004 en dat dan met name waar het volwassenen betreft. Figuur 6 laat dat ook zien. Het aantal voor misdrijven aangehouden minderjarigen stijgt onverminderd door terwijl aan de stijging van het aantal aangehouden volwassenen een eind is gekomen. Uit de LCK 2004 en 2005 blijkt dan dat er vooral minder volwassen veelplegers worden aangehouden.

Meer nog dan de ontwikkeling in absolute aantallen aangehouden verdachten is het, in het kader van het veelplegerbeleid, van belang te weten hoe vaak met name de minderjarige veelplegers en de volwassen zeer actieve veelplegers worden aangehouden. Heeft het veelplegerbeleid ook vermindering van recidive als gevolg? In figuur 7 is alleen voor deze twee groepen naast het aantal aangehouden personen ook het gemiddeld aantal aanhoudingen per persoon op een index gezet (2000 = 100). Uit figuur 7 blijkt dan dat ook het gemiddeld aantal aanhoudingen per persoon in eerste instantie toeneemt tot 2002 bij de volwassenen en tot 2003 bij de minderjarigen. Daarna daalde dit gemiddelde weer, maar onder minderjarigen zijn de ontwikkelingen op het gebied van recidive toch weinig spectaculair. Bij de volwassen veelplegers is wel een behoorlijke daling te zien. Een en ander is niet verwonderlijk gegeven het feit dat een van de maatregelen bij volwassenen is dat zij vaker en langduriger kunnen worden ingesloten terwijl minderjarigen vaak onder schorsende voorwaarden weer naar huis worden gestuurd. Het is evident dat het langer vastzetten van personen tot een lagere recidive leidt.

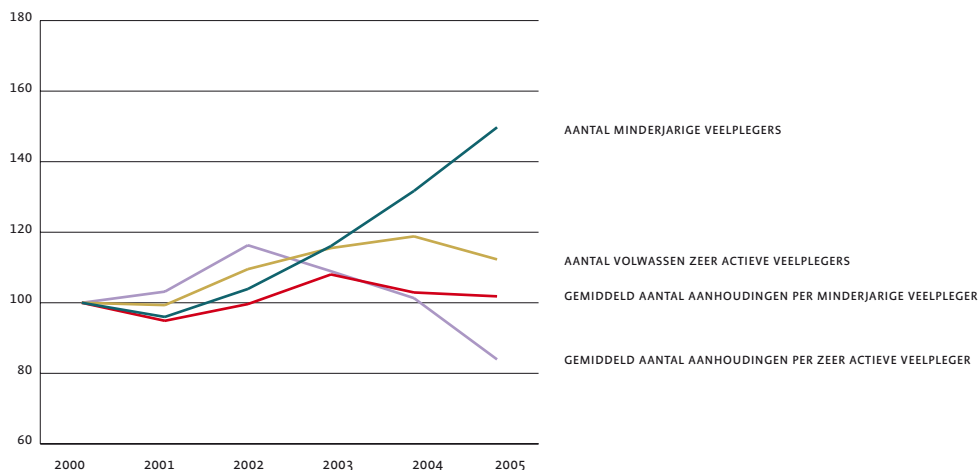
Figuur 6> Ontwikkelingen in verdachtenaantallen sinds 2000 (index 2000 = 100)



PAKKANS

Belangrijkste conclusie van dit artikel is dat de intensivering van de opsporingsinspanningen van de politie een aanzienlijke toename van de pakkans van verdachten in het algemeen en van veelplegers in het bijzonder tot gevolg heeft gehad. Een hoge pakkans wordt algemeen beschouwd als een effectieve strategie om crimineel gedrag te voorkomen. Het veelplegerbeleid lijkt het meest succesvol te zijn geweest bij de volwassen (zeer actieve) veelplegers: het worden er in aantal steeds minder terwijl de veelplegers die nog wel worden aangehouden minder vaak recidiveren. Het aantal aangehouden minderjarige veelplegers stijgt evenwel sinds 2001 en aan die stijging is nog geen eind gekomen. Dit wijst weliswaar op een onverminderd hoge pakkans als gevolg van de inspanningen van de politie. Er verandert helaas weinig in het aantal aanhoudingen per minderjarige veelpleger en daarmee in de mate van recidive. <<

Figuur 7> Ontwikkelingen in aantallen veelplegers afgezet tegen het gemiddeld aantal aanhoudingen per persoon (index 2000 = 100)





*Hoogleraar rechtsvergelijking Cyrille Fijnaut:
"Het onderwerp van sociale veiligheid in de stad is door
de politie herontdekt." | foto: Inge van Mill.*

INTERVIEW Professor Cyrille Fijnaut over de aanpak van sociale onveiligheid in de stad:

“EEN VEELPLEGER MOET JE OMCIRKELEN MET RELEVANTE INSTANTIES”

Relevante hulpinstanties moeten een ring vormen om een veelpleger heen en zorgen voor een geïntegreerde aanpak van de complexe problemen die hij of zij heeft. Het Veiligheidshuis in Tilburg geeft volgens criminoloog professor Cyrille Fijnaut het goede voorbeeld. De hoogleraar rechtsvergelijking aan de Universiteit van Tilburg en voorheen hoogleraar strafrecht en criminologie aan de Katholieke Universiteit Leuven neemt in een interview met **SECONDANT** onder meer stelling tegen de nadruk die het openbaar ministerie gaat leggen op de aanpak van criminele allochtone jongeren. “Herkomst mag nooit bepalend zijn, het gedrag van iemand moet centraal staan.”

door **Yvonne van der Heijden**
De auteur is freelancejournalist.

“Alsof veelplegers ineens in ons midden zijn verschenen. Het fenomeen begint mythische proporties te krijgen. Feit is dat er sinds mensenheugenis veelplegers zijn. In mijn tijd als inspecteur van politie in Tilburg, in de jaren zestig en zeventig, waren er ook mensen die keer op keer werden opgepakt voor kleine vergrijpen. Dat is echt niet iets van de laatste jaren. Dat de veelpleger een jaar of vijf geleden plotseling opnieuw is ontdekt, wijst veeleer op hernieuwde aandacht bij de politie voor de aanpak van insluipingen, auto-inbraken et cetera. Het duidt er vooral op dat de politie dit soort zaken jaren

heeft verwaarloosd”, aldus professor Cyrille Fijnaut thuis aan zijn werktafel in Tilburg waar hij de laatste hand legt aan de redactie van enkele boeken.

De criminoloog zegt te moeten ‘grijzen’ bij het woord veelplegers. “Het hele idee van ‘veelplegers’ zegt meer over het falen van de rechtspleging en de hulpverlening, dan over de mensen die de delicten plegen. In de jaren zeventig en tachtig is bij de politie de aandacht voor de huis-tuin-en-keuken-criminaliteit in de steden weggeëbd. Op den duur had ze geen goed zicht meer op wie in een stad verantwoordelijk was voor de insluipingen, berovingen en auto-inbraken. Alleen al in Tilburg werden per jaar

duizenden van dat soort delicten gepleegd. De politie zelf heeft in de jaren negentig onvoldoende systematisch in de opsporing gezeten en daardoor is heel veel ruimte ontstaan voor veelplegers. Ook is de strafrechtpleging tot eind jaren negentig ernstig in gebreke gebleven. Het is het faillissement van politie, justitie en hulpverlening als misdadigers niet eerder worden gestopt.”

“De politie zelf heeft in de jaren negentig onvoldoende systematisch in de opsporing gezeten en daardoor is heel veel ruimte ontstaan voor veelplegers”

Fijnaut, van wie binnenkort een vierdelige uitgave zal verschijnen over de geschiedenis van de Nederlandse politie, constateert net na de eeuwwisseling een kentering bij de taakopvatting bij de stedelijke politiekorpsen. “Het onderwerp van sociale veiligheid in de stad is door de politie herontdekt. In de laatste vijf jaar is opnieuw een recherche opgebouwd die weet wat er aan de hand is en die een lijn heeft met justitie. Het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* van het kabinet uit 2002 is een duidelijke stimulans geweest. Het heeft een activerende werking gehad. Er kwam extra geld beschikbaar onder meer voor opsporing en handhaving. Het is voor de aanpak van sociale onveiligheid in een stad echter niet voldoende als alleen de politie zich weet te organiseren en hulpverlening, reclassering en gemeenten hun organisatie niet op orde hebben. De politie heeft een grote verantwoordelijkheid op het vlak van veiligheid, maar zij is niet als enige verantwoordelijk.”

BEKENDEN VAN DE POLITIE

Het kabinet besteedt in het veiligheidsprogramma waarmee de criminaliteit met 20 tot 25 procent moet worden teruggebracht, bijzondere aandacht aan de aanpak van veelplegers. Uit het onderzoek *Bekenden van Justitie* van het ministerie van Justitie blijkt dat Nederland een

VEILIGHEIDSHUIS TILBURG

In het Veiligheidshuis Tilburg werken tien organisaties onder één dak samen die op veiligheidsgebied een taak hebben: politie, gemeente, openbaar ministerie, jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Halt, slachtofferhulp en Novadic-Kentron (verslavingszorg). Het veiligheidshuis richt zich zowel op slachtoffers van criminaliteit als daders, aldus de publicatie *Veiligheidshuis Tilburg*. Het veiligheidshuis heeft drie doelen: recidivevermindering; hulpverlening aan slachtoffers en; informatie-verstrekking voor veiligheidspartners. De aanpak van veelplegers en harde kernjongeren heeft prioriteit. De hulpverlening aan slachtoffers omvat het bevorderen dat schadebemiddeling totstandkomt en het organiseren van herstelrechtgesprekken tussen dader en slachtoffer. De publicatie is te downloaden van de websites van het Veiligheidsprogramma en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, achtereenvolgens: www.veiligheidsprogramma.nl en www.hetccv.nl Het Veiligheidshuis komt ook aan bod in een essay van Jan Eberg op pagina 43-47.

De geschiedenis van de Nederlandse politie door professor Cyrille Fijnaut, 2006, Uitgeverij Boom, Amsterdam.

groep van 6000 zeer hardnekkige veelplegers kent die samen goed zijn voor 10 procent van alle strafzaken. Deze ‘zeer hoogfrequente’ veelplegers zijn in 5 jaar tijd meer dan 10 keer met justitie in aanraking geweest. Verder onderscheiden de onderzoekers 33 000 ‘laagfrequente’ veelplegers die in 5 jaar tijd 3 of 4 keer met justitie in aanraking zijn geweest. De tussenliggende groep telt 19 000 ‘hoogfrequente’ veelplegers en is verantwoordelijk voor 12 procent van de strafzaken.

Het nieuwe veelplegerbeleid omvat onder meer een persoonsgerichte aanpak. Dit betekent dat voorafgaande aan een strafzaak tegen een veelpleger zijn of haar hele criminele verleden en gedragspatroon in kaart wordt gebracht. Deze persoonskenmerken en het criminele verleden bepalen uiteindelijk de sanctie en de manier van tenuitvoerlegging. In deze aanpak is het ook mogelijk om veelplegers maximaal twee jaar op te sluiten, eventueel als het mogelijk is in combinatie met een behandeling of een re-integratietraject. In de strafinrichtingen

“De harde aanpak biedt dus niet meer dan een time-out van twee jaar”

zijn duizend extra plaatsen voor veelplegers geschapen. Daarvan zijn 144 speciale cellen bestemd voor verslaafde veelplegers. In de jeugdinrichting Den Engh zijn bovendien 36 extra plaatsen gecreëerd voor jeugdige veelplegers.

Deze aanpak van veelplegers is in de ogen van professor Fijnaut onvoldoende effectief. “Veel veelplegers zijn gewoon mensen uit de stad waar ze zijn geboren en getogen. Ze komen uit gebroken gezinnen, hebben een miserabele schoolcarrière gehad, hebben geen thuis en missen de aansluiting met de arbeidsmarkt. In de harde aanpak die de regering voorstaat, stop je ze een tijdje in een inrichting, maar als ze worden vrijgelaten, zijn ze vroeg of laat weer terug in hun eigen stad want ze kunnen nergens anders terecht. Ze zullen opnieuw worden geconfronteerd met hun oude problemen en het ligt voor de hand dat ze weer de fout in gaan. De harde aanpak biedt dus niet meer dan een time-out van twee jaar. Dat is echt niet een oplossing voor de langere termijn.”

VEILIGHEIDSHUIS

De criminoloog die in 1968 na zijn opleiding aan de Politieacademie zijn carrière begon bij de politie in Tilburg, heeft heel duidelijke opvattingen over hoe de sociale veiligheid in een stad kan worden verbeterd en het aantal veelplegers kan worden verminderd. Een deel van zijn ideeën wordt verwezenlijkt in Tilburg, de stad waar hij in 2003 – in opdracht van de inmiddels overleden burgemeester Stekelenburg – een diepgaand onderzoek heeft gedaan naar de sociale veiligheid. Een van zijn aanbevelingen was het uitbreiden van het zogenoemde Veiligheidshuis. Politie, openbaar ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en slachtofferhulp, maar ook gemeente en maatschappelijk werk werken daarin samen bij de aanpak van jongeren die met politie en justitie in aanraking komen.

Fijnaut: “Je moet in een vroegtijdig stadium zien wie in een riskante positie verkeert die nadelig is voor henzelf en voor de samenleving. Via de politie kun je zien wat de toestand is. Ik heb me in Tilburg sterk gemaakt voor het bundelen van de krachten in het Veiligheidshuis en niet alleen van instanties die vooral actief zijn in een repressieve context, want repressie alleen is bij de doelgroep niet voldoende. Het gaat ook om zaken als sociale vaardigheden ontwikkelen, vakkennis aanleren, gezinsondersteuning, huisvesting

en werkgelegenheid. Daarom moeten ook andere instanties die een rol kunnen spelen bij het opbouwen van een regulier bestaan, betrokken worden bij de begeleiding van jonge delinquenten. Denk aan: woningcorporaties, scholen, bedrijven en maatschappelijk werk.”

CROSSROADS

De Tilburgse school voor risicjongeren ‘Crossroads’ die eind oktober is geopend, is een modelvoorbeeld van een project waarin alle instanties samenwerken. “Het gaat om een groep jongeren die op zich niet zulke zware delicten heeft gepleegd, maar wel veel. De veelplegers in de leeftijd van 12 tot 18 jaar volgen dagelijks van acht tot acht een strak, persoonlijk programma dat bestaat uit onderwijs, sociale vaardigheidstrainingen, sport en begeleiding naar de arbeidsmarkt. Medewerking van woningcorporaties en bedrijven is absoluut noodzakelijk om mensen terug te kunnen voeren naar een regulier bestaan. Een woningbouwvereniging heeft bijvoorbeeld een van de jongeren als klusjesman in de technische dienst opgenomen. In drie maanden tijd was het een heel andere jongen geworden.”

“Medewerking van
woningcorporaties en bedrijven
is absoluut noodzakelijk om
mensen terug te kunnen voeren
naar een regulier bestaan”

Aan de zestien plaatsen op ‘Crossroads’ – zo genoemd omdat het gaat om jongeren die staan op een kruispunt in hun leven: verder afzakken in het criminele circuit of serieus werk maken van het opbouwen van een normaal bestaan – hangt een hoog prijskaartje. De kosten per deelnemer komen in de buurt van een plaats in een justitiële jeugdrichting. Fijnaut vindt dat geen overweging het experiment niet uit te voeren, integendeel. “De financiële middelen die het kost om te bereiken dat jonge mensen verderop in hun bestaan uit handen blijven van politie en justitie, is een diepte-investering. Je hebt er jaren lang profijt van want anders zouden ze de samenleving nog meer tot last zijn. In alleen maar

opsluiten hier of daar in Nederland zie ik niets. Het is heel belangrijk dat Tilburgse veelplegers in Tilburg zelf de mogelijkheid krijgen hun leven te beteren. Ze zullen altijd hier wonen en hun hele leven op deze stad terugvallen, dus hier moet aan de oplossing worden gewerkt.”

Het is volgens Fijnaut geen doen om een profiel te schetsen van de gemiddelde veelpleger omdat er veel te veel 'soorten' zijn. “Ik heb samen met de criminoloog Toine Spapens onderzoek gedaan naar problemen in een uitgaansgebied in Eindhoven. Daaruit bleek dat het gaat van psychiatrische patiënten die hun pillen niet innemen of ze wel innemen en heel veel bier drinken waardoor ze door het lint gaan tot en met groepen van buiten Eindhoven die doelbewust naar de stad komen in het weekeinde om te knokken. Voor de groep die psychische en/of verslavingsproblemen heeft, kan de geestelijke gezondheidszorg worden ingeschakeld. Voor de veelplegers die die problemen niet hebben maar wel in de sociale context van een stad voor problemen zorgen, moet een andere oplossing worden gevonden, zoals Crossroads. Dit veronderstelt wel dat er in de stad een centraal punt is, het Veiligheidshuis, waar één dossier voor de veelpleger kan worden aangelegd met alle relevantie informatie over zijn achtergrond én waar kan worden besloten welke weg de meest aangewezen is voor een oplossing. Dat is de goede aanpak. Daarom moet het Veiligheidshuis capaciteit hebben om te analyseren.”

Het interview met professor Fijnaut vindt plaats in de week dat het openbaar ministerie (OM) zijn meerjarenplan *Perspectief op 2010* presenteert. Een van de zes thema's waarop het OM in de komende jaren de nadruk zal leggen, is de aanpak van criminele allochtone jongeren. Fijnaut uit zich kritisch over de keuze van dit thema. “Herkomst mag nooit bepalend zijn, het gedrag van iemand moet centraal staan. Ik zou als tweede of derde generatie Marokkaan of Turk niet graag aangesproken worden met het begrip 'allochtoon'. We moeten deze terminologie zo snel mogelijk uitbannen, liever vandaag dan morgen. Het is waar dat jongeren met een niet-Nederlandse afkomst in de cijfers altijd disproportioneel voorkomen, maar dat is te verklaren uit hun grotere achterstandssituatie.

Het is trouwens onjuist te doen alsof het een nieuw probleem is. Ik ben geboren in Heerlen-Noord tussen de mijnen. Op de lagere school bestond de helft van de klas uit Italianen, Polen, Hongaren en Slowaken. Mijn beste vriendje was een Italiaanse jongen. Ik ben me naderhand pas gaan realiseren hoe gewoon dat was.”

OMCIRKELEN

Het bundelen van krachten in een stad om de sociale veiligheid te verbeteren waar de criminoloog voor pleit, vloeit voort uit zijn overtuiging dat de ketengedachte in de aanpak van de problemen die in het Veiligheidshuis aan de orde zijn, op de helling moet. “De ketengedachte is uit de justitiële aanpak overgepoot naar de totale aanpak en is gebaseerd op het proceduremodel van de strafrechtpleging. De suggestie die erachter zit, is dat als een probleem maar op een soepele manier van instelling naar instelling wordt doorgeschoven het als vanzelf oplost. Het is meer problemen doorschuiven dan oplossen. Dat is helemaal verkeerd. Meestal is er geen sprake van één probleem, maar van een complex aan problemen rondom één persoon. Mijn idee is anders: een veelpleger moet je omcirkelen met relevante instanties die hulp verlenen en zo nodig dwang toepassen. Om zo'n persoon, zo'n jongere, moet een ring van samenwerkende instanties worden gezet. Door hun geïntegreerde samenwerking rond probleemjongeren kunnen deze instanties in het concrete probleemgeval niet alleen hun eigen effectiviteit vergroten, maar ook de gezamenlijke effectiviteit.”

“Er zijn nog steeds geen studies gedaan die in de diepte onderzoeken hoe steden in de sfeer van veiligheid functioneren”

Een groot probleem in veel steden is volgens hem dat het wemelt van de hulpdiensten en dat instanties bij wijze van spreken meer bezig zijn met coördineren dan met hulpverlenen. Een gemeente die het voortouw moet nemen in de uitvoering van het veiligheidsbeleid heeft een

zware taak. “In een grote stad heeft een gemeente heel veel loketten. Het is voor een gemeente niet gemakkelijk met politie en justitie samen te werken, als ze zelf haar organisatie niet op orde heeft want dan blijft de verdeeldheid in stand en komt het gemeenschappelijk belang op de tweede plaats. De gemeente moet zich vermennen en intern alle neuzen één kant op plaatsen. Eenheid in optreden van politie, justitie en hulpverlening is alleen mogelijk als binnen de gemeente sprake is van eenheid. In Tilburg is een programma-ambtenaar Veiligheid aangesteld die de gemeente op dit gebied naar buiten vertegenwoordigt. Dat werkt goed.”

Tijdens zijn onderzoek voor de gemeente Tilburg, met 200 000 inwoners de op 5 na grootste stad van Nederland, is het professor Fijnaut duidelijk geworden dat in Nederland dieptestudies over de situatie in de grote steden ontbreken. “Er zijn nog steeds geen studies gedaan die in de diepte onderzoeken hoe steden in de sfeer van veiligheid functioneren. Het onderzoek dat wordt gedaan is specialistisch en fragmentarisch. Dat maakt het voor een stadsbestuur heel lastig om een goed beeld te krijgen van wat er in de eigen stad leeft en welk beleid daar tegen aan moet worden gezet. Ik vind het nogal bizar dat in Nederland veel wordt gepraat over veelplegers en onveiligheid, terwijl dat soort onderzoek niet wordt gedaan”, lucht de wetenschapper zijn hart.

ONDERZOEK

Als minister in het nieuwe kabinet zou hij er een punt van maken dat er langetermijnfinanciering moet komen voor wetenschappelijk onderzoek op het gebied van cruciale maatschappelijke vraagstukken, zoals de sociale veiligheid.

“Voor een stedelijke samenleving als Nederland moeten onderzoeksgroepen van universiteiten de kans krijgen vijftien, twintig jaar onderzoek te doen. De onderzoeksgelden moeten zich concentreren op de dertig grote steden want alle problemen waar Nederland mee kampt, zijn daar te vinden. En dan moet niet alleen worden gekeken naar veelplegers, want een stad is in veiligheidstermen een veelkoppig probleem. Burgers hebben niet alleen met veelplegers van doen, maar bijvoorbeeld ook met wietkwekers en ramkrakers.”

Fijnaut neemt stelling tegen de heersende gedachte dat een harde aanpak van alleen de kleine criminaliteit automatisch tot het opheffen van de onveiligheid in de samenleving leidt. “Het kweken van wietplanten is via huisvestingsmaatregelen op zich aardig te reguleren, maar je moet wel rechercheren op de lieden die het organiseren. Daarom is een bundeling van krachten om de problemen in de steden aan te pakken ook noodzakelijk. De kleine criminaliteit is nauw verbonden met de georganiseerde misdaad. Dat heb ik me voor het eerst gerealiseerd bij het onderzoek naar de georganiseerde misdaad voor de commissie-Van Traa. De georganiseerde misdaad neemt de illegale productie en distributie van onder meer wiet voor haar rekening. Klanten en afnemers veroorzaken net zo goed onveiligheid als de wiettelers. Het is heel verkeerd om te denken dat onveiligheid iets anders is dan georganiseerde

“De kleine criminaliteit is nauw verbonden met de georganiseerde misdaad”

misdaad. Er is dus wel degelijk een samenhang tussen de aanpak van helers, de georganiseerde misdaad, en het verbeteren van de veiligheid in de maatschappij.” <<

De Commissie-Van Traa – genoemd naar haar in 1997 overleden voorzitter Tweede Kamerlid Maarten van Traa (PvdA), officieel bekend als de Parlementaire enquête-commissie opsporingsmethoden (1994-1996) – hield de opsporingsmethoden in Nederland tegen het licht. Achtergrond vormt de opheffing in 1993 van het Interregionaal Recherche Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht dat de geschiedenis is ingegaan als de IRT-affaire.



In Amsterdam zijn voor de aanpak van veelplegers belangrijke organisaties in zogenoemde ketenunits verenigd | foto: Inge van Mill.

WIL DE ECHE VEELPLEGER OPSTAAN?

De eerste lessen van de veelplegeraanpak

Er mag een landelijke definitie van veelplegers zijn, her en der gelden andere definities om te bepalen wie er veelplegers zijn. Soms worden overlastveroorzakers die het onaangepaste gedrag vertonen waar burgers zo veel last van hebben als veelpleger bestempeld – om ze maar van de straat te kunnen halen. Voldoet de veelplegeraanpak aan de verwachtingen?

door Jacco Snippe en Bert Bieleman

De auteurs zijn werkzaam bij INTRAVAL, Bureau voor Onderzoek en Advies, te Groningen en Rotterdam, respectievelijk als senior onderzoeker en directeur.

De intensieve aanpak van veelplegers vormt een centraal onderdeel van het kabinetsvoornemen om Nederland veiliger te maken. Uitgangspunt is daarbij dat een relatief gering aantal stelselmatige daders, die steeds vaker met de term veelplegers worden aangeduid, verantwoordelijk is voor een groot deel – tot wel 60 procent – van de autokraken, vernielingen, inbraken, bedreigingen, zakkenrollerij en winkeldiefstallen. Deze vormen van criminaliteit veroorzaken veel overlast, maatschappelijke schade en onveiligheidsgevoelens.

Doordat veelplegers bij herhaling een korte detentie krijgen opgelegd, heeft het sanctiebeleid een beperkt effect op de criminaliteit die zij plegen. Na het uitzitten van deze korte vrijheidsstraf, vervallen zij bij terugkeer in de maatschappij al snel weer in het oude patroon. Bovendien

blijken de opgelegde vrijheidsstraffen te kort om het criminele gedrag door middel van gerichte interventies te kunnen beïnvloeden. In 2002 was het toenmalige kabinet van mening dat de maatschappelijke problematiek zo groot was, dat een meer doelgerichte, integrale aanpak van veelplegers nodig was. Het langduriger uit de roulatie nemen van meerderjarige veelplegers vereist een andere benadering dan tot 2001 gangbaar was. Er is een omslag nodig van een zaaksgerichte naar een persoonsgerichte benadering. In de persoonsgerichte benadering staat het totale criminele verleden van een verdachte centraal. Berechting vindt niet alleen op een nieuw feit plaats, maar op de vaak lange criminele carrière van een veelpleger.

Doordat veelplegers bij herhaling een korte detentie krijgen opgelegd, heeft het sanctiebeleid een beperkt effect op de criminaliteit die zij plegen

DOELGROEP

Het patroon bij veelplegers bestaat uit het bij voortduring plegen van veelal relatief lichte delicten met een geringe strafmaat. Voorheen werden zij hiervoor aangehouden en op grond van een of enkele gepleegde misdrijven ('stapelen') veroordeeld tot relatief korte vrijheidsstraffen. Deze straffen zijn echter te kort om de veelpleger in een justitieel kader te plaatsen, waarbij een gerichte interventie mogelijk is. Na vrijlating en het opnieuw plegen van misdrijven worden zij weer aangehouden en veroordeeld. Deze draaideurcriminelen worden keer op keer tot een korte detentie veroordeeld en ondergaan ook niet of nauwelijks meer

Het patroon bij veelplegers bestaat uit het bij voortduring plegen van veelal relatief lichte delicten met een geringe strafmaat

andere sancties – zoals boetes, voorwaardelijke vrijheidsstraffen en taakstraffen. Reguliere vormen van opvang en hulpverlening worden bovendien gemeden, mede omdat hulpverleners het vaak niet kunnen opbrengen te werken met deze niet-gemotiveerde, vaak verslaafde criminelen. In hun woonplaats staan zij bekend als zorgmijders. Het gaat hierbij vooral om mannen, die veelal vermogensdelicten plegen, met name actief zijn in grote steden en vaak zijn verslaafd aan harddrugs. Een deel van de veelplegers heeft (tevens) psychische problemen.

DEFINITIES

De officiële, landelijke definitie van een meerderjarige veelpleger op basis van het Herkenningssysteem (HKS) van de politie is: *een persoon van 18 jaar of ouder die in zijn gehele criminele verleden meer dan tien processen-verbaal tegen*

zich zag opgemaakt, waarvan tenminste 1 in het peiljaar. De totale omvang van de categorie veelplegers wordt in de zogenoemde beleidsbrief veelplegers geschat op 18 000 à 19 000 per jaar, te veel om intensief en gericht aan te pakken. Het veiligheidsbeleid concentreert zich daarom op de zeer actieve veelpleger (ZAV): *een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaar (waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt) meer dan 10 processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan tenminste 1 in het peiljaar.*

In 2002 zijn er landelijk in het HKS ongeveer 5600 zeer actieve veelplegers geregistreerd. Harde cijfers ontbreken, maar verondersteld wordt dat het merendeel, twee derde tot vier vijfde van de veelplegers, verslaafd is aan harddrugs.

INRICHTING

De kern van het veelplegerbeleid is de mogelijkheid zeer actieve veelplegers langdurig de vrijheid te benemen, waardoor voortzetting van het criminele gedragspatroon feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Het wetsvoorstel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) biedt de mogelijkheid zeer actieve veelplegers die in de afgelopen vijf jaar ten minste driemaal zijn veroordeeld, maximaal twee jaar van hun vrijheid te beroven. In feite gaat het hierbij om een verruiming van de strafrechtelijke maatregel voor plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden (SOV), tot een maatregel van plaatsing voor veelplegers in een inrichting voor stelselmatige daders.

Door de lange tijdsduur van de ISD-maatregel is het mogelijk om interventietrajecten te doorlopen die zijn gericht op gedragsverandering en als doel hebben om de recidive te verminderen. Willen deze trajecten effectief zijn, dan moeten zij minimaal vier maanden duren. Door de korte opgelegde vrijheidsstraffen was het aanbieden van interventies voorheen niet goed mogelijk. Met de mogelijkheid langere straffen op te leggen

is er meer tijd om na te gaan welke aanknopingspunten en mogelijkheden er voor gedragsverandering zijn en kan er tijdens detentie aan worden gewerkt.

De ISD-maatregel kan niet aan alle zeer actieve veelplegers worden opgelegd

Alleen de zeer actieve veelpleger die in de vijf jaren voorafgaand aan het gepleegde feit ten minste driemaal voor het plegen van een misdrijf een gevangenisstraf heeft uitgezeten kan in aanmerking komen voor de ISD-maatregel (Wet ISD, art. 38m t/m 38u WvSr).

LOKALE AFWIJKINGEN

Er zijn in de praktijk verschillende definities van (zeer actieve) veelplegers in omloop. Lokaal worden soms andere definities gehanteerd of andere bronnen gebruikt dan landelijk. In vier van de tien gemeenten waar wij de aanpak van veelplegers hebben onderzocht is de landelijke definitie uitgebreid met *overtredingen*.

Vooraf grote gemeenten hebben in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) specifieke bevoegdheden en strafbepalingen opgenomen over straathandel, samenscholing of het gebruik van drugs in het openbaar. Overtreding van deze bepalingen geldt als een relatief licht strafbaar feit, waarvoor een boete wordt gegeven. Deze feiten worden echter niet geregistreerd in het HKS. Het landelijk beleid geeft aan dat de aandacht met name gericht zou moeten zijn op de (zeer actieve) veelplegers. Bij het vaststellen van de veelplegers op basis van de landelijke definitie komen personen die alleen overlast veroorzaken en voor een APV-overtreding zijn bekeurd niet voor op de lokale veelplegerlijsten. Met name de politie geeft echter aan dat zij met de officiële definitie de doelgroep waarover zij veel overlast-

meldingen van burgers krijgt onvoldoende in beeld heeft. Een deel van deze overlastveroorzakers blijkt niet onder de officiële definitie van (zeer actieve) veelpleger te vallen.

In enkele gemeenten is om die reden de definitie uitgebreid met verdachten die voorkomen in het bedrijfsprocessensysteem (BPS). In het BPS worden niet alleen misdrijven geregistreerd, maar ook overtredingen als gevolg van overlast. We kunnen bij veelplegerlijsten die op het BPS zijn gebaseerd niet in alle gevallen spreken van veelplegers volgens de landelijke definitie. De veelplegers die uiteindelijk op de lokale lijst voorkomen vallen onder een bredere definitie dan de landelijke. Door als bron het BPS te gebruiken kan in theorie een persoon op de lijst voorkomen die nog nooit een diefstal heeft gepleegd. In de praktijk zal dat wel meevallen, maar wel is door het toevoegen van deze lichte strafbare feiten een categorie van vaak oudere, verslaafde personen toegevoegd die niet tot de doelgroep van de ISD behoort en daarvoor op grond van hun criminele verleden in de afgelopen vijf jaar ook niet (meer) in aanmerking komt. Deze vooral veelvuldig overlastveroorzakende, vaak dak- of thuisloze drugsverslaafden hebben wel zorg en begeleiding nodig, maar dat kan beter niet onder het mom van de aanpak van veelplegers.

KNELPUNTEN

De uitbreiding van de landelijke aanpak van veelplegers met overlastveroorzakers is vanuit de doelstellingen van het lokale veiligheidsbeleid goed te verdedigen. Juist de overlastgevende veelplegers zijn zeer zichtbaar op straat en leveren mede door hun onaangepaste gedrag en alcohol- en drugsgebruik op straat een substantiële bijdrage aan de door burgers ervaren overlast. Het van de straat halen van deze categorie veelplegers zal een forse bijdrage kunnen leveren aan de doelstelling van het veiligheidsbeleid:

het verminderen van criminaliteit en overlast en verbeteren van de veiligheid.

Met het over één kam scheren van overlastveroorzakers en veelplegers gaat in het casus-overleg veel tijd en energie verloren aan zaken die niet bijdragen aan het doel van de veelplegeraanpak, het verminderen van de recidive. Als ze worden veroordeeld zal dit vooral korte gevangenisstraffen opleveren waarin de tijd te kort is om een gedragsverandering in gang te

probleem. Rechters beschouwen de maatregel als een ultimum remedium. In de vordering van de officier van justitie zal de noodzaak deze maatregel op te leggen, moeten worden onderbouwd. Hierbij zal in ieder geval moeten worden aangetoond dat de verdachte een zeer actieve veelpleger is die de afgelopen jaren reeds driemaal voor een gevangenisstraf is veroordeeld. Het gebruik van een juiste definitie is daarbij essentieel. <<

Overlastveroorzakers komen niet in aanmerking voor een dwangtraject als de ISD

zetten. Zo blijven zij de draaideurcliënten die ze vaak al jaren zijn. Ook voor drangvarianten zullen zij niet snel kiezen gezien de geringe strafdreiging van de (gestapelde) APV-overtredingen en hun vaak beperkte gevoeligheid voor straf. Voor deze categorie zal een apart traject moeten worden bewandeld, bijvoorbeeld een vorm van intensieve bemoeizorg. Indien mogelijk kan worden gestart met opname op grond van de Wet Bopz (bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen). Na ontslag uit een psychiatrische instelling zou, evenals bij (zeer actieve) veelplegers wordt nagestreefd, nazorg moeten worden aangeboden.

Veelplegers krijgen, conform de Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers, van het openbaar ministerie vaak langere gevangenisstraffen opgelegd. De instroom in de ISD is echter nog beperkt, omdat slechts een beperkt deel van de verdachten een ISD-maatregel krijgt opgelegd. De ISD-cellen die voor hen beschikbaar zijn, zijn eind 2005 voor de helft bezet. Tot nu toe is de volledige ISD-capaciteit in vrijwel geen enkele gemeente benut.

Er doen zich structurele knelpunten voor bij de uitvoering van de veelplegeraanpak. Een belangrijk knelpunt is het onvermogen van veel lokale aanpakken om de dossiers over veelplegers volledig en actueel te krijgen. Dat is voor het opleggen van een ISD-maatregel een

WWW

Het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd – *Lokale aanpak zeer actieve veelplegers: justitieel traject*, J. Snippe, C. Ogier en B. Bieleman. Groningen, Rotterdam, INTRAVAL, 2006 – is te downloaden van de website van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum: www.wodc.nl

In het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* uit 2002 wordt in de aanpak van criminaliteit het accent gelegd op twee doelgroepen: risicojongeren en stelselmatige daders, “ook wel veelpleger, meerpleger, draaideurcrimineel of persistente crimineel genoemd” (p. 22). De omvang van de groep veelplegers – personen tegen wie in hun gehele criminele loopbaan meer dan 10 processen-verbaal wegens een misdrijf zijn opgemaakt – wordt aan de hand van onderzoek van het korps Landelijke Politiediensten (*Veelplegers in Nederland*, M. Grapendaal en W. van Tilburg, 2002) geschat op 18 000 à 19 000 personen, die jaarlijks ongeveer 20 procent van de geregistreerde criminaliteit voor hun rekening nemen. Een andere groep verdachten, de zogeheten meerplegers (ongeveer 60 000 personen, zegge en schrijf 38 procent van de totale daderpopulatie) wordt verantwoordelijk gehouden voor 40 procent van de jaarlijkse geregistreerde criminaliteit. Op het conto van beide groepen kan dus steeds zo’n 60 procent van de geregistreerde criminaliteit worden geschreven.

Het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* is te downloaden van de websites van de ministeries van Justitie en BZK, achtereenvolgens www.justitie.nl en www.minbzk.nl

De aanpak van veelplegers wordt uitgewerkt in de zogenoemde beleidsbrief veelplegers van 20 mei 2003 aan de Tweede Kamer. Daarin zet minister van Justitie Donner de uitgangspunten van een intensievere aanpak van veelplegers uiteen. De teugels worden aangehaald om de samenleving beter te kunnen beschermen tegen de overlast van veelplegers; daarvoor moet de vicieuze cirkel van opsluiten-vrijlaten-veroordelen-opsluiten worden doorbroken.

De nieuwe aanpak kent drie doelen: (1) voorkomen dat risicojongeren uitgroeien tot veelpleger (2) door effectieve sancties zorgen dat jeugdigen stoppen met het veelplegen; (3) meerderjarige veelplegers worden met vrijheidsbeneming langer van de straat gehaald. (De problematiek heeft in ieder geval de woordenschat verrijkt met een nieuw werkwoord: veelplegen. Waar het zelfstandig naamwoord veelpleger met opnemings in het Groene Boekje (editie 2005) officieel is erkend, geldt dat voor het werkwoord nog niet.)

Om veelplegers voor langere tijd op non-actief te kunnen stellen, vergt wel een omslag van een zaaksgerichte aanpak naar een persoonsgerichte aanpak, aldus de brief – het gehele criminele verleden moet in kaart worden gebracht in plaats van dat vervolgd wordt op basis van afzonderlijke delicten. Daarnaast richt het beleid zich niet op de voltallige groep veelplegers (volgens schattingen van de KLPD dus 18 000 à 19 000 veelplegers per jaar), maar op de zeer actieve veelplegers, die in het recente verleden het meest frequent delicten hebben gepleegd (4000 à 5000 personen). Voor deze groep worden 1000 specifieke plaatsen bestemd in penitentiaire inrichtingen. Met de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) zijn daders maximaal voor twee jaar achter de tralies – en uit de running. Meerderjarige veelplegers worden in het huis van bewaring gescreend door het gevangeniswezen en de reclassering of er aanknopingspunten zijn voor gedragsverandering dan wel of zij met een beperkt regime ‘alleen’ worden opgesloten. Voor bijzondere groepen veelplegers, te weten de verslaafde en/of psychisch gestoorde veelplegers, zijn vanuit de verslavingszorg interventies voorhanden – denk aan Triple Ex (na afloop van het programma zijn deelnemers volgens doelstellingen van het programma ex-verslaafd, ex-crimineel en ex-werkloos; en kunnen weer deelnemen aan de samenleving). Bij de behandeling van de harde kern van jeugdige veelplegers is al ervaring opgedaan met een persoonsgerichte aanpak, bijvoorbeeld bij inrichtingen zoals Den Engh en Glen Mills; dergelijke plaatsen worden uitgebreid, meldt de brief. Bij de aanpak van veelplegers staat een trajectmatige benadering voorop. Dat betekent dat veelplegers al in een vroeg stadium als zodanig worden onderkend, hetgeen een goede registratie bij de politie vergt. Snelle en consequente bestraffing van jeugdige veelplegers wordt in een casusoverleg bepaald.

Meerderjarige veelplegers worden gescreend, om te bepalen of er energie moet worden gestoken in gedragsverandering. Voor veelplegers die nog niet in een ISD kunnen worden geplaatst zijn er voldoende penitentiaire inrichtingen voorhanden. Er moet ook goede nazorg zijn.

De beleidsbrief is als Tweede Kamerstuk te downloaden van www.overheid.nl (vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 1) en van de website van het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*:

www.veiligheidsprogramma.nl

Daar is ook de beleidsbrief te downloaden die in september 2003 naar de gemeenten is gezonden over de veelplegerproblematiek. Daarin wordt het overheidsbeleid toegelicht.

Welke vorderingen de veelplegeraanpak maakt, valt te lezen in de voortgangsrapportage van oktober 2006 over de uitvoering van het veiligheidsprogramma. De ISD-maatregel wordt bijvoorbeeld steeds vaker opgelegd tegen veelplegers. De grootste instroom van veelplegers vindt plaats in de drie grote steden: Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

De voortgangsrapportage is te downloaden van de website van het veiligheidsprogramma:

www.veiligheidsprogramma.nl

Op verschillende plekken in het land is men druk bezig om bij veelplegers de duimschroeven aan te draaien. De steden doen dat op hun eigen wijze, met hun eigen accenten.

Amsterdam schermt met *ketenunits* in ieder politiedistrict, waarin voor de aanpak van veelplegers en jeugdcriminaliteit relevante organisaties zijn verenigd. Denk aan het openbaar ministerie, de gemeente, politie, Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Halt, Stichting Reclassering Nederland, verslavingszorg, Leger des Heils (dak- en thuislozen) en de GG&GD. Bij minderjarigen die voor het eerst met de politie in aanraking komen (first offenders) wordt gekeken of er achterliggende problemen zijn, bijvoorbeeld in de gezinssituatie of op school. Bij recidive wordt een straf gecombineerd met deelname aan het project Nieuwe Perspectieven, dat risicojongeren een intensieve begeleiding biedt om ze op het rechte spoor te krijgen. Jongeren die dan toch nog ontsporen, belanden bij de rechter en krijgen met een combinatie van straf en zorg te maken volgens een van tevoren opgesteld scenario. Ook bij de volwassen veelplegers wordt zo goed en zo kwaad als het gaat rekening gehouden met de individuele omstandigheden. Veelplegers die iets willen doen aan de oorzaken van hun criminele gedrag (bijvoorbeeld bij verslavingsproblemen) komen in aanmerking voor (verplichte) behandeling in combinatie met hun straf. Zie voor meer informatie: www.eenveiligamsterdam.nl

De benadering van de veelplegerproblematiek is soms ludiek: in het Amsterdamse Regioproject Veelplegers worden agenten op allerlei manieren geattendeerd op veelplegers: met behulp van een kaartspel (met foto's en symbolen die informatie geven over de veelpleger) en placemats in het bedrijfsrestaurant van de politie met gegevens over aangehouden veelplegers. De bedoeling is dat de veelpleger zo dicht op de huid wordt gezeten door de politie, dat hij zich daar ongemakkelijk bij voelt en "stopt met veelplegen". Dat gebeurt op verschillende manieren: het opzichtig volgen van zakkenrollers met een videocamera in de aanslag, het sturen van een Ansichtkaart op de verjaardag van een veelpleger, en het afleggen van huisbezoekjes bij veelplegers. Voor meer informatie over de veelplegeraanpak van de Amsterdamse politie: www.veiligheidsprogramma.nl

In Den Haag is speciaal voor veelplegers het 'supersnelrecht' ingevoerd, om veelplegers die op de Haagse top 500-veelplegerslijst staan, na het plegen van een delict op stel en sprong het strafrechtelijke traject in te kunnen loodsen. Ieder wijkbureau bekommert zich om zijn eigen top 10 van veelplegers. Na iedere volgende overtreding wacht de veelpleger een hogere straf. De meest problematische daders kunnen voor maximaal twee jaar worden geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD).

Elke veelpleger wordt 'geadopteerd' door een wijkagent en heeft zijn eigen casemanager bij de reclassering. De laatste maakt een behandelplan waarvoor de veelpleger eerst op diverse leefgebieden binnenstebuiten wordt gekeerd, zoals scholing, psychische en lichamelijke gezondheid en sociale omstandigheden. Deze screening wordt vaak gebruikt voor een advies aan de rechter om de meest aangewezen straf te kunnen bepalen. Tijdens de straf biedt de reclassering behandeling en (verslavings)zorg aan de dader. Na afloop van de gevangenisstraf helpt de gemeente de veelpleger om zijn leven weer op orde te brengen, door hulp te bieden bij (het aanvragen van) een uitkering, schuldsanering, huisvesting (begeleid wonen) en werk. In het begeleid-wonenproject Remise leren verslaafde veelplegers praktische vaardigheden zoals een maaltijd bereiden en met geld omgaan. Daarna kunnen zij terecht in een zogeheten omklapwoning van een woningcorporatie. Levert dit geen problemen op dan wordt de woning na verloop op hun naam gesteld. Zie: www.denhaag.nl

In Rotterdam wordt gewerkt met de persoonsgebonden aanpak (PGA), die zich richt op groepen stelselmatige daders zoals overlastgevende en zorgmijdende verslaafden. Het uitgangspunt daarbij is dat deze daders niet tussen de wal en het schip vallen maar in een hulpverleningstraject belanden, of strafrechtelijk worden vervolgd of met een combinatie van beide te maken krijgen. Rotterdam hanteert ook een aparte categorie veelplegers van *geweldsmisdrijven*. Daarbij gaat het om personen tegen wie meer dan tien processen-verbaal wegens een geweldsmisdrijf zijn opgemaakt én om personen die in de laatste vijf jaar drie keer voor een geweldsmisdrijf zijn *veroordeeld*. Voor meer informatie: www.rotterdamveilig.nl

Andere praktijkvoorbeelden, ook van *nazorgtrajecten* voor veelplegers zijn te vinden op: www.veiligheidsprogramma.nl

In Dordrecht zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt waarin gemeente, politie, openbaar ministerie, justitiële en hulpverleningsorganisaties zich verplichten nazorg te bieden aan veelplegers op zeven terreinen:

- 1 identiteitspapieren;
- 2 huisvesting;
- 3 arbeid/inkomen;
- 4 onderwijs;
- 5 zorg;
- 6 schuldhulpverlening;
- 7 dagbesteding.



IJVERIGE DELINQUENTEN

Feiten uit de Monitor Veelplegers

Om ontwikkelingen rondom jeugdige en volwassen veelplegers secuur te kunnen volgen, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) de Monitor Veelplegers ontwikkeld. *Nikolaj Tollenaar* doet een greep uit de meest recente bevindingen.

Veelplegers in Den Haag hebben hun eigen wijkagent én casemanager van de reclassering, die de veelpleger op diverse leefgebieden doorlicht – zoals scholing, geestelijke gezondheid en sociale omstandigheden / foto: Inge van Mill.

Tabel 1> Aantal zeer actieve volwassen veelplegers in de peiljaren 2003-2004

	31-12-2003	31-12-2004	Toename (abs.)	Toename (%)
Bevolking	12 654 365	12 707 935	53 570	0,4
Verdachtenpopulatie	188 885	201 635	12 750	6,8
Zeer actieve veelpleger	5 899	6 068	169	3,3

Tabel 2> sociaaleconomische kenmerken van zeer actieve veelplegers; 2004 (in procenten)

	cohort 2004
Opleidingsniveau (%)	
Geen (vervolg)onderwijs	19,2
Lager vervolgonderwijs zonder diploma	37,9
LBO, (M)ULO of MAVO	18,5
HAVO/VWO/MBO/HBO/WO	9,3
Arbeidspositie (%)	
Werkloos/arbeidsongeschikt	80,5
Los/vast werk	5,6
Heeft werk	0,7
Schoolgaand	1,2
Overig/onbekend	12,0
Aard problematiek (%)	
Verslaving	72,4
Geestelijke gezondheid	37,6
Huisvesting	42,6

door Nikolaj Tollenaar

De auteur is onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

In opdracht van het ministerie van Justitie brengt het WODC jaarlijks de aard en de omvang van de veelplegerpopulatie in kaart. Het in kaart brengen van de aard en omvang van zowel jeugdige als volwassen veelplegers, is een belangrijke doelstelling van de monitor. Die richt zich verder op: (1) het inzichtelijk maken van de in- en uitstroom van deze groepen in het politieapparaat en de justitieketen en; (2) het inventariseren van de interventies die politie en justitie bij veelplegers plegen. In een recente factsheet (N. Tollenaar, S. el Harbachi, R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts en M. Blom) worden de resultaten van de jongste recidivestudie samengevat. Hieronder wordt een aantal

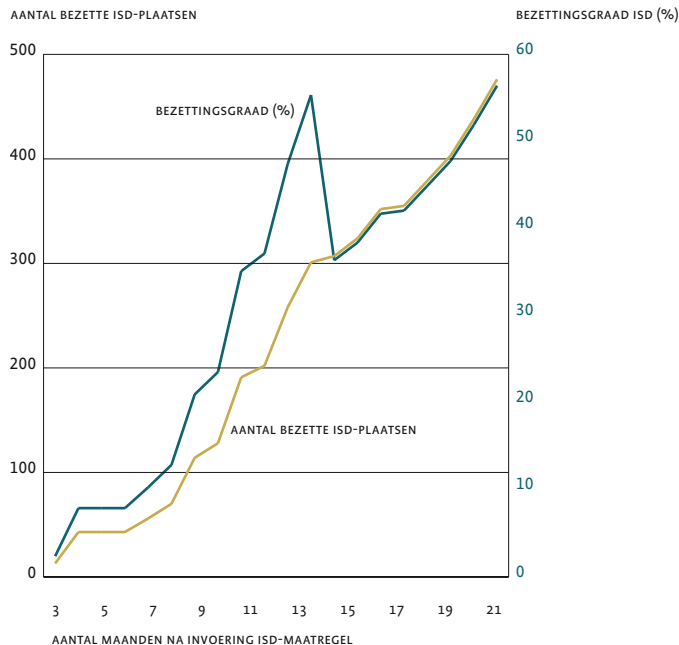
bevindingen omtrent (volwassen) veelplegers die zich het meest profileren – zogenoemde zeer actieve volwassen veelplegers – op een rij gezet.

Tabel 1 laat zien welke aantallen zeer actieve volwassen veelplegers (ZAVP's) er in 2003 en 2004 in de politiebesteden werden aangetroffen. Met deze groep worden personen van 18 jaar of ouder bedoeld tegen wie over een periode van 5 jaren – waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt – meer dan 10 processen-verbaal (pv's) zijn opgemaakt, waarvan ten minste een in het peiljaar.

We zien dat het aantal ZAVP's sterker is gestegen dan het aantal volwassenen in de bevolking, maar minder dan de groei van de verdachtenpopulatie.

Tabel 2 laat de verdeling zien van enkele sociaaleconomische kenmerken van veelplegers

Figuur 1> Bezette plaatsen en bezettingsgraad van de ISD-plaatsen in 2005 en 2006



uit 2004 die bij de reclassering zijn geregistreerd: het opleidingsniveau, de arbeidspositie en de aard van de problematiek. De groep uit 2003 wordt niet weergegeven omdat deze nauwelijks op deze kenmerken verschilt van 2004. Het blijkt dat 57 procent van de ZAVP's die ook in 2004 actief was, geen diploma middelbaar onderwijs heeft. Vier op de vijf van hen heeft geen werk, ruim twee derde heeft verslavingsproblemen, ruim een derde kampt volgens de reclassering met psychische problemen en bij 43 procent is sprake van een huisvestingsproblematiek.

Sinds 1 oktober 2004 is het mogelijk om veelplegers een ISD-maatregel op te leggen. De veelpleger wordt dan voor maximaal 2 jaar geplaatst in een 'inrichting voor stelselmatige daders'. In 2005 waren er 544 ISD-plaatsen beschikbaar; vanaf 2006 zijn er in totaal 844 plekken beschikbaar. In de figuur worden de absolute aantallen en de percentages bezette ISD-plaatsen in de tijd afgebeeld. Tweeëntwintig maanden na invoering van de maatregel blijkt dat iets meer dan de helft van de beschikbare capaciteit is gevuld. Er is dus nog sprake van onderbenutting van de ISD-capaciteit. <<

WWW

Monitor veelplegers. Samenvatting van de resultaten, N. Tollenaar, S. el Harbachi, R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts en M. Blom, WODC, 2006. De factsheet is te downloaden van de website van het WODC: www.wodc.nl

BRAVE BURGERS?

Ijtingsonderzoek naar justitiecontacten van Nederlandse mannen

De mate van succes na een justitiële interventie wordt in onderzoek vaak afgelezen aan de recidive. Maar is het realistisch om te verwachten dat ex-justitiabelen helemaal 'clean' blijven? Dat zij braver worden dan de gemiddelde Nederlander? Een vergelijking tussen een groep delinquenten van een justitiële jeugdinrichting en een groep even oude burgers, waarbij van beide de justitiecontacten lange tijd worden gevolgd, plaatst de recidive in perspectief.

door Victor van der Geest, Miriam Langendoen en Catrien Bijleveld

Victor van der Geest is werkzaam als junior onderzoeker bij het NSCR te Leiden, Miriam Langendoen is masterstudent criminologie aan de VU in Amsterdam en doet haar scriptie-onderzoek bij het NSCR, Catrien Bijleveld is werkzaam als senior onderzoeker bij het NSCR.

Recidive wordt vaak afgezet tegen nul. De verwachting dat delinquenten na behandeling volstrekt 'clean' blijven is misschien niet helemaal reëel. Ook in een doorsnee van de Nederlandse bevolking zitten immers personen met een registratie in de justitiële documentatie.

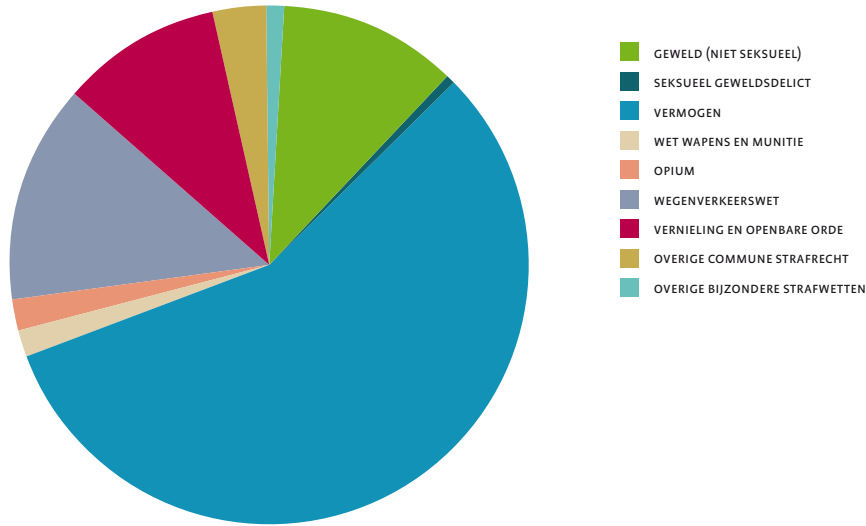
Ook in een doorsnee van de Nederlandse bevolking zitten immers personen met een registratie in de justitiële documentatie

Met andere woorden, als we recidive waarderen, zouden we dan daarvoor eigenlijk niet moeten kijken wat een *gemiddeld delinquentieniveau* is? En waar bevinden delinquenten zich dan – niet

ten opzichte van nul, maar ten opzichte van dat niveau dat gemiddeld gesproken mag worden verwacht? Deze vraag stelden wij naar aanleiding van een recidive-onderzoek onder ex-bewoners van justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). In het vorig jaar verschenen onderzoek *Delinquentie na behandeling*, dat is uitgevoerd op het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), is beschreven of

Sommige jongens gaan één keer in de fout, andere jongens wel vijftig keer

jongeren na behandeling in een jeugdinrichting (opnieuw) in contact komen met justitie. Er worden 270 jongens gevolgd die begin jaren negentig, na residentiële behandeling in verband met een civiel- of strafrechtelijke plaatsing, een justitiële jeugdinrichting (Jongerenhuis Harreveld) verlaten. Registraties van justitiecontacten zijn opgevraagd bij de Centrale Justitiële Documentatie (CJD) van het ministerie van Justitie en over een periode van gemiddeld 12,5 jaar na uitstroom in kaart gebracht. 85 procent van alle jongens pleegt na ontslag een (of meer) delict(en). Daarvan heeft bijna de helft

Figuur 1> Harreveld-groep: procentuele verdeling naar aard over alle 3795 delicten


het eerste justitiecontact al binnen één jaar na ontslag.

Wat betekent deze uitkomst? Een te oppervlakkige interpretatie ligt op de loer. Delicten variëren van lichte delicten, zoals te hard rijden of illegaal uitrijden van mest, tot zware delicten zoals moord en doodslag. Er zijn ook grote verschillen in frequentie. Sommige jongens gaan één keer in de fout, andere jongens wel vijftig keer. Ruim een op de drie kwalificeert blijvend als veelpleger. Daarnaast speelt de lange observatietijd een belangrijke rol. Hoe langer de observatie, hoe hoger de recidive. Recidive is immers cumulatief en onomkeerbaar. Toch is het niet zo dat alle jongens die crimineel zijn altijd op het slechte pad blijven: ongeveer een op de zes jongens stopt met het plegen van delicten.

Hoe langer de observatie, hoe hoger de recidive

CONTROLEGROEP

Op basis van het NSCR-rapport *Delinquentie na behandeling* is een controlegroep samengesteld van 270 aselect gekozen Nederlandse mannen. De controlemannen zijn exact gematcht op leeftijd; zij zijn dus precies even oud als de in JII Harreveld behandelde mannen. Vervolgens is voor deze controlemannen over een even lange periode als voor de Harreveld-mannen de justitiële documentatie opgevraagd. Vrijspraken

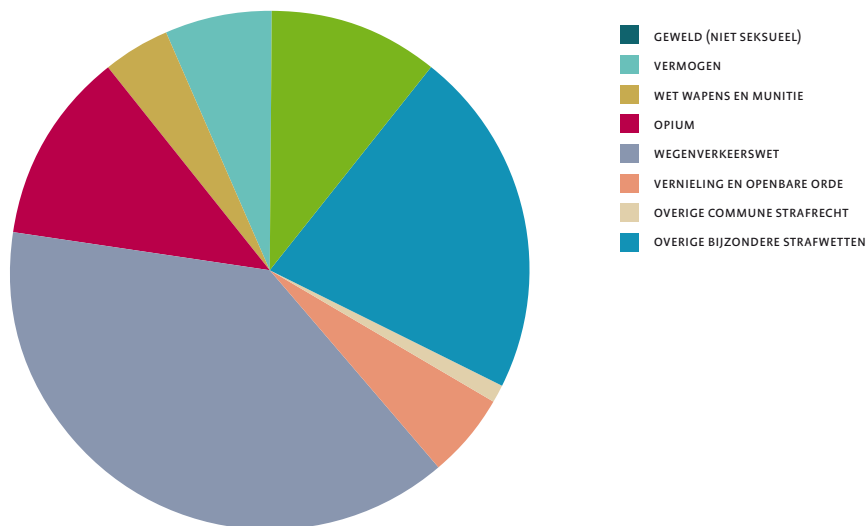
en technische sepots worden bij beide groepen niet meegeteld. De justitiecontacten van de Harreveld-bewoners en de controlemannen zijn vervolgens vergeleken op vier aspecten, te weten:

- 1 het vóórkomen van justitiecontacten;
- 2 de hoeveelheid oftewel het volume van die contacten;
- 3 de aard van die justitiecontacten;
- 4 de snelheid waarmee die justitiecontacten intreden.

De Harreveld-groep is over een periode van 12,5 jaar na uitstroom gevolgd. Hoeveel procent van de mannen in de controlegroep heeft in dezelfde periode een registratie opgelopen in de justitiële documentatie? Bijna een op de vier, ofwel 24 procent. Het aantal delinquenten binnen de Harreveld-groep is dus 3,5 keer zo groot. Terwijl er 3,5 keer zoveel 'recidivisten' in de Harreveld-groep zijn als in de controlegroep, is het totale aantal delicten dat de Harreveld-mannen over gemiddeld 12,5 jaar plegen ruim 20 keer zo groot als in de controlegroep. De Harreveld-groep bevat dus niet alleen meer personen die contact oplopen met justitie, maar deze personen zijn ook actiever.

TYPEN DELICTEN

Wanneer we de delicten uitsplitsen naar aard dan ontstaan Figuur 1 en 2. We doen dit met opzet niet op persoonsniveau, omdat één dader vaak meerdere soorten delicten heeft gepleegd. Wat we zien is de proportie van een type delict

Figuur 2> Controlegroep: procentuele verdeling naar aard over alle 173 delicten


binnen het totale aantal delicten door de groep gepleegd. De patronen binnen de twee groepen zijn redelijk vergelijkbaar, op drie opvallende verschillen na. In vergelijking tot de Harreveld-groep, is een relatief groot deel van de delicten bij de controlegroep Wegenvoerwetdelicten (WVW) en delicten uit de bijzondere strafwetten. De misdrijven die vallen onder bijzondere strafwetten zijn vaak gerelateerd aan het hebben van een bedrijf.

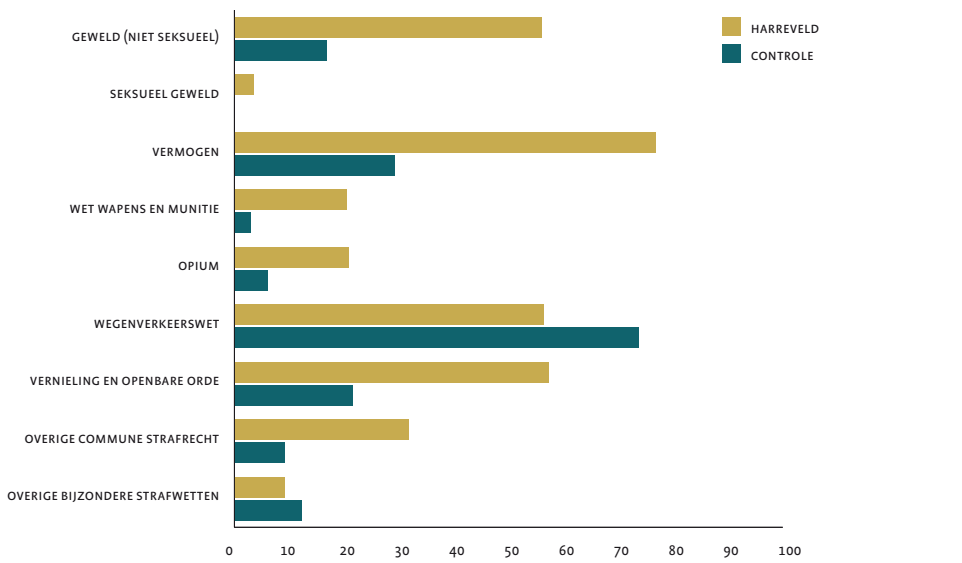
Een tweede verschil is dat het aantal vermogensdelicten in de Harreveld-groep naar verhouding juist weer beduidend groter is. Het zou kunnen zijn dat de Harreveld-groep economisch afhankelijk is van deze vorm van delinquentie, terwijl dat in de controlegroep niet zo is. Het is daarbij overigens belangrijk op te merken dat het grote aantal vermogensdelicten in de Harreveld-groep ervoor zorgt dat de proporties van andere typen delicten 'verkleind' worden. De hogere proporties WVW en bijzondere strafwetten bij de controlegroep moeten dus niet zo worden geïnterpreteerd als dat de controlegroep meer van dat soort delicten zou plegen: in absolute zin doen zij dat zelfs minder. Binnen het totale volume in de controlegroep zijn het echter wel tamelijk prominente delicten.

Een derde verschil is dat in de controlegroep proportioneel meer Opiumwet-delicten voorkomen. Dit is opvallend voor een anderszins

iets 'bravere' groep. Nadere inspectie van de gegevens laat zien dat het in het kleine aantal gevallen dat dit betreft, vooral om wietplantages en de bereiding of verkoop van drugs gaat. De delinquent als ondernemer dus.

Een opvallende overeenkomst is overigens het deel van het totale volume aan justitiecontacten dat bij beide groepen uit geweldsdelicten bestaat. Kijken we echter naar de daders, dan zien we dat er wel degelijk verschillen zijn. In de controlegroep is 1 op de 25 mannen dader van een geweldsdelict. Dit is zoals verwacht veel minder dan in de Harreveld-groep, waarvan de helft op enig moment een geweldsdelict heeft gepleegd. Omdat de Harreveld mannen zoveel vermogensdelicten plegen, drukken zij het grote aantal geweldsdelicten echter proportioneel bijna naar het controlegroepniveau.

Figuur 3 laat zien wat er gebeurt als we de verdeling van de aard van de delicten op persoonsniveau bekijken. Elk percentage is gelijk aan het deel van de delinquenten, dat het betreffende delict heeft gepleegd. Doordat daders vaak meerdere soorten delicten hebben gepleegd, geldt voor beide groepen dat de staven bij elkaar ruim boven de 100 procent uitkomen. Nu is goed te zien dat een meerderheid van de delinquenten in de controlegroep de Wegenvoerwet heeft overtreden, terwijl er bij een meerderheid van de delinquenten in de Harreveld-groep sprake is

Figuur 3> Histogram relatieve frequentie delinquente respondenten

van gewelds- of vermogensdelinquentie. Hoewel we eerder zagen dat er proportioneel meer Wegenverkeerswetdelicten worden gepleegd door de controlegroep, is er tussen de percentages WVV-delinquenten in beide groepen opvallend weinig verschil. Dat betekent al met al dat de WVV-overtreders binnen de controlegroep in vergelijking tot daders van andere delicten in de controlegroep veel actievere daders zijn dan die in de Harreveld-groep.

RESISTENTIE

Behalve de typen delicten hebben we ook de snelheid waarmee de personen in de Harreveld-groep en de controlegroep in contact komen met justitie met elkaar vergeleken. Bij de Harreveld-groep zien we dat recidive snel intreedt: na iets meer dan een jaar heeft de helft van diegenen die gaan recidiveren dat al gedaan. Na ongeveer tien jaar treedt een zekere 'resistentie' in, in die zin dat de kans steeds kleiner wordt dat mannen die dan nog niet gerecidiveerd hebben, dat nog zullen gaan doen: er komen bijna geen nieuwe recidivisten meer bij. Bij de controlegroep is het verloop veel geleidelijker dan bij de Harreveld-groep. Het duurt zes jaar tot de helft van de uiteindelijke 'recidivisten' zich heeft gemanifesteerd. Recidive treedt dus langzamer in. Tevens zien we geen resistentie: ieder jaar blijven er nieuwe recidivisten bijkomen.

IJKING

Wat hebben we nu van deze analyses geleerd? Ten eerste dat als men zou verwachten dat jongeren na behandeling helemaal clean blijven, men dan zou verwachten dat delinquenten nog braver worden dan de gemiddelde Nederlander. Strevenswaardig maar misschien niet realistisch. Ten tweede dat er weliswaar een fors verschil is in volume tussen voormalig bewoners van een JJI en een doorsnee van de Nederlandse bevolking,

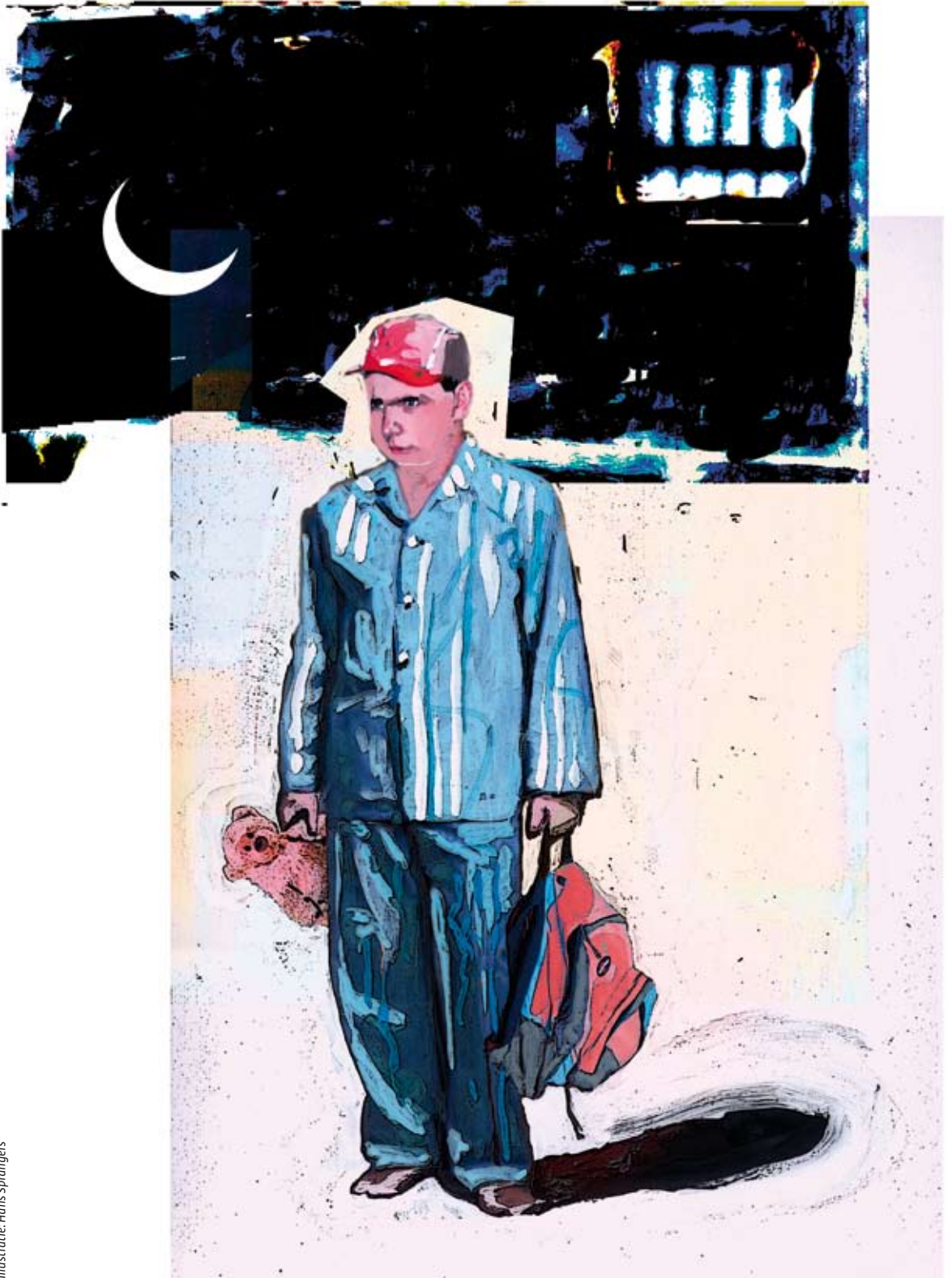
Een soortgelijke ijking zou in vervolgonderzoek op grotere schaal moeten worden uitgevoerd, om ook bij andere recidiveonderzoeken als vergelijking te kunnen dienen

maar dat er in de patronen van die delinquentie ook een opvallende gelijkheid zit. Voor de verschillen die we wel zien zijn verklaringen te verzinnen die we in vervolgonderzoek willen toetsen. De verschillen en overeenkomsten laten daarmee zien dat een vergelijking tussen delinquenten en doorsnee burgers waardevol is. Een soortgelijke ijking zou in vervolgonderzoek op grotere schaal moeten worden uitgevoerd, om ook bij andere recidiveonderzoeken als vergelijking te kunnen dienen.



Illustratie: Hans Sprangers

In meer algemene zin is het opvallend hoe sterk in criminologisch Nederland de aandacht uitgaat naar delinquenten. De mate waarin de schattingen van de criminologen uiteenlopen spreekt wat dat betreft boekdelen. We weten en meten steeds beter hoe het delinquenten na justitiële interventies vergaat, maar we meten niet en we weten niet hoe delinquent de doorsnee burger is. En wie van de criminologische onderzoekers maakte nou de beste schatting van het delinquentieniveau van de controlemannen? Een onderzoekster die extrapoleerde van het delinquentieniveau van de vrienden van haar 17-jarige zoon – en de delicten waarvoor zij wel en niet tegen de lamp liepen. <<



Illustratie: Hans Sprangers

Brede toepassing van nachtdetentie stagneert

BROMMEN IN DE NACHT

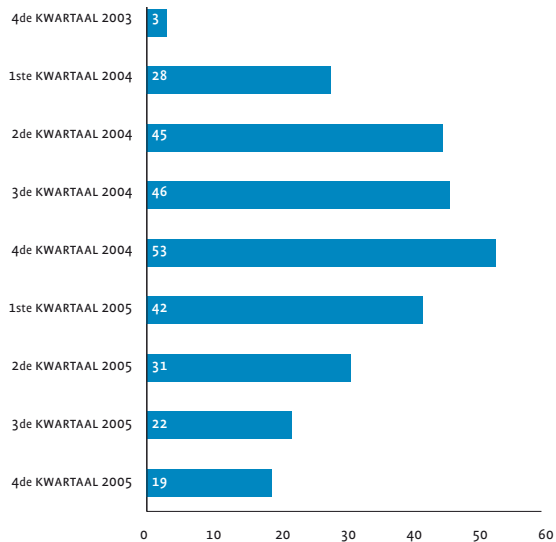
Om te voorkomen dat delinquente jongeren in voorlopige hechtenis hun band met de samenleving verliezen, bestaan maatregelen zoals nachtdetentie. Daarbij verblijven zij 's nachts en in het weekend in detentie en kunnen zij overdag naar school blijven gaan, of een andere vorm van dagbesteding volgen. Waarom vindt zo'n fraai instrument in de praktijk weinig weerklank?

door **Joost Bos, Saskia Dekkers, Sanne Hissel en Ger Homburg**

De auteurs zijn werkzaam bij Regioplan
Beleidsonderzoek te Amsterdam.

Het jeugdstrafrecht heeft naast de algemene doelen van het strafrecht – herstel van de rechtsorde en verhogen van de veiligheid – de opvoeding van de jeugdige als belangrijk doel. De straf van de jeugdige moet daarom zo veel mogelijk pedagogisch worden ingericht. In dit licht is een wetsvoorstel ingediend dat de mogelijkheden moet vergroten om het gedrag te beïnvloeden van jeugdigen die een of meer strafbare feiten hebben gepleegd. Het belang van de opvoedende functie in het jeugdstrafrecht dringt ook door in de *voorlopige hechtenisfase*. Daar geldt de onschuldpresumptie: de jeugdige is onschuldig tot zijn schuld is bewezen. In de voorlopige hechtenis, die meestal wordt opgelegd om recidive te voor-

komen, mogen geen maatregelen worden toegepast die overwegend bestraffend zijn of die anderszins de indruk wekken dat de jeugdige als een veroordeelde wordt behandeld. De vrijheidsbeperking in de voorlopige hechtenisfase biedt wél aanknopingspunten voor maatregelen die op de opvoeding van de jeugdige zijn gericht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de individuele trajectbegeleiding voor hardkernjongeren (ITB-HK) als bijzondere voorwaarde voor schorsing van de voorlopige hechtenis. Andere bijzondere voorwaarden met een pedagogische doelstelling zijn: het volgen van onderwijs, invulling van de vrije tijd, stage lopen bij een bedrijf of organisatie, vrijwilligerswerk, arbeidstoeleiding of -training, begeleiding en toezicht door de jeugdreclassering, urinecontrole en controle op de gemaakte afspraken.

Figuur 1> Instroom nachtdetentie vierde kwartaal 2003 t/m vierde kwartaal 2005 (N=289)


Naast deze maatregelen is er nachtdetentie, een modaliteit van voorlopige hechtenis, die inhoudt dat jongeren in de voorlopige hechtenisfase 's avonds, 's nachts en in het weekend binnen een justitiële jeugdinstelling (JJI) verblijven. Overdag krijgen de jongeren de gelegenheid om naar school (of een andere dagbesteding) te blijven gaan. Hiermee wordt voorkomen dat de voorlopige hechtenis de banden met school te zeer schaadt. Daardoor zou de afstand tot de samenleving groter worden en het risico op recidiveren toenemen. Doordat jeugdigen op steeds jongere leeftijd strafbare feiten plegen, komt het vaker voor dat de voorlopige hechtenis de opleiding onderbreekt. Om dit te voorkomen wordt de voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten van ernstige delicten daarom, misschien vaker dan wenselijk is, geschorst. Nachtdetentie voorziet in de mogelijkheid om jongeren wel te detineren, maar toch de band met hun omgeving, en vooral de school, te laten behouden.

Aanvankelijk is nachtdetentie, in experimentele vorm, in de arrondissementen Amsterdam en Rotterdam uitgevoerd. Na een positief oordeel over dit experiment in 2001 (*Evaluatie Nachtdetentie*, J. Bos en M. Mehcziz) is in 2003 tot (gefaseerde) landelijke invoering besloten: nachtdetentie kan inmiddels in elf justitiële jeugdinstellingen worden uitgevoerd.

In 2006 bleek uit de registratie van de dienst Justitiële Inrichtingen dat de landelijke instroom van jongeren in nachtdetentie, na een aanvankelijke toename, stagneerde. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft daarom onderzoek laten uitvoeren naar de toepassing van nachtdetentie en naar de oorzaken van de achterblijvende ontwikkeling. In dit artikel gaan we in op enkele uitkomsten en op de toekomst van nachtdetentie.

DOELGROEP EN CRITERIA

Om voorlopige hechtenis in nachtdetentie te mogen doorbrengen, moeten jongeren over een goed lopende schoolgang, opleiding, baan of dagbesteding beschikken. Deze dagbesteding moet, in verband met het dagelijks vervoer tussen JJI en dagbesteding, in de buurt van de JJI zijn gesitueerd. De jongeren moeten zich (kunnen) houden aan de voorwaarden van het nachtdetentieregime, zoals het niet plegen van nieuwe strafbare feiten. Daarom komen jongeren waarvoor geldt dat er ernstig gevaar is voor vlucht of recidive, niet voor nachtdetentie in aanmerking. Jongeren die een dermate ernstig delict hebben gepleegd dat er sprake is van een geschokte rechtsorde of van een te verwachten substantiële reststraf, na aftrek van de voorlopige hechtenis, komen evenmin in aanmerking voor nachtdetentie. Ook

wanneer jongeren een vreemdelingrechtelijke status hebben, met perspectief op uitzetting of uitlevering, worden ze uitgesloten van nachtdetentie. Wanneer jongeren door contacten met anderen het opsporingsonderzoek kunnen bemoeilijken, mogen ze ook geen nachtdetentie

Om voorlopige hechtenis in nachtdetentie te mogen doorbrengen, moeten jongeren over een goed lopende schoolgang, opleiding, baan of dagbehandeling beschikken

opgelegd krijgen. Ten slotte gelden beperkingen door de rechter-commissaris als contra-indicatie. Als jongeren in nachtdetentie komen, blijft de JJI verantwoordelijk, ook tijdens hun verblijf op school (of andere dagbesteding). Het is de bedoeling dat de jongeren begeleid tussen JJI en dagbesteding reizen, bijvoorbeeld met een busje van de inrichting.

INSTROOM

Na een aanloopperiode is de instroom in nachtdetentie in 2004 op gang gekomen. In de loop van 2005 liep de instroom echter weer terug (figuur 1).

WWW

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel – *Nachtdetentie voor jeugdigen in de voorlopige hechtenisfase*, J. Bos, S.C.E.M. Hissel, S. Dekkers en G.H.J. Homburg, Amsterdam, Regioplan, 2006 – is te downloaden van www.regioplan.nl

Van dezelfde website is de evaluatie uit 2001 te downloaden: *Evaluatie Nachtdetentie*. J. Bos en M. Mehcz, Amsterdam, Regioplan, 2001.

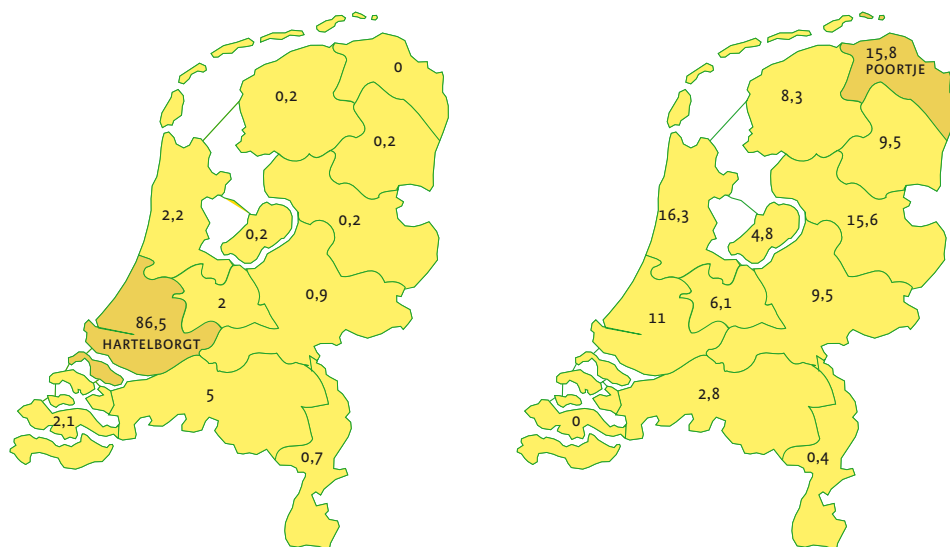
Het wetsvoorstel dat het eenvoudiger moet maken om het gedrag te beïnvloeden van jeugdigen die een of meer strafbare feiten hebben gepleegd, is als Kamerstuk (vergaderjaar 2005-2006, 30 332, nr.3) te downloaden van www.overheid.nl

In de praktijk blijkt dat nachtdetentie met name is uitgevoerd in de JJI's het JOC in Amsterdam en een dependance van De Hartelborgt in Rotterdam. Dit zijn de JJI's waar nachtdetentie ook al eerder, in de experimentele fase, werd toegepast en waar de werkwijze is ontwikkeld. In het JOC hebben in de 2 jaar na de landelijke toepassing ongeveer 100 jongeren in nachtdetentie doorgebracht, in de Hartelborgt ongeveer 130 jongeren. In de andere JJI's is het aantal jongeren in nachtdetentie niet hoger geweest dan 10. Het overgrote deel van de jongeren was woonachtig in Noord- of Zuid-Holland. Met name de gemeenten Amsterdam en Rotterdam bleken 'leverancier' van jongeren in nachtdetentie.

STAGNATIE

De belangrijkste verklaring voor de stagnatie in de toepassing van nachtdetentie is de ruimtelijke spreiding van de JJI's in combinatie met het plaatsingsbeleid. Daarnaast is het aanbod van geschikte jongeren in een aantal arrondissementen erg beperkt. Het algemene uitgangspunt bij de plaatsing van jeugdigen in JJI's is *regionalisering*: jeugdigen moeten zoveel mogelijk binnen de eigen regio worden geplaatst. En arrondissementen zijn wat betreft plaatsing in voorlopige hechtenis ook 'gekoppeld' aan jeugdinrichtingen. Bij de spreiding van jeugdinrichtingen over het land is in het verleden meer rekening gehouden met landelijke

Figuur 2> Woonprovincie van instroom van jeugdigen in voorlopige hechtenis naar jeugdinrichting de Hartelborgt, respectievelijk jeugdinrichting 't Poortje, in procenten (1 oktober 2003-31 december 2005)



ligging dan met aansluiting bij belangrijke leefgebieden van jongeren. Dat betekent dat de koppeling van arrondissementen aan inrichtingen niet altijd betekent dat beide dicht bij elkaar liggen. De opvangcapaciteit van de JJI's komt niet altijd overeen met het aanbod van voorlopig gehechten. Daardoor komt het voor dat, door het ontbreken van vrije plaatsen in de eersaangewezen JJI, uitgeweken moet

Omdat JJI's vaak buiten de steden liggen, kan dit ertoe leiden dat reistijden te lang zijn voor het uitvoeren van nachtdetentie

worden naar een JJI die (nog) verder weg ligt. Sommige JJI's, zoals de Hartelborgt, vervullen een overwegend regionale functie: jeugdigen die in deze JJI's zijn ingestroomd, zijn vooral uit de provincie afkomstig waar ook de JJI ligt. Andere JJI's, zoals Het Poortje in Groningen, hebben een bovenregionale functie. In deze jeugdinrichtingen is meer dan de helft van de voorlopig gehechten niet afkomstig uit de provincie waar de JJI is gevestigd.

Figuur 2 laat, ter verduidelijking, het verschil in spreiding van woonprovincie van voorlopig

gehechten in JJI de Hartelborgt en JJI 't Poortje zien.

Wanneer een jongere in een JJI met een bovenregionale functie wordt geplaatst, wordt niet altijd tegemoet gekomen aan het criterium voor nachtdetentie 'nabijheid van de daginstelling'. Overplaatsing naar een jeugdinrichting in de regio vergt veel organisatie, heeft niet altijd de eerste prioriteit en duurt soms lang. Hierdoor wordt het doel van nachtdetentie, om onderbreking van een zinvolle dagbesteding zoveel mogelijk te beperken, tenietgedaan. Bovendien is niet in alle arrondissementen een JJI gevestigd en zelfs wanneer een jongere in een jeugdinrichting in zijn 'eigen' arrondissement wordt geplaatst, wil dit nog niet zeggen dat er wordt voldaan aan het criterium voor nachtdetentie 'nabijheid van de daginstelling'. Omdat JJI's vaak buiten de steden liggen, kan dit ertoe leiden dat reistijden te lang zijn voor het uitvoeren van nachtdetentie.

TOEKOMST VOOR NACHTDETENTIE

Rechters, officieren, vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdreclassering, de JJI's en de instellingen voor dagbesteding (meestal scholen) zijn overwegend positief over nachtdetentie. Het idee achter nachtdetentie wordt in vrijwel alle arrondissementen, ook daar waar geen of

nauwelijks nachtdetentie wordt uitgevoerd, door de verschillende betrokken partijen onderschreven. In veel arrondissementen, met name buiten de Randstad, wordt de doelgroep echter beperkt geacht. Daarnaast zijn er inmiddels andere maatregelen, zoals ITB-HK, die gebruikt kunnen worden om te voorkomen dat voorlopige hechtenis tot te grote schade aan positieve bindingen met de maatschappij leidt. Nachtdetentie is 'een van de instrumenten uit de gereedschapskist' om maatwerk te kunnen bieden. Omdat reisafstanden in veel arrondissementen een probleem vormen, staat nachtdetentie meestal niet voorop in de afweging van mogelijke maatregelen. Ook het absolute aantal jongeren is niet overal groot. Vooral in de Randstad is er een flink aanbod, hetgeen de relatief ruime toepassing in Amsterdam en Rotterdam verklaart. Ook in Den Haag en Utrecht is er een omvangrijke potentiële doelgroep aanwezig. Hier is echter geen vestiging van een JJI in de stad, zoals in Amsterdam en Rotterdam. Vestiging van een voorziening, vergelijkbaar met de dependance van de Hartelborgt in Rotterdam, zou in de leemte kunnen voorzien en ruimere opvang van jeugdigen in nachtdetentie mogelijk maken. Verder is het belangrijk dat jongeren die in het kader van preventieve hechtenis geplaatst worden in een JJI die ver van hun daginstelling ligt, bij indicatie voor nachtdetentie snel worden overgeplaatst.

In de meer landelijk gelegen arrondissementen komt nachtdetentie sporadisch voor. Door de beperkte toepassing doen deze arrondissementen weinig ervaring op met nachtdetentie en kan de modaliteit steeds verder op de achtergrond raken

In veel arrondissementen, met name buiten de Randstad, wordt de doelgroep echter beperkt geacht

Dit zou ertoe kunnen leiden dat nachtdetentie er nooit meer wordt toegepast, ook al zijn er soms geschikte kandidaten. Om dit te voorkomen zal nachtdetentie periodiek onder de aandacht van de betrokken partijen moeten worden gebracht, bijvoorbeeld door opname in de jaarplannen van de Arrondissementale Platforms Jeugd. Onbekendheid bij instellingen voor dagbesteding kan onnodig tot vertraging (of in het ergste geval het uitblijven) van de start van nachtdetentie zorgen. Wanneer daginstellingen goed worden geïnformeerd, bijvoorbeeld door middel van informatiemateriaal en een aanspreekpunt, kan dit bijdragen aan een snelle hervatting van de schoolgang van de jongeren. <<



VERSTAND VAN PREVENTIE

ESSAY Roeien met slimme riemen



Bij preventiebeleid wordt er geroeid met de riemen die men heeft, veelal in de vorm van instrumentele maatregelen zoals camerabewaking. Echte vooruitgang wordt zo niet geboekt. Om structureel te anticiperen op risicofactoren, moeten we volgens *Jan Eberg* een beroep doen op multidisciplinaire kennisbenutting en samenwerking. Dit betekent dat we moeten leren, zowel beleidsgericht als praktijkgericht, en het leren zelf moeten verduurzamen.

door Jan Eberg

Jan Eberg is beleidssocioloog en als docent verbonden aan het Instituut voor Veiligheid, Hogeschool Utrecht.

Preventie omvat initiatieven die doelbewust en systematisch anticiperen op risicofactoren. Preventiebeleid is echter 'taai' en complex; taai omdat het vaak ontbreekt aan kennis en consensus om problemen van veiligheid en criminaliteit aan te pakken, en complex omdat het lastig is om bepaalde beleidseffecten te koppelen aan bepaalde maatregelen. Pasklare oplossingen bestaan niet en vaak kunnen zelfs

De vraag is nu: hoe kan preventiebeleid op een hoger plan worden getild, zodanig dat naast een instrumentele aanpak ook een effectieve conceptuele aanpak wordt gevolgd?

‘mogelijke oplossingen’ niet worden bereikt. Weerbarstige problemen als voetbalvandalisme en terreuraanslagen illustreren dit.

Net als bij andere ongestructureerde beleidsproblemen, zoals op het gebied van milieu of integratie, wordt er bij preventiebeleid geroeid met de riemen die men heeft. Dit blijft veelal steken in instrumentele maatregelen. Bij preventiebeleid zijn dat bijvoorbeeld: preventief fouilleren, camerabewaking, algemene legitimatieplicht, het DNA-profiel, het burgerservicenummer, gezichtsherkenning, de biometrische identiteitskaart. Allemaal goed bedoeld en bruikbaar. Maar zolang het voornamelijk hierbij blijft, lijkt het of we vooruitgang boeken terwijl dat niet zo is. Scherp geformuleerd: we mobiliseren wel meer technologie, maar het blijft *Kurieren am Symptom*; problemen worden verplaatst en dieper liggende oorzaken worden niet of nauwelijks aangepakt. In het beleidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* uit 2002, maar ook al eerder in de nota *Veiligheidsbeleid* uit 1994, zijn doelstellingen geformuleerd, zoals op het gebied van samenwerking en communicatie, die verder reiken. Bovendien ligt de nadruk in het huidige preventiebeleid meer en meer op een integrale aanpak. De vraag is nu: hoe kan preventiebeleid op een hoger plan worden getild, zodanig dat naast een instrumentele aanpak ook een effectieve conceptuele aanpak wordt gevolgd? Eén antwoord op deze vraag luidt: door méér en beter te leren; leren in beleid, en leren in de praktijk. Nu wordt er al veel geleerd, immers: de integrale benadering wint terrein, maar het gaat om een bewustere

benutting van kennis en expertise, om verdergaande professionalisering, en om een meer samenhangende ontwikkeling van competenties bij al die veiligheidsdeskundigen die aan preventiebeleid werken. Laten we eens kijken naar de twee genoemde vormen van leren.

BELEIDSGERICHT LEREN

Beleidsverandering komt niet alleen tot stand door te reageren op gebeurtenissen of als gevolg van wijzigingen in politieke machtsverhoudingen; ook leerprocessen spelen een rol. Het vergroten van kennis en inzicht op een bepaald beleidsterrein kan leiden tot het wijzigen van de probleemdefinitie, de doelstellingen en de instrumenten van dat beleid. Daarbij geldt naast het veranderingsaspect ook een verbeteringsaspect; door kennisbenutting ontstaat beter beleid. Zo is in het milieubeleid, gedurende de jaren tachtig en negentig, geleerd dat ‘schoonmaken’ (van bodem, water enzovoorts) slechts leidde tot verplaatsing van vervuiling. Nieuwe beleidsdoelen, zoals hergebruik en bewustwording, bleken effectiever. Hieruit kwamen het ‘denken in fracties’ en het geïntegreerd afvalmanagement voort. Het internationale onderzoeksprogramma *Policy Change and Learning* van Paul Sabatier laat zien dat de invloed van leerprocessen geldt voor diverse beleidsterreinen.

Het Veiligheidshuis is een mooi voorbeeld van beleidsgericht leren

Beleid ter voorkoming van geweld en criminaliteit heeft ook baat bij beleidsgericht leren. En dan niet alleen bij het feit dat betere beleidsinstrumenten tot betere resultaten leiden, maar ook doordat probleemdefinities worden geherdefinieerd of de aanpak zelf ter discussie wordt gesteld. Zo kan 'overlast door jongeren' worden geherdefinieerd tot 'een tekort aan opvoedingsondersteuning'. En de aanpak van 'draaideurcriminelen' kan worden vervangen door een aanpak op maat via een Veiligheidshuis.

PRAKTIJKLEREN

Naast beleidsleerprocessen onderscheiden we ook praktijkleerprocessen, zowel binnen beroepsgroepen als tussen beroepsgroepen. We zouden dit ook respectievelijk 'professionalisering in de diepte' en 'professionalisering in de breedte' kunnen noemen. Professionaliseren binnen de beroepsgroep (in de diepte) betekent vooral vakontwikkeling via cursussen en intervisie. Maar ook leren tijdens het uitoefenen van het beroep. Dit past in een trend van kennisontwikkeling op het gebied van organisatie, management, training en communicatie waarin leren in en van de praktijk centraal staat. Geestelijk vader van dit genre is Donald Schön. Hij ontwikkelde de theorie van het handelend leren: door 'reflectie in actie' vindt er als het ware een 'conversatie met de situatie' plaats. Schöns boodschap is: 'luister' naar de situatie en naar mate je beter begrijpt wat je 'hoort', kom je tot een nieuwe definitie. Voorbeelden van deze 'praktische wijsheid' zijn te vinden in acties en initiatieven ter voorkoming van jeugdcriminaliteit, zoals buurtgerichte voorlichting, vrijwil-

ligerswerk, sport (bijvoorbeeld *panna knock-out* en andere pleinsport), en muziek (*rap battles*). Het bevorderen van leren tussen groepen, professionalisering in de breedte, vereist dat er op het gebied van het veiligheidsthema in kwestie, een levendig productief debat wordt gevoerd in diverse professionele fora (conferenties, tijdschriften enzovoorts). Experts leren hier van elkaar, en voor preventiebeleid is het van belang dat netwerken van deskundigen zeer heteroog zijn, dus bestaan uit denkers en doeners, met achtergronden uit zowel de alfa-, bèta- als gammawetenschappen. Zo is een campagne als 'Nederland tegen terrorisme' tot stand gekomen. Maar ook de aandacht voor burgerkennis of 'lekenkennis' is van belang, in het veiligheidsbeleid bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van betekenisprofielen van woongebieden.

TWEE VOORBEELDEN

De nota *Veiligheidsbeleid 1995-1998* legt het zwaartepunt voor het veiligheidsbeleid bij het lokaal bestuur. Vooral steden hebben te maken met onveiligheid, waarbij als oorzaken wordt gewezen op de multiculturele samenstelling van de bevolking, criminele jeugdgroepen, en georganiseerde misdaad. Preventie en bestrijding van onveiligheid wordt, onder andere, gezocht in de integratiefunctie van sociaal-culturele voorzieningen, integraal beleid en bewonersparticipatie. Dit sluit aan bij het concept van 'sociale innovatie'. Twee cases waarin successen worden geboekt op het gebied van preventiebeleid en sociale innovatie kunnen dit illustreren: het Project BuurtBeeld en het (regionale) Veiligheidshuis.

BUURTBEELD

BuurtBeeld is een kennissysteem voor veiligheidsprofessionals en een initiatief van het Nederlands Veiligheids Net (NVN). Het is een gebiedsgericht procesmanagementmodel voor een integrale en preventieve veiligheidsaanpak. In het model wordt het lokale samenwerkingsproces tussen partners in de veiligheidsketen ondersteund met geavanceerde IC-technologie. Samenwerking, informatie, analyse, preventie en efficiency gaan in dit model samen. BuurtBeeld geeft een compleet beeld van een buurt op wijkniveau ter grootte van circa 10 000 inwoners. Grondige implementatie biedt wellicht op de lange termijn mogelijkheden om stedelijk en zelfs landelijk te opereren. Sluimerende conflicten worden in de kiem gesmoord of kunnen zelfs worden voorkomen door in een vroeg stadium in te grijpen. Bijvoorbeeld: naar aanleiding van vernielingen en brandstichting in de wijk zijn niet alleen enkele jongeren aangehouden, maar is via contacten met schoolbeheerder, jongerenwerker en sportschool, snel een betrouwbaar beeld ontstaan van de activiteiten van de groep waartoe de jongeren behoren; vervolgens wordt met deze jongeren en hun ouders contact gezocht. De voordelen van BuurtBeeld kunnen de samenwerking in de veiligheidsketen en de rolverdeling daarin van de verschillende ketenpartners positief beïnvloeden. En dan niet alleen op het gebied van veiligheid, maar ook dat van zorg en welzijn. Van medio 2005 tot en met medio 2006 zijn er pilots gedraaid om het model te verfijnen. In Nieuwegein is geëxperimenteerd met een soortgelijk model: Burgernet. Dit is een belsysteem waarin burgers

de 'extra ogen en oren' van de politie zijn. Lekenkennis ter verhoging van de kwaliteit van de buurt.

Buurtbeeld en Burgernet zijn een reactie op de gefragmenteerde aanpak van veiligheidszorg. De NVN noemt BuurtBeeld een 'lerend samenwerkingsstelsel'. In die zin is Buurtbeeld een duidelijk voorbeeld van praktijkleren tussen veiligheidsprofessionals en binnen de beroepsgroep. Er is ook beleidsgericht geleerd, want aanvullende beleidsdoelen als integratie, samenwerking en communicatie maken het beleid effectiever. Conceptuele preventie is evident; technologie is slechts een middel, nieuwe vormen van samenwerking het doel.

VEILIGHEIDSHUIS

Een ander recent initiatief dat beantwoordt aan de behoefte om kennis te delen, analyse en interventiemogelijkheden te versnellen en samenwerkingsprocessen te ondersteunen ten behoeve van preventie en sociale veiligheid, is het Veiligheidshuis. Een Veiligheidshuis is een vorm van bestuurlijke preventie door het coördineren van de veiligheidsproblemen van de stad onder één dak. In een Veiligheidshuis – er zijn er momenteel twaalf in Nederland – werken gemeente, justitie, politie, reclassering, jeugdzorg en hulpverlening als ketenpartners samen. Het doel is om overlast en criminaliteit te voorkomen en tegen te gaan door dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werken. Zo krijgt elke Utrechtse veelpleger en risicojongere een individueel plan van aanpak op maat. Een speciaal ontwikkeld CasusOverleg Ondersteunend Systeem (COOS)

bevordert de verwerking van zaken in Utrecht. De ketenpartners wachten niet op elkaar, maar gaan gelijktijdig van start. In Tilburg blijken zo slachtofferhulp, schadebemiddeling, maar ook straf en begeleiding van een dader effectiever te worden uitgevoerd. Ook in de andere Veiligheidshuizen concentreert men zich op sociale veiligheid in de stad: veelplegers, jeugdcriminaliteit, huiselijk geweld en straatroof.

Het Veiligheidshuis is een mooi voorbeeld van beleidsgericht leren. In plaats van het doorschuiven van problemen, wordt een integrale aanpak toegepast waarmee een nieuw beleidsdoel wordt bereikt: de sociaal veilige stad. Praktijkleren vindt plaats omdat er een nieuw netwerk van veiligheidsdeskundigen actief is, waarin de deelnemers hun werkprocessen afstemmen en een gezamenlijk doel nastreven. En preventief? Door de formule van het Veiligheidshuis kan vaak eerder worden voorkomen; zaken worden sneller opgelost, daders komen sneller 'op het rechte pad', risicogedrag wordt gevolgd. Verwacht wordt dat, met het aansluiten van meer hulpinstellingen, zoals voor werk en opleiding, de Veiligheidshuizen hun preventiedoelstellingen in de nabije toekomst nog beter zullen verwezenlijken.

VERDUURZAMEN

Het institutionaliseren van beleids- en praktijkgericht leren is een investering in een versterkt preventiebeleid. Preventiemaatregelen bedenken en uitvoeren is goed, maar niet goed genoeg. Het is daarnaast van belang om nieuwe kennis

te ontwikkelen en toe te passen; en deze aanpak te verduurzamen. Als nieuwe kennis wordt verspreid en benut, en als er wordt gereflecteerd en geleerd, neemt probleemstructurering toe en ontstaan er meer probleemoplossingskopelingen. Er ontstaat een langzaam doorwerkend proces waarin beleidsactoren kennis cumuleren

Preventiemaatregelen bedenken en uitvoeren is goed, maar niet goed genoeg

en conceptueel gebruiken, dat wil zeggen nieuwe ideeën opdoen en nieuwe denkkaders ontwerpen. Dat kan worden ingezet voor, bijvoorbeeld, het opstellen van een veiligheidsplan voor een bedrijventerrein of muziekfestival, het coördineren van buurtveiligheidsprojecten, of het analyseren van uitgaansgeweld of onveiligheid op school. Preventiebeleid kan daardoor minder taai en complex worden. Misschien worden dan zelfs sommige 'mogelijke oplossingen' voor weerbarstige problemen bereikt. Veiligheidsthema's vragen om een interdisciplinaire aanpak. Centraal staat het samenwerken tussen publieke en private partijen, en het benutten van kennis en expertise uit verschillende kennisgebieden. <<

Voor reacties e-mail: jan.eberg@hu.nl

Justitie komt met evaluatiehandleiding

STADSMARINIERSCHAP WINT HEIN ROETHOF- PRIJS 2006

Hein Roethofprijs

Het Rotterdamse project Stadsmariniers is bekroond met de Hein Roethofprijs 2007. De jury was blij met het grote aantal inzendingen, maar hoopt op meer inzendingen uit de samenleving. Minister van Justitie Hirsch Ballin kondigde een handleiding voor goed evalueren aan, omdat er “weinig effectieve preventiepraktijken van Nederlandse bodem zijn.”

door **Janny Pols**

De auteur is secretaris van de Hein Roethofprijs.

Drieënveertig projecten werden dit jaar ingediend voor de jaarlijkse preventieprijs. Hiermee lijkt de stijgende lijn in het aantal inzendingen, in 2005 waren het er tweeënveertig, te worden voortgezet. De projecten richten zich op een scala aan delicten, zoals criminaliteit op bedrijventerreinen, in winkelgebieden, voertuigcriminaliteit, uitgaanscriminaliteit, jeugdcriminaliteit, woninginbraak, graffiti en illegale feesten. Juryvoorzitter Gerben Bruinsma toonde zich zeer ingenomen met dit mooie resultaat van gerichte werving van preventieprojecten door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, dat verantwoordelijk is voor de organisatie van de preventieprijs. Maar Bruinsma plaatste in zijn toespraak een kanttekening bij de aard van de indieners van de projecten: “Tot spijt van de jury zijn er dit jaar weinig inzendingen

binnengekomen van individuele burgers, buurtverenigingen, sportverenigingen of scholen. De jury neemt aan én hoopt dat dat lage aantal meer het gevolg is van de schroom tot inzenden dan dat er niets meer op kleine schaal in ons land wordt ondernomen.” In een toelichting hierop stelde de juryvoorzitter dat in de brochure over de Hein Roethofprijs 2007 nadrukkelijk zal worden vermeld dat ook kleinere preventie-initiatieven zeer welkom zijn. Bovendien zal de brochure volgend jaar nóg breder verspreid worden, waarbij zeker de Nederlandse onderwijswereld niet zal worden vergeten.

Minister Hirsch Ballin van Justitie ging in zijn toespraak in op het nut van evaluatie van preventieprojecten: “Er blijken maar weinig effectieve preventiepraktijken van Nederlandse bodem te zijn. Dat wil niet zeggen dat we hier niet de nodige initiatieven hebben om bijvoorbeeld agressie en geweld te voorkomen. De vele inzendingen dit jaar voor de Hein Roethofprijs

Onder het stadsmarinierschap in Rotterdam worden verschillende maatregelen uitgevoerd, waaronder de bestuursrechtelijke aanpak van illegale hennep, Business Improvement Districts en het versterken van het toezicht in het publieke domein | foto: Auke Plum.



bewijzen het tegendeel. Maar als een goede evaluatie bij zo'n initiatief achterwege blijft, dan kunnen we alleen maar gissen naar de resultaten. Zijn agressie en geweld inderdaad gedaald? Is er minder overlast? Wat moet anders, wat moet beter? Of wat is juist erg goed gegaan. Zonder evaluatie weten we het niet." Een goede evaluatie is op de eerste plaats belangrijk voor het project zelf, aldus de minister, maar ook voor anderen, zoals partijen die meefinancieren. "En niet in de laatste plaats voor geïnteresseerde organisaties, die aan de slag willen met zo'n zelfde project." Hirsch Ballin kondigde aan dat het ministerie van Justitie met een handleiding voor de evaluatie van preventieprojecten komt. Daarin staan richtlijnen, checklists en praktische tips voor het opzetten van een projectevaluatie. <<

Het project Stadsmarinierschap van de gemeente Rotterdam is de winnaar van de Hein Roethofprijs 2006. Dit maakte minister van Justitie Hirsch Ballin op 6 november bekend in de Nieuwe Kerk in Den Haag. Volgens de jury is Stadsmarinierschap van de vijf genomineerde projecten als beste gekozen om "de originaliteit, de diverse maatregelen en concrete activiteiten, de complexe problematiek en de positieve resultaten."

De winnaars ontvingen uit handen van minister Hirsch Ballin een beeldhouwwerkje van de kunstenares Helen Ferdinand en een bedrag van 20 000 euro. Volgend jaar zullen zij tijdens de uitreiking van de Hein Roethofprijs 2007 verantwoording afleggen over de besteding van het prijzengeld. Stadsmariniers zijn speciale ambtenaren die de samenwerking moeten verbeteren tussen alle instanties die zich in Rotterdam met veiligheid bezighouden: gemeente, politie, justitie, hulpverlening en andere instellingen. De stadsmariniers opereren onafhankelijk van gemeentediensten of andere instanties en rapporteren rechtstreeks aan burgemeester en wethouders. De onveiligheid in de Rotterdam blijkt met name te zijn gedaald in de wijken waar de stadsmariniers actief zijn.

WEERBARE BEDRIJVEN

Bedrijfsleven

Sinds de start van de publiekscampagne begin 2006 worden we wegwijz gemaakt in het werk van 200 000 professionals die de kans op een terroristische aanslag proberen te verkleinen. Burgers wordt gevraagd alert te zijn en actie te ondernemen als ze iets verdachts zien. Maar hoe zit het met de verantwoordelijkheden van bedrijven?

Maatregelen zoals stevig hekwerk kunnen eraan bijdragen dat terroristen een bepaald doelwit niet kiezen | foto: Inge van Mill.



door Ciska Scheidel

Ciska Scheidel is werkzaam als senior projectleider bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) heeft samen met publieke en private partners onderzocht hoe bedrijven omgaan met terroristische dreigingen. Niet alle bedrijven realiseren zich dat zij interessant zijn voor terroristen. De nationaal coördinator heeft daarom met medewerking van private partners een brochure en handreiking voor bedrijven opgesteld, waarin wordt beschreven waarom bedrijven zich eigenlijk zouden moeten bezighouden met terrorismebestrijding. Terroristen kunnen bijvoorbeeld bedrijven als doelwit op het oog hebben, omdat veel slachtoffers bij een aanslag zullen vallen. Ook kunnen bedrijven indirect met de consequenties van een terroristische aanslag te maken krijgen. Zo kan een bedrijf afhankelijk zijn, of in de buurt staan, van een doelwit. Daarnaast kunnen terroristen producten of informatie van bedrijven misbruiken, zoals van chemische bedrijven. Ten slotte kunnen bedrijven te maken krijgen met geradicaliseerde personeelsleden die mogelijk bereid zijn terroristische activiteiten te ondersteunen, door informatie aan terroristen te overhandigen.

DREIGINGEN

Of sprake is van potentiële dreigingen tegen individuele bedrijven is moeilijk in te schatten. Toch kunnen we daarover wel iets zeggen. We kijken daarvoor naar het verleden en het *aantrekkelijkheidsprofiel* van het bedrijf. Dit profiel bestaat uit bedrijfseigenschappen die terroristen lijken te hanteren om te bepalen of bedrijven interessant zijn voor een terroristische activiteit. Een bedrijf heeft een hoger aantrekkelijkheidsprofiel als er kans is op veel slachtoffers, grote economische schade, het veroorzaken van

calamiteiten, aantasting van specifieke maatschappelijke waarden of het veroorzaken van maatschappelijke onrust. Bedrijven die aan deze eigenschappen voldoen, doen er goed aan om na te denken over hoe zij kunnen én willen omgaan met deze potentiële dreiging.

Hoe herkennen bedrijven concrete dreigingen naast signalen die zij van politie en inlichtingendiensten kunnen krijgen? Hiervoor is het nodig te weten wat de 'normale' situatie is. Verdachte handelingen en situaties passen hier niet in. Bedrijven die heldere procedures hebben en deze naleven, maken het voor zichzelf makkelijker om afwijkingen te constateren. Signalen kunnen verdacht zijn omdat de handeling zelf, het tijdstip of de locatie verdacht is. Bijvoorbeeld omdat iemand veel interesse voor de bedrijfsbeveiliging aan de dag legt, of belangstelling heeft voor goederen die geschikt zijn voor een aanslag.

Of terroristen een bedrijf als doelwit uitzoeken is natuurlijk ook afhankelijk van de weerbaarheid van bedrijfsprocessen, -systemen en -gebouwen. Om dit te achterhalen kunnen bedrijven een risicoanalyse (laten) verrichten. Daarin worden afhankelijkheden (de cruciale belangen van een bedrijf), dreigingen en kwetsbaarheden (ofwel: de weerbaarheid) van een bedrijf doorgelicht. Voor een risicoanalyse is kennis en informatie over het bedrijf, over dreigingen en over weerstandsverhogende maatregelen nodig. Professionele adviesbureaus kunnen helpen bij het uitvoeren van een risicoanalyse. Vervolgens is het belangrijk om te kijken of de kosten van de extra maatregelen opwegen tegen de verwachte effecten. Op basis hiervan bepalen bedrijven zelf welke aanvullende beveiligingsmaatregelen zij nemen.

BEVEILIGINGSMATREGELEN

Er bestaan veel maatregelen om de weerbaarheid van bedrijven tegen terroristische dreigingen te vergroten. Deze maatregelen volgen de indeling van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, respons en nazorg. Maatregelen op het preventieve vlak zijn vooral belangrijk, omdat deze ervoor kunnen zorgen dat een bedrijf een minder makkelijk doelwit is voor terroristen. De preventieve maatregelen richten zich op objecten en diensten, informatie en personeel. Maatregelen zoals een goed toegangsbeleid, het gebruik van veiligheidssystemen, adequate IT-beveiliging en stevig hekwerk kunnen ervoor zorgen dat terroristen besluiten een bepaald doelwit niet te kiezen. Vanzelfsprekend gaat ook aandacht uit naar bewustwording van het eigen personeel en aanname van nieuw of inhuur van extern personeel. Daarnaast doen bedrijven er goed aan voorzorgsmaatregelen te treffen, door procedures op te stellen in het geval van een aanslag of verdachte pakketjes en bommeldingen.

OVERHEIDSMATREGELEN

Natuurlijk speelt de overheid een belangrijke rol bij terrorismebestrijding. Het Alerteringssysteem

WELKE ROL HEBBEN LOKALE OVERHEDEN RICHTING BEDRIJVEN?

Op lokaal niveau werken politie en gemeenten samen om de veiligheid te vergroten.

De gemeente is in eerste instantie verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid. Daaronder valt ook terrorismebestrijding.

De lokale politie is het eerste aanspreekpunt voor meldingen van dreiging van bedrijven of voor meldingen van verdachte handelingen of objecten.

terrorismebestrijding is opgezet om bedrijven die van vitaal belang zijn voor Nederland en/of een aantrekkelijk doelwit zijn voor terroristen te waarschuwen bij verhoogde dreiging. Ook proberen de landelijke overheid en bedrijven het (basis)niveau van beveiliging van (vitale) bedrijven structureel te verhogen. Daarnaast treedt de overheid natuurlijk altijd op als er sprake is van een concrete dreiging.

KOSTEN EN BATEN AFGEWOGEN

Waarom zouden bedrijven beginnen aan beveiligingsmaatregelen om de terroristische dreiging te beperken? Staan tegenover de kosten voldoende baten? Naast het verminderen van de kans op een terroristische dreiging of aanslag, bevorderen beveiligingsmaatregelen natuurlijk ook de beveiliging van het bedrijf als geheel en daarmee de bedrijfscontinuïteit. Daarnaast kan het nadenken over beveiliging een aanzet zijn tot organisatorische of informatietechnische maatregelen die leiden tot efficiënter werken. Op deze voordelen zijn nuanceringen aan te brengen. Ten eerste kunnen de voordelen optreden, maar het is geen wet van Meden en Perzen. Ten tweede moeten we realistisch blijven. Nederland is een open maatschappij en dus kunnen we niet alle gevaren voorkomen. Wél kunnen we de kans erop proberen te verminderen. Dat vraagt om adequaat optreden van overheden én bedrijven. De nu gepubliceerde handreiking en brochure bieden daarvoor een eerste aanzet. <<

WWW

Bedrijven en overheden kunnen beide publicaties – *Brochure Bedrijven en terrorismebestrijding*, *Wat kan uw bedrijf ondernemen tegen terrorisme* en de *Handreiking voor bedrijven*. *Wat kan uw bedrijf ondernemen tegen terrorisme?* – bestellen via de website: www.nederlandtegenterrorisme.nl/bedrijven

Bedrijven krijgen op deze site ook antwoord op uiteenlopende vragen zoals: Hoe herkennen bedrijven terroristische dreigingen? Waar kunnen bedrijven terecht met een melding? Welke maatregelen kunnen bedrijven nemen? en Wat kunnen bedrijven van de overheid verwachten?

Ten slotte kunnen bedrijven op de website via een checklist kijken of zij voldoende beveiligingsmaatregelen tegen terroristische aanslagen en dreigingen nemen.

REPORTAGE Criminaliteit berokkent de transportsector grote schade

WEG VERVOER?

Bedrijfsleven

Criminaliteit in de wegtransportsector heeft de laatste jaren steeds meer de nieuwsuitzendingen weten te halen. Of de cijfers inderdaad zoveel hoger zijn dan vroeger is moeilijk te zeggen. Feit is wel dat, wellicht door de betere beveiliging van andere branches, deze kwetsbare sector meer en meer aandacht lijkt te krijgen van criminele organisaties.



Bij diefstal in de transportsector is er soms sprake van interne betrokkenheid | foto: Inge van Mill.

door Rik Weeda

De auteur is werkzaam als freelancejournalist bij Klats+Poseidon in Delft.

Een in oktober 2004 gesloten convenant tussen betrokken ministeries (Economische Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verkeer en Waterstaat), het Verbond van Verzekeraars en organisaties in de transportsector, moet het tij keren. In het recent gepubliceerde onderzoek *Zware jongens op de weg* (Advies- en Onderzoeksgroep Beke, red.) is de omvang van het probleem in beeld gebracht. Er is nog een lange weg te gaan, zo blijkt. “Een prima onderzoek, maar de cijfermatige onderbouwing is een probleem”, zegt H el ene Minderman van Transport en Logistiek Nederland. “Het onderzoek spreekt van een schade van 100 tot 500 miljoen op jaarbasis. Dat is natuurlijk een hele ruime marge. Naar onze schatting bedraagt de schade op jaarbasis zo’n 200 tot 300 miljoen euro. Dat is de waarde van de gestolen lading, dus exclusief verhoogde verzekeringspremies, schade aan wagens, gestolen vrachtwagens et cetera. Een behoorlijke schadepost dus. Met veel impact. De diefstal is natuurlijk in de eerste plaats desastreus voor de vervoerder. De verzekering dekt lang niet alle schade. En de vervoerder krijgt vaak ook nog een schadeclaim van de opdrachtgever aan z’n broek wanneer niet alle richtlijnen zijn opgevolgd. Laatst was er een vrachtwagen vol vleeswaren gestolen omdat de wagen door de chauffeur op een verkeerde plek is neergezet. Dat heeft geleid tot het faillissement van de vervoerder. Die is alles kwijt. Dat zijn hele trieste gevallen. Maar de gevolgen zijn voor de hele sector merkbaar. Denk maar aan de verhoogde verzekeringspremies, hogere beveiligingskosten voor alle betrokkenen, de noodzakelijke aanpassing van bedrijven-terreinen en parkeerplaatsen en noem maar op.”

IMAGOSCHADE

De conclusies van het onderzoek *Zware jongens op de weg* worden gebruikt als leidraad voor een nieuw rechteam dat zich volledig op de transportcriminaliteit beneden de rivieren gaat richten. Volgens Theo van de Loo (bovenregionale recherche Zuid-Nederland) zou de schade-schatting van het rapport aan de lage kant kunnen zijn. “De

“Het imago van Nederland als transportland is erg beschadigd”

schade bedraagt misschien rond de 600 miljoen per jaar. Bedenk daarbij dat ongeveer 40 procent van de diefstallen niet bekend wordt. Tel dat erbij op en je zit al snel aan een miljard euro. Maar het grootste probleem is mijns inziens de

imagoschade. Als in de krant staat: ‘Italiaanse maffia-praktijken in Zuid-Nederland’, dan denken producenten wel twee keer na voor ze iets door Zuid-Nederland vervoeren. Het imago van Nederland als transportland is erg beschadigd. Transportbedrijven kunnen hierdoor veel inkomsten verliezen.”

GEORGANISEERD

De daders moeten in de meeste gevallen worden gezocht in de georganiseerde misdaad. Minderman: “Het onderzoek spreekt van groepen met soms een maffia-achtige structuur, voor het grootste deel met de Nederlandse nationaliteit en achtergrond.” Anders dan het rapport wel doet, wil zij de term woonwagenbewoners niet in de mond nemen. “Wel is het zo dat een deel van de daders familiebanden heeft.” Van de Loo denkt niet dat het gemakkelijk is om de daders onder   en noemer te vangen. “Het rapport zegt dat de daders vooral uit woonwagenkringen komen, maar ik ben dat niet echt tegengekomen. De dadergroepen verschillen erg van elkaar. Er zijn meer personen bij betrokken dan men wel denkt. In Zuid-Nederland alleen al waarschijnlijk meer dan honderd.” Opvallend is dat de dieven niet alleen buiten de branche gezocht moeten worden. Minderman: “Uit onderzoek is gebleken dat er in een heel hoog percentage van de gevallen enige vorm van interne betrokkenheid is, zowel binnen kringen van vervoerders als bij opdrachtgevers en andere betrokken organisaties die kennis hebben van het transport. Daarom is een deel van de maatregelen die we gaan nemen gericht op voorlichting over de werving van personeel.” Hotspots voor de diefstallen zijn de gebieden rond Rotterdam en Venlo, en voor de kleinere auto’s rond Amsterdam. Daarom wordt het nieuwe politieteam in Venlo gestationeerd.

KENNIS

De populariteit van de transportsector in criminele kringen is goed verklaarbaar. Minderman: “De pakkans is klein omdat de transportcriminaliteit nog steeds onvoldoende prioriteit heeft bij de politie. En de straffen zijn relatief laag. Ook speelt mee dat politie en openbaar ministerie (OM) de transportsector niet goed kennen, plus een gebrek aan mankracht. Het gevolg is dat er te weinig wordt gedaan met de aangiften. Men hoort er niks meer van, krijgt geen terugkoppeling over acties die de politie heeft uitgevoerd, en dat beïnvloedt natuurlijk weer de bereidheid tot het doen van aangifte. Daarom is TLN van plan om in de zeer nabije toekomst voorlichting te geven aan de politie om die onbekendheid met het fenomeen weg te nemen.” Dat dit nodig is, erkent ook Van de Loo. “Er is nu bij de politie echt te

weinig kennis om op dit terrein doelgericht aan de slag te gaan. Maar we zien een kentering. Zo volgt het nieuwe politieteam een heel opleidingstraject waarbij het van verschillende partijen de nodige informatie krijgt. Dit is mijns inziens een bewijs van de hogere prioriteit die politie maar ook de politiek aan de problematiek geven." Dit heeft al tot daden geleid. Minderman: "In augustus 2005 is met het OM een convenant gesloten om samen te werken aan bestrijding van transportcriminaliteit. Adequate opsporing en vervolging is daarbij het uitgangspunt."

“De pakkans is klein omdat de transportcriminaliteit nog steeds onvoldoende prioriteit heeft bij de politie”

AANGIFTE

Dit convenant heeft er mede toe geleid dat het Bureau Verkeershandhaving van het OM een Loket Transportcriminaliteit heeft ingericht. "De overkoepelende transportorganisaties geven de aangiften van aangesloten transportbedrijven, aan ons door," legt Willem Hoogendoorn (OM) de werking van het loket Transportcriminaliteit uit. "En dat werkt goed. We krijgen steeds beter zicht op aard en omvang van de criminaliteit in deze sector. Wel mag het aantal aangiften wat hoger zijn. Het verschil tussen de door de transportsector bij ons aangemelde gevallen en het aantal dat door de politie geregistreerd wordt, is nog te groot. Dat heeft onder andere te maken met de slechte ervaringen uit het verleden. Toen deed de politie vaak weinig met de aangiften van bedrijven en werd niets over het vervolg teruggekoppeld." Maar de schuld hiervan ligt niet alleen bij de politie, benadrukt Van de Loo. "Bedrijven denken vaak dat aangifte doen niet zinvol is. Bovendien is het schadebedrag vaak lager dan het eigen risicobedrag, waardoor aangifte doen niet nodig is voor de verzekering. In veel gevallen ook merkt men pas aan het eindpunt van de reis dat er iets gestolen is. Dat eindpunt ligt vaak in het buitenland. Daar wordt dan dus aangifte gedaan. Die informatie krijgen wij niet zomaar en kunnen we officieel alleen aanvragen via langzame procedures." Van de Loo is zelf al vele jaren bezig met ladingdiefstal en herkent niet de opvatting dat de politie relatief weinig informatie terugkoppelt naar transportbedrijven. "Het probleem is veeleer dat we te weinig informatie krijgen, dat we alleen te horen krijgen dat er iets gestolen is, maar de sporen al weg zijn en er geen nummerbord of iets dergelijks bekend is. Dan wordt het lastig om door te onderzoeken."

SAMENWERKING

Cruciaal in de aanpak van het probleem, zo wordt ook in het rapport geschetst, is een goede samenwerking tussen alle betrokkenen, een samenwerking die tot nu toe 'schoorvoetend' tot stand komt, zo concluderen de onderzoekers. Een positief voorbeeld hiervan is met name de samenwerking tussen politie en betrokken bedrijfsleven. Van de Loo: "De onderlinge communicatie is super. We hebben regelmatig overleg met de betrokken partijen. Ik denk dat we als politie met de hele transportketen spreken." Bij die samenwerking hoort ook onderlinge voorlichting. In het rapport wordt dit als een belangrijk wapen in de strijd tegen transportcriminaliteit aangestipt. Minderman: "We doen dit al langer, maar deze voorlichting is geïntensiveerd. Met bedrijvenbezoeken, tussentijdse bijeenkomsten, artikelen in vakbladen en een elektronisch bulletin proberen we de bedrijven te informeren over de stappen die ze kunnen nemen om het probleem te voorkomen. We wijzen hen op de zwakke plekken in hun organisatie. Door zorgvuldiger om te gaan met informatie over lading en transport, beperk je het risico. Het is een kwestie van bewustwording."

NIET INGEWIKKELD

Ook het nieuwe rechteam zal zich bezig houden met voorlichting. Van de Loo: "Bij het begin van de keten moet je beginnen. Al bij het productieproces moet er rekening worden gehouden met diefstal. Fabrikanten kunnen ervoor zorgen dat hun producten te traceren zijn. Dat kan een adequaat middel zijn tegen diefstal. Als politie proberen we fabrikanten hiervan bewust te maken. En zelf zijn we ook bezig met innovatieve ontwikkelingen om diefstal te voorkomen. Welke dat zijn en hoe we die gaan toepassen, houden we nog even geheim maar er wordt hier hard gewerkt. Daarnaast is voorlichting binnen de transportsector zelf ook erg belangrijk. Vervoerders denken hoofdzakelijk na over hoe ze producten zo snel en goedkoop mogelijk van A naar B kunnen vervoeren. Veiligheid kan daarbij nog wel eens het stiefkindje worden. En dat terwijl er veel mogelijk is voor weinig geld, met name rond planning en informatiehuishouding. Ik spreek daar vaak

“Uiteindelijk overleeft de vervoerder die het veiligst spullen vervoert”

over met vervoerders. Uiteindelijk overleeft de vervoerder die het veiligst spullen vervoert."

GEWELD

Probleem blijft natuurlijk dat boeven de maatschappij altijd weer een stapje voor zijn. Minderman: "Maak je de parkeerplaatsen en bedrijventerrein veiliger, dan slaan ze hun slag weer vaker op de openbare weg. Onlangs is een chauffeur tot stilstaan gedwongen en aan een boom gebonden waarna ze er met de vrachtwagen vandoor gingen. Dat soort zaken." Al is geweld eerder uitzondering dan regel. "Het is voor dieven heel dom om geweld te gebruiken, en dat weten ze zelf ook", zegt Van de Loo. "Daders willen zich zo min mogelijk profileren, en geweld heeft bij de politie nu eenmaal een veel hogere prioriteit dan diefstal. Dat heeft een simpele reden: lading is te vervangen, maar chauffeurs niet."

HELING

Een groot probleem dat aan de basis van de hele kwestie ligt, is de heling. Minderman: "Als TLN kunnen we onze leden waarschuwen en voorlichting geven, repressie ligt echter op het terrein van Justitie." Een probleem, erkent Van de Loo. "We onderzoeken wel door op heling, maar het is lastig de schuldigen te pakken te krijgen. De gestolen lading van een vrachtwagen wordt erg snel verspreid en gaat vaak van

"Er wordt altijd doorgerechercheerd op helers"

heler naar heler. Regelmatig zelfs per stuk. Iedereen kent de uitdrukking 'die is van de vrachtwagen gevallen'. Hoe groter die vlek wordt, hoe moeilijker het doorrecherchen wordt. Dan ga je toch kijken naar de kosten en de baten. Hoeveel tijd kost het, en hoeveel levert het op? Maar er is wel degelijk aandacht voor. Er wordt altijd doorgerechercheerd op helers."

POSITIEVE SIGNALLEN

Het convenant eindigt op 31 december 2008. Doelstelling is om transportcriminaliteit in totaal met 25 procent terug te dringen. Gezien het ontbreken van een goede cijfermatige onderbouwing zal dat volgens Minderman lastig zijn om vast te stellen, maar ook vanwege de complexiteit van het probleem zelf. "Ik zie eerlijk gezegd nog geen dalende tendens van deze cijfers. Maar er zijn wel degelijk veel positieve signalen. Zoals het OM-loket en de betere beveiliging van parkeerplaatsen. In de Alblasserwaard bijvoorbeeld. Vanuit TLN hebben we een keurmerk ontwikkeld met een speciale paragraaf gericht op criminaliteitspreventie. En de techniek blijft niet achterwege. De installering van tracking-en-

tracingsystemen in vrachtauto's zal het opsporen van gestolen wagens aanzienlijk versnellen." Toch zal volgens zowel Minderman als Van de Loo de transportsector gevoelig voor diefstal blijven. Van de Loo: "Diefstal in de transportsector is misschien wel te verhelpen, maar dat is niet te betalen. Ons doel is het beheersbaar maken van het

"Vanuit TLN hebben we een keurmerk ontwikkeld met een speciale paragraaf gericht op criminaliteitspreventie"

probleem. Zorgen dat het niet uit de hand loopt, al kunnen we uiteindelijk toch niet meer doen dan werken. Ook met het nieuwe team kunnen we maar een beperkt aantal onderzoeken doen. Maar als we over vier jaar honderd daders vast hebben gezet, dan zou ik erg tevreden zijn." De datum 31 december 2008 is geen harde deadline, maar symbolisch, besluit Minderman. "Ook hierna zullen we gewoon door moeten gaan met de aanpak." <<

WWW

Zware jongens op de weg. Een onderzoek naar georganiseerde diefstal in de wegtransportsector. Jos Kuppens, Edo de Vries Robbé, Ilse van Leiden en Henk Ferwerda. Arnhem, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, 2006.

Het onderzoek is te downloaden van de website van het ministerie van Economische Zaken: www.minez.nl

Column

CRIMINALITEITSPREVENTIE: VAN GISTEREN NAAR MORGEN

Bij het afsluiten van mijn periode als uw secondant wil ik graag even stil staan bij de ontwikkelingen van criminaliteitspreventie in de afgelopen tien jaar en bezien wat de toekomst kan bieden. In deze tien jaar is getracht voort te bouwen, voor zover het snel vervagende collectieve geheugen dat toeliet, op de verworvenheden uit het decennium daarvoor. Belangrijke organisatorische initiatieven werden toen genomen om criminaliteitspreventie op de kaart te zetten – zoals het landelijk bureau voorkoming misdrijven met de regionale equivalenten ervan. Een enkele nostalgicus verlangt nog wel eens terug naar die tijd. Ook indrukwekkende beleidsinitiatieven zagen het licht, bijvoorbeeld in de vorm van de nota bestuurlijke preventie van criminaliteit. Toverwoorden waren toen toezicht en controle door bijvoorbeeld huismeesters en controleurs in het openbaar vervoer. Is dat voortbouwen gelukt? Organisatorisch lange tijd niet, na het opheffen van het landelijk bureau voorkoming misdrijven. Samenwerking tussen de belangrijkste departementen werd daarmee ook op een zacht pitje gezet, nog aangewakkerd door de scheiding van de landelijke verantwoordelijkheid voor de diverse soorten van preventie. Nieuw elan wat dat betreft kwam pas weer na oprichting van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Inhoudelijk is behoorlijk aan de weg getimmerd. Een aantal jaren werden met succes beleidssubsidies voor nieuwe initiatieven en stimulerings-subsidies voor de implementatie van succesvol gebleken initiatieven

toegekend. Voorbeelden zijn de Marietje Kesselsprojecten, het Keurmerk Veilig Ondernemen en buurtbemiddeling. Van die mogelijkheden werd door lokale instanties gretig gebruik gemaakt. Organisatie en inhoud werden recentelijk bij elkaar gebracht door het werken in programma's, zoals het Actieprogramma tegen geweld. Op dat moment werd ook manifest dat op landelijk niveau niet alleen de traditionele preventie-departementen, Justitie en Binnenlandse Zaken, een rol hadden bij de preventie van criminaliteit. Andere departementen – zoals Onderwijs, Sociale Zaken en Verkeer – moeten een minstens even belangrijk deel van de preventiekoek voor hun rekening nemen om een maximaal resultaat te boeken. Kortom, in de afgelopen tien jaar is in elk geval op landelijk niveau een stevig fundament gelegd voor toekomstige preventieactiviteiten, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Maar een fundament volstaat niet. Het moet onderhouden worden en er moet verder op worden gebouwd. De diverse appartementen dienen vorm te krijgen en ook de verbindingsgangen. Van top tot teen. Samenwerking in alle gelederen; publiek-publiek en publiek-privaat is daarom een essentiële voorwaarde en zoals ik laatst de winnaar van de Hein Roethofprijs heb horen voorrekenen 1+1 is in dat verband 3. Ook over de eigen schutting kijken hoort daarbij. Dat dat nog geen usance is bleek tijdens de onlangs gehouden conferenties 'De beste preventie van geweld' Maar alle begin is moeilijk. Inhoudelijk ligt er de komende tien jaar het nodige op de plank. Denk aan het verbreden van erkende interventies, vooral waar het de

gedragsmoeilijke jeugd betreft, maar ook het verder verbeteren van delictgevoeligheid van producten en diensten, het meer evalueren van projecten en instrumenten zodat een 'evidence based' scala aan criminaliteitspreventieproducten ontstaat, het blijvend aandacht geven aan probleemwijken enzovoorts. Politieke kortetermijnsuccessen horen daar niet in thuis. Die verstaan zich niet met de ambachtelijkheid die criminaliteitspreventie met zich meebrengt. Wel het met volle overgave stimuleren ervan, want in veel gevallen betaalt preventie zich dubbel en dwars terug. Men moet het wel durven zien. <<

SECondant

Na jaren van trouwe dienst waarin de preventiepraktijk zonder schroom of aarzelen des persoons de maat werd genomen, neemt SECondant afscheid met een terugblik op de verworvenheden op het gebied van criminaliteitspreventie. Ook vraagt hij zich af wat de toekomst herbergt voor preventie. Moge die voor hemzelf het beste herbergen.

Buitenlandse berichten

DE FUNDAMENTEN VAN CTC

Als het paradepaardje van op empirische bewijslast gestoelde preventie van probleemgedrag onder jongeren, eigenlijk als het paradepaardje van moderne want wetenschappelijke preventie *an sich*, geldt het Amerikaanse programma Communities that Care (CtC). Deze preventiestrategie is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar bewezen risicofactoren voor toekomstig probleemgedrag, in de omgeving van kinderen en jongeren (bijvoorbeeld een conflictueuze thuissituatie) en in henzelf (hardnekkig antisociaal gedrag). Vooral jongeren die zijn blootgesteld aan een cumulatie van dergelijke factoren lopen een verhoogd risico dat zij op latere leeftijd probleemgedrag vertonen. Daar wil CtC vroegtijdige preventiemaatregelen tegenover stellen. De keuze is gebaseerd op een (risico- en sterkte)analyse van diverse data, afkomstig uit scholierenonderzoek en sociaaleconomische gegevens over aanwezige risico- en protectieve factoren in wijken waar CtC wordt ingevoerd (bijvoorbeeld armoede en criminaliteit maar ook reeds bestaande preventieprojecten in de wijk). Aan de hand van het ontstane wijkprofiel wordt bepaald welke risicofactoren de meeste aandacht vergen. Preventiemaatregelen moeten vervolgens de kwalijke invloed van risicofactoren verzachten, is de gedachte achter het programma. Tegelijk moeten factoren die volgens onderzoeksbevindingen eraan bijdragen dat jongeren op een harmonieuze manier tot waskom komen, worden *versterkt* (protectieve factoren).

In hun evaluatie van drie Britse proefprojecten van CtC (*Does Communities that Care work? An evaluation of a community-based risk prevention programme in three neighbourhoods*).

Joseph Rowntree Foundation, 2004) verbazen Ian Crow, Alan France, Sue Hacking en Mary Hart zich erover dat in brede kring – op de terreinen van criminologie, jeugdinterventies en welzijn – veel wetenschappers en praktijkwerkers voetstoots aannemen dat de invalshoek van risico- en protectieve factoren, de enige manier is om preventie te bedrijven. In Groot-Brittannië heeft Communities that Care, dat zich sterk maakt voor wetenschappelijke preventie, zich in de voorhoede van die benadering genesteld. De CtC-benadering beïnvloedt in hun ogen de beleidsvorming, niet alleen in Groot-Brittannië, maar wereldwijd. (In ons land wordt bijvoorbeeld in de Operatie Jong veel gewicht toegekend aan risicofactoren, om problemen in de ontwikkeling van kinderen vroegtijdig te kunnen signaleren.) De auteurs merken op dat het model van risicofactoren ontwikkelingen op allerlei terreinen beheerst en gretig wordt omarmd als dé oplossing voor moeilijke problemen met jongeren. Crow c.s. vermijdt een diepgravende discussie over theoretische paradigma's, de vraag rijst echter wel waarom een kritisch discours over deze benadering goeddeels ontbreekt. Allereerst zou daarbij een theoretisch perspectief moeten worden ontwikkeld over risicofactoren en causaliteit. Dat deze benadering appelleert aan het gevoel van *common sense* en eenvoudig kan worden uitgelegd, is al te makkelijk, aldus Crow c.s.

In de uitvoering van het programma kwamen ook problemen aan het licht met het vaststellen met welke risico- en protectieve factoren de wijken te kampen hebben. CtC-wijken worden geacht volgens de werkwijze van Communities that Care deze factoren eigenhandig in kaart te brengen, op basis van selfreportonderzoek onder

scholieren en gegevensverzameling over lokale sociaaleconomische omstandigheden. De data worden geanalyseerd om te kijken met welke projecten men de problemen te lijf wil gaan. Maar die vaststelling bleek geen eenvoudige zaak. De proefgebieden hadden moeite de complexe data te interpreteren en stortten zich op risico's die niet per se prioriteit hadden, constateren Crow e.a. Sommige risico's lagen voor de hand (lage schoolprestaties bijvoorbeeld), andere leken willekeurig gekozen. In Groot-Brittannië zijn er sowieso maar weinig gegevens beschikbaar die bruikbaar zijn om risico- en protectieve factoren te kunnen meten op *buurtniveau*. Daar zou het Britse CtC zich meer op moeten richten, denkt Crow c.s. Evenzeer geldt dat voor de landelijke overheid, die net als CtC wil weten of er op de lange termijn verbeteringen optreden in de sociaaleconomische positie van wijken. Goede monitoring is daarvoor belangrijk.

Ook in ons land wordt Communities that Care, vanaf 1999, op verschillende plaatsen ingevoerd – onder meer in Amsterdam, Almere, Leeuwarden, Leiden, Rotterdam (het Oude Noorden en Hoogvliet) en Zwolle zijn CtC-projecten gaande. De invoering van een ambitieus preventieprogramma kan baat hebben bij onderzoekers zoals Ian Crow en collega's, die onwelkome bevindingen presenteren en lastige vragen opwerpen. << Alfred Hakkert

CCV-nieuws

LANDELIJKE PKVW-DAG

Ruim 160 bezoekers van gemeenten, woningbouwcorporaties en politie waren op dinsdag 31 oktober bijeen voor de landelijke PKVW-dag van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Zij kregen een leerzaam en informatief programma voorgeschoteld over het Politiekeurmerk Veilig Wonen, waarin sprekers vanuit verschillende disciplines de laatste stand van zaken belichtten.

Naast een aantal lezingen werd er gediscussieerd over alle aspecten van de toepassing van het Politiekeurmerk. Een aantal deelnemers maakte duidelijk dat de kosten voor gemeenten en woningbouwcorporaties zeer beperkt kunnen zijn, terwijl het effect toch enorm kan zijn. Men concludeerde dat er veel kansen zijn voor verdere versteviging van de positie van het keurmerk en dat aan de voordelen (95 procent minder kans op inbraak) meer bekendheid moet worden gegeven.

Op de site van het CCV staat een uitgebreid verslag van de PKVW-dag en zijn de lezingen als download beschikbaar.

ZOEKMACHINE GEWELDSAANPAKKEN

Op de site van het CCV is een zoekmachine geweldsaanpakken gelanceerd. In de rubriek 'Geweld' vinden bezoekers een zoekoptie waar diverse interventies te vinden zijn met bijbehorende plannen van aanpak.

Naast Nederlandse voorbeelden zijn ook buitenlandse projecten in de zoekmachine opgenomen. Een aantal buitenlandse aanpakken geweld is door de bureaus DSP-groep, Sardes en het Trimbos-instituut geschikt gemaakt voor de Nederlandse praktijk.

De geweldsaanpakken op de site zijn ook op papier gebundeld. Naast een algemene bundel over geweldsaanpakken, zijn er drie specifieke bundels samengesteld over de domeinen: school, veilig uitgaan en alcohol en buurt/wijk, sport, werk en dader- en slachtoffergerichte aanpak.

CCV-NIEUWSBRIEVEN

Het CCV verstuurt sinds kort, naast zijn algemene nieuwsbrief, een aantal thema-nieuwsbrieven. Met deze gratis service wil het CCV u op de hoogte houden van de laatste ontwikkelingen op het gebied van Veilig Samenleven, Wonen, Ondernemen, Uitgaan, Recreëren, Leren en Verplaatsen. Daarnaast komen er nieuwsbrieven over de thema's Bestuurlijk handhaven, Gemeentelijk Veiligheidsbeleid en Internationaal.

Aanmelden voor de thema-nieuwsbrieven kan via de CCV-site.

HET CCV GAAT VERHUIZEN!

Het CCV heeft per 27 december 2006 een nieuwe locatie, in Utrecht, centraal in het land. Bij deze nieuwe huisvesting staat voor ons centraal dat wij nog beter bereikbaar zijn.

Vanuit het nieuwe pand willen wij publiek-private samenwerking bij de aanpak van criminaliteit verder stimuleren en faciliteren.

Nieuwe adresgegevens:

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Bezoekadres:
Jaarbeursplein 17
3521 AN Utrecht

Postadres:
Postbus 14069
3508 SC Utrecht
Telefoon: (030) 751 67 00
Fax: (030) 751 67 01

Servicedesk: (030) 751 67 77

De website en het mailadres – www.hetccv.nl en info@hetccv.nl – veranderen niet. << Robbie Keus is eindredacteur van de CCV-website.

Colofon

SECONDANT is een uitgave van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Het tijdschrift is een voortzetting van SEC: tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie. Met ingang van 2005 is de naam gewijzigd in SECONDANT, waarmee het ondersteunen van betrokkenen op het gebied van criminaliteitspreventie en veiligheid en informeren over kennis en ontwikkelingen op het gebied van de criminaliteitspreventie en veiligheid wordt bedoeld.

SECONDANT wil voor eenieder die werkzaam is op het terrein van de criminaliteitspreventie en veiligheid een medium zijn voor praktische en actuele informatie over de praktijk van criminaliteitspreventie. Ook wil SECONDANT deskundigheid bevorderen en nieuwe ideeën op het gebied van criminaliteitspreventie genereren. Hoofddoel is: het bijdragen aan de implementatie van criminaliteitspreventie in brede zin, door te informeren over initiatieven en ontwikkelingen op het brede terrein van de criminaliteitspreventie. Hierbij vormen (wetenschappelijke) onderzoeksbevindingen ten aanzien van bewezen effectieve methoden, best practices en evaluatieonderzoek de leidraad. Bijdragen staan in het teken van inhoudelijke objectiviteit en kritische oordeelsvorming. Opname van een artikel in het tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid weergeeft. SECONDANT verschijnt vijf maal per jaar (waaronder een dubbel-dik zomernummer) in een oplage van 20000.

REDACTIERAAD

A.C. Berghuis (ministerie van Justitie, DGRR)

M.G.W. den Boer (Politieacademie)

H.B. Boutellier (Verwey-Jonker Instituut)

R. Crommelin (Verbond van Verzekeraars)

I. Haisma (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, voorzitter)

V. Jammers (ministerie van Justitie, DSP)

P.H. van der Laan (NSCR)

C. de Ruiters (Trimbos Instituut)

K. Wittebrood (SCP)

KERNREDACTIE

A.H.A.M. Brok (ministerie van BZK, DGV/IVB)

C. Verwers (WODC)

P. Versteegh (Politie Haaglanden)

A.B. Volkers (VNO-NCW)

M. de Vroege (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid)

J.J. de Waard (ministerie van Justitie, DGRR)

EINDREDACTIE

A. Hakkert (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid).

REDACTIEADRES

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Redactie SECONDANT

Postbus 14069

3508 SC Utrecht

Telefoon (030) 751 67 00

Fax (030) 751 67 01

E-mail: alfred.hakkert@hetccv.nl

VORMGEVING

Vorm Vijf Ontwerpteam, Den Haag

DRUK

Drukkerij Artoos Nederland BV

SLUITINGSDATUM KOPIJ

Kopij voor SECONDANT 21-1 (februari 2007) dient uiterlijk 5 januari 2007 in het bezit van de redactie te zijn. Ongevraagde kopij kan plaatsing worden geweigerd.

AAN DIT NUMMER WERKTEN MEE

Bert Bieleman, Catrien Bijleveld, Joost Bos, Jan Eberg, Saskia Dekkers, Victor van der Geest, Sanne Hissel, Ger Homburg, Yvonne van der Heijden, Miriam Langendoen, Janny Pols, Ciska Scheidel, Jacco Snippe, Wil van Tilburg, Nikolaj Tollenaar, Peter Versteegh, Rik Weeda.

Artikelen, bijdragen en/of reacties kunnen in overleg met de redactie worden geplaatst. Auteurs die een bijdrage leveren, geven tevens toestemming de bijdrage te publiceren op de website van het CCV. Tegen overname van artikelen in Nederlandse media uit dit tijdschrift (mits met

duidelijke vermelding van bron en auteur) bestaat geen bezwaar.

Bij overname wordt toezending van een bewijsnummer op prijs gesteld. Er bestaat geen enkele relatie tussen op foto's afgebeelde personen en de inhoud van de artikelen, tenzij in een fotobijdschrift uitdrukkelijk anders is vermeld.

AANWIJZINGEN VOOR AUTEURS

SECONDANT wil voor eenieder die werkzaam is op het terrein van de criminaliteitspreventie en veiligheid een medium zijn voor praktische en actuele informatie over de praktijk van criminaliteitspreventie. Bijdragen moeten daarom prettig leesbaar zijn – zij zijn in heldere en voor eenieder toegankelijke bewoordingen gesteld. Tegelijk worden bijdragen getypeerd door inhoudelijke objectiviteit en kritische oordeelsvorming en is er ruimte voor diepgang en analyse. Waar nodig moeten onbekende begrippen worden uitgelegd. Voor de praktijk vormt de praktische bruikbaarheid de rode draad, ook in achtergrondbeschouwingen. Dat betekent concreet dat auteurs in bijdragen erop gespitst moeten zijn om succes- en faalfactoren, leerervaringen, tips voor de praktijk (*do's and don'ts*) en dergelijke te beschrijven. Maximale omvang: 1700 woorden. Noten alleen bij grafieken en tabellen. Voor de toegankelijkheid moeten inhoudelijke noten worden vermeden, evenals een bronnenoverzicht aan het eind van het artikel.

ISSN 1574-5732

ABONNEMENTENADMINISTRATIE

Abonnementen zijn gratis. Aanvragen voor abonnementen, alsmede het doorgeven van wijzigingen in de adressering kunnen uitsluitend schriftelijk worden ingediend, onder vermelding van NAW-gegevens alsmede functie en organisatie/instelling. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Redactie SECONDANT, Postbus 14069, 3508 SC Utrecht, E: abonnementsecondant@hetccv.nl

SECONDANT

Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Voor actuele informatie kunt u zich abonneren op onze digitale nieuwsbrief.
Meld u aan via: www.hetccv.nl

Op onze website vindt u ook een uitgebreide en actuele agenda.