

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Politiek moet verantwoordelijk worden voor misdaadpreventie

De twee miljard euro per jaar die de verdere groei van het aantal gevangencellen zal gaan kosten, kan beter aan preventie worden besteed. Voor elke dollar of euro die in dit soort programma's wordt gestopt, verdient de staat er op termijn drie terug. Er zijn met name omvangrijke baten te verwachten van programma's gericht op risicokinderen en risicogezinnen en betere ondersteuning van slachtoffers. De (her)oprichting van een reguliere directie voor misdaadpreventie met normale taken bij het ministerie van Justitie en het daarvoor vereiste budget is voor de hier bepleite alternatieve aanwending van middelen een eerste vereiste.

door *Jan van Dijk*

Hoogleraar victimologie en menselijke veiligheid aan de Universiteit van Tilburg.

WAAR VOOR UW GELD?

Het aantal gevangencellen in Nederland is toegenomen van ongeveer 25 per 100.000 inwoners in 1980 tot 140 per 100.000 nu. Een verzesvoudiging in dertig jaar tijd. Het gevangeniswezen kostte de Nederlandse belastingbetaler tien jaar geleden nog geen 800 miljoen euro. Het kost nu twee miljard. Het aandeel van de cellen in de totale justitiebegroting is gegroeid van 30 tot bijna 50 procent. Het ministerie van Justitie kan zo langzamerhand maar beter het ministerie voor penitentiaire zaken worden genoemd.

Wat krijgt de burger terug voor al dat geld dat in de gevangnissen gaat zitten? Zeker, een harde kern van veelplegers wordt ermee uit de maatschappij gehaald en dat is winst. Maar we moeten maar hopen dat niet onmiddellijk anderen hun plaatsen innemen. Op de markten voor illegale

drugs bijvoorbeeld brengt de vraag het aanbod voort. Zolang er gebruikers zijn, zullen er dealers blijven, hoeveel oudere dealers er ook in de gevangenis zitten.

Dan is er de veronderstelde afschrikwekkende werking van de straf. Zwaardere straffen weerhouden wellicht sommige potentiële criminelen van het criminele pad, maar al te veel illusies hierover kunnen we ons maar beter niet maken. Zoals bekend is de zekerheid van bestraffing belangrijker dan de zwaarte van de straf. Het ophelderingspercentage voor veel voorkomende misdrijven is nog steeds heel laag. Of het extra geld voor gevangenen de afschrikwekkende werking van het strafrecht veel groter heeft gemaakt, valt daarom te betwijfelen.

Ten slotte de resocialisatie van criminelen. Lange tijd heeft men gehoopt dat de gevangenisstraf mensen zou kunnen verbeteren. Deze hoop is inmiddels lang vervlogen. Ruim de helft van degenen die uit detentie worden ontslagen, zitten binnen enkele jaren wegens het plegen van nieuwe ernstige delicten wederom in de bak. Het is om moedeloos van te worden.

Moeten we doorgaan op de weg van steeds meer en langere gevangenisstraffen? Als we hierin de Verenigde Staten willen navolgen, hebben we nog een lange weg te gaan. Daar zitten meer dan 700 mensen in de gevangenis per 100.000 inwoners, tegen 140 bij ons. De kosten van dit beleid rijzen de pan uit. Ze vormen een toenemende zorg voor verantwoordelijke bestuurders. De kosten van het gevangeniswezen zijn in de VS op statelijk niveau hoger dan die voor de volksgezondheid. Het verbaast niet dat de regering-Bush onlangs een veto heeft uitgesproken over het voorstel om een landelijke ziekteverzekering voor kinderen in te voeren; er is gewoon geen geld meer voor andere zaken dan defensie en penitentie. De gevangenisindustrie slokt een steeds groter deel van de overheidsbegrotingen op. Steeds zorgelijker zijn ook de problemen die ex-gevangenen veroorzaken in de grote steden. Per jaar moeten de zwakste wijken van de Amerikaanse steden 200.000 ex-gedetineerden zien op te vangen. Veel van die mannen zijn sociaal ontworteld en psychisch ziek. Een groot deel heeft besmettelijke ziektes opgelopen. Criminologen luiden in Noord-Amerika de noodklok over de woeker aan gevangencellen. Men leze het gepassioneerde pleidooi voor *Less Law, More Order* van de Canadese criminoloog Irvin Waller¹. Maar ook in Nederland zal, als de ingezette repressieve beleidstrend wordt voortgezet, het aantal gedetineerden blijven stijgen. Bij een voortgaande trend zal de gevangenenpopulatie zich in tien jaar verdubbelen. We hebben dan 280 detineerden per 100.000 inwoners. Vergeleken bij de VS nog steeds een bescheiden aantal. Maar deze sluipende trend gaat de Nederlandse staat wel twee miljard per jaar extra kosten. Of hier veel baten tegenover zullen staan, valt te betwijfelen. Zeker is dat ook in de Nederlandse

steden de integratie van ex-gedetineerden in volkswijken een steeds nijpender probleem zal gaan vormen.

Vaak beweren Amerikaanse politici dat de zware straffen in de Verenigde Staten toch maar mooi hebben geleid tot een forse daling van de criminaliteit. Wat ze vergeten, is dat de criminaliteit evenzeer is gedaald

Er is alle reden eens grondig na te denken over alternatieve beleidsscenario's om de misdaad te bestrijden, alvorens blindelings de VS achterna te gaan in de race naar meer en meer cellen

in landen met veel minder gevangenen per 100.000 inwoners, zoals Canada, Frankrijk, de Scandinavische landen en Nederland. De daling van de veel voorkomende criminaliteit lijkt eerder het gevolg van demografische en economische factoren — en van betere beveiliging — dan van de hardere strafrechtelijke repressie. Er is, kortom, alle reden eens grondig na te denken over alternatieve beleidsscenario's om de misdaad te bestrijden, alvorens

blindelings de VS achterna te gaan in de race naar meer en meer cellen.

Wat is er bekend over de kosteneffectiviteit van verschillende vormen van criminaliteitspreventie? Kunnen de twee miljard euro die de verdere groei van gevangeniszellen zal gaan kosten, beter aan preventie worden besteed? Laten we achtereenvolgens eens kijken naar de te verwachten baten van programma's gericht op risicokinderen en risicogezinnen, situationele preventie en betere ondersteuning van slachtoffers.

VROEGTIJDIGE INTERVENTIES

Ernstig agressief gedrag op latere leeftijd is goed te voorspellen. Vijf procent van alle jongetjes is op de kleuterschool zeer agressief. Als er niets gebeurt, is de kans dat ze later in de gevangenis belanden, aanzienlijk groter dan bij andere leeftijdsgenoten. De groep is over tien à vijftien jaar verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de ernstige criminaliteit. De problematische groep wordt veelal opgevoed door ouders die zelf ook gedragsproblemen vertonen. Ze roken, drinken en eten onverstandig tijdens de zwangerschap, houden hun huwelijken niet in stand en plegen geregeld delicten, waaronder geweldpleging in de huiselijke kring.

Van drie typen interventie is bewezen dat ze het risico bij kinderen op later crimineel gedrag in belangrijke mate kunnen verminderen. Risicomoeders moeten ten eerste al tijdens de zwangerschap worden begeleid. Het risico op gedragsproblemen bij hun zoontjes op latere leeftijd is dan

aanzienlijk geringer. Ten tweede, na de geboorte moet aan risicokinderen hoogwaardige, voorschoolse opvang worden aangeboden. Dit voorkomt latere leer- en gedragsproblemen. De ouders zelf moeten, ten derde, intensief worden ondersteund in hun taken als opvoeder (*Parent-Child-Interaction Therapy*). Deze aanpak helpt ouders de affectieve band met hun kind te herstellen en om adequater op te voeden (consequent straffen, maar niet erop los meppen). Dit voorkomt kindermishandeling en de ontwikkeling van een delinquente persoonlijkheid bij het kind. Deze drie interventies samen kunnen, ruw geschat, de ontwikkeling van crimineel gedrag op latere leeftijd met de helft terugbrengen.²

De winst die met deze interventies kan worden behaald, bestaat allereerst uit de grotere kans op levensgeluk van ouders en kind. En tevens uit de geringere aantallen medeburgers die bij ongewijzigd beleid slachtoffer van de doelgroep zouden zijn geworden. De lachende derde is de belastingbetaler. De overheid heeft minder uitgaven voor categoriaal onderwijs, medische zorg, psychiatrische en verslavingszorg, sociale uitkeringen en politie en justitie, inclusief gevangeniswezen. Dat de baten van vroegtijdige preventie de kosten ruim te boven gaan, hebben economen in de Verenigde Staten herhaaldelijk aangetoond.³ Voor elke dollar of euro die in dit soort programma's wordt gestopt, verdient de staat er op termijn drie terug.

Probleem is dat de doelgroep van de ouders moeilijk is te bereiken. Dit soort gezinnen opent de huisdeur voor vreemden niet gemakkelijk en al

Bij opvoedingsondersteuning wordt aanbevolen goed gedrag van kinderen te belonen. Waarom deze lijn niet doorgetrokken naar de ouders?

helemaal niet voor vertegenwoordigers van gemeentelijke instellingen. Op gemeentelijk niveau wordt daarom gepleit voor een niet vrijblijvend aanbod, dat wil zeggen: op afwijzen van de hulp zouden financiële sancties moeten komen te staan. Begrijpelijk. Maar is het logisch om ouders te leren hun kinderen bij wangedrag niet hard

te straffen, op straffe van... een figuurlijke mep voor de ouders? Bij opvoedingsondersteuning wordt aanbevolen goed gedrag van kinderen te belonen. Waarom deze lijn niet doorgetrokken naar de ouders? Waarom geen interventieprogramma's aanbieden met behulp van passende beloningen? De betrokken moeders/vaders verkeren bijna zonder uitzondering in een achterstandssituatie. Een bonus op ouderlijk gedrag dat de maatschappij ten goede komt, valt moreel uitstekend te rechtvaardigen. Het hulpaanbod moet minder vrijblijvend worden. De discussie moet niet gaan over kortin-

gen op uitkeringen, maar over premies op goed ouderschap voor ouders die tot risicogroepen behoren.

VEILIG WONEN, ONDERNEMEN, LEREN EN RECREËREN

Wie zijn huis of winkel adequaat beveiligt, verkleint daarmee het risico op slachtofferschap. De kans op inbraak is bij onbeveiligde huizen bijvoorbeeld zeven keer groter dan bij een goed beveiligd huis. Er is inmiddels binnen de criminologie een aanzienlijke hoeveelheid kennis verzameld over effectieve vormen van beveiliging.⁴ Het gaat niet alleen om betere sloten en grendels, maar ook om *closed circuit-camera's*, betere verlichting, meer toezicht in hoogbouw en meer politieursurveillance op *hot spots*. De betere beveiliging heeft niet, zoals vroeger werd gevreesd, geleid tot een verplaatsing van de criminaliteit naar minder beveiligde objecten. Er is een reële daling opgetreden omdat het plegen van misdrijven moeilijker is geworden en minder lonend. Waar het nog aan ontbreekt, is grootschalige toepassing van de bestaande kennis, bevorderd door de centrale en lokale overheden. De Nederlandse overheid heeft destijds betere isolatie van woningen en bedrijfsruimten zwaar gesubsidieerd. Qua investeringen in beveiliging loopt Nederland nog steeds achter op buurlanden. Een kras voorbeeld is het sporadische gebruik van videocamera's op de openbare weg. Engeland is daarmee veel genereuzer dan wij en Frankrijk overweegt het Britse voorbeeld te volgen. Er is ook nog relatief weinig aandacht voor voorlichting onder bejaarden over fraude op internet of anderszins. Er is geen landelijk registratiesysteem van fietsen. Er is nog veel winst te behalen met een landelijke inhaalslag in de beveiliging tegen criminaliteit.

DE WIJKEN IN

Het nieuwe Nederlandse grotestedenbeleid lijkt neer te komen op goedbedoelde initiatieven van onderop om de gemeenschapszin te versterken. Het is al getypeerd als multicultureel barbecueën op staatskosten. Onder de vlag van criminaliteitspreventie zijn dergelijke initiatieven in de jaren tachtig van de vorige eeuw op grote schaal gesubsidieerd in de VS, Engeland en Nederland. Uitvoerders van evaluatieonderzoek zijn unaniem in hun oordeel: dergelijke vrijblijvende acties, hoe sympathiek ook, hebben geen enkel blijvend effect op de onveiligheid.⁵ Wijken met veel criminaliteit en overlast behoeven gerichte interventies. Elke probleemwijk zou een Veiligheidshuis of een 'Justitie in de Buurt'-bureau moeten krijgen, van waaruit zowel preventieve als lik-op-stuk-achtige, repressieve maatregelen kunnen worden uitgevoerd. De rechtsstaat moet, met andere woorden, op

wijkniveau worden gehandhaafd. Alleen als dat gebeurt kan de gemeenschapszin toenemen en zullen investeringen door de middenstand spon-

taan gaan groeien. Ontwikkelingslanden die slecht worden bestuurd, zijn niet te helpen met financiële steun. Hiervan is iedereen nu wel overtuigd. Maar dit beginsel van goed bestuur geldt evenzeer voor probleemgebieden binnen de Westerse grote steden. Ontwikkelingshulp voor probleemwijken zonder te werken aan het herstel van de

Ontwikkelingshulp voor probleemwijken zonder te werken aan het herstel van de kleine rechtsorde op straat, heeft geen enkele zin

kleine rechtsorde op straat, heeft geen enkele zin.

Bij het wijkgerichte veiligheidsbeleid moet niet uitsluitend worden gedacht aan maatregelen gericht op daders of op risicojongeren. Een betere beveiliging door simpele technische ingrepen verdient prioriteit. Het technische beveiligingsniveau in probleemwijken dreigt namelijk op achterstand te komen vergeleken bij middenklasse- en villawijken. Er dreigt een tweedeling te ontstaan tussen *gated communities* voor de vergrijzende middenklasse en slecht beveiligde volkswijken in de grote steden. In de Verenigde Staten is deze tweedeling al een feit. Daar is de criminaliteit de laatste jaren overal gedaald, behalve in de wijken waar de armste burgers wonen. Een Europese, op solidariteit gerichte politiek zou niet mogen toelaten dat beveiligingsniveaus, en daarmee de kansen op veiligheid, steeds ongelijker worden verdeeld.

ONDERSTEUNING VAN GEDUPEERDEN DOOR MISDRIJVEN

Hulp en steun aan gedupeerden van misdrijven is in Nederland sterk verbeterd, maar de laatste tijd lijkt stagnatie op te treden. Het Schadefonds voor slachtoffers van geweld, dat uitkeringen doet, en Slachtofferhulp Nederland, dat hulp verleent, bereiken minder dan een derde van hun potentiële cliënten. Tegelijkertijd is, volgens de politiemonitor, de tevredenheid van de gedupeerden met de bejegening door de politie gedaald, ondanks allerlei hooggestemde circulaire en wetten.⁶ Zeer scherpe dalingen vertonen de advisering van gedupeerden door de politie over preventieve maatregelen. Veel mensen die aangifte doen van een misdrijf worden binnen een jaar voor de tweede keer gedupeerd. Dit geldt zowel voor bepaalde vermogensdelicten als voor geweld in huiselijke kring. Een bezoek aan aan-gevers van misdrijven om hun beveiliging of weerbaarheid te versterken, ligt dus voor de hand. Vroeger was dit bij sommige korpsen een taak van de

afdeling Voorkoming Misdrijven. Met de preventievoorlichting aan aangevers zijn vooral in Engeland uitstekende resultaten behaald. In Nederland is de organisatie Voorkoming Misdrijven nagenoeg verdampt. Slachtoffers die herhaling willen voorkomen, zijn op zichzelf aangewezen.

Het lijkt tijd voor een grondige bezinning op de theoretische grondslagen en de vormgeving van het beleid ten behoeve van gedupeerden van misdrijven. Gedupeerden moeten niet worden gezien als hulpbehoevende zielenpoten, want in dat beeld herkennen ze zich niet. Niet voor niets verklaarde de Oostenrijkse Natascha Kampusch, die acht jaar in een kelder gevangen heeft gezeten, tegenover de media dat zij zichzelf niet als slachtoffer wenste te zien en zo ook niet bejegend wilde worden. Steeds meer gedupeerden van ernstige misdrijven willen als overlevers worden beschouwd.

Gedupeerden hebben recht op hulp en ondersteuning, maar moeten inderdaad niet als slachtoffers worden bejegend. De gedupeerden moeten veeleer als partners worden gezien van de politie en justitie in de strijd tegen de misdaad. Partners die met respect moeten worden bejegend en naar wier oordeel goed moet worden geluisterd. Dat luisteren zou ook moeten gebeuren in de rechtszaal. Het is onbegrijpelijk dat in Nederland kort geleden spreekrecht voor gedupeerden ter zitting is ingevoerd waarbij de betrokkenen expliciet wordt verboden zich over de strafwaardigheid van de dader uit te laten. Over de strafwaardigheid van de dader kan het slachtoffer vooral bij geweldsmisdrijven vaak unieke informatie verschaffen. Vaak is de gedupeerde immers de enige directe getuige van het misdrijf geweest. Het verbod om over de dader en diens schuld te spreken, is een betuttelende voorwaarde die snel moet worden ingetrokken.

GEMIST: POLITIEKE VERANTWOORDELIJKHEID

Het politieke debat is meestal gericht op inhoudelijke beleidsthema's. Op het beleidsgebied van het voorkomen van criminaliteit zou de aandacht van de politiek ook nadrukkelijk moeten uitgaan naar de ambtelijke uitvoering. De kennis over wat werkt en wat niet, is volop aanwezig. Hiervoor is tegenwoordig ook een internationale website beschikbaar (www.campbellcollaboration.org). Het is bekend wat er zou moeten gebeuren om misdaad op een kosteneffectieve wijze te bestrijden. Waaraan het in Nederland echter volstrekt ontbreekt, is een politieke en ambtelijke infrastructuur voor de uitvoering van misdaadpreventie. Er zou allereerst een politiek verantwoordelijke figuur moeten worden aangewezen, die de primaire verantwoordelijkheid krijgt voor misdaadpreventie, dat wil zeggen de minister van Justitie of van Binnenlandse Zaken. Deze bewindspersoon moet meer

zijn dan een procedurele coördinator. De centrale preventiebaas moet over een begroting beschikken die de financiering van landelijke programma's mogelijk maakt. Hij zou moeten worden ondersteund door een hoogwaardige, deskundige beleidsstaf en een studiedienst. Deze centrale eenheid zou, net als reclassering en jeugdzorg, over lokale eenheden moeten kunnen beschikken die de uitvoering van maatregelen bewaken. De beoogde Dienst Misdaadpreventie zou tot taak moeten krijgen om landelijke preventieprogramma's te ontwikkelen en uit te voeren, zoals opvoedingsondersteuning voor risicogezinnen en beveiliging van hoogbouwcomplexen of bedrijventerreinen. Tevens kan zo'n dienst ervoor zorgen dat er een professionele cultuur van misdaadpreventie ontstaat, waarbinnen praktische expertise wordt ontwikkeld, vastgelegd en doorgegeven.

Dit zijn organisatorische randvoorwaarden die doodnormaal worden gevonden als het om andere beleidsvormen gaat waarbij grote maatschappelijke belangen op het spel staan. In Nederland is in de jaren negentig een aanzet gegeven voor de opbouw van zo'n organisatie vanuit de Directie Criminaliteitspreventie op het ministerie van Justitie. Het zal niet toeval-

lig zijn dat in die jaren Ernst Hirsch Ballin van het CDA minister van Justitie was, met Aad Kosto van de PvdA als staatssecretaris. In die jaren vonden CDA en PvdA preventie nog een beleidsprioriteit. Het succes van het vanuit het ministerie van Justitie geregisseerde preventiebeleid was de baronnen van het binnenlandse bestuur een doorn

De doelbewuste versnippering van de organisatie van misdaadpreventie is een daad van bestuurlijk vandalisme geweest van de Haagse politiek

in het oog. Men zag er een greep naar de macht in van het centralistische justitieapparaat. In het eerstvolgende regeerakkoord werd vastgelegd dat de aansturing van het preventiebeleid voortaan primair vanuit binnenlandse zaken zou moeten gebeuren. In de praktijk heeft dit betekend dat er van centrale aansturing in het geheel geen sprake meer is geweest. De doelbewuste versnippering van de organisatie van misdaadpreventie is een daad van bestuurlijk vandalisme geweest van de Haagse politiek. De misdaadpreventie is sindsdien in handen van ad-hocwerkgroepen of -stuurgroepen, overlegorganen en platforms, op afstand geplaatste expertisecentra en internationale netwerken, zoals het Europees Netwerk voor Misdaadpreventie. Sommige gemeenten zijn op eigen kracht doorgegaan waardevolle initiatieven te ontwikkelen, zoals het Veiligheidshuis in Tilburg, maar er is onvoldoende overdracht van kennis; krachtige, landelijke impulsen worden node gemist. Als de Nederlandse politieke partijen ernst

willen maken met de hier bepleite alternatieve aanwending van de 2 miljard extra die de groei van het gevangeniswezen bij ongewijzigd beleid waarschijnlijk gaat kosten, lijkt de (her)oprichting van een reguliere directie voor misdaadpreventie met normale taken en een normaal budget mij een eerste vereiste.

Literatuur

- Aos, S. et al. (2004), *Benefits and Costs of Prevention and Early Intervention Programs for Youth*, Washington, DC: Washington State Institute for Public Policy
- Dijk, van, J.J.M & M. Groenhuijsen (2007) Benchmarking Victim Policies in the Framework of European Law, in: S. Walklate (Ed), *Handbook on Victims and Victimology*, UK: Willan Publishing
- Farrington, D.P. & J.W. Coid (Eds), *Early Prevention of Adult Anti-social Behavior*, Cambridge: Cambridge Uni Press
- Junger, M., L. Feder & S. Coté (2007), Policy Implications of Present Knowledge

Noten

- 1 Waller, I., *Less Law, More Order: The Truth about Reducing Crime*. West Point, NY: Praeger 2006.
- 2 Voor een overzicht van de beschikbare literatuur raadplege men Farrington

on the Development and Prevention of Physical Aggression, *Eur. J Policy Research*

- Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J. E., Reuter, P., & Bushway, S. D. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, DC: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.
- Sherman, L. W., & Eck, J. E. (2002). Policing for crime prevention. In L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, & D. L. MacKenzie (Eds.), *Evidence-based crime prevention*. New York: Routledge

en Coid (2004) en Junger, Feder en Coté (2007) van de Universiteit van Utrecht.

- 3 Aos, S. et al. (2004).
- 4 Zie bijvoorbeeld Sherman & Eck, 2002.
- 5 Sherman et al, 1997.
- 6 Van Dijk, Groenhuijsen, 2007