

informatieblad
over onderzoek
in het
justitiële veld

ONDER ZOEK BULLE TIN

jaargang 4,
juni 1979

W
wetenschappelijk

C
onderzoek-en

D
documentatie

C
centrum

ONDER ZOEK BULLE TIN

4e jaargang, juni 1979

Redactie

Wetenschappelijk onderzoek- en
documentatiecentrum, Postbus 20301,
2500 EH 's Gravenhage

Voor inlichtingen en adreswijzigingen
Telefoon 070-707911

Vormgeving: Staatsdrukkerij,
's Gravenhage

Druk: Karstens drukkers b.v., Leiden

Inhoud

Voorwoord

- 1 ingediende subsidieaanvragen blz. 5**
 - 1.1 De Arob-bezwaarschriftenprocedure
 - 1.2 De invloed van TV-geweld op het gedrag van jeugdigen
 - 1.3 Rechtsvinding en persoonskenmerken

- 2 Onderzoek in de uitvoeringsfase blz. 11**
 - 2.1 *Extern verricht onderzoek* blz. 12
 - 2.1.1 Het functioneren van de officier van justitie
 - 2.1.2 'Public interest' advocatuur in de Verenigde Staten
 - 2.1.3 Jurisprudentie-onderzoek volberoep – arob-beroep
 - 2.1.4 'Bussgeldbescheid' en 'Strafbefehl'

- 2.1.5 Supervisie aan groepsleiders in (jeugd-) gevangenen
- 2.2. *Door het WODC verricht onderzoek* blz. 26
 - 2.2.1 Inbraakpreventie en -schade
 - 2.2.2 Strafrechtelijke beslissingsprocessen
 - 2.2.3 Criminaliteitsbestrijding
- 3. **Uitgebrachte rapporten** blz. 35
 - 3.1 *Extern verricht onderzoek* blz. 36
 - 3.1.1 Slachtoffers van criminaliteit
 - 3.1.2 De sociale organisatie van de rechtshulp. Fase II: de rechtshelpers en hun organisaties.
 - 3.1.3 Het functioneren van de Commissies van Toezicht
 - 3.2 *Door het WODC verricht onderzoek* blz. 53
 - 3.2.1 Criminaliteitsoverlast bij de Horeca
 - 3.2.2 Strafrechtelijke vervolging en bestraffing van Nederlanders en buitenlanders
 - 3.2.3 Hard-druggebruikers in de Huizen van Bewaring
 - 3.2.4 Middellang-gestraften - Regiem en recidive
 - 3.2.5 Organisatie van de vroeghulp
 - 3.2.6 Proefneming gestructureerde voorlichtingsrapportage
 - 3.2.7 Het reclasseringswerk: de tijdsbesteding
 - 3.2.8 Voorlopige hechtenis in de jaren 1972 en 1975
 - 3.2.9 De relatie tussen de primaire politieopleiding en de politiepraktijk

Voorwoord

In verband met het streven de middelen waarover het WODC beschikt ten behoeve van publikaties zo doelmatig mogelijk te besteden en gezien het steeds meer toenemen van de internationale contacten en de daarbij gebleken interesse van het buitenland in de onderzoeksactiviteiten van Nederlandse onderzoeksinstellingen op justitieel terrein, is besloten de uitgave van het Onderzoekbulletin te beëindigen en in plaats daarvan de engelse versie ervan (het Research Bulletin) wat uit te breiden.

Deze beslissing zal voor de lezers van het Onderzoekbulletin vrijwel geen ongerief met zich meebrengen omdat zij voortaan automatisch het Research Bulletin zullen ontvangen. In dit een maal per jaar verschijnende periodiek wordt, op dezelfde wijze als in het Onderzoekbulletin gebruikelijk was, een overzicht gegeven van het afgesloten en gerapporteerde onderzoek, voor zover verricht met financiële steun van het Ministerie van Justitie. Daarnaast zal in beknoptere vorm ook verslag worden gedaan van het niet met financiële steun van het Ministerie van Justitie verrichte en gerapporteerde onderzoek.

De subsidie-aanvragen en het overzicht van alle lopend onderzoek in het justitiële veld in Nederland worden als vanouds vermeld in nummer 7 van Justitiële Verkenningen (evenals ook het afgesloten onderzoek), zij het dat de onderzoeken in dit nummer beknopter worden weergegeven dan in het Onderzoekbulletin gebruikelijk was.

1 Ingediende subsidieaanvragen

1 Ingediende subsidieaanvragen

1.1 Onderwerp:

De Arob-bezwaarschriftenprocedure

Opdrachtverleners:
Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie

Achtergrond van het onderzoek

Op voorstel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is de Minister van Justitie opgetreden als mede-opdrachtgever van een jurisprudentie-onderzoek 'vol beroep/Arob-beroep'. Thans is het Ministerie van Justitie door dat van Binnenlandse Zaken benaderd voor een tweede onderzoekproject op het terrein van de rechtsbescherming, en wel naar het functioneren van de Arob-bezwaarschriftenprocedure bij de lagere overheid. De beide ministers i.c. hebben reeds in de Memorie van Antwoord inzake de Wet-Arob het standpunt ingenomen, dat de behoefte aan 'vol' Kroon-beroep i.p.v. Arob-beroep in de toekomst mede door de kwaliteit van de behandeling van de Arob-bezwaarschriften bepaald zal worden.

De opdracht voor het onderzoek is nog niet verleend, ter tafel liggen momenteel twee globale onderzoeksopzetten die geïnteresseerde universitaire vakgroepen opstelden in reactie op een aanschrijven van de betrokken ministeries. In nauw overleg met de vakgroep die de opdracht uiteindelijk krijgt zal de doelstelling van het onderzoek nader worden omschreven en de opzet ervan worden uitgewerkt.

1.2 Onderwerp:

De invloed van TV-geweld op het gedrag van jeugdigen

Subsidieaanvrager:
Instituut voor sociale psychologie van de
Rijksuniversiteit te Utrecht (ISP).

Achtergrond van het onderzoek

De onderzoeker is door de Amerikaanse hoogleraar *dr. L. D. Eron* benaderd met de vraag als onderzoekcoördinator voor Nederland te willen fungeren in een multinationalaal project dat beoogt 'A cross-cultural study of the interaction of parental, social and cognitive variables with the learning of aggression through the modeling of media violence' dat onder leiding staat van

prof. dr. L. R. Huesmann van de Universiteit van *Illinois*. Dit project zou behalve in de Verenigde Staten gestart worden in Australië, Finland, Israël en Polen. De onderzoeker heeft t.b.v. de Nederlandse pendant van dit onderzoek eveneens subsidie aangevraagd bij de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO); gezien de omvangrijke kosten die met het project gemoeid zijn, zal getracht worden nog andere subsidiebronnen aan te boren.

Vorbereidingsstudie

Ter wille van een onderzoeksopzet die rekening zou houden met de wensen van het Ministerie van Justitie en van de SVO, is door deze instanties een subsidie toegezegd t.b.v. een daartoe strekkende voorbereidingsstudie. Hierin is aan o.a. de volgende punten aandacht besteed:

- 1 De problematiek van de culturele verschillen tussen de landen die in het onderzoek participeren. Teneinde een causaal verklaringsmodel samen te stellen voor de mogelijk te vinden verschillen tussen de diverse landen is het noodzakelijk dat de sociaalculturele oriëntatie van de betreffende landen nader wordt geanalyseerd.
- 2 Definiëringsproblemen m.b.t. het begrip 'agressie'.
- 3 De specifiek Nederlandse bijdrage in het onderzoek:
 - van de kant van de SVO werd gesteld dat m.n. een aantal onderwijsvariabelen mede dienen te worden onderzocht;
 - het Ministerie van Justitie opperde dat de variabele 'angst', welke gerelateerd is aan het kijken naar sterk agressieve TV-beelden, een welkom onderzoeksgegeven zou zijn;
 - het ISP zelf stelde voor om aandacht te geven aan de tegenpool van agressie t.w. affiliatief, pro-sociaal gedrag zoals helpen, ondersteunen, e.d.

Doelstelling van het onderzoek.

De toename van geweld en terrorisme is voor vele sociale wetenschappers aanleiding geweest te onderzoeken in hoeverre op de televisie getoond geweld van invloed is op het agressieve gedrag van de kijker. Hoewel het binnen de wetenschap een omstreden zaak is welk effect agressieve TV-beelden op de kijker hebben, duiden talloze resultaten van wetenschappelijk onderzoek erop dat het kijken naar geweld op de televisie bij kinderen aanstekelijk werkt, in die zin dat de kans op agressief gedrag onder invloed van agressieve TV-beelden toeneemt. Als theoretische verklaring wordt hiervoor aangevoerd, dat het gevonden effect op basis

van imitatie tot stand komt.

In het gezamenlijke cross-culturele onderzoekproject wordt nagegaan of een relatie bestaat tussen het kijken naar agressieve TV-beelden en agressief gedrag bij kinderen. Tevens wordt daarbij onderzocht in hoeverre deze relatie wordt beïnvloed door sociaal-culturele en cognitieve factoren.

De specifiek Nederlandse bijdrage aan het project stoelt op de wens meer facetten van het menselijk gedrag in het onderzoek te betrekken, mede omdat de televisie ons niet uitsluitend een agressief dieet voorschotelt. De onderzoeker kon in eerdere situaties aantonen dat affiliatief modelgedrag evenzeer aanstekelijk werkt op kinderen als agressief gedrag.

Wellicht kan een affiliatief TV-dieet kinderen tot pro-sociaal gedrag aanzetten. Als onderdeel van het overkoepelend project wil de onderzoeker bekijken in hoeverre de geschetste relaties aantoonbaar zijn; daarbij wordt tevens gelet op de angst die het kijken naar agressieve TV-beelden kan begeleiden, en gespeurd naar een mogelijke relatie tussen TV-kijkgedrag en schoolvorderingen.

T.b.v. dit laatste facet is een samenwerkingsverband aangegaan met de Vakgroep ontwikkelingspsychologie aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Uitgangspunt bij het Leidse aandeel is de vraag in hoeverre binnen een bepaalde onderwijssetting de mentale weerbaarheid tegen op de beeldbuis vertoonde agressie kan worden vergroot.

1.3 Onderwerp: **Rechtsvinding en persoonskenmerken**

Subsidieaanvragers:

Vakgroep privaatrecht van de Juridische faculteit van de Erasmus universiteit te Rotterdam en

Vakgroep persoonlijkheidsleer van de Subfaculteit psychologie van de Rijksuniversiteit te Groningen.

Achtergrond van het onderzoek

De wijze van rechtsvinding is onderwerp van een oude, maar nog steeds levendige strijd in de juridische wereld. De volgende twee, onderling samenhangende punten hebben vooral in het centrum van de belangstelling gestaan. Ten eerste de vraag op welke manier de rechter in het voor hem liggende geval met behulp van de betreffende rechtsbronnen tot een aanvaardbare beslissing komt, waarbij vooral de vrijheid die hij ten

opzichte van de wet mag nemen in het geding is. Daarnaast de vraag of, en zo ja, in welke mate de persoon van de rechter bij zijn oordeel betrokken dient te zijn.

De vragen die spelen in de discussie in Nederland – waarbij in de laatste jaren sterk bij de duitse literatuur wordt aangesloten – kunnen als sterk normatief van aard worden bestempeld: het gaat er vrijwel steeds om hoe de rechter zou *moeten* beslissen.

Hoe de rechter in werkelijkheid beslist en welke factoren daarop in de praktijk invloed hebben, wordt niet of nauwelijks in de discussie betrokken. Veel verhandelingen over de rechtsvinding blijven daardoor nogal academisch. Uit persoonlijke gesprekken met rechters hierover blijkt dan ook dat zij in hun dagelijkse praktijk nauwelijks baat vinden bij de verschillende rechtsvindingstheorieën.

In tegenstelling tot de nederlandse en duitse rechtsvindingsliteratuur wordt in de Amerikaanse literatuur vaak uitgegaan van de actueel beslissende rechter. Het onderwerp is daarbij echter veelal het 'Supreme Court' of de 'State Appeal Courts'. Aangezien het Amerikaanse rechtssysteem op verschillende punten essentieel afwijkt van het nederlandse, kunnen deze studies slechts een beperkt licht werpen op de nederlandse situatie. In Nederland is tot nog toe alleen het vonnisgedrag van de rechter in strafzaken, waarin het probleem van de rechtsvinding van andere aard is dan in het privaatrecht, onderwerp van empirisch onderzoek geweest. Het lijkt daarom zinvol de in de rechtsvindingsliteratuur doorgaans theoretisch en normatief georiënteerde juridische beschouwingwijze aan te vullen met onderzoek vanuit een meer sociaal-wetenschappelijke optiek, en wel speciaal op het terrein van het privaatrecht.

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is bij te dragen tot de kennis over het functioneren van de rechtsvinding in de praktijk.

Onderzoek naar de rechtsvinding is niet alleen wenselijk om de discussie over de rechtsvinding minder academisch te maken en te verrijken met een empirische component, maar ook kunnen de rechterlijke macht en de wetgever baat hebben bij dergelijk onderzoek.

Ten aanzien van recente wetgeving op het gebied van het privaatrecht worden kritische geluiden gehoord met betrekking tot de gedetailleerdheid van wetsbepalingen. Ook worden er bezwaren geuit tegen het opnemen van

vage normen als 'redelijkheid en billijkheid'. Er bestaat echter weinig of geen inzicht in de wijze waarop de rechter bij de rechtsvinding te werk gaat met rechtsregels en blanco normen. Empirisch onderzoek kan de wetgever belangrijke informatie verschaffen voor de wenselijke opstelling van wetsbepalingen.

Een ander toepassingsgebied zou kunnen zijn de RAIO-opleiding* en de cursussen van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging. Er is immers meer inzicht verkregen in de rol van persoonskenmerken. Als voorbeelden van toepassing hierbij valt te noemen het informeren en trainen van RAIO's en rechters wat betreft hun rol als beslisser, het onderkennen en eventueel corrigeren van persoonlijkheidsinvloeden in het beslissingsproces, het scheppen van waarborgen om storende effecten tegen te gaan (bijvoorbeeld door middel van explicitering van vooronderstellingen). De uitkomsten van het onderzoek zouden ook bruikbaar kunnen zijn voor de evaluatie van de RAIO-opleiding. Hierbij kan gedacht worden aan de vraag of de ervaring van de beslisser (rechter/RAIO) relevant is voor de uitkomst van de beslissing. Tevens zouden de uitkomsten van het onderzoek consequenties kunnen hebben voor de RAIO-selectie en de selectie van leden van de Rechterlijke Macht.

Tenslotte zal waarschijnlijk ook inzicht verkregen worden in de rol van de rechter in de procesgang. Is de rechter lijdelijk of 'procedeert' hij mee, bewust of onbewust? Hoe werken persoonskenmerken door bij de vaststelling van feiten? Inzicht hierin is van belang voor de toepassing van procesmiddelen als comparitie van partijen en het getuigenverhoor. Informatie hierover is niet alleen relevant voor de gedachtenwisseling over hervorming van onderdelen van het procesrecht, maar ook voor die van het bewijsrecht. Wellicht dat informatie over het functioneren van de enkelvoudige opererende rechter van belang kan zijn voor de discussie over de invoering van de *unus iudex*, *small claim courts* e.d. In veel arrondissementen wordt bijvoorbeeld het gebruik van de enkelvoudige kamer van de rechtbank uitgebreid; ook is bij veel rechtbanken het Rotterdamse gebruik in zwang gekomen om een verplichte comparitie van partijen te gelasten na conclusie van antwoord. Hier ligt wellicht een taak van de wetgever in de nabije toekomst.

* RAIO: rechterlijke ambtenaar in opleiding.

2 Onderzoek in de uitvoeringsfase

2.1 Extern verricht onderzoek

2.1.1 Het functioneren van de Officier van Justitie

Instituut/supervisie:

Willem Pompe instituut voor strafrechtswetenschappen
van de Rijksuniversiteit te Utrecht.

Onderzoeker:

mr. drs. H. G. van de Bunt.

Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

De Nederlandse strafrechtspleging neemt een nogal aparte plaats in temidden van andere strafrechtssystemen. Enerzijds vertoont zij eigenschappen die typisch zijn voor de continentale strafrechtspleging: centralisatie en hiërarchie-controle in de besluitvorming en duidelijke competentieafbakening (scheiding van functies).

Anderzijds echter heeft de Nederlandse strafrechtspleging met de Anglo-Amerikaanse strafrechtspleging de grote mate van handelingsruimte (discretie) gemeen die de rechtsfunctionarissen door de wet wordt verleend. Een bekend voorbeeld hiervan is, wat het Openbaar Ministerie betreft, het opportuniteitsbeginsel.

Over de positie van de Officier van Justitie (OvJ) valt op te merken, dat ondanks zijn formele onafhankelijkheid tegenover superieuren, de OvJ zich in hoge mate onafhankelijk kan voelen door de nadruk die op de individuele en professionele aard van de besluitvorming wordt gelegd. Aan dit gevoel van onafhankelijkheid ligt ongetwijfeld de grote mate van discretie die de OvJ wordt toegekend ten grondslag.

Voor de laatste jaren krijgt men binnen het OM meer aandacht voor de gevaren en grenzen van discretie. Gepoogd wordt om met behoud van de voordelen van discretie de nadelen ervan te beperken. De voordelen die discretie biedt zijn het alleszins waard om behouden te blijven: discretie is onmisbaar voor een flexibele en billijke wetstoepassing die rekening houdt met specifieke maatschappelijke omstandigheden of ontwikkelingen en kan bovendien bij de behandeling van individuele gevallen individuele verschillen honoreren. Doch het nadeel is dat de vrije handelingsruimte die verfijning en individualisering toelaat bij onnodig of willekeurig gebruik gemakkelijk in rechtsongelijkheid kan omslaan. Meerdere onderzoekers signaleerden in de uitoefening van het vervolgingsbeleid ongelijkheden en verschillen. Nu kunnen deze ongelijkheden berusten op de ongelijkheden van de te beoordelen gevallen en daarmee

te rechtvaardigen zijn. De maatstaf van een juist (discretionair) beleid is zoals de procureurs-generaal in het jaarverslag 1976 terecht stellen dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk en wel naar de mate van hun ongelijkheid.

Het is een van de moeilijkste onderdelen van het werk van de OvJ of rechter om een aanvaardbaar compromis te bereiken tussen het streven naar harmonisering of gelijke behandeling en recht te doen aan de verschillen van elk geval. In het jaarverslag 1976 doen de procureurs-generaal een aantal voorstellen om tot zo'n compromis te komen. Een voorstel dat voor enkele bijzondere wetten (Vuurwapenwet, Opiumwet) reeds in praktijk gebracht werd, is het formuleren van richtlijnen van hogerhand om aldus het beleid in het land meer op elkaar af te stemmen en te harmoniseren.

Ten aanzien van het sepotbeleid stellen de procureurs-generaal onder meer voor, te geraken tot een duidelijke en uniforme aanduiding van sepotgronden en overleg over het sepotbeleid op ressortsniveau te stimuleren en formaliseren.

Het lijkt de onderzoeker dat wetenschappelijk onderzoek dat analyseert op welke wijze de besluitvormingsprocessen van de OvJ verlopen een nuttige aanvulling op deze voorstellen kunnen zijn. Zijn onderzoek wil hieraan een bijdrage leveren. Het ligt in zijn bedoeling vooral na te gaan op welke wijze de interpretatiemomenten die de wet via uitdrukkelijk gegeven discretionaire bevoegdheid of via vage formuleringen creëert, door de OvJ worden 'ingevuld'. Een kwalitatieve onderzoeksopzet lijkt daarom het meest geschikt.

Theoretisch kader van het onderzoek

Binnen het strafrecht wordt door de rechtstheoretici een tweeledige doelstelling onderkend: handhaving van materiële strafwetgeving en naleving van procedurele regels. Het ene doel loopt niet altijd parallel met het andere. Enerzijds, zo wordt gesteld, kent het strafrecht haar justitiële controle-instanties - politie, OM - de bevoegdheid toe om overtredingen van de strafwet op te sporen en te vervolgen, anderzijds beperkt het strafrecht deze instanties in hun taak. Ze mogen niet ongeremd hun bevoegdheid uitoefenen, doch op een bepaalde, wettelijk omschreven, wijze: de uitvoering van de opdracht tot 'crime control' wordt beteugeld door de eisen van het 'due-process'. Het streven naar procedurele 'gerechtigheid', naar kwaliteitscontrole, staat voorop ook al zou dit ten koste kunnen gaan van effectieve

misdaadbestrijding.

De onderzoeker vraagt zich af in hoeverre deze in de rechtstheorie aangenomen spanning binnen de tweeledige doelstelling van het strafrecht, die geconceptualiseerd werd in het 'crime control' en 'due-process' model, empirische gelding heeft. Met name betekent dit dat hij zich afvraagt in hoeverre de dagelijkse besluitvorming van de OvJ te herleiden is tot en te begrijpen is vanuit de twee procesmodellen.

Mensen nemen besluiten op grond van de interpretatie, de betekenis, die ze aan bepaalde feiten toekennen. De onderzoeker wil achterhalen welke betekenissen de OvJ toekent aan processen-verbaal, wettelijke regels, verdachten, kortom aan alle variabelen die hij in zijn besluitvorming betreft.

In een volgende fase wordt dan onderzocht in hoeverre deze betekenissen te begrijpen zijn vanuit de twee procesmodellen. De onderzoeker verwacht daarbij dat de betekenissen die de OvJ hanteert in zijn besluitvorming niet alleen tot 'crime control' en 'due process' desiderata zijn te herleiden doch voor een belangrijk deel in verband staan met de organisationele structuur waarin de OvJ functioneert. Het parket wordt daarbij als analyse-eenheid van organisationele structuur genomen, zonder er aan voorbij te gaan dat deze organisatie op haar beurt deel is van grotere structurele verbanden zoals het OM, of nog algemener, de strafrechtspleging. De beïnvloeding van de betekenissen door de organisationele structuur verloopt op twee (analytisch te scheiden) wijzen.

Het parket kent als elke organisatie een bepaalde formele structuur die de competentie, arbeidsverdeling en hiërarchie regelt, instructies en richtlijnen bij de verwerking van processen-verbaal stelt.

Deze formele structuur beïnvloedt de betekenissen die de OvJ hanteert: zo geeft om een voorbeeld te noemen de hiërarchische structuur een structurering aan in 'Definitionsmacht'. De meerdere kan o.g.v. zijn positie zijn betekenissen min of meer dwingend opleggen aan zijn ondergeschikte (bijv. richtlijnen PG's).

De formele structuur is de blauwdruk van de organisatie, die door mensen ingevuld en tot werking gebracht moet worden.

De functionerende organisatie is uitgerust met een zeker budget en bezit een zekere kwantiteit en kwaliteit aan personeel en overige middelen. Binnen een bepaald tijdsbestek moeten de binnengekomen processen-verbaal verwerkt worden. Al deze factoren - tijd, budget, kwantiteit en kwaliteit van 'input' en middelen om deze

te verwerken - zijn eigen aan het functioneren van de organisatie. Zij beïnvloeden naar de mening van de onderzoeker de betekenissen die de OvJ hanteert. In de loop van zijn functioneren ontwikkelt het parket een zekere ervaring in de verwerking van processen-verbaal. Die ervaring bestaat uit een 'kennisvoorraad' van werkbare oplossingen voor eerder gerezen problemen. Zo zal vooral het vaststellen van de feiten en het daarop al dan niet van toepassing achten van een wettelijke norm, problemen in de besluitvorming opleveren. Om in 'redelijk' tempo te kunnen besluiten dient de OvJ zich tot de relevante feiten te beperken, dient hij indicatoren te ontwikkelen om de verdachte en zijn daad te kunnen plaatsen en dient hij de dikwijls vaag gestelde normen en begrippen te 'operationaliseren'. Op grond hiervan ontwikkelen zich 'praktijkregels' en praktijktheorieën. De aandacht van de onderzoeker zal voornamelijk op deze gestandaardiseerde probleemoplossingen, aan te duiden als 'typificaties', gericht zijn.

Een belangrijke factor is het 'gereedschap' van de organisatie.

Zonder menselijke inbreng is een organisatie slechts een papieren blauwdruk. Mensen zijn echter eigenzinnig en laten zich niet als lede-poppen binnen de formele structuur inpassen, zij zijn betekenisgevende wezens die op 'eigen' wijze de blauwdruk interpreteren, aanvullen en bijstellen. De zojuist genoemde typificaties kunnen als voorbeelden dienen.

Bovendien oriënteren mensen zich als functionerend lid van de organisatie in de uitvoering van hun taak niet alléén op de expliciete doelstellingen van de organisatie. Te verwachten is, dat de deelnemers binnen de organisatie zullen streven naar zekerheid en conflictminimalisering, kortom naar het in hun visie zo goed mogelijk functioneren van de organisatie en zichzelf in het bijzonder. De typificaties zullen totdat hun tegendeel bewezen is in stand blijven. In twijfel-gevallen wint de routine, pas wanneer zij in de dagelijkse praktijk onbruikbaar blijken zullen zij veranderd worden. Zij zullen daarentegen naarmate zij bruikbaar blijken en vorm blijven geven aan het eigen gedrag en aan dat van de overige deelnemers verharderen tot vanzelfsprekendheden en onbetwistbare waarheden. In dit reïficatieproces kunnen de typificaties steeds meer hun instrumentalistisch karakter verliezen en kan het toepassen ervan een doel op zich worden naast oorspronkelijke en officiële doeleinden van 'crime control' en 'due process'.

Samenvattend: gesteld wordt door de onderzoeker dat de besluitvorming van de OvJ en zijn daarin gehanteerde interpretaties (betekenissen) niet alleen terug te voeren zijn op 'crime control' en 'due process' oriëntaties. Er bestaat een relatie tussen deze betekenissen en de organisatiestructuur van het parket (OM, strafrechtspleging), en de oriëntatie van de OvJ op de doeleinden die direkt met zijn dagelijks functioneren in de organisatie te maken hebben. De onderzoeker verwacht daarom in zijn theoretisch kader naast de twee in de rechtstheorie gangbare procesmodellen een derde model te kunnen construeren, door hem voorlopig aangeduid als het "organization-maintaining model".

Uitvoering van het onderzoek

Gezien de aard van zijn onderwerp koos de onderzoeker zoals gezegd voor een kwalitatieve benadering en wel d.m.v. participerende observatie.

Gedurende zijn participatie stelt de onderzoeker zich voor op de volgende wijzen empirisch materiaal te verzamelen:

- observeren van en vragen stellen aan de onderzoekssubjecten tijdens de uitoefening van hun dagelijks werk,
- bijwonen van beleidsevaluerende en beleidsvoorbereidende commissies,
- lezen en analyseren van processen-verbaal en andere officiële stukken,
- interviewen van de onderzoekssubjecten en belangrijke informanten buiten het veld.

Er zijn theoretisch een aantal rollen denkbaar voor de veld-onderzoeker die variëren van de onderzoeker in de rol van observator tot de onderzoeker die volledig zoals de onderzoekssubjecten functioneert. In dit onderzoek wordt een middenweg bewandeld: de onderzoeker zal, als dat mogelijk is, deels ten behoeve van de onderzochte organisatie enkele werkzaamheden kunnen verrichten (bijv. notuleren van vergaderingen) en deels observator zijn.

Er doen zich bij de uitvoering van het onderzoek enkele methodologische problemen voor:

- 1 Het probleem van de generaliseerbaarheid van de gegevens. Het onderzoek is een "case-study". De vraag is in hoeverre de analyse van een enkele organisatie geldig is voor andere gelijksoortige organisaties. Op twee manieren zal getracht worden de generaliseerbaarheid te vergroten:
 - door een organisatie te kiezen die representatief is voor het type organisatie waarover men uitspraken wil doen.
 - door tijdens en na de observatie de verkregen data en inzichten te toetsen aan een ander parket, dat afwijkt van het eerste parket.

- 2 Het probleem rond het waarborgen van objectiviteit en controle. De werkwijze van de kwalitatieve methode is moeilijk te controleren. Het gevaar bestaat, eerder dan bij andere typen van onderzoek, dat de uitvoerder van het onderzoek data observeert en selecteert naar eigen persoonlijke voorkeur of door de eigen subjectieve bril. De methode stelt derhalve hoge eisen aan de integriteit van de uitvoerder. Om deze integriteit te handhaven en te bewaken zal de uitvoerder:
- daar waar mogelijk systematisch en gestructureerd observeren;
 - de wijze waarop hij observeert, abstraheert en interpreteert stapsgewijs codificeren;
 - regelmatig zijn ideeën toetsen aan die der onderzochten;
 - regelmatig verantwoording afleggen aan supervisors en adviseurs.

Bijsturing van de opzet van het onderzoek

Op verzoek van het WODC heeft de onderzoeker ter verhoging van de beleidsrelevantie van zijn project gezorgd voor:

- aansluiting bij twee thans lopende onderzoeken van het WODC op het terrein van het strafrecht, zodat een complementair geheel is ontstaan qua methode, onderwerp en variabelen: participerende observatie tegenover 'hardop-denk' en 'checklist' methode, sepot tegenover straftoemeting, organisationele context naast persoons- en delictkenmerken.
- het inlassen van een evaluatie van de invoering van het rapport 'Rubricering sepotgronden' van de Commissie-Overbeek. Deze aanvulling sluit geheel aan bij het streven van de onderzoeker zijn project dienstbaar te maken aan de harmonisering van het strafrechtelijk optreden.

2.1.2 'Public Interest' advocatuur in de Verenigde Staten

Onderzoeker:
mr. drs. B. P. Sloot

Aanleiding tot het onderzoek

De heer Sloot is enige jaren nauw betrokken geweest bij de uitvoering van het onderzoek 'De sociale organisatie van de rechtshulp', dat onder leiding van prof. dr. C. J. M. Schuyt met geld van het Ministerie van Justitie is verricht, en dat uitmondde in de publicatie 'De weg naar het recht' (waaraan behalve de twee reeds genoemde ook de naam van mr. C. A. Groenendijk is verbonden).

Op studiereis in de Verenigde Staten maakt de heer Sloot kennis met de 'public interest' advocatuur, een institutie die volgens hem nauwe aansluiting lijkt te hebben met hetgeen waarover in Nederland ernstig gedacht wordt.

Kader en object van het onderzoek

Het denken over de rechtshulp is de laatste jaren opmerkelijk geëvolueerd. Bestond er aanvankelijk nog aanzienlijke controverse of er wel zoiets als een rechtshulpprobleem was, thans is daar na de proliferatie van rechtswinkels en empirisch onderzoek elke twijfel over weggenomen. De aandacht is nu gericht op mogelijke oplossingen.

Het inzicht heeft veld gewonnen, dat de effectiviteit van een systeem van rechtshulp vooral gezocht moet worden in een pluriformiteit van rechtshulpinstanties. Daardoor wordt de voorwaarde geschapen voor een keuzevrijheid voor de rechtzoekende, een onafhankelijkheid van de rechtshulpverlener en voor nieuwe, experimentele vormen van rechtshulp.

De 'public interest' advocatuur is voortgekomen uit een initiatief van een aantal prominente jonge advocaten uit Washington. Hun idee om tot een nieuw type praktijkuitoefening te komen was gebaseerd op een tweetal met elkaar samenhangende overwegingen. Daar was eerst de enorme toename in invloed van de overheid en het bedrijfsleven, vaak als één symbiotische bureaucratie, op het leven van de burger. De overtuiging bestond bij velen, dat de nauwe interactie tussen overheid en bedrijfsleven meer dan eens in conflict was gekomen met de 'public interest' doordat bij deze besluitvorming niet andere betrokken belangen, veel minder goed georganiseerd en minder gearticuleerd, gehoord waren. Vertegenwoordiging van deze tot dusver niet gerepresenteerde groepen, bijv. consumenten, milieubeschermers, gehandicapten, behoort tot de verantwoordelijkheid van de balie: het is de advocatuur aan wie op grond van haar specifieke opleiding en bekwaamheid voor een belangrijk gedeelte de rol van hoedster van de rechtstaat is toebedeeld.

Het gegeven van deze gebrekkige vertegenwoordiging van diffuse belangen voor administratieve forums, leidde tot een tweede overweging: het ontbreken van een mogelijkheid voor juridische studenten zich te bekwamen in de identificatie en representatie van deze nog niet geïnstitutionaliseerde belangen.

Het Center for Law and Social Policy te Washington, het eerste 'public interest' advocatenkantoor heeft, naar

het oordeel van de meest vooraanstaande leden van de balie en rechterlijke macht, uiterst belangrijke, pionierende arbeid verricht. De advocatenpraktijk heeft hierdoor stellig nieuwe impulsen gekregen om een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid te accepteren. In zijn poging tot hervorming van de balie is het Center gevolgd door een aanzienlijk aantal 'public interest' advocaten. Volgens een recent rapport ('Balancing the Scales of Justice', 1976, Council on Public Interest Law) zijn er thans 86 'public interest' advocatenkantoren waaraan 600 advocaten meewerken.

Het Center for Law and Social Policy telt thans 18 advocaten en 16 studenten, die daar een stage lopen. Een deel van zijn budget wordt speciaal besteed, om in samenwerking met een vijftal juridische faculteiten, studenten gedurende een half jaar wat genoemd wordt een 'clinical' opleiding te geven: een intensieve, probleemgerichte, juridische benadering van sociale vraagstukken. In zijn bijna tienjarig bestaan heeft het Center aan meer dan 150 toekomstige advocaten zo'n training gegeven. Bovendien heeft deze samenwerking tussen juridische faculteiten en 'public interest' advocatuur zeer bevruchtend gewerkt op het juridisch curriculum waardoor een groot aantal nieuwe cursussen zijn geënta-meerd.

Vraag- en doelstelling van het onderzoek

De onderzoeker stelt voor een onderzoek te verrichten naar dit belangwekkend rechtsinstituut. Naast een meer algemene beschrijving van de betekenis van de 'public interest' advocatuur in de Verenigde Staten, zal het zwaartepunt van het onderzoek liggen op een nauwkeurige institutionele analyse van het Center for Law and Social Policy, 1751 N. Street N.W., Washington, D.C. 20036. Daarbij zullen de volgende vragen een leidraad zijn:

- 1 Welke aspecten van het werk van het Center (en soortgelijke instellingen) differentiëren het van de activiteiten van de traditionele advocatuur?
Hierbij zal de aandacht onder meer gericht zijn op de wijze waarop zaken en problemen worden geselecteerd en benaderd; op de relatie tussen een geëngageerde beroepspraktijk en professionele verantwoordelijkheid.
- 2 Hoe functioneert de samenwerking tussen het Center (en soortgelijke instellingen) en de juridische faculteiten? Waaruit bestaat het eigene van de klinische stage? In hoeverre wordt zo'n stage geïncorporeerd in de juridische opleiding? Resulteert het doorlopen van een dergelijke training inderdaad in een gewijzigde

beroepspraktijk?

- 3 In hoeverre weet het Center zijn onafhankelijkheid te bewaren ten opzichte van zijn sponsors?
- 4 Welke bijdrage zou een instituut als het Center, met inachtneming van de sociale, culturele en institutionele verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland, voor het functioneren van de Nederlandse rechtsbedeling kunnen leveren?

Naast de evident beleidsmatige aspecten van deze vraag, raakt deze ook een belangrijk rechtspolitek onderwerp, namelijk de relatieve spanning tussen politisering en legalisering van wensen en grieven van burgers. In dit theoretisch perspectief wint het instituut van 'public interest' advocatuur extra aan betekenis. Enerzijds vraagt het bijvoorbeeld naar een bezinning op de competentie en wenselijkheid van rechterlijke forums om beleid te formuleren en anderzijds naar de de-legalisering van problemen en het doorspelen daarvan naar een politiek forum.

Opzet van het onderzoek

De onderzoeker heeft contact opgenomen met het Center of Law and Social Policy en heeft het aanbod gekregen om gedurende tien weken de werkwijze van het Center van nabij mee te maken. Deze tijd zal besteed worden aan het doen van literatuuronderzoek, het analyseren van de institutionele geschiedenis en het houden van interviews met de deelnemers van het Center. De resultaten zullen in een rapport worden neergelegd.

2.1.3 Jurisprudentie-onderzoek 'volberoep/Arob-beroep'

Instituut/supervisie:

Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit te Groningen

prof. mr. M. Scheltema

Voorzitter begeleidingscommissie:

mr. J. A. M. van Angeren

Doel van het onderzoek

- 1 Centrale doelstelling
Doel van het onderzoek is te achterhalen welk verschil het maakt of een besluit van het bestuur getoetst wordt door de Kroon in vol beroep dan wel door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State op grond van de Wet AROB (Administratieve Rechtspraak Overheidsbeslissingen).

Juridisch-theoretisch is dit verschil in beginsel eenvoudig aan te geven: de Kroon kan toetsen aan de rechtmatigheid én aan de doelmatigheid, hetgeen betekent dat zij in beginsel op grond van alle mogelijk denkbare argumenten een beslissing kan vernietigen en/of wijzigen.

De afdeling rechtspraak van de Raad van State is gebonden aan gronden die de rechtmatigheid betreffen en kan dus slechts op een beperkt aantal gronden een beslissing vernietigen. Bovendien kan de Afdeling rechtspraak slechts op een meer omslachtige wijze een vernietigde beslissing wijzigen. Hoofddoel van het onderzoek is nu om na te gaan of deze theoretische verschillen in de empirie van de rechtspraak werkelijk tot wezenlijke verschillen in uitkomst leiden. De centrale vraagstelling luidt daarom: maakt het verschil of de rechtsgang die openstaat, het beroep op de Kroon is of het beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State? Zo ja, voor wie en in welke opzichten?

2 Achtergrond van deze doelstelling

De achtergrond van deze vraagstelling is de volgende: indien zou blijken dat ondanks de theoretische verschillen en wellicht zelfs een verschil in aanpak tussen de beide colleges, het noch voor de justitiabele, noch voor zijn wederpartij verschil maakt of het beroep door de Kroon of door de Raad van State beoordeeld wordt, dan zou de transformatie van het beroep op de Kroon in een beroep op de Afdeling Rechtspraak weinig of geen fundamentele bezwaren ontmoeten. Aan een dergelijke transformatie zouden voordelen verbonden zijn, zoals:

- a een grotere mate van eenheid in het systeem van de administratieve rechtsbescherming. Zulks komt de overzichtelijkheid ten goede en kan bevorderlijk zijn voor de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling.
- b de onafhankelijke positie van de rechter zal de justitiabele wellicht meer vertrouwen geven in de rechtsgang dan wanneer de Kroon een beslissing geeft, waarin het bestuur (het departement) een zwaarwichtige stem heeft.
- c het bestuur (waarbij met name ook gedacht kan worden aan de organen van de lagere overheid) hoeft minder te vrezen voor een inmenging in zijn beleid omdat de rechter de beleidsaspecten als zodanig zal respecteren.

3 Herverdeling van rechtsgangen

Komt uit het onderzoek tevoorschijn dat er wel degelijk enig verschil bestaat, dan kan het onderzoek mogelijk toch, ondanks deze gevonden verschillen tussen oordeelsvorming in beroep door de Kroon en de Afdeling

rechtspraak, argumenten opleveren om voor een min of meer beperkt aantal wetten het beroep op de Kroon af te schaffen (en dus te vervangen door AROB-beroep). Omgekeerd kan ook blijken dat het gelet op de geconstateerde verschillen aanbeveling verdient om in een aantal gevallen AROB-beroep te vervangen door een beroep op de Kroon.

Het onderzoek zal niet verder kunnen strekken dan het vinden en formuleren van de bedoelde argumenten. Dwingende conclusies zullen op basis van die argumenten in het onderzoek niet getrokken kunnen worden, omdat die conclusies te zeer afhangen van een politieke waardering van de kracht van de argumenten.

4 Keuze in toekomstige wetgeving

Het nut van het onderzoeken van het verschil tussen toetsing door de Kroon en toetsing door de Afdeling rechtspraak zoals hiervoor omschreven, beperkt zich niet tot het mogelijk maken van een verantwoorde herverdeling van de rechtsgangen op de Kroon en de Afdeling rechtspraak (of zelfs – indien er geen verschil bestaat – tot een afschaffen van het Kroon-beroep). Het onderzoek kan ook dienen om de wetgever inzicht te bieden in de te maken keuze voor nieuwe sectoren van wetgeving. De wetgever zal immers bij nieuwe taken van wetgeving voor de vraag komen te staan of hij een beroepsmogelijkheid op de Kroon de voorkeur dient te geven boven de rechtsgang van de Wet AROB.

5 Accent op beschikkingen

Gelet op de centrale doelstelling van het onderzoek ligt het voor de hand dat het accent komt te liggen op een vergelijking van gevallen waarin beroep op de Kroon openstaat tegen *beschikkingen* met gevallen waarin de Wet AROB een rechtsgang biedt. Onderzoektechnisch geldt dan immers het grote voordeel dat diverse – mogelijk storende – variabelen constant kunnen worden gehouden, zodat een zo zuiver mogelijk antwoord kan worden gevonden op de centrale vraagstelling. Niettemin zullen ook beroepsprocedures op de Kroon tegen niet-beschikkingen (met name plannen, wetten in materiële zin) in het onderzoek betrokken moeten worden. Immers is het geval denkbaar dat men ook daar zou kunnen volstaan met een rechtmatigheidsstoetsing, uit te voeren door de Afdeling rechtspraak.

Methoden van onderzoek

De centrale vraagstelling zal langs verschillende wegen benaderd kunnen worden.

- a Literatuuronderzoek
Er is begonnen met een literatuuronderzoek op twee punten. Opgespoord wordt welke inzichten reeds bestaan omtrent het (juridische) verschil tussen het 'volle' beroep op de Kroon en het 'beperkte' beroep op de Afdeling rechtspraak. Daarbij kan ook gedacht worden aan mogelijk bestaande, relevante verschillen in de procesgang. Daarnaast verdient de literatuur omtrent de oordeelsvorming en de rechtsvinding door, in het bijzonder de administratieve rechter (en eventueel de Kroon) enige aandacht.
- b Inhoudsanalyse
Een zwaar accent zal vallen op min of meer uitgebreid *jurisprudentie en dossieronderzoek*. Hierbij wordt weer gedacht aan twee dingen. Via de methode van een *inhoudsanalyse* van een representatief aantal Kroonuitspraken, respectievelijk AROB-uitspraken, kan getracht worden een karakteristiek te geven van de Kroonjurisprudentie in vergelijking tot de AROB-jurisprudentie. Daarbij gaat het in hoofdzaak om een analyse van de gehanteerde argumenten, de gevolgde redeneringen en toegepaste 'regels' (in ruime zin: zowel juridische, als bestuurlijke regels). Als vanzelf analyseert men dan tevens: welk type gegevens wordt door de betreffende toetsende instantie van belang geacht?
Beantwoord moet worden aan de hand van het bestudeerde materiaal in hoeverre door de Kroon gehanteerde argumenten, redeneringen en regels overeenkomen met, of zich laten dekken door argumenten, redeneringen of regels, die door de Afdeling rechtspraak gebruikt zijn of gebruikt zouden kunnen worden. In hoeverre moet gezegd worden dat een heel ander type van gegevens relevant wordt geacht?
- c Case-studies
Daarnaast zal voor die gevallen waarin de Kroon de appellatant ten gronde in het gelijk stelde (vernietigde en/of de beslissing wijzigde) *door de onderzoekers* aan de hand van de hen bekende rechtspraak van de Raad van State (en eventueel ook BAB-jurisprudentie) *gemotiveerd geëxtrapoleerd worden*, in hoeverre de Afdeling rechtspraak vermoedelijk óók tot een grondverklaring zou zijn gekomen en of een vernietiging door de Afdeling rechtspraak voor de burger van evenveel waarde zou zijn geweest.
- d Twee groepen beoordelaars
Een methode die wellicht als een aanvullende methode

gebruikt zou kunnen worden, berust op laten uitvoeren van rechtmatigheidsbeoordelingen en doelmatigheidsbeoordelingen door *proefpersonen*.

De beschikbare proefpersonen (beoordelaars) worden verdeeld in twee groepen, groep R en groep D. De beoordelaars van groep R moeten (individueel of in groepjes van drie) over voorgelegde casus een rechtmatigheidsoordeel vellen. De beoordelaars van groep D moeten over *dezelfde* aan hen voorgelegde casus een doelmatigheidsoordeel vellen. De vraag is: in hoeverre verschillen de uitkomsten?

e Interviews

Als aanvullende methode wordt tevens gedacht aan interviews met enkele leden van de Raad van State (zowel van de Afdeling contentieux als de Afdeling rechtspraak), personeel van de griffie van de Raad van State en ambtenaren bij de verschillende departementen die veel bij beroepsprocedures betrokken zijn geweest.

f Statistische analyses

Gedacht moet ook worden aan een statistische analyse van de Kroonuitspraken in vergelijking met de AROB-uitspraken. De moeilijkheid is echter dat het niet goed mogelijk is om uit verschillen in percentages zonder meer *valide* conclusies te trekken.

2.1.4 Bussgeld- en Strafbefehlsprocedure

Onderzoeker:

prof. mr. P. J. P. Tak, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit te Nijmegen

Doel, vraagstelling en onderwerp van het onderzoek

De Minister van Justitie heeft de onderzoeker verzocht een onderzoek in te stellen naar de theoretische en praktische aspecten van de Duitse Bussgeld- en Strafbefehlsprocedure.

Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan een efficiënte afdoening van strafbare feiten die samenhangen met de deelname aan het wegverkeer. Bij dit rechtsvergelijkend onderzoek zullen vooral die aspecten worden belicht die voor een eventuele uitwerking van de aan de Bussgeld- en Strafbefehlsprocedure ten grondslag liggende gedachten in de Nederlandse wetgeving van belang kunnen zijn.

Onderwerpen die in dit verband bespreking verdienen zijn o.a.

- de redenen die hebben geleid tot de uitvoering – en latere uitbreiding- van de Strafbefehls- en Bussgeldprocedure;
- de plaatsbepaling van het Strafbefehls- en het Bussgeldbescheid in het geheel van de afdoening van strafbare feiten;
- de gevallen waarin een Strafbefehls- en een Bussgeldbescheid kan worden opgelegd;
- de competentieafbakening tussen justitiële en administratieve instanties;
- de procesgang Strafbefehls- en Bussgeldprocedure in het licht van de procesrechtelijke beginselen uit de Strafprozessordnung en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- de aangevoerde theoretische en praktische bezwaren tegen deze procesvormen;
- de inpassing van eventuele equivalenten in de nederlandse wetgeving.

Werkwijze bij het onderzoek

Nadat de in Nederland voorhanden literatuur over de Strafbefehls- en Bussgeldprocedure, met de daarmee verband houdende bijzondere onderwerpen zal zijn bestudeerd, zal een aanvullend onderzoek plaatsvinden m.b.t. de gespecialiseerde literatuur aan het 'Max Planck Institut für ausländisches – und internationales Strafrecht', te Freiburg (BRD).

De informatie over de praktijk van beide procedures, die verkregen zal worden door het voeren van gesprekken met justitiële autoriteiten en instanties in enkele deelstaten van de Duitse Bondsrepubliek, zal eveneens in het onderzoek worden verwerkt.

2.1.5 Supervisie aan groepsleiders in (jeugd-)gevangenissen*

Instituut/supervisie:

Instituut voor Orthopedagogiek van de Katholieke Universiteit te Nijmegen

Onderzoeker:

dr. J. E. Rink

Voorzitter begeleidingscommissie:

prof. dr. J. F. W. Kok

* Zie ook: Onderzoekbulletin, 2e jrg., nr. 1, mei 1977, blz. 14 en 15.

Beëindiging van het onderzoek

Tengevolge van het negatieve resultaat van de pogingen geschikte kandidaten te vinden om het onderzoeksplan uit te voeren, is dit project niet van de grond kunnen komen. De Minister van Justitie heeft daarop besloten de subsidietoekenning van het project in te trekken en op korte termijn te zoeken naar andere wegen die het mogelijk maken de begeleiding van het personeel van de gevangenis 'Ter Peel' te Sevenum inhoud te geven.

2.2 Door het WODC verricht onderzoek

2.2.1 Inbraakpreventie en schade bij de Haagse burgerij en bedrijven

Onderzoekers:

mr. F. W. M. van Straelen (tot 21 nov. 1978)
drs. C. H. D. Steinmetz (sinds diezelfde datum)
mw. A. A. van der Zee-Nefkens (idem)

Begeleidingscommissie:

drs. A. W. L. van Megen (COBA)
drs. J. A. de Blaey (Haagse Politie)
mr. A. J. Kuiper (Biza)
mw. dr. J. Junger-Tas (WODC)

Inleiding

Bij beschikking van 20 maart 1971 is door de Minister van Financiën de Interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse ingesteld. Een van de taken van de commissie is de stimulering van de toepassing van beleidsanalyse bij de ministeries door het verschaffen van informatie en documentatie, het aangeven van mogelijkheden tot verbetering van bestaande vormen van beleidsanalyse en het initiëren van de toepassing van nieuwe gebieden.

De commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) schetst een modelmatig kader waarbinnen beleidsanalyses worden verricht met de bedoeling tot een verantwoorde besluitvorming te komen door een meer systematisch en samenhangend inzicht te verschaffen in alle voor- en nadelen van een bepaalde (overheids) beleidsmaatregel- of beleidsproject.

Dit kader bestaat uit een aantal methodieken (modellen), die na kwantificering aan toetsing onderworpen zullen worden waarna evaluatie van de verschillende methodieken (normale marktmodel, gesimuleerde marktmodel, enz.) zal volgen.

Het gesimuleerde marktmodel en wel een specifiek onderdeel hiervan, het zgn. eliminatie- en compensatiemodel – reeds door Heuting toegepast op het gebied van de milieu-verontreiniging – wordt door de COBA aanbevolen als model voor de openbare veiligheid met name voor de kosten- en batenaspecten van preventieve- en curatieve maatregelen. Voor de toetsing van het model is op grond van de criteria frequentie, kwantificeerbaarheid en aanwezigheid van informatie, gekozen voor het onderwerp vermogensmisdrijven en in het bijzonder voor diefstal d.m.v. braak. Voor dit onderzoek heeft de COBA de hulp van het WODC en de gemeentepolitie van 's-Gravenhage ingeroepen. Het onderzoek zal betrekking hebben op de situatie in 's-Gravenhage in 1970 en 1974.

Doelstelling van het onderzoek

In de programmastructuur van het beleid van de Haagse Gemeentepolitie wordt onderscheid gemaakt tussen preventieve- en curatieve aspecten van de openbare orde. Dit onderscheid sluit aan bij het gesimuleerde marktmodel (eliminatie- en compensatiemodel).

Bij een dergelijk model staat een rendementsvraag centraal, wat tot gevolg heeft dat preventieve kosten uitgezet worden tegen de curatieve kosten.

Met betrekking tot het misdrijf inbraak moet onder preventieve kosten worden verstaan die kosten welke worden gemaakt ter voorkoming van inbraken en onder curatieve kosten die welke gemaakt worden om de gevolgen van een gepleegde inbraak zoveel mogelijk te neutraliseren.

Bij toepassing van de kosten- en batenanalyse op preventieve- en curatieve aspecten van de openbare veiligheid worden deze in een tijd- en objectperspectief geplaatst, hetgeen tot uiting komt in de meeteenheden 'aantal inbraken per tijdseenheid' en 'potentieel aantal inbraakobjecten' (bedrijven).

De kosten kunnen in dit verband als volgt worden ingedeeld:

- de preventieve respectievelijk curatieve kosten zoals deze door de politie gemaakt worden;
- de preventieve respectievelijk curatieve kosten zoals deze elders gemaakt worden;
- de schade als gevolg van diefstal door middel van braak. Het opsporen van de door de politie gemaakte preventieve en curatieve kosten is inmiddels door de gemeentepolitie van 's-Gravenhage verricht.

Vervolgens is het WODC door de COBA benaderd met de vraag of er gegevens aanwezig waren, waaruit op een

eenvoudige wijze zou kunnen worden berekend hoe hoog de curatieve kosten zijn van het misdrijf diefstal met braak en hoe hoog de schade is als gevolg van dit misdrijf. Aangezien deze basisgegevens niet voor handen bleken, dienden ze alsnog te worden verzameld. Een aantal besprekingen tussen vertegenwoordigers van de COBA, de gemeentepolitie 's-Gravenhage, het WODC en later ook van het Ministerie van Binnenlandse Zaken leidde er toe dat het WODC in het kader van de kosten-batenanalyse een aantal deelonderzoeken verricht met als doel de opsporing van de preventieve kosten gemaakt door particulieren en bedrijfsleven, de curatieve kosten die gemaakt worden door het justitiële apparaat en aanverwante instellingen en de schade die het gevolg is van het misdrijf door middel van braak. Het WODC zal deze onderzoeken tevens benutten om meer inzicht te verkrijgen in de stand van zaken op het gebied van de techno-preventie en in de onrust onder de bevolking met betrekking tot het misdrijf inbraak.

Opzet van het onderzoek

Bij de uitvoering van de deelonderzoeken maakt het WODC gebruik van twee verschillende onderzoekstechnieken, nl. enerzijds een mondelinge en schriftelijke enquête en anderzijds een dossieranalyse, eventueel aangevuld met cijfermateriaal en normwaarderingen, die reeds op andere afdelingen van het Ministerie van Justitie aanwezig zijn. De tweedeling die dan ontstaat is:

- 1 onderzoek naar de kosten van preventieve maatregelen, die door het bedrijfsleven en particulieren (reeds gerapporteerd aan de COBA op 21 nov. 1978) in de stad 's-Gravenhage gemaakt worden ter bescherming van hun goederen tegen inbraak;
- 2 onderzoek naar de repressieve en curatieve kosten welke gemaakt werden door justitiële en aanverwante organen in de stad 's-Gravenhage (zoals O.M., zittende magistratuur, gevangeniswezen en reclassering) met betrekking tot hun taak in de behandeling van strafzaken in de stad 's-Gravenhage, meer in het bijzonder van diefstallen gepleegd door middel van braak (reeds gerapporteerd aan de COBA op 21 nov. 1978).
De rapportage, die binnen afzienbare tijd tegemoet kan worden gezien, zal alleen betrekking hebben op de preventieve maatregelen en de daarmee gepaard gaande kosten, die door het bedrijfsleven te 's-Gravenhage genomen zijn en de schade welke is toegebracht aan inbraakobjecten bij hetzelfde bedrijfsleven in 1970 en 1974. In een afzonderlijk rapport zal verder worden ingegaan op de techno-preventie.

2.2.2 Strafrechtelijke beslissingsprocessen

Onderzoeker:

drs. P. C. van Duyne

Het strafvorderen en straftoemeten door Officieren van Justitie en rechters is in de afgelopen jaren door criminologen en sociale wetenschappers vanuit uiteenlopende invalshoeken bestudeerd en onderzocht.

Centraal bij deze onderzoeken stond de vraag naar verschillen in straftoemeting, respectievelijk strafvordering tussen O.v.J.'s (of rechters).

De door de onderzoekers gehanteerde methoden waren die van dossier-analyse en het voorleggen van bepaalde casussen.

Beide methoden hebben methodologische bezwaren: de methode van de dossier-analyse toont slechts aan welke statistische verbanden er bestaan tussen bepaalde daaden daderfactoren en de aard van de genomen beslissing. De methode van het voorleggen van casussen heeft het bezwaar dat over de voorgelegde zaken geen levensechte beslissing genomen hoeft te worden, terwijl de opgegeven motiveringen niet noodzakelijk een weergave behoeven te zijn van de feitelijke motieven, en dus ten dele op een rationalisering gebaseerd kunnen zijn.

Aan beide methoden kleeft dus het bezwaar dat zij niet laten zien op welke wijze beslissingen tot stand komen. De wijze waarop O.v.J.'s en rechters de informatie van de strafdossiers selecteren, interpreteren en waarderen kan immers van doorslaggevende aard zijn voor de aard van de uiteindelijke beslissing. Eventuele verschillen in strafvordering of straftoemeting kunnen zeer wel gefundeerd zijn op interpretatie- en waarderingsverschillen van strafrechtelijke gegevens of op verschillen in doelstellingen die O.v.J.'s of rechters ten aanzien van een bepaalde zaak nastreven.

Aangezien er in Nederland of in het buitenland nog geen empirisch onderzoek verricht is naar het tot stand komen van strafrechtelijke beslissingen en het gebrek aan inzicht hierin zich op toegepast en theoretisch wetenschappelijk gebied steeds sterker doet gevoelen, werd besloten tot het opzetten van een verkennend veldonderzoek op een parket. De Officieren van Justitie op het parket te Alkmaar werden bereid gevonden aan het onderzoek deel te nemen.

Als onderzoeksmethode voor dit veldonderzoek werd gekozen voor de zgn. 'hardop-denk' methode.

Deze methode wil zeggen, dat O.v.J.'s over actuele, nog af te handelen zaken hardop denken terwijl zij het

dossier lezen en verwerken en zich beraden over een te nemen beslissing met betrekking tot vervolging of straf-toemeting. Deze wijze van afhandelen wordt met behulp van een bandrecorder geregistreerd.

Door alle O.v.J.'s van het parket dezelfde zaak voor te leggen, waarbij zij uiteraard dezelfde harop-denkmethode volgen, kunnen zowel de aard van de beslissingen, alsook de daaraan voorafgaande beslissingsprocessen onderling vergeleken worden. Op deze wijze kan het beslissingsproces met betrekking tot een actuele strafzaak op realistische wijze in kaart gebracht worden. Uiteraard gaat het hier niet alleen om het 'in kaart brengen' van strafrechtelijke beslissingsprocessen. Met behulp van deze veldobservaties kan tevens worden nagegaan in hoeverre aan bepaalde strafrechtelijke theorieën en criminologische opvattingen (bijv. betreffende klasse-effecten bij straftoemeting) een psychologische realiteit beantwoordt.

2.2.3 Criminaliteitsbestrijding

Onderzoekers:

drs. O. R. de Lange

drs. E. G. M. Nuijten-Edelbroek

Inleiding

Het probleem van de toenemende criminaliteit en de daarmee samenhangende daling van het ophelderingspercentage heeft zowel op landelijk als lokaal niveau ontwikkelingen in gang gezet.

Binnen het Ministerie van Justitie heeft het criminaliteitsvraagstuk de aandacht gekregen in de Werkgroep 'Verbaliseringsbeleid Misdrijven', die ondermeer tot taak had mogelijkheden na te gaan om te komen tot de vaststelling van richtlijnen aan de politie voor het opsporingsbeleid. In haar rapport (1976) beschouwt de Werkgroep het plaatselijke driehoeksoverleg tussen hoofdofficier van justitie, burgemeester en politiechef als het meest geëigende kader waarbinnen plaatselijke richtlijnen opgesteld moeten worden voor het opsporings- en verbaliseringsbeleid. Teneinde deze richtlijnen zoveel mogelijk empirisch te funderen zullen strategieën op het gebied van het opsporings- en verbaliseringsbeleid op hun waarde getoetst worden door middel van experimenten. Daarbij zal het WODC betrokken worden bij de opzet, de uitvoering en de evaluatie van de experimenten waartoe binnen het plaatselijke driehoeksoverleg wordt besloten, mede vanuit het

oogmerk om de verschillende experimenten die reeds op lokaal niveau gestart zijn zoveel mogelijk landelijk te coördineren.

Mogelijke experimenten

Globaal genomen kunnen drie vormen van experimenten opgezet worden:

a. het intensiveren, in een specifieke richting sturen of het verdelen van de opsporingsactiviteiten; b. het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten; c. een combinatie van de vormen onder a. en b.

Zonder een uitputtende opsomming te geven, kan bij de concretisering van deze experimenten gedacht worden aan:

- het intensiveren van de opsporing in het algemeen door het versterken van de recherche-afdeling;
- het uitvoeren van prikacties of de instelling van 'strike forces'. Met dit laatste wordt bedoeld dat een eenheid van rechercheurs zich speciaal gaat richten op één soort delict en op de zuivere recherchewerkzaamheden.
- het stellen van prioriteiten aan de opsporing van bepaalde delicten, waarbij andere delicten noodzakelijkerwijs een lagere prioriteit krijgen;
- het opzetten van wijk- of een rayonteampolitie;
- het onderbrengen van een gedeelte van de recherche-afdeling bij de surveillancedienst;
- experimenten met de surveillancedienst zoals project-surveillance of speciale typen van preventiesurveillance;
- voorlichtingssurveillance, waarbij de bevolking gewezen wordt op nalatigheden als het onafgesloten laten van auto of huis;
- voorlichtingscampagnes op het gebied van technopreventie.

Afhankelijk van het karakter van het gekozen experiment zal het experiment zich richten op bepaalde delicten. Daarbij zal erop gelet dienen te worden dat het delict in voldoende mate gepleegd wordt en door de tijd heen niet al te zeer aan verandering onderhevig is. Gedacht wordt aan zakkenrollerij, mishandeling, inbraak bij particulieren en vernielingen. In het driehoeksoverleg in de gemeente waar het experiment uitgevoerd zal worden, zal naast de keuze voor de invulling van het type experiment ook de keuze voor het type delict gemaakt worden.

Opzet en tijdsplanning

In een aantal gemeenten zullen verschillende typen van experimenten worden opgezet. Bij de keuze van de gemeenten alsmede van de aard van het experiment zal

zoveel mogelijk aangesloten worden bij de plaatselijke mogelijkheden voor een bepaalde experimentele aanpak en bij de eventuele plaatselijk reeds in gang gezette ontwikkelingen.

De experimenten zullen worden geëvalueerd door te letten op de door de politie geregistreeerde criminaliteit (de omvang van de criminaliteit; het ophelderingspercentage), op de ontwikkeling van de 'werkelijke' criminaliteit en op de relatie tussen politie en bevolking. Voor de laatste twee aspecten zullen enquêtes worden gehouden onder de bevolking van de experimentele gemeente. Zowel voorafgaande aan het experiment als na afloop ervan zal worden gevraagd of men slachtoffer is geweest van criminaliteit (zo ja, hoe vaak, waarvan en wanneer) en hoe men oordeelt over het optreden van de politie. In de enquête die na afloop van het experiment zal worden gehouden zal tevens aan de bevolking worden gevraagd of men op de hoogte was van het experiment en of dit van invloed is geweest op het gedrag. Ook de politie zal bij de evaluatie van het experiment betrokken moeten worden.

Begin 1979 is een aanvang gemaakt met een aantal experimenten:

- een verandering in de wijze van aanpak bij het ophelderen van ter kennis gekomen misdrijven; door de recherche van de gemeentepolitie te Utrecht. In dit experiment wordt ook prioriteit gesteld in de zaken die aangepakt zullen worden. Nagegaan zal worden of een andere interne organisatie resulteert in een hoger ophelderingspercentage van de misdrijven die prioriteit hebben gekregen en welke neveneffecten zich daarbij hebben voorgedaan. De gegevens zullen worden ontleend aan de dagrapporten en de processenverbaal en zullen worden aangevuld door gesprekken met rechercheurs en andere politie-functionarissen. Met de materiaalverzameling is in januari 1979 gestart.
- een decentralisatie van de organisatie van het politiekorps met mogelijk anderszins accenten in het takenpakket van de politie, de teampolitie te Utrecht. Door decentralisatie zal de politie in nauwer en informeler contact komen met de bevolking. De basisgedachte van teampolitie is dat daardoor een betere wederzijdse verstandhouding tussen bevolking en politie ontstaat, wat weer tot een daling van de criminaliteit zou leiden. Ter voorbereiding van de re-organisatie van het politiekorps is in januari-februari 1979 een onderzoek onder de bevolking gehouden, waarin vooral ook aandacht is gegeven aan de verwachtingen ten aanzien van de taken van de politie.

- een project-surveillance; door de gemeentepolitie te Hoogeveen.
Door gerichte surveillance op bepaalde plaatsen en op bepaalde tijdstippen wordt beoogd het aantal gevallen van inbraak, diefstal uit auto en vernieling en vandalisme te verminderen of een groter aantal op te helderen. De surveillance zal gepaard gaan met het verspreiden van informatiefolders en mogelijk zal ook de jeugd via de scholen bereikt worden. Voorafgaande aan dit experiment zal medio 1979 een onderzoek onder de bevolking plaatsvinden.
- een voorlichtingssurveillance; door de gemeentepolitie te Den Haag en wellicht ook in Amsterdam. Daarbij wordt de surveillance gecombineerd met het verstrekken van voorlichting aan de bevolking op het terrein van technopreventie en met het attenderen van de bevolking op haar nonchalante en onzorgvuldige gedrag. De voorlichting en surveillance zal vooral gericht zijn op inbraak. In tegenstelling tot de andere experimenten is bij deze experimenten niet de gehele gemeente onderdeel van het experiment, doch een wijk. De onderzoeksresultaten van deze wijk zullen aan die van een vergelijkbare wijk in dezelfde gemeente gerelateerd worden.
In Den Haag is in de maanden januari en februari 1979 een eerste onderzoek onder de bevolking gehouden. Het experiment in Amsterdam bevindt zich nog in een stadium van overleg.
Met de gemeenten Bergen op Zoom, Leiden en Arnhem is overleg gaande om ook aldaar een experiment op te zetten.
De invulling van deze experimenten staat nog open. Gedacht wordt aan vandalisme, zakkenrollerij en winkeldiefstal.
Afhankelijk van de start en de inhoud van het experiment en van de duur van de experimentele periode zullen medio tot eind 1980 resultaten van de verschillende experimenten tegemoet kunnen worden gezien.

3 Uitgebrachte rapporten

Voor het verkrijgen van de rapporten vermeld onder 'Extern verricht onderzoek' wende men zich tot de betreffende instituten.

Rapporten van het WODC – voor zover zij zijn opgenomen in de reeks 'Onderzoek en beleid' – kunnen worden besteld bij de Staatsuitgeverij, afdeling Verzendboekhandel, tel. 070-624551.

3.1 Extern verricht onderzoek

3.1.1 Slachtoffers van criminaliteit*

Criminologisch Instituut van de Katholieke Universiteit te Nijmegen, 1978

Rapporteur:
dr. J. P. S. Fiselier

In hoofdstuk I van het rapport zijn de opvattingen uiteengezet van de zogenaamde *realists* en de *institutionalists* ten aanzien van criminaliteitscijfers. *Realists* zijn criminologen die politiecijfers onbetrouwbaar achten omdat zij geen adequate afspiegeling vormen van de werkelijk gepleegde criminaliteit. Naar hun mening dienen criminaliteitscijfers te worden verzameld, die onafhankelijk zijn van het formele en informele systeem van sociale controle.

Institutionalists daarentegen zijn criminologen die van mening zijn dat kennis van de werkelijke criminaliteit van weinig belang is. Zij zijn eigenlijk alleen geïnteresseerd in het functioneren van het sociale controlesysteem, dat bepaalde vormen van gedrag tot crimineel verklaart. Hun uitgangspunt is dat gedrag niet uit zichzelf crimineel is; dat wordt het pas door de manier waarop daartegen wordt opgetreden. Politiecijfers zijn voor hen een afspiegeling van processen van sociale controle: de wijze waarop deze tot stand komen, dient te worden verklaard.

De resultaten die in dit boek worden gepresenteerd, zijn voor zowel *realists* als *institutionalists* van belang. De methode van onderzoek die is gebruikt, te weten het *victim survey*, maakt het mogelijk:

- 1 de werkelijke omvang te meten van bepaalde vormen van criminaliteit;
 - 2 de grootte vast te stellen van het aandeel van de burgers en de politie in de totstandkoming van de daarmee corresponderende politiecijfers.
- Het *victim survey* is een vorm van *dark number*-onderzoek dat een jaar of tien geleden tot ontwikkeling is gekomen. In dit type onderzoek wordt

* Het rapport over dit onderzoek is getiteld: Slachtoffers van delicten, een onderzoek naar verborgen criminaliteit - Ars Aequi Libri, Utrecht, 1978. Over een interimrapport van dit onderzoek werd verslag uitgebracht in Onderzoekbulletin, 1e jrg., nr. 1, juni 1976, blz. 21-22.

ervan uitgegaan, dat het mogelijk is aard en omvang van bepaalde vormen van criminaliteit te meten door de bevolking te ondervragen over de frequentie waarmee zij in een bepaalde periode slachtoffer is geworden.

Aan het eigenlijke onderzoek gingen twee onderzoeken vooraf. Het eerste betrof een betrouwbaarheidsonderzoek. Daaruit blijkt dat personen waarvan bekend is dat zij drie jaar of korter geleden slachtoffer zijn geweest van criminaliteit, in ongeveer drie kwart van de gevallen, in antwoord op schriftelijke vragen, daarvan opgave doen. In 10% van de gevallen kon dit niet met zekerheid worden vastgesteld.

Het tweede onderzoek betrof een *pilot-study*. De bedoeling daarvan was de juistheid te controleren van de vooronderstellingen waarvan bij de opzet van het hoofdonderzoek was uitgegaan en de bruikbaarheid te testen van de vragenlijsten.

De resultaten van de twee vooronderzoeken hebben tot een aantal wijzigingen geleid in de oorspronkelijke onderzoekopzet. De gewijzigde onderzoekopzet bestond uit twee fasen.

Over de eerste fase is in hoofdstuk 2 verslag uitgebracht. Deze bestond uit de verzending van een enquête aan een groep van 10.000 personen. Deze vormden een a-selecte steekproef uit de Nederlandse bevolking van 18 - 75 jaar van de gemeenten waarin gemeentepolitie werkzaam is. (Dit zijn in het algemeen gemeenten met 25.000 of meer inwoners).

De enquête bestond in hoofdzaak uit vragen over delicten waarvan natuurlijke personen slachtoffer kunnen worden. De aangeschreven personen werd gevraagd opgave te doen van de delicten waarvan zij in 1973, in 1972 of daarvóór slachtoffer waren geweest. Nadere gegevens werden gevraagd indien dit in 1972 of 1973 het geval was geweest.

De enquête werd door 47% van de aangeschreven personen ingevuld teruggestuurd. Dit responsepercentage is voor enquêtes bevredigend te noemen. De medewerking aan de enquête bleek per bevolkingsgroep te verschillen. Deze bleek bij vrouwen en ouderen geringer te zijn dan bij respectievelijk mannen en jongeren. Dit verschil in medewerking kan, zo bleek uit een uitvalsonderzoek onder degenen die niet aan de enquête hebben meegewerkt, ten dele worden toegeschreven aan het feit dat deze bevolkingsgroepen minder vaak dan de andere slachtoffer worden van criminaliteit.

De resultaten van de schriftelijke fase van het onderzoek geven een inzicht in

- a de frequentie waarmee de verschillende bevolkingsgroepen slachtoffer worden van bepaalde vormen van criminaliteit;
 - b de frequentie waarmee van verschillende typen delicten aangifte wordt gedaan bij de politie;
 - c de omvang van de werkelijk gepleegde criminaliteit en van de criminaliteit die ter kennis van de politie wordt gebracht.
- Over een periode van twee jaar wordt circa 40% van de bevolking slachtoffer van een of andere vorm van criminaliteit. Ruim de helft van de betrokken delicten bestaat uit vermogensdelicten. Het aandeel van de vernielingen daarin bedraagt circa 20%. De overige zijn delicten in de sfeer van de beledigingen (circa 10%), agressieve, sexuele en verkeersdelicten.
- De meeste van deze delicten zijn weinig ernstig. Zo ligt de mediane schade bij vermogensdelicten en vernielingen beneden de f 100,-. Voorts blijkt dat ongeveer een vijfde van de slachtoffers van agressieve delicten zich onder medische behandeling heeft moeten stellen.
- De frequentie waarmee de bevolking slachtoffer wordt van criminaliteit, verschilt niet alleen per delict maar ook per bevolkingsgroep. Het volgende is gebleken:
- 1 mannen worden in het algemeen vaker slachtoffer van criminaliteit dan vrouwen. Alleen bij sexuele delicten ligt de verhouding omgekeerd;
 - 2 naarmate men ouder is, wordt men minder vaak slachtoffer. Dit geldt voor nagenoeg alle delicten;
 - 3 ongehuwden en gescheiden personen worden vaker slachtoffer dan gehuwden en weduwen/-naars. Deze relatie is met uitzondering van de leeftijdsgroep tot 29 jaar in hoofdzaak aan de factor 'leeftijd' toe te schrijven;
 - 4 scholieren en studenten worden het meest frequent slachtoffer van criminaliteit. Zij worden gevolgd door de buitenshuis werkende bevolking. Personen die in het huishouden werken of zijn gepensioneerd, worden het minst frequent slachtoffer;
 - 5 kleine zelfstandigen en de hogere beroepsgroepen worden vaker slachtoffer van criminaliteit dan de overige beroepsgroepen. Dit geldt in het bijzonder voor diefstal/inbraak in woning of bedrijf, bedrog/valsheid in geschrifte en vernielingen anders dan aan voertuigen;
 - 6 inwoners van grote steden worden vaker slachtoffer dan die van andere gemeenten. Dit geldt met name voor diefstal van voertuigen, diefstal van kleding en dergelijke en vernielingen aan voertuigen. Het percentage delicten dat ter kennis van de politie

komt, blijkt ongeveer een derde van het totaal te bedragen. Dit percentage varieert aanzienlijk per delict. De variaties blijken niet alleen een functie te zijn van de ernst van het delict afgemeten in guldens, maar kennelijk ook van andere factoren, zoals de subjectief ervaren ernst en de verwachtingen ten aanzien van de vermoedelijke reactie van de politie.

Op basis van de opgaven van de respondenten is een schatting gemaakt van de omvang van de werkelijk gepleegde criminaliteit, voorzover daarbij primaire slachtoffers zijn betrokken. Tevens is de omvang geschat van de criminaliteit die ter kennis van de politie is gebracht.

De schattingen zijn gebaseerd op een periode van één jaar, te weten 1973. Gebleken is echter dat deze vergelijkbaar zijn met die welke zijn gebaseerd op een kortere (een half jaar) dan wel langere (twee jaren) periode.

Uit de schattingen blijkt dat de omvang van de werkelijk gepleegde criminaliteit, waarbij primaire slachtoffers zijn betrokken, naar schatting zeven tot acht keer zo groot is als de daarmee corresponderende geregistreerde criminaliteit. De omvang van de ter kennis van de politie gebrachte criminaliteit is in vergelijking met deze laatste ruim twee maal zo groot. Uit deze resultaten kan worden afgeleid, dat van de werkelijk gepleegde criminaliteit circa 15% door de politie als criminaliteit wordt geregistreerd. Circa dertig procent van de werkelijk gepleegde criminaliteit komt ter kennis van de politie, waarvan de politie ongeveer de helft als criminaliteit registreert. Dit impliceert dat veranderingen in de aangiftebereidheid van de burgers van groter invloed zijn op de hoogte van politiecijfers dan veranderingen in de registratiebereidheid van de politie.

Om tegemoet te komen aan het bezwaar dat een vergelijking tussen de bovengenoemde schattingen en de politiecijfers nogal onzuiver is, werden in zowel de politiecijfers als de *survey*-cijfers een aantal correcties aangebracht. Deze dienden uitsluitend om de cijferreeksen zo goed mogelijk met elkaar te kunnen vergelijken. Gebleken is echter dat de bedoelde correcties niet tot wezenlijk andere schattingen leiden wat betreft de verhouding tussen de omvang van de geregistreerde criminaliteit enerzijds en die van de werkelijk gepleegde criminaliteit en de ter kennis van de politie gebrachte criminaliteit anderzijds.

De resultaten die in de hoofdstukken 3 en 4 zijn gepresenteerd, hebben betrekking op de tweede fase

van het hoofdonderzoek. In deze fase is een aantal personen die aan de enquête hadden meegewerkt, een half jaar later een interview afgenomen. De ondervraagden kunnen in twee groepen worden onderscheiden:

- 1 een groep personen die representatief kan worden geacht voor de populatie;
- 2 een groep personen die in 1972 of 1973 slachtoffer is geweest van een aantal relatief ernstige vormen van criminaliteit.

De resultaten in hoofdstuk 3 hebben betrekking op houdingen, opvattingen en gevoelens inzake criminaliteit van de eerste groep personen.

Kennis van deze houdingen, opvattingen en gevoelens is niet alleen van belang voor het door de overheid te voeren beleid inzake beheersing van criminaliteit, maar ook voor een goed begrip van de criminaliteitssituatie en voor de criminologische theorievorming.

Miller heeft aan de theorievorming in deze een belangrijke bijdrage geleverd door de standpunten inzake het criminaliteitsvraagstuk ideaal-typisch tegenover elkaar te zetten en te laten zien hoe deze samenhangen met een fundamenteel verschil van inzicht in zowel de menselijke natuur als de inrichting van de samenleving (Miller, 1973).

In aansluiting op de ideeën van Miller is uiteengezet welke *issues* in het complex van houdingen, opvattingen en gevoelens inzake criminaliteit centraal staan. Vier *issues* werden onderscheiden:

- a de beoordeling van de criminaliteitssituatie;
- b de oorzaken van crimineel gedrag en in relatie daarmee, de vraag of men het individu dat zich daaraan schuldig maakt daarvan een verwijt kan maken;
- c de manier waarop criminaliteit moet worden voorkomen, respectievelijk bestreden en in samenhang daarmee, het oordeel over de bejegening van misdadigers;
- d de organisatie en inrichting van het justitiële apparaat.

De standpunten die men ten aanzien van deze *issues* kan innemen, zijn daarna ter sprake gekomen. Deze bespreking heeft geresulteerd in de omschrijving van een aantal concrete houdingen, opvattingen en gevoelens die met behulp van attitudeschalen zijn geprobeerd te meten. Het zijn:

- 1 angst voor criminaliteit;
- 2 gevoelens van verontrusting over de criminaliteits-situatie;
- 3 opvattingen over de oorzaken van crimineel

- gedrag en daarmee samenhangend, de verwijtbaarheid van de dader;
- 4 opvattingen over de bejegening van plegers van crimineel gedrag;
 - 5 opvattingen over de beheersing, respectievelijk de bestrijding van criminaliteit;
 - 6 opvattingen over de integriteit van de politie;
 - 7 opvattingen over het voor haar taak berekend zijn van de politie.

De resultaten van de metingen hebben geleid tot een herbezinning op de aanvankelijk geformuleerde hypothesen ten aanzien van de onderlinge samenhang van de gemeten houdingen, opvattingen en gevoelens en ten aanzien van de factoren waarvan elk van deze afhankelijk is.

Uit de toetsingen blijkt, dat in het complex van houdingen, opvattingen en gevoelens twee clusters kunnen worden onderscheiden.

Het eerste cluster bestaat uit een aantal houdingen, opvattingen en gevoelens die onderling nauw blijken samen te hangen. Opvattingen inzake de beheersing, respectievelijk de bestrijding van criminaliteit en de bejegening van criminelen staan daarin centraal. Deze blijken niet alleen samen te hangen met de wijze waarop de criminaliteitssituatie wordt beoordeeld, maar ook met opvattingen over de oorzaken van criminaliteit en de houding die men inneemt ten aanzien van de politie. In het bijzonder blijkt dat een repressieve opstelling ten aanzien van criminaliteit samengaat met gevoelens van verontrusting over de criminaliteitssituatie en de definiëring van criminaliteit als een belangrijk sociaal probleem. Deze opstelling blijkt voorts samen te gaan met de opvatting dat de oorzaken van criminaliteit eerder in het individu moeten worden gezocht dan in maatschappelijke omstandigheden en met een positieve opstelling ten aanzien van de politie, zij het ook dat er twijfel bestaat aan haar inzet. Deze standpunten blijken vooral te leven bij ouderen, bij personen met een laag opleidingsniveau en personen die inzake maatschappelijke strijdpunten een meer behoudend standpunt innemen.

Dit syndroom van houdingen, opvattingen en gevoelens kan als een bevestiging worden beschouwd van hypothesen, die uit de ideaal-typische beschrijving van Miller van de standpunten inzake het criminaliteitsvraagstuk kunnen worden afgeleid.

Het boven beschreven cluster van houdingen, opvattingen en gevoelens staat los van het tweede cluster. Dit laatste wordt gevormd door angst voor

criminaliteit en gevoelens van bezorgdheid. Deze bevinding kan worden gezien als bevestiging van de stelling van Furstenberg, die erop heeft gewezen dat angst voor criminaliteit moet worden onderscheiden van gevoelens van verontrusting over de stijgende criminaliteit (Furstenberg, 1971). Uit het onderzoek is gebleken, dat angst voor criminaliteit het sterkste leeft bij jonge vrouwen en niet samenhangt met de frequentie waarmee men in het verleden slachtoffer is geweest van criminaliteit.

De resultaten in hoofdstuk 4 hebben uitsluitend betrekking op ondervraagden, die blijkens de enquête in 1972 of 1973 slachtoffer zijn geweest van crimineel gedrag. Deze kunnen in twee groepen worden onderscheiden: de eerste groep ondervraagden is bedoeld als een representatie van de slachtoffers in de populatie. Deze zijn geïnterviewd over het laatste (meest recente) delict dat hun was overkomen. De bedoeling was op die manier een steekproef van delicten te krijgen, die kon worden opgevat als een afspiegeling van de delicten waarvan de bevolking het slachtoffer wordt.

De tweede groep slachtoffers valt in drie subgroepen uiteen:

- 1 slachtoffers van ernstige vermogensdelicten;
- 2 slachtoffers van ernstige gevallen van agressie tegen zaken;
- 3 slachtoffers van agressie tegen personen.

Deze laatste groep slachtoffers is ondervraagd over het delict op grond waarvan zij waren gekozen. Het aantal bruikbare interviews voor elk van deze subgroepen bleek echter te klein voor een afzonderlijke analyse. Daarom zijn deze subgroepen gevoegd bij de slachtoffers van corresponderende typen delicten uit de eerste groep.

De gegevens voor de eerste groep slachtoffers zijn afzonderlijk geanalyseerd. Daarnaast zijn analyses uitgevoerd voor slachtoffers van vermogensdelicten, van agressie tegen zaken en van agressie tegen personen. Deze laatste zijn afkomstig uit de eerste en de tweede groep slachtoffers.

Voor elk van deze vier categorieën van slachtoffers afzonderlijk is een aantal resultaten gepresenteerd, die betrekking hebben op de omstandigheden waaronder het delict werd gepleegd, de wijze waarop het werd ontdekt en het aandeel van het slachtoffer in de toestandkoming daarvan.

De betreffende delicten zijn vervolgens getypeerd naar de aard van de gevolgen voor de slachtoffers (materiële schade, letsel) en de wijze waarop zij op het delict

hebben gereageerd (emotionele reacties, strafbehoefte, strafreden).

De belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk betreffen het aangiftegedrag van slachtoffers van criminaliteit. Beschreven is welke motieven de slachtoffers zelf noemen voor het doen van aangifte of het achterwege laten daarvan. Tevens is vermeld van welke factoren het aangiftegedrag afhankelijk is.

Voorts zijn resultaten beschreven betreffende het optreden van de politie wanneer zij van een delict in kennis is gesteld en het oordeel van het slachtoffer daarover. Een belangrijk resultaat is dat de politie van een groot aantal delicten geen proces-verbaal van aangifte opmaakt. Dit vormt een bevestiging van hetgeen eerder werd opgemerkt toen de omvang van de ter kennis van de politie gebrachte criminaliteit werd vergeleken met de geregistreeerde criminaliteit.

Ten slotte is summier aangegeven in hoeverre de dader pogingen tot verzoening heeft ondernomen en wat daarover het oordeel is van het slachtoffer.

In het laatste hoofdstuk is een samenvatting gegeven van de voornaamste resultaten van het onderzoek.

- Mede aan de hand daarvan is vervolgens ingegaan op:
- a de factoren waarvan het risico slachtoffer te worden van (bepaalde vormen van) criminaliteit afhankelijk is. Besproken werden de verhouding tussen de frequentie waarmee iemand op *private and public places* komt, het aantal personen dat op *public places* aanwezig is en, in samenhang daarmee, de intensiteit van de uitgeoefende sociale controle, de zichtbaarheid van het criminele gedrag voor het slachtoffer zelf en voor anderen, en de kwetsbaarheid van het slachtoffer en zijn eigendommen;
 - b de relatie tussen de omvang van de werkelijk gepleegde criminaliteit, het aangiftegedrag van slachtoffers van criminaliteit en de hoogte van de politiecijfers;
 - c het gevaar van een *law and order*-beweging als een syndroom van opvattingen waarvan een repressieve instelling ten aanzien van criminaliteit de kern vormt, verbonden raakt met reële gevoelens van angst slachtoffer te worden van criminaliteit.
- Ten slotte is in samenhang met de zojuist genoemde punten een aantal voorstellen gedaan voor toekomstig onderzoek en een aantal beleidsoverwegingen geformuleerd.

3.1.2 **De sociale organisatie van de rechtshulp;
Fase II: de rechtshelpers en hun organisaties***

Afdeling Rechtssociologie van de Katholieke Universiteit te Nijmegen, 1978

Rapporteur:
mr. N. van Manen

Inleiding

De centrale conclusie van het rapport over de eerste fase van dit onderzoek** was, dat de toegang tot de rechtshulpverlening een samenspel is van drie factoren (als dimensies aangeduid):

- 1 de aard van de rechtsproblemen;
- 2 de kenmerken van de rechtshulpzoekenden;
- 3 de kenmerken van de rechtshulpverlenende instanties.

Werden in die fase de eerste twee dimensies aan een uitvoerige analyse onderworpen, in de tweede fase werd ingegaan op de laatste. Het rapport omvat drie delen.

Deel 1 bestaat uit een inleiding, een probleemstelling en een verantwoording van de gekozen methode van onderzoek. Deel 2 beslaat vier hoofdstukken. In elk daarvan worden de onderzoeksbevindingen met betrekking tot de vier onderzochte instanties weergegeven. Deze vier rechtshulpverleners zijn: de sociale raadslieden, de rechtswinkels, de vakbonden en de advocatuur. Deel 3, het afsluitende hoofdstuk, verschaft de lezer een overzicht van de bevindingen. In samenhang daarmee formuleert de auteur een aantal voorstellen ten behoeve van een beleid gericht op de slechting van de leemte.

Probleemstelling en methode van onderzoek

Punt van vertrek vormt de vraag in hoeverre de rechtshulploop wordt beïnvloed door de organisatie van de rechtshulpverlening. Onder rechtshulploop wordt verstaan het verschijnsel dat verschillende sociaal-economische groeperingen van de bevolking hun eigen (groepsspecifieke) rechtsproblemen hebben en daarmee bij bepaalde rechtshulpverlenende instanties aankloppen en een bepaalde vorm van hulp ontvangen.

Vervolgens wordt een antwoord gezocht op de vraag:

* In december 1978 is het verslag van dit onderzoek in boekvorm verschenen, getiteld: De rechtshulpverleners, door Niels van Manen. Deventer, Kluwer, 1978, f. 30.— 271 blz.

Zie ook Onderzoekbulletin 1e jrg., nr. 2, november 1976, blz. 8-9.

** Zie Onderzoekbulletin, 1e jrg., nr. 2, november 1976, blz. 26-34.

hoe ziet de rechtshulploop er feitelijk uit? Het antwoord vergt een viertal stappen. Allereerst wordt de totale groep rechtzoekenden in sociaal-economische groepen onderverdeeld met behulp van het in de rechtshulp veel gehanteerde criterium "toevoegingsgrens". Dit resulteert in vier groepen: enerzijds zij die onder deze grens zitten en recht hebben op gratis (door de overheid gefinancierde) rechtshulp, al of niet met betaling van een eigen bijdrage, anderzijds zij die er respectievelijk n t en v r boven zitten. Vervolgens wordt op basis van het materiaal dat in de periode augustus 1974 - april 1975 t.b.v. het eerste deelonderzoek werd verzameld, de kans berekend dat iemand uit een bepaalde groep met een willekeurig probleem wordt geconfronteerd: **de algemene probleemkans**. Deze kans verschilt niet erg voor de verschillende groepen. Dat wordt echter geheel anders wanneer voor de verschillende groepen de kans op een specifiek rechtsprobleem wordt berekend: **de specifieke probleemkans**. Uitgaande van de vijf categorieën: sociaal verzekeringsrecht, arbeidsrecht, overig civiel recht, huren en wonen, en personen - en familierecht - tezamen 80% van het totaal aantal door Schuyt e.a. geinventariseerde rechtsproblemen vormend - blijkt er nu een significante samenhang tussen de sociaal-economische positie en het soort probleem waarmee men veelal geconfronteerd wordt.

De derde stap is het berekenen van de kans dat iemand met zijn/haar probleem ook bij een rechtshulp-instantie terecht komt: **de rechtshulpkans**. Gegeven de beperkingen die het materiaal de auteur oplegt, berekent hij het belang dat een viertal rechtshulpverlenende instanties heeft voor de onderscheiden sociaal-economische groeperingen.

Tenslotte wordt nagegaan wat de kans is dat men bij een bepaalde instelling een bepaald soort hulp krijgt. Hierbij maakt de auteur gebruik van het door Schuyt e.a. gehanteerde onderscheid in soorten activiteiten zoals verwijzing, informatie, advies, service, bemiddeling en procesbijstand. Per instelling blijken aanmerkelijke verschillen in het 'activiteiten-assortiment' waar te nemen.

Om de rechtshulploop te verklaren vanuit de aard van de organisaties wordt met behulp van de volgende zes kenmerken getracht tot een karakteristiek van de organisaties te komen.

1 Het juridische kenmerk

Dit wordt verdeeld in een extern en intern kenmerk. Het eerste heeft betrekking op de wettelijke regeling van de rechtshulpverlening waarbij met name gedacht

moet worden aan het activiteiten-monopolie van de advocatuur. Het tweede slaat op de binnen de instelling van kracht zijnde juridische regelingen.

- 2 De intentie
Door instellingen wordt vaak aangegeven welke groepen men wenst te bereiken, ten aanzien van welke problemen men wil optreden en/of welk soort hulp men al of niet wenst te verlenen.
- 3 De bereikbaarheid
Vier aspecten van bereikbaarheid krijgen hier aandacht. Allereerst de geografische afstand tussen instelling en potentiële cliëntèle. Ten tweede de afstand die veroorzaakt kan worden door de behuizing van de instelling. Ten derde de sociale afstand (statusverschillen) en tenslotte de informatieve afstand.
- 4 De deskundigheid
Gelet wordt op de opleiding, selectie, na- en bij-scholingen van de rechtshulpverleners en, waar mogelijk, op de effectiviteit van de verleende hulp.
- 5 De financiering
Nagegaan kan worden op welke wijze de dienstverlening betaald wordt en of er sprake is van invloed van de zijde der financiers ten aanzien van de rechtshulpverlening.
- 6 De honorering
Hier gaat het om de beantwoording van de vraag hoe er beloond wordt. Met name is van belang na te gaan hoezeer de materiële beloning van invloed is op de rechtshulploop.
Door middel van een kwalitatieve secundaire analyse van zowel reeds gepubliceerd als ongepubliceerd materiaal wordt geprobeerd na te gaan of er van een of meer kenmerken een invloed op de rechtshulploop uitgaat en zo ja, welke dan wel.

Bevindingen en conclusies

In het algemeen blijkt er van één duidelijk totaal effect van een of meerdere kenmerken geen sprake te zijn. Een beeld rijst op van een pluriforme maar ongestuurde rechtshulpverlening. Kenmerksgewijs volgen nu enkele globale, samenvattende opmerkingen:

- 1 Juridisch kenmerk
Daar het interne kenmerk in de paragrafen handelend over financiering en honorering aan de orde komt, wordt de aandacht toegespitst op het externe kenmerk. Het externe kenmerk – het activiteiten-monopolie van de advocatuur – geeft aanleiding de kwaliteit van het door dit monopolie noodzakelijke verwijzingsstelsel (van 1e-lijnsrechtshulpverlening naar de advocatuur) te

bezien. De vraag naar het functioneren ervan blijft onbeantwoord.

De opgeworpen vraag of het monopolie gehandhaafd moet blijven beantwoordt de auteur met een voorwaardelijk ja. Voorwaarden zijn:

- dat zorg gedragen wordt voor adequate kwaliteitsbewaking;
- dat de groep monopoliehouders wordt uitgebreid met andersoortige rechtshelpers als bijv. rechtskundige adviseurs, rechtswinkeliers, sociale raadslieden en belastingconsulenten.

2. Intentie

Van een eenduidige verklaring van het feit dat de intenties niet volledig worden gerealiseerd, is geen sprake. Bij de sociale raadslieden moet men denken aan factoren als de juridische presentatie, de opleiding van de raadslieden en de taakverdeling met andere door CRM gesubsidieerde instellingen, terwijl bij de vakbonden de factor ledenwerving van betekenis is. Is bij de advocatuur vooral de hoogte en de wijze van honorering belangrijk, bij de rechtswinkel moet men denken in termen van eigen beperkte capaciteit in relatie tot de omvang van de le-lijnshulp.

3. Bereikbaarheid

Het streven de toegang tot de rechtshulpverlening te vergroten kan via verschillende wegen gerealiseerd worden. Geografische afstandsverkleining, bewuste keuze voor de behuizing en overdachte informatieverstrekking blijken van invloed op de gewenste hulploop. Omdat de mogelijkheid dat de instellingen zelf actiever worden en de cliënt gaan opzoeken ongebruikt blijft, pleit de auteur voor een doorbreking van de voor rechtshulpverleners zo kenmerkende passiviteit.

4. Deskundigheid

Hoewel de discussie over het opheffen van de leemte uitgaat van de veronderstelling dat dit via de inschakeling van deskundigen moet gebeuren, is er over de kwaliteit van deze deskundigheid bijzonder weinig bekend.

Uitgaande van de veronderstelling dat de relatie tussen rechtzoekende en rechtshelper steeds gekenmerkt zal zijn door een asymmetrie in deskundigheid, lijkt het de auteur noodzakelijk dat er toch middelen worden gevonden waarmee de kwaliteit van die deskundigheid getoetst wordt. Op het aspect kwaliteitsbewaking gaat hij uitgebreid in.

5 Financiëring

Dezè studie laat zien dat wat betreft de wijze van financiëring alles in ons land mogelijk is; eigen bijdrage, volledige financiëring door de overheid uit de algemene middelen; subsidiëring van hulp door andere instellingen (bedrijven) en gelden van andere niet-hulpzoekende personen (vakbondsleden). Wat de invloed van de financiers op de feitelijke hulploop betreft: hiervan blijkt niets. Wel blijkt er bij vele instellingen sprake van enige spanning tussen het inzicht van de hulpverleners en die van de financiers. In dat licht is het niet aan te bevelen de financiering van de rechtshulp in de handen van één (semi-)overheidsorgaan te leggen.

6 Honorering

Het is deze factor die het meest duidelijk van invloed op de rechtshulp bleek. In aansluiting hierop gaat de auteur dieper in op de vraag of de verhoging van de toevoegingsgelden gewenst zou zijn. Hij merkt hierbij allereerst op dat de roep in feite een erkenning van het slecht functioneren van het marktmechanisme impliceert, er bestaat kennelijk een hulpvraag waaraan men toe zou kunnen komen als de vergoeding omhoog ging. De vraag die zich vervolgens opdringt is: hoe te voorkomen dat via deze verhoging de 'zelfbetalende vraag' niet ook haar honorering gaat verhogen zodat de uitgangspositie weer bereikt is (het haasje-over-effect). Het is zijns inziens een verantwoorde beleids optie als tenminste één van de drie onderstaande voorwaarden vervuld is:

- de dienstverlening mag niet alleen door het streven naar inkomens-optimalisatie gestuurd worden;
- er zou onder de advocatuur een vorm van verborgen werkeloosheid moeten bestaan – in de zin dat veel advocaten zaken doen die niet 'des advocaats' zijn – die via de verhoging der tarieven effectief gemaakt zou worden;
- er zou een overcapaciteit van advocaten moeten bestaan die zich bij hun praktijk primair laten leiden door ideële motieven.

Verhoging zonder inzicht te hebben in het feit of een van de voorwaarden vervuld is, leidt volgens de auteur hoogst waarschijnlijk tot het eerder aangeduide, ongewenste, haasje-over-effect. Een alternatief waaraan het beleid meer aandacht zou moeten schenken dan tot nu toe gedaan is, is het dienstverband. Experimenten in deze richting zouden volgens hem alleszins verantwoord zijn.

7 Sociale rechtshulp

In aansluiting op het bovenstaande wijst de auteur erop dat bedoelde experimenten zich op kleine schaal aangediend hebben onder de vlag van 'sociale rechtshulp'. Daar deze term door het veelvuldig gebruik een betekenis-inflatie heeft ondergaan, acht hij het hier noodzakelijk tot een duidelijke begripsafbakening te komen aan de hand van vier aan het begrip te onderscheiden betekenisdimensies. Onder sociale rechtshulp wordt verstaan:

- rechtshulpverlening die zich speciaal richt op de zwakkere, sociaal-economische groeperingen in de bevolking;
- rechtshulpverlening die zich beperkt tot speciale rechts(probleem)gebieden; met name het sociaal-verzekeringsrecht, arbeidsrecht, administratiefrecht, en strafrecht. Anders gezegd, de probleemgebieden waarmee de sociaal zwakkeren het meest worden geconfronteerd; gebieden ook waarop een zekere leemte in de specialistische kennis te constateren is;
- rechtshulpverlening waarbij men een voorkeur heeft voor bepaalde soorten hulpverlening die aangeduid worden als niet-individuele- en niet strikt juridische hulp;
- rechtshulpverlening die verricht wordt in dienstverband zodat de aard van het werk niet afhankelijk wordt van het inkomen.

Alle dimensies worden nader toegelicht, waarbij met name het derde aspect ietwat meer aandacht krijgt. Aangegeven wordt wanneer niet strikt juridische hulp geïndiceerd lijkt (wanneer het juridisch conflict sociale gevolgen heeft) en wanneer de niet-individuele aanpak de voorkeur geniet.

3.1.3 Het functioneren van de Commissies van Toezicht*

Criminologisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Groningen, 1978

Rapporteurs:

dr. J. A. Nijboer

P. D. J. Haas

mr. M. J. Winkels

Doel en opzet van het onderzoek

Dit onderzoek betreft het functioneren van

* Het rapport over de eerste twee fases van dit onderzoek is getiteld: *Beweging in het beklagrecht van gedetineerden*. Groningen, 1978. Zie ook *Onderzoekbulletin*, 2e jrg., nr. 1, mei 1977, blz. 19-20.

beklaginstanties voor gedetineerden. In het bijzonder gaat het hierbij om het functioneren van de aan strafgestichten verbonden Commissies van Toezicht en de daaruit gevormde beklagcommissies. Het onderzoek heeft onder andere tot doel de recente wijzigingen in de Beginselenwet Gevangeniswezen ten aanzien van beklag en beroep van gedetineerden te evalueren. Centraal staat de vraag in hoeverre die wijzigingen effect hebben op het feitelijk functioneren van de Commissies van Toezicht. Het onderzoek bestaat uit drie fases. In de eerste fase gaat het om het functioneren van de Commissies van Toezicht vóór de invoering van de gewijzigde Beginselenwet Gevangeniswezen.

De tweede fase is gericht op knelpunten in het functioneren van de nieuwe beklagcommissies in de eerste periode ná inwerking treden van de gewijzigde wet op 23 mei 1977. In de derde fase zal het accent liggen op de evaluatie van de nieuwe beklag- en beroepregeling.

De eerste twee fases van dit onderzoek zijn inmiddels afgesloten. Omdat de opzet en het doel van de eerste twee deelonderzoeken verschillen, is het beter om ze apart te bespreken.

Functioneren van Commissies van Toezicht

Het doel van het eerste deel-onderzoek was tweeledig. Aan de ene kant informatie verschaffen over het daadwerkelijk functioneren van het klachtrecht voor gedetineerde, aan de andere kant vergelijkingsmateriaal leveren voor de latere evaluatie van de wijzigingen in het beklagrecht van gedetineerden.

Opzet van het eerste deelonderzoek

De gekozen steekproefmethode is een combinatie van een clustersteekproef en een systematische steekproef. Allereerst is een selectie gemaakt van inrichtingen die in het onderzoek betrokken zouden worden. Dit resulteerde in een steekproef van zeven Huizen van Bewaring, vier gevangenis en de penitentiaire inrichting voor vrouwen (toen nog in Rotterdam).

In de geselecteerde inrichtingen werd een kwart* van de gedetineerden – systematisch getrokken – benaderd met een gestructureerde vragenlijst. Deze lijsten werden mondeling afgenomen, evenals de vragenlijsten voor de commissieleden. Vanwege het kleinere aantal werd alle,

* Bij de vrouwen werd – vanwege het kleinere aantal – de steekproef verhoudingsgewijs iets groter genomen.

aan de betreffende inrichtingen verbonden commissieleden gevraagd aan het onderzoek mee te werken. Het resultaat was een steekproef van 231 mannelijke en 24 vrouwelijke gedetineerden en 54 commissieleden. De gevolgde werkwijze maakt het generaliseren van uitspraken mogelijk.

Resultaten van het eerste deelonderzoek

Ongeveer tien procent van de gedetineerden had (mondeling of schriftelijk) contact gehad met de Commissie van Toezicht. Over het algemeen was men weinig tevreden over de afdoening van de klachten. Niet zozeer vanwege de behandeling als wel om het geringe resultaat. Een veel gehoord bezwaar was, dat men na het indienen van een klacht, niets meer hoorde. In de gesprekken met de commissieleden bleek inderdaad dat deze er niet allemaal een gewoonte van maakten de gedetineerde op de hoogte te stellen van de klachtafdoening.

Het aantal gedetineerden dat klachten had over bepaalde aspecten van de behandeling of de voorzieningen in de inrichtingen was overigens veel groter dan de genoemde 10 procent, namelijk 52 procent. Waarom gingen de overige gedetineerden met hun klachten niet naar de Commissie van Toezicht? Het bleek, dat er geen duidelijk verschil bestond tussen de wel en niet ingediende klachten. De belangrijkste oorzaak voor het niet indienen van klachten was gelegen in de grote mate van onbekendheid van de commissie bij de gedetineerden. Ruim een kwart van hen wist niet dat de commissie bestond. Minder dan de helft (44%) was enigermate in staat te omschrijven wat de commissie voor gedetineerden kon doen. Iets meer dan de helft (55%) wist vaag hoe de commissie te bereiken was. Over het algemeen waren gedetineerden in gevangenissen iets beter op de hoogte dan degenen die in een huis van bewaring verbleven. Overigens hadden alle in de steekproef opgenomen minimaal drie weken gestichtservaring.

Naast onbekendheid speelden andere factoren een rol bij het niet inschakelen van de commissie. Er was weinig vertrouwen in het effect en bovendien stond volgens een groot aantal gedetineerden de commissie te sterk onder invloed van de directie. Of dit laatste reëel is, is minder belangrijk dan het feit dat een dergelijk beeld een belemmering vormt om een klacht bij de commissie in te dienen.

Tussen gedetineerden en commissieleden bestaat een groot verschil in leeftijd en in sociale positie. Voor een

goede onderlinge relatie is dat een bemoeilijkende factor. Het modale commissielid besteedt per maand één avond of middag aan de commissie. Als men maandcommissaris is worden dat twee 'dagdelen'. Wel zijn er sterke variaties in activiteit van commissieleden. Van de 54 hielden er zeven een spreekuur en deze zochten ook nog op andere manieren (gedetineerdenbezoek) contact met gedetineerden. Er waren echter ook tien commissieleden, die voor zover wij dat konden nagaan, helemaal geen contact hadden met gedetineerden.

In het algemeen kan men stellen dat de commissieleden niet erg kritisch waren in de evaluatie van eigen werkzaamheden. Een punt dat ook duidelijk naar voren komt is het ontbreken van een behoorlijke verslaglegging van activiteiten. De onderzoekers hebben tot slot een aantal suggesties gedaan. In het kort zijn dat: betere voorlichting en standaardisering van de werkwijze van commissieleden, met name ten aanzien van het spreekuur, de procedurele afhandeling van klachten en de jaarverslagen.

Knelpunten in het functioneren bij de start van de beklagcommissies

Het tweede deelonderzoek richtte zich op het vóórkomen van fricties in de eerste periode na de in werking treding van de gewijzigde Beginselenwet Gevangeniswezen. Het ging er niet om een voor langere tijd geldend representatief beeld van het functioneren te geven – daarvoor 'draaide' de nieuwe regeling nog te kort – maar om een onderzoek van een zodanige omvang dat alle soorten knelpunten als het ware de kans krijgen om gesignaleerd te worden. In het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met beklagcommissies, directeuren, administrateurs, (266) gedetineerden en (125) personeelsleden van vierentwintig inrichtingen.

De belangrijkste gesignaleerde knelpunten hadden betrekking op informatietekorten (alweer), termijnproblemen, compensatieproblemen bij ten onrechte ondergane disciplinaire straffen, de relatie beklagcommissie-directie en de relatie beklagcommissie-gedetineerde. Door de onderzoekers werden uitgewerkte voorstellen gedaan voor een voorlichtingsfolder en een standaardbeklagformulier. Verder werd voorgesteld om de termijn voor indiening van een beklag uit te breiden, te zorgen voor een beter samenspel tussen Commissie van Toezicht en beklagcommissie. Tenslotte werd gewezen op de noodzaak van een goede, systematische

verslaglegging en het stimuleren van overleg vóór de formele behandeling van een klacht.

3.2 Door het WODC verricht onderzoek

3.2.1 Criminaliteitsoverlast bij de Horeca*

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
1978

Rapporteur;
drs. P. C. van Duyn

Inleiding

In 1975 hebben de twee grote organisaties van horecabedrijven, de Horecaf en Horeca Nederland, zich gezamenlijk tot de Minister van Justitie gewend om bijzondere aandacht te vragen voor de horecabedrijven die slachtoffer geworden waren van misdrijven. Aangezien een volledig beeld van deze problematiek niet verkregen kon worden vanuit de geregistreerde criminaliteit – mede door het veelvuldig achterwege blijven van aangiften bij de politie – bleek een inventariserend landelijk onderzoek noodzakelijk te zijn. Met de opzet en uitvoering van dit onderzoek werd het WODC belast.

Op grond van besprekingen met vertegenwoordigers van deze sector van het bedrijfsleven werden de volgende probleemgebieden als relevant onderscheiden:

- *De mate van bedrijfsoverlast*
 - a Hoe vaak worden horecabedrijven het slachtoffer van een of andere vorm van criminaliteit?
 - b Voor welke misdrijven zijn horecabedrijven bijzonder 'vatbaar'; welke misdrijven zijn relatief veel, en welke relatief weinig voorkomend?

- *De aard van de misdrijfsoverlast*
 - a Hoe zijn de betreffende misdrijven gepleegd? Is er geweld gebruikt?
 - b Is de politie gewaarschuwd? Zo neen, waarom niet? Zo ja, is de politie toen inderdaad gekomen, en/of is er een aangifte ondertekend?

* Reeks 'Onderzoek en beleid', nr. 8. Zie ook Onderzoekbulletin, 1e jrg., nr. 2, november 1976, blz. 12-13.

- c Is het criminaliteitsrisico gelijkmatig over alle typen van horecabedrijven verdeeld, of is er sprake van een 'concentratie' in één of meer bedrijfstypen? Waardoor worden deze bedrijven gekenmerkt?
- d Is de criminaliteitsoverlast gelijkmatig over de maanden verdeeld, of is er sprake van seizoenpieken?

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek werd uitgevoerd door middel van een schriftelijke enquête. Besloten werd om in ieder kwartaal van 1976 aan 2000 Horecabedrijven een vragenlijst toe te sturen. Van het totaal aantal aangeschreven bedrijven werd door 67% (4928) gerespondeerd.

Uit de verwerking van de steekproefgegevens bleek dat de samenstelling van de deelnemende bedrijven weinig afweek van de landelijke gegevens van de horeca voor zover deze betrekking hadden op de regionale spreiding en de verdeling over de belangrijkste bedrijfsoorten. Op grond hiervan kon dan ook geconcludeerd worden, dat de steekproef voldoet aan de eis van representativiteit. In de vragenlijst werd een zo volledig mogelijke verzameling opgenomen van misdrijven, waarmee de horecabedrijven geconfronteerd kunnen worden.

De misdrijven die door de vragenlijst bestreken werden, zijn:

- *Vechtpartijen*: een handgemeen tussen twee klanten of tussen klanten en personeel, zonder dat daarbij sprake is van een duidelijke aanleiding zoals het niet betalen, een wraakoefening of een geval van intimidatie.
- *Wraakoefening*: een vergeldingsmaatregel die kan worden uitgevoerd door ontevreden bezoekers, als ook door buurtbewoners die menen overlast te hebben van het bedrijf, als ook door andere personen.
- *Vernielingen aan de binnenkant van de zaak*: bedoeld is steeds *opzettelijke* vernieling.
- *Vernieling aan de buitenzijde van de zaak*: ook hier gaat het om *opzettelijk* gedrag.
- *Intimidatie en opdringing van bescherming*: Onder *intimidatie* wordt verstaan het dreigen met geweld om gratis consumptie, geld of iets dergelijks te krijgen; onder *opdringing van bescherming* verstaan we het ongewenst en onder bedreiging van geweld opdringen van bescherming in ruil voor geld of goederen. Tenslotte zijn er twee *niet criminele* vormen van overlast opgenomen (dus feiten die volgens het Wetboek van Strafrecht op zichzelf niet strafbaar zijn)
- *Herrieschoppen*: het lastig vallen van klanten of personeel. Het gaat hierbij om hinderlijk gedrag, maar niet om vechtpartijen, vernielingen e.d.

- *Het weigeren van betaling*: hieronder wordt verstaan het opzettelijk niet afrekenen.

Over ieder misdrijf is steeds eerst gevraagd of men er ooit last van heeft gehad en vervolgens *hoe vaak* men daarmee in de betreffende vraagmaand werd geconfronteerd. Voorts is gevraagd naar de wijze waarop de misdrijven gepleegd zijn (al of geen klappen, bijv.) of de politie gewaarschuwd is en een aangifte is ondertekend.

Resultaten

Uit de gegevens van het onderzoek blijkt dat de ontwikkeling van de criminaliteit in 1976 stabiel is gebleven. Alleen bepaalde vormen van overlast zoals herrieschoppen en weigeren te betalen vertonen een stijging in het zomerseizoen ten gevolge van het grotere aantal bezoekers tijdens de vakantie. Aangezien er ook geen toename te bespeuren valt van het aantal gevallen van geweldpleging, kan evenmin gesproken worden van een kwalitatieve verzwaring van de criminaliteit. Deze stabiele trend lijkt de verklaring te zijn voor het kleine aantal horeca-ondernemers dat van plan is beschermingsmaatregelen te nemen tegen criminaliteitsoverlast.

Van de 3058 deelnemers die de vragen met betrekking tot het nemen van maatregelen beantwoord hadden, was 78,1% (2389 bedrijven) niet van plan om in de toekomst maatregelen te nemen en had dit evenmin in het verleden gedaan. Slechts 4,2% (129 bedrijven) was van plan om iets aan bescherming tegen criminaliteit te gaan doen. Het percentage bedrijven dat wel maatregelen had getroffen bedroeg 17,7% (540 bedrijven).

Voor wat betreft de omvang van de criminaliteit, blijkt, dat ongeveer 20% van de horecabedrijven met een of ander misdrijf geconfronteerd worden. De meest voorkomende vorm van overlast is herrieschoppen: 37% van de respondenten heeft er ooit last van gehad, en 9% van hen in de betreffende vraagmaand. De daaropvolgende hoogst-scorende vorm van overlast is betalingsweigering (8%).

Vechtpartijen en het aanrichten van vernielingen (zowel binnen als buiten) scoren hoofdzakelijk hoog op de 'ooit-vraag', maar komen in de vraagmaand niet boven de 5%. Wraakoefeningen, intimidatie en 'bescherming' scoren in zowel de vraagmaand als ook op de ooit-vraag het laagst.

Het percentage bedrijven dat *gewonden* ten gevolge van vechtpartijen in de zaak had gehad, was 0,9%. Het percentage bedrijven dat in de vraagmaand met één of

andere vorm van geweld tegen personen geconfronteerd was geweest, bedroeg 4,1% (69 bedrijven).

Natuurlijk is het plegen van geweld tegen personen niet de enige vorm van agressief gedrag. Ook het plegen van vernielingen kan worden opgevat als een vorm van agressiviteit. In plaats van alleen te kijken naar het plegen van geweld tegen personen hebben wij ook nagegaan hoeveel bedrijven van *enigerlei* vorm van agressief handelen last gehad hebben. Welnu, 11% van de deelnemers bleek gedurende de vraagmaand last te hebben gehad van hetzij vernielingen, hetzij geweldplegingen. Van deze groep werd meer dan de helft (7%) slechts 1 à 2 maal met agressiviteit geconfronteerd. Deze gegevens wijken nogal af van de in de massamedia gesuggereerde continue agressiviteitsbedreiging. Deze voorstelling van zaken kan op grond van de bevindingen van dit onderzoek niet ondersteund worden.

Een andere indicatie van de ernst van de criminaliteit vinden wij in de gegevens over het zgn. meldingsgedrag. Hoewel het aangiftgedrag niet voor ieder misdrijf hetzelfde blijkt te zijn, kan het feit dat men slechts in 16% van het aantal criminele voorvallen bereid is de politie te waarschuwen, niet als aanwijzing van een omvangrijke zware criminaliteit worden opgevat. Dit wil natuurlijk nog niet zeggen, dat zware criminaliteit nauwelijks voorkomt. De categorie 'wraakoefeningen' levert een onmiskenbaar tegenvoorbeeld: deze heeft het hoogste percentage gewelddadige voorvallen (48%). Deze categorie telt tevens het verhoudingsgewijs grootste aantal ondertekende aangiften (26%).

Al deze gegevens laten duidelijk zien, dat van de totale criminaliteit slechts een klein deel als ernstig gekwalificeerd kan worden. Het geringe aantal bedrijven dat het slachtoffer is geworden van zware misdrijven levert dan ook geen bevestiging van de stelling dat ten gevolge van vaak voorkomende geweldpleging de veiligheid van zowel bezoekers als van horeca-ondernemers, op alarmerende wijze in gevaar is gekomen. Dit wil echter geenszins zeggen, dat de door dit onderzoek vastgestelde criminaliteitsomvang géén voortdurende bron van ergernis zou zijn. Volgens de uitgevoerde correlatie-analyse bleek dat er voor de getroffen bedrijven een niet te verwaarlozen kans bestaat om in een maand meer dan één maal met verschillende vormen van criminaliteit geconfronteerd te worden. Het behoeft weinig betoog, dat het herhaaldelijk lastig gevallen worden een gevoel van onzekerheid en bedreiging achterlaat, ongeacht de ernst der ervaren misdrijven.

Op grond van voorafgaande analyses moet dan ook worden geconcludeerd dat de misdrijven waarmee de *gemiddelde* horeca-ondernemer wel eens te maken heeft meestal niet bijzonder ernstig zijn. Onze statistische gegevens leveren geen indicaties op voor het op grote schaal voorkomen van zware criminaliteit. De meer ernstige misdrijven behoren als incidentele voorvallen opgevat te worden.

De indeling van de horecabedrijven naar de aard van hun ligging in een stad of dorp, het type bedrijf of de samenstelling van hun klandizie leverde enige duidelijke patronen op die erop wezen dat niet alle bedrijven in even sterke mate last hebben van criminaliteit. Bedrijven die het meeste risico lopen om het slachtoffer te worden van een misdrijf blijken te zijn gelegen in het centrum, waren *tevens* dranken verstrekkend en ontvingen *zowel* vaste klanten *alsook* incidentele bezoekers. De factoren: centrale ligging, drankenverstrekking en gemengde klandizie bleken ieder op zich niet tot extra misdrijfverlast te leiden. Alleen de groep van bedrijven die deze drie bedrijfskenmerken tegelijkertijd bezaten waren t.a.v. het aantal criminele voorvallen sterk vertegenwoordigd.

De conclusie dat de in het centrum van steden en dorpen gesitueerde bedrijven niet per se meer last van criminaliteit behoeven te hebben, werd bevestigd door de gegevens van de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Van een 'misdrijfconcentratie' bij de horeca in de drie grote steden kan in zijn algemeenheid moeilijk gesproken worden. In feite werd alleen voor Amsterdam een oververtegenwoordiging van 4% gevonden.

De analyse van het in deze steden plaatsgevonden geweld bij de horeca leverde een geheel ander beeld op. Verhoudingsgewijs bleek Amsterdam t.a.v. geweld opvallend laag te scoren (4% van alle gewelddadige voorvallen). Den Haag daarentegen nam ruim drie maal zoveel gewelddadige voorvallen voor zijn rekening als men statistisch zou verwachten. Rotterdam was slechts in geringe mate oververtegenwoordigd.

Deze constatering kan geen ondersteuning opleveren voor de stelling dat de geweldpleging bij de horeca in de drie grote steden onrustbarender zou zijn dan in andere delen van het land.

Conclusies

De bevindingen en conclusies van dit onderzoek kunnen tenslotte als volgt worden samengevat:

- De ontwikkeling van de criminaliteit bij de horeca blijkt in het jaar 1976 betrekkelijk stabiel te zijn gebleven.

- Vergeleken met de burger op straat en de detailhandelaar lopen horecaondernemers een groter risico om geconfronteerd te worden met agressiemisdrijven zoals vechtpartijen en vernielingen.
- Desondanks is het voorkomen van zware criminaliteit o.a. gemeten naar het aantal gewelddaden en meldingen bij de politie ook in de horeca sector slechts van incidentele aard.
- De overgrote meerderheid der onderzochte bedrijven blijkt geen maatregelen tegen criminaliteit genomen te hebben, of van plan te zijn dit alsnog te doen.
- Een verklaring voor de gevoelens van onrust en bedreiging zou gezocht kunnen worden in het feit dat een deel der bedrijven meer dan eenmaal binnen een kort tijdsbestek het slachtoffer wordt van incidenten zoals herrieschoppen, of ernstiger misdrijvingen zoals vernielingen. Hierdoor kan de indruk ontstaan, dat men ook licht het slachtoffer kan worden van ernstiger misdrijvingen.
- Wanneer de politie in gevallen van herrieschoppen en vechtpartijen gewaarschuwd wordt, blijkt zij vrijwel altijd daadwerkelijk te verschijnen.
- Het risico om het slachtoffer te worden van misdrijvingen is het grootst bij drankenverstrekkende bedrijven die gelegen zijn in het centrum van een stad of dorp en gemengde klandizie hebben.

3.2.2 Strafrechtelijke vervolging en bestraffing van Nederlanders en buitenlanders*

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
1978

Onderzoekers:
mevr. drs. C. van der Werff
mevr. A. A. van der Zee-Nefkens

Doel en opzet van het onderzoek

Wanneer men alle veroordelingen wegens misdrijf tezamen bekijkt, dan blijkt uit cijfers van het CBS dat het percentage gevangenisstraffen bij buitenlanders de afgelopen tien jaar elk jaar ruim 10 tot 20% hoger ligt dan bij Nederlanders. Bovendien blijken de gevangenisstraffen van buitenlanders gemiddeld iets langer te zijn

* Reeks 'Onderzoek en beleid', nr. 2. Zie ook Onderzoekbulletin, 1e jrg., nr. 1, juni 1976, blz. 11-12.

dan die van Nederlanders. Daarentegen is het aantal zaken dat bij sepot is afgedaan in die jaren bij buitenlanders naar verhouding wat groter dan bij Nederlanders. In het onderzoek van het WODC is gezocht naar het antwoord op de vraag of bij de behandeling van strafzaken tegen buitenlanders andere criteria worden gehanteerd dan bij de behandeling van zaken tegen Nederlanders, of dat de geconstateerde verschillen worden veroorzaakt door een ander criminaliteitspatroon.

Daartoe zijn alle misdrijfzaken van het Wetboek van Strafrecht van meerderjarige buitenlandse mannen die in het vierde kwartaal 1974 zijn afgedaan, gezet naast een vergelijkingsgroep bestaande uit zaken van Nederlanders. Strafzaken tegen (voormalige) rijksgenoten en Zuidmolukkers zijn niet in het onderzoek betrokken. De benodigde gegevens zijn ontleend aan de strafdossiers.

Het sepotbeleid

De resultaten wijzen uit dat zaken tegen buitenlandse verdachten iets vaker zijn geseponeerd dan zaken tegen Nederlandse verdachten ondanks het feit dat zij relatief van iets ernstiger aard zijn. Dat geldt met name voor de zaken van buitenlanders die geen vaste woon- of verblijfplaats in ons land hebben. Er zijn aanwijzingen dat dit wat 'ruimere' sepotbeleid verband houdt met beslissingen van de vreemdelingendienst om de verdachten het land uit te zetten.

Het strafvorderings- en straftoematingsbeleid

Om na te gaan wat, temidden van andere factoren zoals ernst en aard van het delict, de betekenis is van de nationaliteit van de verdachte voor de zwaarte van de straf, zijn eerst stapsgewijze regressie-analyses uitgevoerd. Daarna is binnen het beschikbare materiaal een nadere analyse verricht volgens de methode van de individuele matching. Dat wil zeggen, dat bij elke vervolgte buitenlander in de onderzoeksgroep een Nederlander is gezocht die gelijk is dan wel overeenkomt op die factoren die van invloed zijn op de soort c.q. de zwaarte van de straf. Gekozen zijn die variabelen die uit de regressie-analyse als relevant naar voren kwamen. Met betrekking tot de vervolgte zaken kon zo worden aangetoond dat het verschil in duur van de gevangenisstraffen geheel moet worden toegeschreven aan het ernstiger karakter van de door de betreffende buitenlanders gepleegde feiten. Tegen buitenlanders blijkt in vergelijkbare gevallen echter wel vaker een

korte vrijheidsstraf (korter dan vier maanden) te worden geëist dan tegen Nederlanders. Met betrekking tot de opgelegde straffen geldt hetzelfde (zie tabel 1).

Tabel 1. Vergelijking van de *straffen opgelegd* aan Nederlanders en buitenlanders (rechtbank); strafrechtelijk meerderjarige mannen veroordeeld wegens een misdrijf van het Wetboek van Strafrecht, vierde kwartaal 1974.

	<i>vóór de matching</i>		<i>na de matching</i>	
	<i>NED</i>	<i>BUI</i>	<i>NED</i>	<i>BUI</i>
<i>duur van de (gedeeltelijk) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf</i>	<i>(steekproef)</i> <i>(N = 436)</i>	<i>(N = 407)</i>	<i>(N = 179)</i>	<i>(N = 179)</i>
geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	62%	41%	68%	47%
minder dan 2 maanden	19	21	16	22
2 tot 4 maanden	9	17	6	17
4 tot 6 maanden	4	7	3	4
6 maanden of meer	6	13	6	9
duur onbekend	1	-	-	-
totaal	100%	100%	100%	100%

Het vorderen en opleggen van deze korte straffen is goeddeels een gevolg van het feit dat buitenlanders die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, in Nederland met het oog op het vluchtgevaar vaker in voorlopige hechtenis worden genomen dan Nederlandse verdachten. Zoals bekend is, wordt de straf namelijk doorgaans aangepast aan de reeds ondergane voorlopige vrijheidsbeneming. Hiermee is het verschil in strafsoort evenwel niet volledig verklaard. Ook wanneer geen voorlopige hechtenis wordt toegepast, wordt bij buitenlanders iets vaker onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geëist en opgelegd dan bij Nederlanders. Dit laatste zou kunnen samenhangen met het feit dat buitenlanders vaker bij verstek worden veroordeeld dan Nederlanders, waardoor de officier van justitie en de rechter bij het bepalen van de straf minder gemakkelijk rekening kunnen houden met eventuele verzachtende omstandigheden. Daarnaast worden boetes en voorwaardelijke straffen door het openbaar ministerie en de rechter mogelijk minder geschikt geacht als het om

buitenlanders gaat in verband met executieproblemen (bij boetes) en gebrek aan controlemogelijkheden (bij voorwaardelijke straffen).

Om het opleggen van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen als consequentie van de toepassing van voorlopige hechtenis op grond van de vluchtgevaarlijkheid, tegen te gaan, wordt gesuggereerd om met name ten aanzien van buitenlanders meer gebruik te maken van de mogelijkheid van schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden, al dan niet met zekerheidsstelling (art. 80 Sv.). De mogelijkheden daarvoor zijn sinds 1 januari 1974 in de wet verruimd. De kwestie van de voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis, die in de praktijk moeilijk uitvoerbaar blijkt, wordt evenals de toepassing van voorlopige hechtenis bij buitenlanders in het algemeen inmiddels bestudeerd door de zogenaamde 'Evaluatie-Commissie Voorlopige Hechtenis', die medio 1977 is ingesteld door de vergadering van Procureurs-Generaal. Het strafrechtelijk beleid ten aanzien van buitenlanders hangt, behalve met het relatief grote vluchtgevaar dat buitenlanders opleveren (dat wil zeggen dat zij zich gemakkelijk aan de berechting en aan de tenuitvoerlegging van de straf kunnen onttrekken), ook samen met het feit dat op buitenlanders die van een misdrijf worden verdacht speciale administratiefrechtelijke sancties van toepassing zijn. Zo kan het gebeuren dat een vreemdeling in verband met het gevaar voor de openbare orde reeds vóór de terechtzitting en eventuele strafexecutie door de vreemdelingendienst wordt uitgezet.

Om tot een beter coördinatie te komen tussen het administratiefrechtelijk en het strafrechtelijk beleid is op 7 juli 1976 door de Minister van Justitie een werkgroep ingesteld die hieromtrent voorstellen zal doen.

3.2.3 **Hard-druggebruikers in de Huizen van Bewaring**

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
1978

Rapporteurs:

dr. J. J. M. van Dijk

drs. C. Cozijn

Opzet

Dit verkennend onderzoek werd uitgevoerd teneinde op korte termijn inzicht te verkrijgen in het aantal hard-druggebruikers dat momenteel in de penitentiaire

inrichtingen verblijft, en in de aldaar op hen toegepaste behandelingswijzen. Gedurende de periode van 15 maart tot 15 juni 1977 werden door of namens de gestichtsartsen registratieformulieren ingevuld van alle in die periode nieuw ingesloten hard-druggebruikers. De gegevens betreffen enkele demografische persoonskenmerken, de soort drugs die gebruikt werden en gegevens omtrent de behandeling, zowel voor de insluiting als tijdens de detentie.

Resultaten

Gedurende de registratieperiode van drie maanden werden er in de Huizen van Bewaring 258 hard-druggebruikers ingesloten. Dit betekent op jaarbasis ruim duizend insluitingen. Sommige verslaafden worden in de loop van een jaar waarschijnlijk meerdere keren ingesloten. Men kan dus niet zonder meer concluderen dat de penitentiaire inrichtingen in een jaar tijd met ruim duizend verschillende hard-druggebruikers te maken hebben. Hier staat evenwel tegenover dat volgens de justitiële diensten van de politiecorpsen in de grote steden slechts ongeveer één derde gedeelte van alle hard-druggebruikers die op de politiebureau's worden ingesloten doorgaat naar de Huizen van Bewaring. Op basis van dit laatste gegeven komen wij tot de schatting dat er in Nederland ten minste drieduizend hard-druggebruikers zijn die misdrijven plegen. Aangezien niet alle criminele verslaafden jaarlijks door de politie worden gearresteerd, gaat het hier om een minimum-schatting. Het overgrote deel van de hard-druggebruikers in de Huizen van Bewaring gebruikt heroïne. Het demografische profiel van de gedetineerde hard-druggebruiker ziet er als volgt uit: mannelijk, ongehuwd, leeftijd omstreeks 25 jaar, geboren in de Randstad of in Suriname (30%), en woonachtig in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Haarlem.

In 1977 verbleven er \pm 13.000 gedetineerden in de Huizen van Bewaring. Aangezien de verslaafde gedetineerden gemiddeld langer in het Huis van Bewaring verblijven dan de niet-verslaafden betekent een cijfer van \pm 1000 insluitingen dat per Huis van Bewaring gemiddeld ruim 10% van de gedetineerden-bevolking in 1977 uit hard-druggebruikers bestond. In sommige Huizen van Bewaring ligt dit percentage gedurende bepaalde delen van het jaar aanzienlijk hoger. De gemiddelde verblijfsduur van de hard-druggebruikers bedraagt 70 dagen. Dertig procent van de hard-druggebruikers wordt na het ontslag uit het Huis van Bewaring overgebracht naar een gevangenis. Ruim de

helpt van de ontslagenen keert terug in de vrije maatschappij.

De hard-druggebruikers in de Huizen van Bewaring hebben gemiddeld reeds tien eerdere veroordelingen of septs voor misdrijven achter de rug. Ruim een derde deel was reeds voor zijn achttiende jaar meermalen met de justitie in aanraking geweest. Het betreft hier dus waarschijnlijk hard-druggebruikers met een zogenaamd 'kinderbeschermingsverleden'. Deze groep zal veelal reeds begonnen zijn met het plegen van misdrijven voordat zij aan het gebruik van heroïne verslaafd raakten. Dat de criminaliteit van hard-druggebruikers lang niet altijd volledig aan de verslaving mag worden toegeschreven, blijkt ook uit het gegeven dat 25% reeds voor 1972 met de justitie in aanraking was geweest in verband met vermogenscriminaliteit. Deze gebruikers pleegden kennelijk al vermogensdelicten voordat zij aan de heroïne verslaafd raakten. De resocialisatie van deze groep verslaafde criminelen is waarschijnlijk nog aanzienlijk problematischer dan de resocialisatie van verslaafden die uitsluitend onder de dwang van hun verslaving tot criminaliteit zijn gekomen.

De medische begeleiding van de verslaafden tijdens de ontwenning en/of de verdere medische behandeling verschilt aanzienlijk per Huis van Bewaring. In drie van de negentien Huizen van Bewaring wordt regelmatig de methode van de vervangende drugs toegepast (d.w.z. methadon verstrekt).

Iets minder dan een derde deel van de ingesloten hard-druggebruikers was reeds onder behandeling van een hulpverleningsinstelling of huisarts.

De medische zorg in het Huis van Bewaring lijkt niet altijd optimaal aan te sluiten bij de behandeling die de verslaafde voor zijn insluiting onderging. Met degenen die voor de lopende behandeling verantwoordelijk waren, werd slechts in een minderheid van de gevallen contact opgenomen. Met name de methadon-onderhoudsprogramma's werden in het Huis van Bewaring niet zelden stopgezet.

Bij hun ontslag uit het Huis van Bewaring gaf 23% van de hard-druggebruikers te kennen dat zij de intentie hadden om in de toekomst geen harddrugs meer te gebruiken. Van 33% van de hard-druggebruikers werd door de gestichtsartsen aangenomen dat zij deze intentie niet hadden, terwijl dit bij de overige 44% onduidelijk was.

3.2.4 Middellang-gestraften : Regiem en recidive*

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
1978

Rapporteur:
drs. B. van der Linden

Inleiding en probleemstelling

Het onderzoek middellang-gestraften tracht na te gaan welke effecten twee verschillende gevangenisregiems hebben op gedetineerden die daarmee worden geconfronteerd. De twee penitentiaire inrichtingen waar het onderzoek zich op richt, zijn de gevangenis 'De Boschpoort' in Breda en de Penitentiaire Vormingsinrichting 'Nederheide' in Doetinchem. De verschillen tussen deze inrichtingen, die beide zijn bestemd voor volwassen middellang-gestraften¹, zijn zeer groot.

Zo brengen gedetineerden in 'Nederheide' hun detentie samen met andere gedetineerden in groepsverband door en nemen zij deel aan een vormingsprogramma. De gevangenis in Breda daarentegen heeft een cellulair regiem en is in tegenstelling tot 'Nederheide' streng beveiligd. Verder hebben de gedetineerden er minder bewegingsvrijheid dan in Doetinchem.

Om na te gaan wat voor consequenties het voor gedetineerden heeft om hun detentie in één van beide gevangenissen door te brengen, is een onderzoekvoorstel ontwikkeld, dat in juni 1976 door de Directie Gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie – de opdrachtgever voor dit onderzoek – werd goedgekeurd. In dit onderzoekvoorstel worden een aantal manieren aangegeven om de effecten van beide inrichtingen op gedetineerden die daar hun detentie doorbrengen, te bestuderen. Zo zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop de gedetineerden hun detentie beleven en zullen mogelijke veranderingen in hun gedrag, persoonlijkheid, normen en waarden worden onderzocht tijdens het verblijf in één van beide inrichtingen. Om ook de effecten van beide regiems op langere termijn vast te kunnen stellen, zal door middel van een vervolgonderzoek het functioneren in de 'vrije

* Reeks 'Onderzoek en beleid' nr. 3.

¹ Straftijd een tot zes maanden na aftrek van preventieve hechtenis.

samenleving' van ontslagen gedetineerden worden bestudeerd.

Bovendien is een recidive-onderzoek ingesteld onder gedetineerden die de afgelopen jaren uit één van beide inrichtingen zijn ontslagen.

In deze vergelijkende recidivestudie staan twee vragen centraal:

- 1 Bestaat er een verband tussen het regiem waarmee gedetineerden worden geconfronteerd en hun recidive na ontslag?
- 2 Zijn er categorieën gedetineerden aanwijsbaar voor wie een verblijf in 'Nederheide' meer effect sorteert dan een detentie in de gevangenis in Breda in termen van de latere recidive, en omgekeerd?

Bij het bestuderen van de recidive is voor ieder van de 1098 gedetineerden in de onderzoeksgroep uitgegaan van een periode van twee jaar na ontslag uit de penitentiaire inrichting.

Resultaten:

Als we het verband willen onderzoeken tussen het regiem, waar gedetineerden mee worden geconfronteerd en het al dan niet recidiveren na ontslag, moet rekening worden gehouden met mogelijke verschillen tussen die gedetineerden, die, onafhankelijk van het gevangenisregiem, van invloed zijn op de recidive.

Wanneer met deze verschillen rekening wordt gehouden, kunnen twee conclusies worden getrokken met betrekking tot het verband tussen regiem en recidive:

- Het gevangenisregiem waarmee zwak recidivegevoelige gedetineerden worden geconfronteerd, heeft vrijwel geen invloed op de latere recidive.
- Wat de sterker en met name de middelmatig recidivegevoelige gedetineerden betreft, heeft het regiem zoals dat van 1971 tot en met 1973 in 'Nederheide' werd gevoerd, een relatief gunstige uitwerking gehad op de recidive na ontslag.

Met deze conclusie is al voor een gedeelte antwoord gegeven op de tweede hoofdvraag van dit recidive-onderzoek: zijn er categorieën gedetineerden voor wie een detentie in de ene inrichting meer effect heeft op de latere recidive dan een detentie in een andere gevangenis? Nader onderzoek om een meer concreet antwoord op deze vraag te kunnen geven, heeft de volgende resultaten opgeleverd;

- 'Nederheide' heeft in vergelijking met een gevangenisregiem zoals dat in 'De Boschpoort' wordt gevoerd, een recidiveverminderend effect op gedetineerden tot ca. 35 jaar met een recent criminaliteitsverleden, die voor hun

detentie relatief vaak zijn veroordeeld en daarbij een groot aantal maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen.

- Er bestaan geen verschillen in recidivepercentages tussen de gevangenisregiems met betrekking tot gedetineerden die ouder zijn dan 35 jaar, een minder recent criminaliteitsverleden hebben, relatief weinig keren zijn veroordeeld voor hun laatste detentie en daarbij een gering aantal maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen. Deze resultaten geven een nadere uitwerking van de conclusie dat 'Nederheide' in vergelijking met de gevangnissen in Breda en Arnhem een positief effect op de latere recidive van sterker recidivegevoelige gedetineerden heeft. Naast het al dan niet recidiveren binnen twee jaar na ontslag, zijn ook twee andere recidivecriteria met het gevangenisregiem in verband gebracht: de recidivesnelheid en de ernst van de recidive. In beide gevallen is uitgegaan van de 546 gedetineerden binnen de onderzoeksgroep, die binnen twee jaar na hun ontslag uit de inrichting één of meer misdrijven hadden gepleegd. Het gevangenisregiem bleek noch op de recidivesnelheid noch op de ernst van de recidive van invloed te zijn. Bij het interpreteren van deze resultaten moeten we niet uit het oog verliezen, dat het al dan niet recidiveren van gedetineerden na hun ontslag niet het enig criterium is waaraan het effect van een gevangenisregiem op gedetineerden die daarmee worden geconfronteerd, kan en mag worden afgemeten. Zo moet ook worden ingegaan op de vraag hoe gedetineerden hun detentie ervaren en hoe houdingen en gedrag tengevolge van de detentie veranderen. Deze vragen worden in een andere deelstudie van het onderzoek middellanggestraften aan de orde gesteld.

3.2.5 De organisatie van de vroeghulp*

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
1978

Onderzoeker:
drs. L. C. M. Tigges

Achtergronden en opzet van het onderzoek
Een wetswijziging in 1974 legde de wettelijke basis voor

* Reeks 'Onderzoek en beleid', no. 7.

de toen reeds bestaande ontwikkeling die er op gericht was het contact van de verdachte met de reclassering te verleggen naar een vroeger stadium in de procesgang dan voordien gebruikelijk was. Het gaat hier om twee artikelen die per 1 januari 1974 werden toegevoegd aan het Wetboek van Strafvordering. Het eerste artikel bepaalt dat de secretaris van de reclasseringsraad onverwijld van ieder bevel tot inverzekeringstelling in kennis wordt gesteld (art. 59.5) en het tweede dat, indien naar aanleiding van deze mededeling een rapport is opgesteld, de officier van justitie van dit rapport kennis neemt alvorens een vordering tot bewaring te doen (art. 62.4).

Het hulpaanbod van de reclassering aan de inverzekeringgestelde verdachten alsmede de activiteiten die uit dit hulpaanbod voortvloeien werd meer en meer aangeduid met de term vroeghulp.

Door de Directie TBR en Reclassering van het Ministerie van Justitie werd aan het WODC de opdracht verstrekt tot het doen van een onderzoek naar het functioneren van de vroeghulp. De aanleiding tot deze opdracht was dat bij genoemde directie de indruk bestond dat de vroeghulp zich in den lande verschillend ontwikkelde. Vooral van belang was de vraag hoe deze ontwikkelingen beoordeeld moesten worden en in welke richting het beleid ten aanzien van de vroeghulp zich zou moeten bewegen.

Het onderzoek wordt in fasen verricht.

- 1 In de eerste fase van het onderzoek, waarvan inmiddels verslag is gedaan, werd een enquête bij de secretaresses van de reclasseringsraden afgenomen. Daarin kwam aan de orde hoe de vroeghulp in de verschillende arrondissementen organisatorisch is uitgewerkt.
- 2 In de tweede fase van het onderzoek, welke momenteel in uitvoering is, wordt via een peiling bij reclasseringsmaatschappelijk werkers, officieren van justitie, rechters-commissarissen en politiefunctionarissen nagegaan wat de houdingen en meningen van hen zijn over het belang en de resultaten van de vroeghulp.
- 3 In de derde fase van het onderzoek zal nagegaan worden hoe de inverzekeringgestelden de vroeghulp waarderen.

Resultaten

Uit het onderzoek blijkt *ten eerste* dat de organisatie van de vroeghulp alsmede het percentage inverzekeringgestelden dat bezoek van de reclassering ontvangt in de verschillende arrondissementen sterk uiteenloopt. Tevens wordt van de mogelijkheid een

vroeghulprapport aan de Officier van Justitie uit te brengen in het algemeen nog betrekkelijk weinig gebruik gemaakt.

Ten tweede blijkt dat het met het oog op het aantal inverzekeringgestelden dat bezocht kan worden, van zeer groot belang is op welke wijze de vroeghulp is georganiseerd. Zo is uit het onderzoek gebleken dat het aantal vroeghulpcontacten aanzienlijk groter is in die arrondissementen waarbij men als reclasseringsmaatschappelijk werker uit eigen beweging naar het politiebureau gaat, dan in die arrondissementen waarin uitsluitend met een folder wordt gewerkt. (In enkele arrondissementen krijgt de inverzekeringgestelde op het politiebureau een folder uitgereikt; na lezing kan de verdachte kenbaar maken of hij contact met de reclassering wil hebben.)

Daarnaast bleek dat wanneer de politie de inverzekeringstellingen telefonisch inplaats van schriftelijk aan de reclasseringsraad meldt, dit vaker tot vroeghulpcontact leidt. Ook de bereikbaarheid van de reclassering in het weekend (weekenddienst) is van invloed op het totaal aantal vroeghulpcontacten.

Ten derde is geconstateerd dat er een stijgende tendens is tot invoering van direct bezoek, weekenddienst en telefonische melding (de drie elementen die samenhangen met een efficiënte organisatie van de vroeghulp). Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de reclassering zelf in toenemende mate de mening is toegedaan, dat meer, of zoveel mogelijk inverzekeringgestelden moeten worden bezocht. In verband hiermede is nog een *vierde* resultaat van belang. Er zijn nl. geen aanwijzingen gevonden dat de huidige werkbelasting van de reclassering in die arrondissementen waarin nu nog een relatief klein aantal inverzekeringgestelden wordt benaderd, een belemmering zal vormen voor een verdere uitbouw van de vroeghulp in die zin, dat uiteindelijk de meeste inverzekeringgestelden door een reclasseringsmaatschappelijk werker op het politiebureau worden bezocht.

3.2.6 Proefneming gestructureerde voorlichtingsrapportage (reclassering)*

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
1978

Onderzoeker:
mevr. dr. M. J. M. Brand-Koolen

Aanleiding en probleemstelling

In de loop van 1974 bleek tijdens contacten tussen de Directie TBR/Reclassering van het Ministerie van Justitie en het WODC bij de directie behoefte te bestaan aan een proefneming met een gestructureerde vorm van voorlichtingsrapportage.

Deze wens was in zekere zin het gevolg van een onderzoek van het Criminologisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Groningen¹, waaruit bleek dat de onderzochte rapporten naar inhoud en vorm sterk verschilden. Met betrekking tot de inhoud van de rapporten viel daarbij o.m. op dat aan bepaalde onderwerpen soms wel en soms geen aandacht werd besteed, terwijl de reden voor deze keuze niet altijd duidelijk was. De Groningse onderzoekers suggereerden daarom een zekere structuur in de rapporten aan te brengen; daarbij zou dan een soort 'check-list' gebruikt moeten worden, aan de hand waarvan de rapporteur bij het schrijven van zijn rapporten te werk kon gaan. Een dergelijke werkwijze zou o.m. de volgende voordelen kunnen hebben:

- door het hanteren van een 'check-list' zou bevorderd worden dat aan alle facetten van de persoon in kwestie aandacht besteed zou worden;
- de rapporteur zou hierdoor gerichter en daardoor sneller kunnen werken;
- de lezer zou sneller en gerichter kennis kunnen nemen van de rapporten.

De Directie TBR/Reclassering nam deze suggestie over en verzocht het WODC enige voorstellen voor een structurering uit te werken; tevens verzocht de directie het WODC voorstellen uit te werken om met een kleine groep vrijwilligers een dergelijke procedure in de praktijk te toetsen. Met nadruk werd gesteld dat hierbij slechts

* Reeks 'Onderzoek en beleid', nr. 4.

¹ Prof. dr. W. Buikhuisen, dr. J. J. Hemmel en drs. J. A. Nijboer: Een analyse van voorlichtingsrapporten, Criminologisch Instituut R.U. Groningen 1972.

een groep betrokken diende te worden teneinde het mogelijk te maken in intensief overleg met de deelnemers de vóór- en nadelen van een dergelijke procedure na te gaan. Nadat het WODC enige voorstellen had ontworpen, verzocht de directie TBR/R in een schrijven van juni 1975 de sectie Werkontwikkeling en Onderzoek van de Vereniging van Reclasseringsinstellingen (VVRI) deze voorstellen te willen bezien en medewerking aan het onderzoek te verlenen. De VVRI zegde deze medewerking toe en stelde tevens voor na te gaan in hoeverre het mogelijk was aan de hand van de onderwerpen in de structuur inzicht te verkrijgen over de wensen en meningen ten aanzien van de inhoud van de rapporten. Het onderzoek is daarna in nauwe samenwerking tussen de VVRI en het WODC uitgevoerd.

Daarbij werd uitgegaan van de volgende vragen:

- 1 Welke zijn de voor- en nadelen voor zowel de opsteller als de lezer van de rapporten, indien deze rapporten tot op zekere hoogte gestructureerd worden?
- 2 Kan aan de hand van een dergelijke structuur meer concrete informatie verkregen worden over de wensen en meningen ten aanzien van de inhoud van voorlichtingsrapporten, al dan niet in gestructureerde vorm, en zo ja, hoe luidt die informatie?

Het onderzoek

Door het WODC was inmiddels een concept voor een gestructureerd voorlichtingsrapport gemaakt. Gekozen was voor een indeling naar onderwerpen (bijv. delictsituatie, gezinssituatie) en voor een zeker evenwicht tussen vrijheid en gebondenheid. De indeling naar onderwerpen werd gemaakt op praktische gronden, waarbij o.a. gelet werd op de resultaten van het genoemde onderzoek van Buikhuisen c.s. Het evenwicht tussen gebondenheid en vrijheid leek nodig om naast een zekere structurering voldoende ruimte voor de rapporteur te laten zijn geval tot leven te brengen. De gebondenheid bestond in het aanbieden van een aantal onderwerpen in een vaste volgorde, de vrijheid uit de mogelijkheid voor de rapporteur over elk onderwerp datgene te vermelden wat hij relevant achtte. Bij dit concept was een uitgebreide toelichting gemaakt. In deze toelichting was per onderwerp een zo volledig mogelijke opsomming van eventueel relevante punten opgenomen. Deze aandachtspunten waren bedoeld als geheugensteun voor de rapporteur en verzameld op grond van de analyse van een groot aantal voorlichtingsrapporten en literatuurstudie.

Aanvankelijk 12, later 16 reclasseringsmaatschappelijk werkers (verder: rmw's) bleken bereid te zijn mee te werken aan de voorgestelde proefneming. Dit waren allen vrijwilligers, uit drie arrondissementen uit het zuiden van het land. De proefneming werd tot deze arrondissementen beperkt om voldoende mogelijkheden voor een regelmatig contact te hebben. Bovenvermelde concepten werden gedurende vijf vergaderingen met de betrokken rmw's diepgaand besproken en op verschillende punten gewijzigd.

Voorts werd contact opgenomen met de leden van de rechterlijke macht en de secretarissen van de reclasseringsraden in de betrokken arrondissementen. Nadat alle betrokkenen zich tenslotte met de laatste voorstellen en de organisatie accoord hadden verklaard, kon de proefneming worden uitgevoerd. Deze duurde van juni 1976 tot mei 1977, en omvatte tenslotte 137 volledige voorlichtingsrapporten.

De evaluatie werd vooral uitgevoerd d.m.v. groepsdiscussies en mondelinge interviews. Daarnaast werden enkele kwantitatieve gegevens verzameld.

Resultaten

Het bleek dat de toelichting bij het gestructureerde voorlichtingsrapport door alle rmw's als erg goed en nuttig werd beschouwd. Algemeen vond men dat deze toelichting een belangrijke steun was in het voorlichtingsonderzoek en dat men bij gebruik van de toelichting sneller en vooral gericht kon werken.

Gebleken is dat de toelichting soms ook door anderen dan de deelnemers aan het experiment gebruikt werd. Hieruit kan men concluderen dat er zeker een behoefte aan een dergelijke steun is.

Aan de structurering van de rapporten bleken voor de deelnemers van de proefneming zowel vóór- als nadelen verbonden te zijn. Als voordelen werden genoemd:

- door het systematisch aandacht besteden aan alle onderwerpen verkrijgt men completer informatie en daarmee een completer beeld;
- het rapport wordt overzichtelijker: dit geldt reeds bij de eerste lezing, maar is daarnaast van belang bij tweede gebruik, bijv. wanneer men tijdens de zitting snel iets wil opzoeken;
- er kan enige tijdwinst ontstaan, zowel bij de rmw als bij de lezer;
- een enkele rmw vond de rapporten beter bespreekbaar met de cliënten.

Daarnaast werden in discussies nog de volgende mogelijke voordelen genoemd;

- meer uniformiteit in de rapportage
 - meer objectiviteit in de rapporten
 - meer mogelijkheden tot feed-back, zowel voor de rmw zelf, als voor het team en de reclassering.
- Als nadelen van het structureren werden genoemd:
- er is een groter risico dat de informatie verbrokkeld wordt;
 - een aantal rmw's hadden het gevoel een 'kleurloos' verhaal te schrijven;
 - er is een grotere kans op irrelevante informatie omdat men over elk hoofdstuk toch iets schrijven wil;
 - er wordt meer verwezen tussen de hoofdstukken en de kans op overlapping wordt groter.

Over het algemeen bleek dat de meeste leden van de rechterlijke macht wel tevreden waren met deze werkwijze; de genoemde nadelen werden door hen wel onderkend, maar wogen in de praktijk niet erg zwaar. De rmw's waren enigszins ambivalent in hun oordeel; enerzijds hadden zij nogal wat moeite met deze werkwijze, anderzijds vonden zij het nuttig als leerproces.

Tenslotte kan nog worden vermeld dat gebleken is dat structurering voor korte rapporten in het algemeen niet erg zinvol gevonden werd. Naarmate de rapporten langer zijn, lijkt structurering meer aangewezen.

Voorts is uit het onderzoek duidelijk geworden dat ook binnen de rechterlijke macht verschillende opvattingen en wensen m.b.t. de rapportage leven. Dit geldt met name de uitgebreidheid van de informatie; sommigen willen graag zo veel mogelijk weten, terwijl anderen de informatie liever wat beperkt zien. In het algemeen gesproken blijken de volgende gegevens vaak als overbodig ervaren te worden: gegevens die reeds in het proces-verbaal vermeld zijn, recidive-gegevens, uitgebreide familie-gegevens en uitgebreide gegevens over de jeugd van de cliënt (bijv. de naam van de bezochte lagere school).

Met betrekking tot advisering inzake de afdoening blijkt een duidelijke voorkeur voor twee aspecten te bestaan: informatie over de consequenties van bepaalde straffen voorzover de lezer deze niet kan weten en informatie over hulpverleningsmogelijkheden.

3.2.7 Het reclasseringswerk: de tijdsbesteding – een onderzoek naar de tijdsbesteding en het functioneren van reclasseringsteams *

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
1978

Onderzoekers:

dr. A. C. Coster

dr. M. J. M. Brand-Koolen

drs. J. L. P. Spickenheuer

drs. L. C. M. Tigges

Doel en opzet van het onderzoek

In 1975 werd door de Vereniging van Reclasseringsinstellingen (VVRI) een verzoek gedaan aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie om een onderzoek te doen naar het reclasseringswerk. Dit onderzoek zou drie fasen omvatten: de tijdsbesteding, de houdingen en meningen van de werkers en tenslotte cliëntenstudies.

Het doel van dit eerste onderzoek is na te gaan hoe de reclasseringsmedewerkers hun werktijd verdelen, dit o.m. ten behoeve van hun case-load bepaling. Nadat verschillende methoden van tijdschrijven op hun bruikbaarheid werden getoetst, is de meest geschikte gekozen voor een onderzoek onder reclasseringsmedewerkers.

Het onderzoek werd gehouden onder een kwart van de medewerkers van de Algemene Reclasseringsvereniging, het Leger des Heils en de Consultatiebureau's voor Alcohol en Drugs (n = 275).

De steekproef werd, gezien de grote variatie in aantal medewerkers tussen de teams gestratificeerd proportioneel getrokken. Bovendien zijn hierdoor de drie instellingen al naar gelang hun grootte vertegenwoordigd. Tenslotte is bij de steekproeftrekking een onderscheid gemaakt tussen teams in de grote steden in het westen van het land en die in de overige plaatsen.

De medewerkers hielden – gedurende twee weken – aan de hand van een activiteitenlijst een agenda bij en noteerden eveneens het aantal contacten dat zij in die periode met hun cliënten hadden.

* Reeks 'Onderzoek en beleid', nr. 9. Zie ook Onderzoekbulletin, 1e jrg., nr. 2, november 1976, blz. 14-15.

Resultaten

De gewerkte tijd (exclusief ziekte en verlof) kan beschreven worden in zes hoofdcategorieën.

– Contacten met cliënten

Tot de contacten met de cliënten (individuele cliëntcontacten) kunnen o.m. gerekend worden: het opvangen van, het telefoneren met, het bezoeken van cliënten en het meegaan naar instellingen of instanties met de cliënten. Tevens is hierbij gerekend de reis- en wachttijd die nodig is voor het verrichten van deze activiteiten.

Van de totale gewerkte tijd is door alle reclasseringsmedewerkers gemiddeld 28% gebruikt voor individuele contacten, inclusief reis- en wachttijd. Opvallend is dat de reclasseringsmedewerkers erg weinig meegaan met cliënten naar justitiële autoriteiten of instellingen voor arbeidsvoorziening, huisvesting e.d.: 2% van de totale tijd. Resteert tenslotte voor reis- en wachttijd 6%.

– Contacten en werkzaamheden t.b.v. cliënten

Naast de contacten waarbij cliënten zelf aanwezig zijn, worden door de reclasseringsmedewerkers eveneens een aantal werkzaamheden direct voor de cliënten verricht zonder de aanwezigheid van de cliënt zelf. Tot deze werkzaamheden worden onder meer gerekend: het ontvangen of bezoeken van familieleden, het ontvangen of bezoeken van slachtoffers, het schrijven van brieven aan of het telefoneren met personen en instellingen plus het bezoeken daarvan en tenslotte het regelen van praktische zaken, zoals het halen van kleding of iets in huis doen bij de cliënt. Eveneens wordt de reis- en wachttijd noodzakelijk voor deze werkzaamheden hierbij gerekend.

Aan werkzaamheden en contacten t.b.v. cliënten wordt 11% van de tijd besteed. Ruim tweederde van deze activiteiten wordt gevuld met het telefoneren met andere dan justitiële functionarissen, het bestuderen van cliëntstukken en het voorbereiden van werkzaamheden t.b.v. cliënten. Zeer weinig tijd besteedt men aan het ontvangen van derden, zoals familieleden, slachtoffers of personen van instanties, t.b.v. de cliënt. Dit laatste geldt eveneens voor het bezoeken buiten het bureau van personen of instellingen t.b.v. de cliënt.

– Werkzaamheden voor gezinnen van cliënten of groepen cliënten

Tot deze werkzaamheden worden gerekend: behandeling van het gezin van de cliënt of van een groep cliënten. De reclasseringsmedewerkers besteden 3% van de totale tijd aan dit soort werkzaamheden.

- **Rapporten en gespreksverslagen**
Onder deze categorie vallen, naast de externe rapporten zoals voorlichtingsrapporten, vroeghulprapporten, VI-rapporten (aangaande voorwaardelijke invrijheidstelling), ook interne rapporten, m.n. gespreksverslagen of -evaluaties voor het dossier van de reclasseringsmedewerkers.
11% van de totale tijd wordt besteed aan rapportagewerkzaamheden. Iets meer dan de helft (6%) daarvan komt voor rekening van de externe rapportage, met name de voorlichtingsrapportage. De overige rapportagewerkzaamheden behelzen het schrijven van interne rapporten en gespreksverslagen.
- **Werkbegeleiding, werkbespreking en andere in- en externe vergaderingen**
Buiten werkbegeleiding en werkbespreking worden in de teams ook nog teambesprekingen, consultaties (met deskundigen) gehouden en bovendien wordt ook deelgenomen aan externe vergaderingen. In totaal wordt aan alle soorten van besprekingen en vergaderingen 26% van de totale tijd besteed.
Aan interne besprekingen en vergaderingen 21% en aan externe vergaderingen 5%.
- **Diversen**
Tot de 'diversen' worden de meest uiteenlopende activiteiten gerekend, zoals het regelen van huishoudelijke en organisatorische kwesties, studie en literatuur, deelname aan cursussen, praten met collega's, koffie- en theetijd e.d. In totaal besteden de reclasseringsmedewerkers 22% van hun tijd aan deze diverse werkzaamheden. Aan de drie onderscheiden subcategorieën: studie en literatuur, collegiale contacten en andere werkzaamheden wordt ongeveer een even groot deel van de tijd die beschikbaar is voor diverse activiteiten besteed.
Op grond van een aantal analysecriteria kan met betrekking tot de tijdsbesteding een aantal belangrijke verschillen geconstateerd worden tussen de verschillende functies binnen de reclassering, tussen de instellingen, tussen de grote randstadsteden en de overige plaatsen en tenslotte tussen de teams. In de eerste plaats blijken de maatschappelijk werkers in verhouding meer tijd te besteden aan cliënten, terwijl voor de overige medewerkers (stagiaires, leidinggevenden, specialisten) geldt dat overleg- en begeleidingsactiviteiten en de diverse werkzaamheden relatief meer tijd in beslag nemen.
Opmerkelijker is echter een aantal andere verschillen. Zo blijken de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs

(CAD) (die overigens ook niet-reclasseringscliënten hebben) een wat ander werkpatroon te kennen dan de Algemene Reclasseringsvereniging (ARV) en het Leger des Heils. In het algemeen besteden de CAD's minder tijd aan werkzaamheden t.b.v. de cliënten en meer tijd aan gezins- en groepscontacten.

Bovendien werken zij meer bureaugericht. Wel besteden de CAD's duidelijk meer tijd aan de verschillende overlegvormen tesamen.

Een ander opmerkelijk verschil wordt gevonden bij een vergelijking van de grote randstadsteden met de overige plaatsen. In de grote randstadsteden wordt aanzienlijk meer tijd uitgetrokken voor alle soorten van vergaderingen en besprekingen dan in de overige plaatsen. Daar staat tegenover dat men in de overige plaatsen meer tijd aan contacten en werkzaamheden t.b.v. cliënten, werkzaamheden voor gezinnen of groepen van cliënten en rapportagewerkzaamheden besteedt. Tenslotte blijken uit het onderzoeksmateriaal aanzienlijke verschillen tussen de teams wanneer men de verdeling van hun totale tijd vergelijkt.

Gemiddeld besteden de full-time maatschappelijk werkers per twee weken 21 uur aan directe cliëntencontacten. In deze tijd hebben zij gemiddeld 27 verschillende contacten. De gemiddelde tijdsduur van deze contacten bedraagt 43,5 minuten.

Alle medewerkers hebben aangegeven in hoeverre zij een aantal werkzaamheden relevant vinden, of deze werkzaamheden hen vaak dan wel minder vaak voldoening geven en of zij vaak of minder vaak deze werkzaamheden als mentaal belastend ervaren.

Wanneer we het geheel overzien, kan geconstateerd worden dat de behandlingscontacten voor gezinnen van cliënten of groepen cliënten als het meest relevant worden gezien, mentaal vaak belastend zijn, maar toch ook nogal vaak voldoening geven. De contacten met cliënten worden ook als meer relevant beschouwd, geven eveneens vrij vaak voldoening en worden minder vaak als belastend ervaren. Het laagst scoren op alle drie criteria de contacten ten behoeve van cliënten. Zij worden wel als relevant gezien, maar minder dan de overige werkzaamheden; zij geven ook iets minder vaak voldoening en worden wat minder vaak als mentaal belastend ervaren.

Opvallend is dat verschillende activiteiten die contact met justitiële functionarissen en instellingen impliceren, als nogal vaak mentaal belastend worden ervaren.

Slotopmerkingen

Vergelijkt men deze gegevens met een in 1968 verricht onderzoek bij de reclassering, dan blijkt dat de tijd besteed aan cliënten wel wat is toegenomen. Wanneer men de resultaten plaatst tegen de achtergrond van de doelstellingen van de reclassering, te weten hulpverlening aan cliënten en dienstverlening aan justitie, dan blijkt de hulpverlening zich vooral af te spelen in de relationele sfeer, terwijl de meer praktisch gerichte hulpverlening aanzienlijk minder aandacht krijgt. De dienstverlening van justitie vindt vrijwel uitsluitend haar neerslag in het uitbrengen van voorlichtingsrapporten. Andere contacten met justitiële functionarissen en instanties blijven tot een minimum beperkt. De onderzoekers doen de aanbeveling om met name de tijd die besteed wordt aan 'diverse' activiteiten, de velerlei vormen van begeleiding en overleg evenals de geconstateerde verschillen kritisch te bekijken. Wat betreft de contacten met justitiële autoriteiten en functionarissen wordt de aanbeveling gedaan te zoeken naar een soepeler samenspel. Tenslotte wordt de vraag gesteld of niet naar meer evenwicht tussen enerzijds de praktische en anderzijds de procesmatige/relationele hulpverlening gezocht zou moeten worden.

3.2.8 Voorlopige hechtenis in de jaren 1972 en 1975*

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,
1979

Onderzoekers:
drs. A. C. Berghuis
drs. L. C. M. Tigges

In het kader van de werkzaamheden van de Evaluatiecommissie Voorlopige Hechtenis is het WODC nagegaan of enkele belangrijke onderdelen uit de wetwijziging m.b.t. de voorlopige hechtenis het effect sorteerden dat zij beoogden.

- De aandacht was daarbij gericht op twee aspecten:
- a de mate waarin de VH als dwangmiddel wordt toegepast (de wetwijziging beperkte de gevallen waarin en de gronden waarop VH mogelijk is);
 - b de duur van de voorlopige hechtenis (de wetwijziging

* Reeks 'Onderzoek en beleid', nr. 10. Zie ook Onderzoekbulletin, 3e jrg., juli 1978, blz. 10-14 en 18-19.

stelde een maximale termijn aan de VH waarbinnen de zaak ter zitting moet komen).

In het onderzoek hiernaar zijn niet alleen de betreffende landelijke cijfers geanalyseerd, maar ook is gekeken naar de verschillen tussen de arrondissementen.

Het materiaal dat is gebruikt is afkomstig van de kerngegevens van de formulieren per afgedane strafzaak, welke door de parketten en griffies worden ingevuld ten behoeve van het CBS. In de analyses zijn betrokken de gegevens over 1972 en 1975, dus jaren vóór en na de ingang van de wetwijziging op 1 januari 1974. Om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen, werd het onderzoek beperkt tot strafzaken tegen meerderjarige verdachten met de Nederlandse nationaliteit, die door de rechtbanken zijn afgedaan. Bovendien zijn bij de analyses aangaande de duur van de voorlopige hechtenis de zaken waarin hoger beroep is ingesteld, eveneens buiten beschouwing gelaten.

De resultaten met betrekking tot de toepassing van de voorlopige hechtenis en de duur daarvan zullen hieronder worden samengevat. Daarna zal aan deze resultaten een korte beschouwing worden gewijd.

De mate waarin voorlopige hechtenis is toegepast in 1972 en 1975

Uit de landelijke cijfers over de strafzaken tegen meerderjarige Nederlanders in 1972 en 1975 blijkt een vermindering in de mate waarin voorlopige hechtenis is toegepast. Bij een nagenoeg gelijkblijvend aantal afgedane strafzaken en ondanks het feit dat de afgedane zaken gemiddeld zwaarder waren (gemeten naar de wettelijke maximumstraf) lag in 1975 het aantal VH'n 18% lager dan in 1972. In 1972 werd in 17% van alle afgedane strafzaken tegen meerderjarige verdachten met de Nederlandse nationaliteit VH toegepast. In 1975 was dit 13,7%.

Hoewel deze vermindering bij de meeste onderscheiden misdrijven aanwezig is, verschilt de sterkte van de daling per misdrijf. Vooral bij sexuele en vermogensmisdrijven is de daling aanzienlijk. Zo werd in 1972 bij 50% van de strafzaken van diefstal in vereniging met braak VH toegepast en in 1975 bij 38%. Het percentage VH'n is vooral kleiner geworden bij misdrijven met een maximale strafbedreiging van 6 tot 9 jaar, in iets mindere mate bij die van 4 tot 6 jaar.

De geconstateerde vermindering in de toepassing van de VH heeft niet in alle arrondissementen in gelijke mate plaatsgevonden. In het bijzonder bij enkele vermogensmisdrijven vond in sommige arrondissementen

een forse vermindering plaats, terwijl in andere dit nauwelijks het geval was, of zelfs een toename optrad. In het algemeen kan gesteld worden, dat de verschillen tussen de arrondissementen in de toepassing van de VH sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet nauwelijks kleiner zijn geworden. Vooral bij enkele vermogensmisdrijven blijven de verschillen tussen de arrondissementen aanzienlijk.

Verdere analyses wezen uit, dat de arrondissementen die bij het ene misdrijf een hoog (resp. laag) percentage voorlopige gehechten hebben, ook bij andere misdrijven een hoog (resp. laag) percentage te zien geven. Tenslotte is gebleken, dat vooral in de grotere arrondissementen (gemeten naar de omvang van het aantal afgedane strafzaken) een hoog percentage voorlopig gehechten bestaat.

De duur van de voorlopige hechtenis

Met de wetswijziging wilde men tevens bereiken, dat de zeer langdurige voorlopige hechtenissen tot een minimum zouden worden beperkt. Nagegaan is of in 1975 een sterke reductie is opgetreden. Hiervoor is als criterium gekozen het percentage voorlopige hechtenissen waarvan de duur langer was dan 130 dagen, bij zaken die in eerste aanleg zijn afgedaan. Dit criterium is gekozen, omdat de wettelijke termijn waarbinnen de verdachte terecht moet staan 102 dagen bedraagt en de tijd nodig voor de uitspraak en het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis 28 dagen in beslag kan nemen.

Vergeleken met 1972 blijkt er een vermindering te zijn opgetreden van het percentage voorlopige hechtenissen dat langer duurt dan 130 dagen. In 1972 was dit 8,4% (337 gevallen) en in 1975 6,2% (195 gevallen). Dit betekent dat in 1975 ongeveer 1 op de 16 VH'n nog langer heeft geduurd dan 130 dagen, tegen 1 op de 12 in 1972.

Vooral is een afname van de langer dan 130 dagen durende hechtenissen te zien bij sexuele misdrijven en in iets mindere mate bij vermogensmisdrijven. Bij agressieve misdrijven is een toename geconstateerd. In 1975 duurden ongeveer 1 op de 7 voorlopige hechtenissen voor deze misdrijven langer dan 130 dagen. Evenals bij de toepassing van de VH is bij de langdurige VH'n vooral een afname geconstateerd bij de misdrijven met een maximale strafbedreiging van 6 tot 9 jaar, en in mindere mate bij die van 4 tot 6 jaar. Gevolg hiervan is dat de groep langdurige VH'n een gemiddeld zwaarder karakter heeft gekregen.

Niet in alle arrondissementen nam het percentage voorlopige hechtenissen langer dan 130 dagen af. Toch zijn de verschillen tussen de arrondissementen in dit opzicht enigszins verkleind.

Welke *conclusies* laten deze resultaten nu toe? Geconstateerd is een vermindering van de toepassing van de VH in 1975. In de praktijk van de strafrechtpleging is dus na de inwerkingtreding van de wetswijziging het dwangmiddel van de VH minder toegepast. Welke invloed de uiteindelijke totstandkoming van de wijziging hierop heeft uitgeoefend is niet exact vast te stellen. Mede op basis van ondersteunend cijfermateriaal uit andere bron lijkt de conclusie gewettigd, dat een reeds in gang zijnde ontwikkeling naar een verminderde toepassing van de VH zich dankzij de wetswijziging in versneld tempo heeft doorgezet. De verzamelde gegevens geven geen inzicht in de wijze waarop de in de nieuwe wet genoemde gronden door de Rechterlijke Macht worden gehanteerd. De tweede fase van het onderzoek die zal bestaan uit een analyse van zaakdossiers zou hierover gegevens kunnen opleveren. Ten aanzien van de duur van de voorlopige hechtenis is geconstateerd, dat het percentage voorlopige hechtenissen dat langer duurt dan 130 dagen slechts in geringe mate is verminderd. Het blijkt ook in 1975 geregeld voor te komen dat de voorlopige hechtenis langer duurt dan 130 dagen. Er moet dan ook geconcludeerd worden, dat de wetswijziging er niet toe heeft geleid dat de zeer langdurige VH'n nog slechts zeer incidenteel voorkomen. Welke factoren ertoe leiden dat de voorlopige hechtenissen soms langer duren dan 130 dagen kan op basis van het thans beschikbare materiaal niet worden vastgesteld. Wel is duidelijk dat het in hoofdzaak om zeer zware delicten gaat. In de tweede fase van het onderzoek zal ook op deze vraag dieper worden ingegaan.

Verder kan de conclusie worden getrokken, dat de arrondissementen wat betreft de toepassing van de voorlopige hechtenis (althans bij een aantal misdrijven) en de duur van de voorlopige hechtenis ook in 1975 nog aanzienlijke verschillen laten zien. Deze verschillen zijn alleen bij de duur van de voorlopige hechtenissen kleiner geworden.

Tevens is gebleken dat sommige arrondissementen (vooral die waarin veel strafzaken worden afgedaan) bij alle categorieën misdrijven hoge percentages voorlopige hechtenissen laten zien. Het is onduidelijk waarop deze verschillen tussen de arrondissementen berusten.

Worden sommige arrondissementen geconfronteerd met relatief ernstige zaken of hanteren sommige arrondissementen minder strikte criteria bij het vorderen. resp. bevelen van de voorlopige hechtenis?
Een antwoord op deze vraag kan alleen verkregen worden door een onderzoek waarin een groot aantal dossiers wordt bestudeerd. Met een dergelijk onderzoek is door het WODC inmiddels een begin gemaakt.

3.2.9 De relatie tussen de primaire politie-opleiding en de politiepraktijk*

Onderzoekteam:

dr. J. Junger-Tas (WODC)

drs. J. S. E. Holten-Vriesema (ITOBA)

A. A. van der Zee-Nefkens (WODC)

drs. W. Broer (BIZA)

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. Het is uitgevoerd door het WODC, medewerkers van de Directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de stichting Itoba. Het onderzoek startte in 1976 en werd in 1978 voltooid met een eindrapport: "Relatie tussen de primaire politieopleiding en de politiepraktijk."

Het probleem dat in het onderzoek centraal stond, betrof de vraag of de politie-opleiding nog wel voldoende aansluiting vindt bij de eisen die de huidige politiepraktijk aan jonge politie-ambtenaren stelt. Daar de opleiding voor Rijkspolitie en Gemeentepolitie dezelfde is, zijn beide korpsen bij het onderzoek betrokken.

Het eindrapport is gebaseerd op de resultaten van zes, nauw met elkaar samenhangende deelonderzoeken, die alle door het WODC gepubliceerd zijn. Twee daarvan werden op de scholen verricht: één onder de docenten, en één onder de adspiranten teneinde van beide kanten een indruk te krijgen van wat de opleiding inhoudt. Twee waren praktijkgericht. Het eerste – een observatie-onderzoek bij een aantal politiekorpsen – diende daarbij om het tweede, het bevragen van ex-adspiranten over hun praktijkervaringen, beter te kunnen uitvoeren.

* Reeks 'Onderzoek en beleid', nr. 11. Zie ook Onderzoekbulletin, 1e jrg., juni 1976, blz. 12-13; 2e jrg., nr. 1, mei 1977, blz. 21-22; 2e jrg., nr. 2, november 1977, blz. 43-45.

De twee laatste onderzoeken tenslotte waren een onderzoek onder de bevolking waarin informatie werd verzameld over hun ervaring met de politie, over hun tevredenheid met betrekking tot die contacten en over hun verwachtingen van de politie en een onderzoek met globaal dezelfde vragen dat werd uitgevoerd onder beleidsfunctionarissen (burgemeesters, Officieren van Justitie en Korpschefs).

Over de methode van onderzoek het volgende.

De onderzoeken onder aspiranten, jonge politie-ambtenaren, docenten, mentoren en ploegcommandanten zijn alle gedaan aan de hand van gestructureerde vragenlijsten. Dit gebeurde als volgt: de respondenten kwamen bijeen in kleine groepjes. Hierna werd door een der onderzoekers het belang van het onderzoek toegelicht en op eventuele vragen ingegaan. Vervolgens werd de vragenlijst door de respondenten zelf ingevuld. Voor het observatie-onderzoek van de surveillance is een groot aantal observators ingeschakeld. Zij hebben zowel dag-, avond- als nachtdiensten meegereden in een grote en middelgrote stad en in 6 plattelandsgemeenten. Hierbij werden alle werkzaamheden genoteerd en van de iets omvangrijker voorvallen werd een apart observatieformulier ingevuld. Er is gepoogd zoveel mogelijk objectief waarneembare gegevens te verzamelen.

Bij het survey-onderzoek is een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking van 16 tot 70 jaar getrokken. Deze respondenten zijn allen geïnterviewd door ervaren, speciaal voor dit onderzoek getrainde interviewers, aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. Deze methode heeft geleid tot een grote respons (84%).

Tenslotte is een aantal gezagsdragers geïnterviewd met behulp van een aantal open en gestructureerde vragen. Deze interviews hadden de vorm van informatieve gesprekken. Naar enige representativiteit werd in dit laatste geval niet gestreefd. Veeleer was het de bedoeling een peiling te verrichten onder diegenen die een belangrijke stem hebben bij de bepaling van de concrete taak van de politie.

De informatie uit de beide laatstgenoemde projecten heeft mede als referentiekader gediend voor het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen.

Het zeer omvangrijke onderzoek heeft een aantal knelpunten in de aansluiting van opleiding en praktijk naar voren gebracht.

Ten eerste bleken jonge politie-ambtenaren na voltooiing van de opleiding een onjuist beeld te hebben van aard en

omvang van hun taak. Deze bestaat niet in hoofdzaak uit misdadbestrijding en verkeerszaken, maar veeleer uit het zorgdragen voor een ordelijke, rustige gang van zaken, conflictbeheersing ('Peace-keeping') en de politieke hulpverlening. Ook de bevolking heeft een stereotiep en onjuist beeld van de politie als 'dievenvangers'. Aan beide zijden ontstaan aldus verkeerde verwachtingen over wat de politie 'behoort' te doen en wat zij 'kan' doen.

De Nederlandse bevolking bleek zeer tevreden over wat men het minst als typisch politiewerk beschouwde – hulpverleningen en verkeer –, maar duidelijk minder tevreden over wat als het eigenlijke politiewerk werd gezien – ordehandhaving en misdadbestrijding –. Verder kwamen negatieve reacties naar voren over het politioptreden ten aanzien van aangiften en klachten van derden. De bereidheid van de bevolking tot samenwerking met de politie bleek vrij gering.

Ten tweede blijken jonge politieambtenaren te weinig opgewassen te zijn tegen problemen die ontstaan in ontmoetingen tussen politie en het publiek op de terreinen van ordehandhaving en hulpverlening. Beide vormen de voornaamste componenten van het politiewerk en impliceren voortdurende interacties tussen politie en burgers. De jonge politieman is dikwijls onvoldoende in staat intermenselijke situaties snel op hun conflict potentieel te doorzien, de situatie te beheersen, en doeltreffend te reageren. Dit blijkt o.m. uit de bevinding dat negatief, vijandig en agressief gedrag van de zijde van het publiek hoog gecorreleerd is met agressief en autoritair optreden van de politie. Dat is des te belangrijker omdat het onderzoek tevens heeft aangetoond hoe groot de beslissingsvrijheid van de surveillant is: hoewel zeer strakke richtlijnen bestaan t.a.v. het gebruik van wapens of het optreden bij misdrijven, worden deze algemener voor wat optreden bij overtredingen, dronkenschap, druggebruik en ongevallen betreft, en zijn zij praktisch geheel afwezig voor wat de hulpverlening aangaat.

Uit het onderzoek bleek tevens dat de verwijzingsfunctie gebrekkig vervuld wordt, omdat de kennis over andere hulpverlenende instanties onvoldoende is.

Met betrekking tot de opleiding werd gesteld dat deze te theoretisch werd gevonden en te sterk examengericht is. Met name jongere adspiranten met geringe vooropleiding ontmoetten hierbij nogal eens problemen.

Als knelpunten werden verder nog gevoeld: het ontbreken van voldoende praktische (stage)ervaring, de soms gebrekkige opvang in de korpsen van de veelal

zeer jonge politiemensen (18 jaar); het gebrek aan training in zelfstandigheid, sociale vaardigheden en conflictbeheersing; het gebrek aan aandacht voor sociale en hulpverleningsaspecten in de opleiding.

Aan de resultaten van het onderzoek werden een aantal aanbevelingen verbonden, waarvan de belangrijkste zijn:

- verbetering van het beroepsbeeld door tijdens de opleiding de nadruk te leggen op de niet-specialistische kenmerken van de surveillancetaak, zoals ordehandhaving, peace-keeping, preventie en hulpverlening;
- de opleiding te splitsen in een theoretisch gedeelte met blokprogramma's, deoltoetsen, vrijstellende tentamens en een praktisch gedeelte (stage). Na de stage zou een specifiek vormingsprogramma de aspirant beter kunnen voorbereiden op problemen in de contacten politie - burgerij, waarbij de nadruk zou moeten vallen op het gedrag van de politiemans als beroepsroldrager;
- wijziging in het internaatsysteem;
- een geregionaliseerde aanpak van de opvang van de jonge politiemans in de korpsen, waarbij gedacht wordt aan groepsbegeleiding tijdens de stage en individuele begeleiding na de opleiding;
- het aantrekken van meer vrouwen en leden van minderheidsgroepen bij de geüniformeerde dienst.