

WODC-lezing 2005

Onwetendheid en wetenschap in de criminologie

Prof. dr. Cyrille Fijnaut (Universiteit van Tilburg)

Uitgesproken donderdag 12 mei 2005
Paleiskerk, Den Haag



Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum

Onwetendheid en wetenschap in de criminologie

Dankwoord

Het feit dat ik hier vandaag de WODC-lezing geef over onwetendheid en wetenschap in de criminologie is een uitvloeisel van enkele gesprekken met Frans Leeuw over mijn onderzoekservaringen van de laatste jaren, in relatie tot zowel enkele schokkende criminele gebeurtenissen als sommige belangrijke beleidsontwikkelingen op veiligheidsgebied in Nederland. Met het oog op hetgeen volgt, leek het mij aangewezen dat ik u van meet af aan deelgenoot maak van die ervaringen. Zij vormen nu eenmaal het persoonlijke referentiepunt van wat ik verder te vertellen heb. Daarenboven verschaft de verwijzing naar die gesprekken onmiddellijk duidelijkheid over de portee van de titel van deze voordracht.

Alvorens hier echter herinneringen aan onze gesprekken op te halen, wil ik de leiding van het WODC bedanken voor de uitnodiging om dit jaar de lezing te houden. Ik beschouw het als een eer om dit te mogen doen: het centrum heeft zich per slot van rekening ontwikkeld tot een belangrijk instituut in de democratische rechtsstaat Nederland. Maar niet alleen als een eer. Ik zie in deze uitnodiging ook een welkome verplichting om te reflecteren op de tegenwoordige staat van een onderzoeksdomein waarop ik mij reeds enkele decennia beweeg. Daarenboven waardeer ik het zeer dat de kritische kantekeningen die ik in het verleden meer dan eens heb geplaatst bij de positie die het WODC inneemt in het criminologisch onderzoek in Nederland, geen reden zijn geweest om mij niet te vragen voor het geven van deze voordracht.¹

Overigens wil ik niet verhehlen dat ik – toen de uitnodiging mij bereikte – automatisch “ja” heb gezegd. Ik vond direct dat ik als oud-raadadviseur van het WODC geen geldige reden kon hebben om dit verzoek naast mij neer te leggen. Hoewel ik indertijd vrij vlug tot de vaststelling kwam dat het doen van onderzoek in een dergelijk instituut voor mij niet ideaal was, heb ik er geen enkele moeite mee om te erkennen dat ik in die jaren enkele belangrijke onderzoeken heb kunnen doen – onder meer over politieke misdaadbestrijding en over de rechtsbijstand van verdachten tijdens het politieverhoor² – en hierbij heb mogen samenwerken met enkele voortreffelijke onderzoekers, in het bijzonder met Liesbeth Edelbroek, Monique Aalberts en wijlen Hans Spickenheuer. Ook heb ik in die tijd geleerd hoe ambtelijk en politiek Den Haag in elkaar zit. En deze wetenschap is mij later in mijn leven meer dan eens erg van pas gekomen. Onwetendheid omtrent het Binnenhof en zijn directe omgeving is gevaarlijk voor wie zich als onderzoeker in nationale kwesties mengt.

1 Zie onder meer mijn bijdrage “De criminologie in Nederland; een grensoverschrijdende bespiegeling” aan de recente jubileumuitgave van het *Tijdschrift voor Criminologie* (“30 jaar NvK, 45 jaar TvC”), p. 5 – 8.

2 C. Fijnaut, E. Nuijten-Edelbroek en J. Spickenheuer, *Politieke misdaadbestrijding*, Den Haag, WODC, Ministerie van Justitie, 1985 (WODC-reeks nr. 56) en C. Fijnaut, *De toelating van raadslieden tot het politieke verdachtenverhoor*, Antwerpen-Arnhem, Kluwer Rechtswetenschappen-Gouda Quint, 1987.

Onderzoekservaringen in drie recente onderzoeken

Maar nu terug naar de gesprekken met Frans Leeuw. Een belangrijk punt in ons eerste gesprek was de moord op Fortuyn en mijn ervaringen als rapporteur van de commissie die zijn veiligheid en beveiliging heeft onderzocht.³ Ik bracht naar voren hoe ik in de loop van dit onderzoek was getroffen door de agressie waarmee een aantal Haagse politici kennelijk al vaker te kampen had gehad en dat ik die toch moeilijk los kon zien van de agressie waarmee uitvoerende ambtenaren – politiemensen, medewerkers van sociale diensten en anderen – al jaren in dit land worden geconfronteerd. Samen kwamen wij tot de slotsom dat er in het criminologisch onderzoek weliswaar tamelijk veel aandacht is besteed aan de algemene toename van de geweldscriminaliteit en ook wel aan sommige vormen van geweld – op straat, in uitgaansgebieden, achter de voordeur, bij voetbalwedstrijden – maar uitgerekend niet aan vormen van geweld die voor het behoorlijk functioneren van een democratische rechtsstaat heel bedreigend zijn. En het ligt bijna voor de hand dat wij meer in het bijzonder moesten vaststellen dat er in dit onderzoek al helemaal geen aandacht was geweest voor gewelddadig extremisme, alsof dit óók in Nederland geen probleem was. In een gesprek dat wij na de moord op Van Gogh hebben gevoerd, konden wij niet anders dan met een zekere treurnis concluderen dat dit ook geldt voor terrorisme en terrorismebestrijding. Slechts een enkeling heeft in de voorbije jaren blijk gegeven van de nodige belangstelling voor deze, duidelijk ook voor Nederland zo belangrijke kwestie.

Het tweede belangrijke punt dat in onze gesprekken ter tafel kwam, is het rapport over de problemen van sociale onveiligheid in Tilburg en de mogelijkheden om aan zulke problemen wat te doen, dat in 2003 op verzoek van het college van burgemeester en wethouders van Tilburg werd gemaakt door een commissie waarvan ik de voorzitter en hoofdrapporteur was.⁴ Mijn ervaring hier was dat er aan de ene kant wel veel statistische gegevens zijn gepubliceerd, niet in het minst door Haagse instanties, over vraagstukken die met die vorm van onveiligheid van doen hebben en dat er zowel grondig onderzoek is verricht over bepaalde van deze vraagstukken als over de werking van het beleid dat er op bepaalde vlakken is gevoerd. Aan de andere kant is het echter niet zo dat een lokale overheid die over de volle breedte wordt geconfronteerd met serieuze problemen van sociale onveiligheid, beroep kan doen op een samenstel van grondige onderzoeken omtrent zowel de aard, de omvang en de evolutie en niet te vergeten de context van deze problemen als omtrent de middelen en de mogelijkheden om ze in de mate van het mogelijke terug te dringen. Een belangrijk probleem als (gekwalificeerde) diefstal en heling is sinds mensenheugenis niet meer diep-

3 Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn, *De veiligheid en beveiliging van Pim Fortuyn; feiten en verantwoordelijkheden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002.

4 C. Fijnaut en I. Zaat, *De sociale (on)veiligheid in Tilburg; een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak*, Tilburg, Gemeente Tilburg, 2003.

gaand onderzocht. Wat reclasseringsinstellingen en raden van kinderscherming daadwerkelijk kunnen betekenen voor de beheersing van onveiligheidsproblemen is al vele jaren ook geen onderzoeksissue meer. En onder welke voorwaarden gemeenten hun zo veelgeprezen regiefunctie in het lokale veiligheidsbeleid kunnen vervullen, werd nog nimmer onder de loep genomen.⁵

Het derde en laatste punt dat ik hier wil memoreren betreft de ervaringen die Toine Spapens en ik hebben opgedaan bij het onderzoek naar de grensoverschrijdende criminaliteit en de daarbij behorende politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking in de Euregio Maas-Rijn dat wij verleden jaar op verzoek van politie, justitie en bestuur van de politieregio Limburg-Zuid hebben gedaan en waarvan de resultaten volgende week worden gepubliceerd.⁶ In dit onderzoek werden wij geconfronteerd met het feit dat zo goed als alle landelijke criminele statistieken en algemene rapporten over zware (georganiseerde) misdaad voorbijgaan aan de grensoverschrijdende dimensie in criminaliteitsproblemen. Die laten niet zien in hoeverre de criminaliteit in Nederland, in Duitsland en in België een grensoverschrijdend karakter heeft en verschaffen evenmin duidelijkheid over de rol die de grens precies speelt in het bedrijven van kleine en grote criminaliteit. Natuurlijk, in abstracto is hierover al veel gezegd en op onderdelen – neem bijvoorbeeld de rapporten van de onderzoeksgroep-Fijnaut voor de commissie-Van Traa en de daaropvolgende rapporten van het WODC over georganiseerde misdaad en die van de politie over de rol van Oost-Europese criminele groepen in Nederland – is er heus wel wat bekend.⁷ Maar wie hierover voor een bepaald deel van het land of voor een bepaalde categorie van delicten écht meer wil weten, is verplicht om in de drie landen bij tal van instanties zelf de nodige basisgegevens bij elkaar te sprokkelen en moet bovendien de nodige behoedzaamheid betrachten bij hun onderlinge vergelijking en bij hun assemblage tot een min of meer deugdelijk beeld van de situatie. En wat geldt voor het vraagstuk van de grensoverschrijdende criminaliteit geldt evenzeer voor dat van de grensoverschrijdende politie- en justitiesamenwerking. Het aantal juridische publicaties in Europa over rechtshulpverdragen is met geen mogelijkheid meer bij te houden, maar de empirische onderzoeken naar hun daadwerkelijke toepassing zijn bij wijze van spreken op de vingers van één hand te tellen.

Het laat zich raden welke vragen deze ervaringen oproepen in onze tweegesprekken. Ten eerste de vraag hoe het mogelijk is dat in een land waarin

5 Onlangs besteedde de Algemene Rekenkamer hier de nodige aandacht aan in haar rapport over de aanpak van het lokaal veiligheidsbeleid. Zie Tweede Kamer, 2004-2005, 30 085, nrs. 1-2.

6 T. Spapens en C. Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn, deel 1: De problemen van transnationale (georganiseerde) criminaliteit en de grensoverschrijdende politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking*, Antwerpen, Intersentia, 2005.

7 Zie bijvoorbeeld E. Kleemans, M. Brienen, H. van de Bunt e.a., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Den Haag, WODC, 2002; Korps Landelijke Politiediensten, *Nationaal dreigingsbeeld; zware of georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer, 2004; Korps Landelijke Politiediensten, Dienst Nationale Recherche, *Misdaad zonder grenzen; criminaliteitsbeeld Oost-Europa, 2002 – 2003*, Driebergen, 2004.

naar verhouding tot veel andere landen in Europa zowel veel geld wordt besteed aan de publicatie van basisgegevens omtrent criminaliteit en rechtshandhaving als aan beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek op deze gebieden, al bij al toch nog zoveel onwetendheid heerst omtrent problemen die de gemoederen al jaren *en plein public* bezig houden dan wel omtrent gebeurtenissen die in de voorbije jaren de Nederlandse samenleving onverwacht diep hebben geschokt of, plastischer uitgedrukt, haast als tsunami's over deze samenleving heen zijn geslagen. En ten tweede de vraag hoe deze onwetendheid zou kunnen worden bestreden met meer wetenschap en hoe meer zulke wetenschap kan worden verkregen.

Het vervolg van mijn voordracht vormt vanzelfsprekend een poging om – voortbouwend op de gesprekken met Frans Leeuw hierover – deze vragen te beantwoorden.

Algemene oorzaken van onwetendheid

De onwetendheid in de criminologie heeft vele oorzaken. Wie deze oorzaken in kaart wil brengen in relatie tot de voorbeelden van onwetendheid die ik zo-even heb gegeven, kan ze groeperen in allerlei categorieën. Hierna beperk ik mij enerzijds tot oorzaken die van doen hebben met de theorievorming in de criminologie en anderzijds tot oorzaken die te maken hebben met de organisatie van het criminologisch onderzoek. Maar men kan natuurlijk ook denken aan oorzaken die te maken met de (geringe dan wel grote) maatschappelijke behoefte aan criminologisch inzicht en aan oorzaken die voortvloeien uit (een tekort aan) de academische institutionalisering van de criminologie. En het spreekt welhaast vanzelf dat deze en andere categorieën van oorzaken niet los van elkaar staan. Integendeel, zij staan voortdurend met elkaar in wisselwerking en dit niet alleen: zij kunnen elkaar ook versterken maar elkaar evengoed verzwakken. Een grote behoefte aan criminologisch inzicht kan een weldaad zijn voor de theorievorming in de criminologie – dit heeft de opbloei van de Amerikaanse criminologie (hoeven de grote namen nog te worden genoemd: Cl. Shaw en H. McKay, E. Sutherland, O. Landesco, Th. Sellin, W. White, F. Thrasher etcetera etcetera?) in de (crisis)jaren twintig en dertig van de vorige eeuw wel bewezen. Verregaande fragmentatie van criminologisch onderzoek kan echter verhinderen dat zulk een ontwikkeling zich metterdaad voordoet; dan blijft het – om het wetenschapsfilosofisch te zeggen – bij steeds meer onderzoek maar blijft vooruitgang in het onderzoek uit.

Maar laat ik nu proberen een meer concreet beeld te geven van de oorzaken waar ik bij twee genoemde categorieën in relatie tot mijn ervaringen vooral aan denk. Ik doe dit aan de hand van twee voorbeelden per categorie. Dit verschaft meer duidelijkheid dan het nalopen van een heel lijstje. Ik voeg hieraan toe dat de vier oorzaken waarop hierna wordt ingegaan, niet alleen in algemene zin worden aangeduid maar ook zoveel als mogelijk worden geplaatst in de Nederlandse context.

Theoretische oorzaken

Laat ik beginnen met – kort gezegd – de theoretische oorzaken.

Wie er de meer bekende inleidingen en handboeken in de criminologie op naslaat, komt tot de vaststelling dat in de meeste Engelstalige werken niet of nauwelijks aandacht wordt geschonken aan politieke misdaad, of het nu in de vorm is van individuele politieke moorden, van extremisme en terrorisme, of van massamoord en andere collectieve vormen van misdaad tegen de menselijkheid.⁸ Zelfs in wellicht het meest gebruikte Engelstalige handboek – *The Oxford handbook of criminology* – wordt eraan voorbijgegaan.⁹ Noch bij de bespreking van de theoretische perspectieven in de criminologie noch bij de bespreking van de verschillende vormen van misdaad en de maatschappelijke reacties hierop wordt politieke misdaad gethematiseerd. En hetzelfde geldt voor het al even bekende complementaire Oxfordboek: *Doing research on crime and justice*.¹⁰ De mogelijkheden en moeilijkheden bij het doen van wetenschappelijk onderzoek naar politieke misdaad komen niet aan de orde. Een van de weinige Engelstalige inleidingen tot de criminologie waarin dit onderwerp wel wordt behandeld is die van E. Fattah: *Criminology; past, present and future; a critical overview*.¹¹ Aan deze zijde van de Atlantische Oceaan, het Kanaal, is de situatie iets beter. Niet in die zin dat in alle Duitstalige en Franstalige inleidingen politieke misdaad een (belangrijk) onderwerp vormt, maar in de toonaangevende leerboeken van G. Kaiser en H. Schneider wordt er wel uitdrukkelijk aandacht aan besteed; in het geval van Schneider's inleiding zelfs een heel hoofdstuk.¹²

Deze stand van zaken roept natuurlijk de vraag op hoe dit kan. Sommigen zullen inroepen dat de afwezigheid van politieke misdaad in veel Engelstalige en ook wel anderstalige inleidingen te maken heeft met het feit dat Noord-Amerika en Groot-Brittannië, anders dan (West-)Europa, niet tot ver in de twintigste eeuw te maken hebben gehad met burgeroorlogen, met revoluties en met bezettingen. Anderen zullen veronderstellen dat zij een gevolg is van de theoretische tradities in de criminologie: die waren steeds meer afgestemd op het criminele kwaad van alledag dan op het grote kwaad dat door misdadige regimes, extremistische bewegingen of individuele politieke fanaten werd aangericht. Op beide verklaringen valt echter van alles

8 Zie bijvoorbeeld L. Winfree jr. en H. Abadinsky, *Understanding crime; theory and practice*, Belmont, Wadsworth/Thompson Learning, 2003; G. Barak, *Integrating criminologies*, Boston, Allyn and Bacon, 1998; G. Vold, Th. Bernard en J. Snipes, *Theoretical criminology*, New York, Oxford University Press, 2002; S. Jones, *Criminology*, London, Butterworths, 1998.

9 M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (eds.), *The Oxford handbook of criminology*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

10 R. King en E. Wincup (eds.), *Doing research on crime and justice*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

11 E. Fattah, *Criminology; past, present and future; a critical overview*, Houdmills, MacMillan Press Ltd, 1997, p. 69-78.

12 Zo besteedt G. Kellens (*Elements de criminologie*, Bruxelles, Bruylant, 1998) er wel enige aandacht aan maar K-L. Kunz (*Kriminologie*, Bern, Paul Haupt, 2001) niet. Wat het handboek van G. Kaiser betreft (*Kriminologie*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 1996, p. 745-755) en dat van H. Schneider (*Kriminologie*, Berlin, Walter de Gruyter, 1987, p. 862-914) raadplege men de hiervoor aangegeven pagina's.

aan te merken – denk bijvoorbeeld aan de rol van het Noord-Iers terrorisme in de recente Britse politieke geschiedenis, en denk bijvoorbeeld ook aan het boek van C. Lombroso en R. Laschi over politieke misdaad en misdadigers – maar daar gaat het mij hier niet om.¹³

Wat ik met vorenstaande wil zeggen is dat, waar de Westerse criminologie in het algemeen, en de Nederlandse criminologie in het bijzonder, na de Tweede Wereldoorlog wordt beheerst door de Amerikaanse en, maar een stuk minder, de Engelse criminologie, men er niet verbaasd over moet zijn dat criminologisch onderzoek naar politieke misdaad in het algemeen buitengewoon schaars is en in veel (Europese) landen, waaronder Nederland, eigenlijk niet wordt verricht. Zulk onderzoek valt, viel in elk geval, gewoon buiten het blikveld van de hoofdstroom-criminologie. En dus zijn er in continentaal Europa ook haast geen criminologen die zich enigermate systematisch op de hoogte houden van de ontwikkelingen in de politieke misdaad zelf en van het onderzoek dat ook vanuit andere (inter)disciplinaire invalshoeken naar deze vorm van misdaad wordt gedaan, en dat dus met een zeker gezag kan inschatten welke risico's een land als Nederland, dat sinds de Tweede Wereldoorlog slechts sporadisch en al bij al betrekkelijk oppervlakkig werd geconfronteerd met politieke misdaad, in dit opzicht loopt, of beter liep, moet ik er in de gegeven omstandigheden – de moord op Fortuyn en de moord op Van Gogh indachtig – aan toevoegen. Geen wonder dus dat de criminologen *grosso modo* evenzeer werden overvallen door deze ernstige misdaden als nagenoeg alle andere Nederlanders.

In aansluiting op mijn ervaringen in het Tilburgse onderzoek wil ik wijzen op een tweede belangrijke theoretische oorzaak van onwetendheid in de tegenwoordige criminologie. Sedert het einde van de negentiende eeuw in Europa en sedert de jaren twintig van de twintigste eeuw in de Verenigde Staten was er in de opkomende criminologie een enorme interesse voor misdaadproblemen in vooral de grote steden.¹⁴ De leden van de Chicago School werden, zoals algemeen bekend, uiteindelijk de vaandel dragers van deze, ook theoretische traditie. In de voorbije decennia heeft de stad als zodanig in de criminologische theorievorming ik zeg niet afgedaan als een relevant niveau van onderzoek, maar zij is hier wel goeddeels gereduceerd tot een min of meer samenhangend conglomeraat van wijken of buurten. Stedelijke (on)veiligheidsvraagstukken worden tegenwoordig immers nog hoofdzakelijk bestudeerd in termen van respectievelijk cijfers over de sociaal-geografische distributie van alledaagse criminaliteit, onveiligheidsgevoelens en overlast.¹⁵ Helemaal onbegrijpelijk is deze verschuiving niet: de steden zijn alsmar groter geworden, de misdaad ontegenzeggelijk steeds

13 C. Lombroso en R. Laschi, *Le crime politique et les révolutions par rapport au droit, à l'anthropologie criminelle et à la science du gouvernement*, Paris, Félix Alcan, 1892, 2 dln.

14 D. Szabo, *Crimes et villes*, Paris, Cujas, 1960.

15 Zie de bijdrage van A. Bottoms en P. Wiles aan het zo-even geciteerde *Oxford handbook of criminology*.

veelvormiger en complexer, en de onderzoekstechnieken zoveel verfijnder. Maar het gevolg is wel dat haast stilzwijgend afstand is genomen van een onderzoekstraditie die in het verleden ook in Nederland voor die tijd interessante studies over steden en streken heeft opgeleverd. Ik denk aan de criminografische studie van H. van Rooy over criminaliteit in Nijmegen en omstreken, aan die van G. Kempe en J. Vermaat over de criminaliteit in Drenthe, aan die van L. Jens over de criminaliteit in Utrecht en natuurlijk aan die van W. Nagel over de criminaliteit in Oss.¹⁶

De verdwijning van deze traditie heeft evenwel met zich mee gebracht dat er op dit ogenblik niet of nauwelijks criminologische dieptestudies worden gemaakt van steden. Hierbij heb ik het oog op studies waarin niet alleen hoogwaardige statistische exercities op politieregistraties en bevolkingsenquêtes worden uitgevoerd om in steden de distributie van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens naar wijk vast te stellen en haar zo mogelijk op dit niveau aan de hand van sociaal-economische, demografische en/of culturele ontwikkelingen ook nog enigermate te verklaren. Ik zeg dus niet dat dit soort exercities zoals ze hier te lande met regelmaat worden uitgevoerd door het WODC, het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) niet belangrijk zijn of niet relevant: zij vormen de belangrijke uitlopers van het vroegere onderzoek dat in de Engelstalige criminologie tegenwoordig wordt beoefend op de noemer van *environmental criminology*, en zijn ook volstrekt onmisbaar voor een wat rationele criminele politiek in dit land. Een van de beste recente voorbeelden is de co-productie van het WODC en het CBS over allochtone en autochtone verdachten in 2002.¹⁷ Ik zeg wel dat zij in het algemeen slechts een eerste, noodzakelijkerwijs oppervlakkige, kijk bieden op de veiligheidsproblemen die zich in de hedendaagse urbane centra voordoen. Idealiter zou dit soort statistische studies naar mijn mening worden geïntegreerd in onderzoeken waarin met heel andere methoden en aan de hand van heel andere bronnen enerzijds ook in de diepte wordt gezocht naar de samenhangen tussen alle mogelijke vormen van criminaliteit en overlast waarmee de tegenwoordige steden op zichzelf en in onderlinge wisselwerking (ook over de landsgrenzen heen) worden geconfronteerd – georganiseerde misdaad en organisatiecriminaliteit, professionele en passionele misdaad, vermogens- en geweldsdelicten – en waarin anderzijds met dezelfde diepgang wordt nagegaan in welke mate en in welke opzichten de manifestaties van al deze misdaad – inderdaad: tegen de achtergrond van structurele

16 H. van Rooy, *Criminaliteit van stad en land; Nijmegen en omstreken*, Nijmegen, Dekker & Van de Vegt, 1949; G. Kempe en J. Vermaat, *Criminaliteit in Drenthe*, Nijmegen, Dekker & Van de Vegt, 1939; L. Jens, *Criminaliteit te Utrecht in verband met familie en wijk*, Nijmegen, Dekker & Van de Vegt, s.d.; en W. Nagel, *De criminaliteit van Oss*, 's-Gravenhage, D.A. Daamen's Uitgeversmaatschappij, 1949.

17 M. Blom, J. Oudhof, R. Bijl en B. Bakker, *Verdacht van criminaliteit; allochtonen en autochtonen nader bekeken*, Den Haag, WODC, 2005. Deze analyse werd overigens voorafgegaan door een heel informatieve verkennende studie over de rol van (leden van) nieuwe etnische groepen in de jeugdcriminaliteit: M. Kromhout en M. van San, *Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*, Den Haag, WODC, 2003.

economische, sociale en demografische ontwikkelingen – worden beïnvloed en kunnen worden beïnvloed door het beleid dat allerlei overheidsinstanties, instellingen, bedrijven en verenigingen, en niet te vergeten individuele mensen – alleen en met elkaar – voeren om zich tegen bepaalde vormen van misdaad te beveiligen en zo hun veiligheid te vergroten.

Zulke omvattende en dus tijdrovende studies worden echter niet of nauwelijks verricht. In het Verenigd Koninkrijk worden af en toe door sommigen pogingen in deze richting gedaan, maar in Noord-Amerika en in Continentaal Europa dit niet eens, is mijn stellige indruk.¹⁸ En wat geldt voor het Westen in het algemeen en, neem ik aan, met des te meer reden nog voor al die andere (sub)continenten waar criminologie niet op enige schaal wordt beoefend of om welke reden dan ook kán worden beoefend, geldt in wezen ook voor Nederland. Niemand kan mij voor deze tijd een interessant en beetje compleet onderzoek noemen over de misdaadproblemen in een van onze grote(re) steden, bijvoorbeeld Amsterdam of 's-Hertogenbosch, of in een van onze grensgebieden. Ik heb er in de voorbije jaren meer dan eens naar gezocht maar heb ze niet gevonden. Het enige wat er is zijn beleidsplannen, tabellenboeken, politierapportages en – in de ene stad meer dan in de andere – deelstudies over deelproblemen. Deze schraalheid van het (tegenwoordige) criminologisch onderzoek is naar mijn vaste overtuiging heel schadelijk voor de criminologie want zij werkt niet alleen de verdere theoretische fragmentatie van deze discipline rond specifieke problemen in de hand maar bevordert ook haar onwetendheid over de rol van criminaliteit, of ruimer: onveiligheid, en de beheersing van deze problemen in de hedendaagse samenleving.

Dit is in elk geval wat ik heb ondervonden in Tilburg. Strikt wetenschappelijk gesproken had ik bij gebrek aan deugdelijk onderzoek, in binnen- en buitenland, geen antwoord op veel hele normale vragen van bestuurders en wijkbewoners over belangrijke vormen van misdaad in hun stad en ook niet over hun vragen met betrekking tot de onmiddellijke doeltreffendheid van concrete maatregelen of over de (uit)werking van strategische projecten in het raam van de infrastructurele stadsvernieuwing of de economische herstructurering van de stad. En dat ik mij deze onwetendheid niet persoonlijk hoef aan te rekenen – wat een schrale troost is – is nadien aangetoond in twee meta-evaluaties, de ene van het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) over de wetenschappelijke kennis in Nederland over de stad en sociale onveiligheid, de andere van het SCP over het effect van gelegenheidsbeperkende maatregelen om criminaliteit en onveiligheidsgevoelens in de publieke ruimte terug te dringen.¹⁹

18 Een van de meest aardige recente studies die ik in dit verband ken, is die van E. Girling, I. Loader en R. Sparks, *Crime and social change in Middle England; questions of law and order in an english town*, London, Routledge, 2000.

19 G. Bruinsma, W. Bernasco e.a., *De stad en sociale onveiligheid; een state-of-the-art van wetenschappelijke kennis in Nederland*, Leiden. NSCR, 2004, en K. Wittebrood en M. van Beem, *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004.

Beide evaluaties laten zien niet alleen zien dat wij op deze terreinen weinig écht weten en maar ook waarom dit zo is.

Institutionele oorzaken

De verwijzing naar deze evaluatiestudies brengt mij als vanzelf bij de tweede categorie van oorzaken, hier gemakshalve als de institutionele oorzaken van onwetendheid aangeduid.

Onder verwijzing naar mijn Tilburgse ervaringen wil ik hier op de eerste plaats herhalen wat enkele collega's, in het bijzonder Henk van de Bunt en Gerben Bruinsma, vier jaar geleden in een rapport voor de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid hebben opgeschreven over de kennisinfrastructuur in ons land op het gebied van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding en over de gevolgen die de gebrekkige bestaande structuur heeft voor – ik zeg het nu even in mijn woorden – de wetenschap op dit gebied.²⁰ Met hun analyse van de toenmalige situatie op dit punt was én ben ik het namelijk in een aantal opzichten eens. En voorzover ik weet, zijn sindsdien de omstandigheden slechts in één enkel opzicht fundamenteel veranderd: enkele jaren geleden werd met name door de genoemde collega's de gezamenlijke criminologieopleiding van de Vrije Universiteit, van de Erasmus Universiteit en de Universiteit Leiden opgericht. De schrijvers van het advies analyseerden in 2000-2001 de bestaande situatie vanuit drie invalshoeken: de organisatie van de vraag naar kennis, de kennisproductie en de verspreiding van kennis. Ik vat hun samenvatting als volgt kernachtig samen: de organisatie van de kennisproductie is verregaand gefragmenteerd; haar versnippering werkt de bundeling van kennis tegen waardoor de accumulatie van kennis wordt bemoeilijkt; haar afhankelijkheid van kortlopend opdrachtonderzoek is contraproductief voor onafhankelijk, fundamenteel en langetermijnonderzoek; haar onevenwichtigheid waar het gaat om de balans tussen de private en particuliere kennisproductie neemt toe en verkleint niet alleen de mogelijkheden van universiteiten om onderzoekers systematisch te bekwamen in het veld maar beperkt ook hun mogelijkheden om op het onderhavige terrein te komen tot waarachtig interdisciplinair onderzoek.

Ik zou de eerste institutionele oorzaak van de onwetendheid in de (Nederlandse) criminologie niet beter kunnen omschrijven. Dit is precies waar ik in Tilburg tegenop gelopen ben: er bestaat in Nederland geen *body of knowledge* dat kan worden aangesproken om stedelijke veiligheidsvraagstukken in de breedte en in de diepte te doorgronden en om de verantwoordelijke beleidsvoerders op alle fronten van advies te kunnen dienen. Dit wil niet natuurlijk niet zeggen dat er niets is. Integendeel, mijn boekkasten puilen uit van de rapporten en publicaties die in de voorbije jaren

20 G. Bruinsma, H. van de Bunt en I. Haen-Marshall, *Met het oog op de toekomst; verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010*, Den Haag, AWT, 2001.

door alle mogelijke instellingen, instituten, diensten en bedrijven zijn gepubliceerd. Maar, zoals gezegd, er vindt geen accumulatie en integratie plaats. En niet alleen in Nederland niet, zeg ik maar even bij, ook in andere landen gebeurt dit niet of nauwelijks. Het gevolg hiervan is overigens niet alleen dat de theoretische verheffing van de criminologie hapert en haar fundamentele onwetendheid dus blijft aanzinderen. De ironie van de situatie wil dat ook bij beleidsvoerders en bij praktijkmensen de onwetendheid naar verhouding eerder afneemt dan toeneemt: zij kunnen de stortvloed van publicaties immers onmogelijk zelf verteren en zijn in toenemende mate aangewezen op – oneerbiedig gezegd – “papiervreters” als zij rond bepaalde vraagstukken willen weten wat de stand van het onderzoek is. Maar zelfs deze “voorlezers” weten het soms niet meer. Ik zou bijna zeggen: we weten niet eens meer wat we (niet) weten.

Het is niet zo moeilijk om voorbeelden te geven van de concrete gevolgen die de institutionele en daar mee vaak ook de disciplinaire fragmentatie van de kennisinfrastructuur heeft. In het raam van deze voordracht kan ik er echter maar één uitlichten. Met opzet heb ik een voorbeeld gekozen dat aansluit op het onderzoek dat ik in de eerste helft van de jaren tachtig met Hans Spickenheuer en Liesbeth Edelbroek heb gedaan naar de invloed van de politie op de aard, omvang en ontwikkeling van zichtbare criminaliteit en dat in de eerder genoemde meta-evaluatie van het SCP nog betrekkelijk hoog scoort. Wat wil het toeval? Enkele weken geleden laat het Centraal Planbureau (CPB) weten dat een van zijn onderzoeken heeft uitgewezen dat – en ik citeer nu het persbericht – “de daling in criminaliteit en overlast sinds midden jaren negentig mede is te danken aan de toename van politiepersoneel. In de periode 1996-2003 nam de kans op slachtofferschap van criminaliteit en overlast in totaal met 10 procent af door de inzet van extra politiepersoneel. Het effect van meer politie op de veiligheid was het grootst in stedelijke regio's”. In de eindevaluatie van de zogenoemde politie-experimenten uit 1985 sloten wij niet uit dat vergroting van de fysieke aanwezigheid van politie onder de mensen – kort gezegd – een geringere of verdere stijging van zichtbare vormen van kleine criminaliteit zou kunnen tegen gaan en via verbetering van de opsporing eventueel zou kunnen leiden tot een zekere vermindering van die criminaliteit. Maar wij deelden de toenmalige opvatting van zowat alle onderzoekers, juist ook die in het buitenland, dat politieke misdaadbestrijding, zowel in haar preventieve gedaante als in haar repressieve gedaante, weinig zou bijdragen tot vermindering van de misdaad.

Hier zeg ik eerlijk bij dat ik in de loop van de jaren negentig door mijn verbondenheid met New York University School of Law ben gaan twijfelen aan die conclusie. Want vanaf mijn kamer aan het Washington Square zag ik het gaandeweg gewoon veiliger worden op Manhattan en begon ik meer geloof te hechten aan de stelling dat als je in een situatie met veel zichtbare criminaliteit – en dat was in de jaren tachtig op Manhattan het geval – massaal veel politie op de been brengt – en dat is wat Giuliani deed:

10.000 man meer bij de New York Police Department toen hij als burgemeester aantrad – en die ook nog eens gericht inzet op de bestrijding van die criminaliteit – en dit deed de leiding van het korps snoerhard via het sturingsysteem COMPSTAT; dit heb ik zelf meermaals op het hoofdbureau mogen aanschouwen – dan kun je in die situatie de misdaad aanzienlijk reduceren. En het spreekt voor zich dat ik sinds die tijd met de nodige interesse de Amerikaanse onderzoeksliteratuur over het effect van de politie, van politieoptreden, op de aard, de omvang en de ontwikkeling van criminaliteit heb gevolgd.

Nu terug naar het CPB-rapport. U begrijpt dat ik dit naar aanleiding van het persbericht zo vlug als mogelijk van de website heb gehaald.²¹ Ik geef onmiddellijk toe dat ik me niet bevoegd voel om een technisch oordeel te vellen over de gebruikte statistische analysetechnieken. Het ziet er in elk geval allemaal heel doordacht en degelijk uit. Zou men van het CPB ook anders kunnen verwachten? Maar dit neemt niet weg dat ik me in het licht van de discussie die ik zo-even heb opgevoerd over de fragmentatie van de kennisinfrastructuur in Nederland toch permitteer een paar dingen te zeggen. Het vertrekpunt van de auteur is dat de negatieve werking van de politie op de omvang van misdaad zich voltrekt via afschrikking en opsluiting. Dit uitgangspunt staat niet helemaal haaks op onze conclusie van eertijds maar nieuw is wel de – zeker ook politiek niet onbelangrijke – (vast)stelling dat een forse verhoging van de politie-inzet een forse reductie van de criminaliteit teweeg kan brengen. Hiervoor zei ik al dat ik dit gaandeweg de jaren negentig onder bepaalde condities voor mogelijk was gaan houden – als die inzet geconcentreerd gebeurt in een gebied met veel criminaliteit – maar waren die condities in de voorbije jaren in Nederland ook vervuld? Bij de beantwoording van deze vraag beroept de auteur zich hoofdzakelijk op enkele recente Amerikaanse economische onderzoeken over het negatieve effect van (de stijging van de) politiesterke op de misdaadcijfers. Dat hij het WODC-onderzoek uit de jaren tachtig niet kent, daar kan ik persoonlijk goed mee leven. Maar het is wel direct al tekenend voor de fragmentatie van het onderzoek in Nederland, want in dit rapport wordt wél verwezen naar Amerikaanse literatuur uit die jaren. Eigenaardiger vind ik echter dat in dit rapport totaal wordt voorbijgegaan aan de criminologische onderzoeksliteratuur die in de voorbije jaren in de Verenigde Staten is verschenen over de rol van de politie(sterke) in de daling van de criminaliteit, met name de ernstige geweldscriminaliteit. Zo mis ik niet alleen de belangrijke studie van E. Silverman over de metamorfose van de NYPD maar ook het boek van A. Blumstein en J. Woelman over de “crime drop in America”.²² En ik breng

21 B. Vollaard, *Police numbers up, crime rates down; the effect of police on crime in the Netherlands, 1996-2003*, Den Haag, CPB, 2005.

22 E. Silverman, *NYPD battles crime; innovative strategies in policing*, Boston, Northeastern University Press, 1999, en A. Blumstein en J. Wallman (eds.), *The crime drop in America*, New York, Cambridge University Press, 2000. Overigens kan men in deze discussie ook niet zomaar voorbijgaan aan de onbedoelde negatieve gevolgen van de NYPD-strategie. Zie hierover A. McArdle en T. Erzen (eds.), *Zero tolerance; quality of life and the new police brutality in New York City*, New York, New York University Press, 2001.

met name deze twee boeken te berde omdat deze publicaties van ervaren politieonderzoekers nopen tot het plaatsen van vraagtekens bij de stelligheid van het vertrekpunt van het CPB.

Maar goed, laat het vertrekpunt zijn wat het is, het eindpunt is er niet minder verrassend om: een daling van 10% van de kans op slachtofferschap van criminaliteit en overlast door een groei van het politiepersoneel van de regiokorpsen met circa 13.000 fte's – een groei van 30% – in de laatste tien jaar. Heeft zich hier dan onder onze ogen herhaald – maar hebben wij dit niet gezien – wat wereldwijd zo'n beetje als het wonder van Manhattan wordt verkocht?²³ Wederom laat ik het aan economische specialisten over om de deugdelijkheid van de gebruikte statistische technieken te beoordelen. Maar wat ik gek vind, is dat je zo'n stellige conclusie durft te presenteren zonder ook maar te hebben nagegaan wat er in de loop der jaren daadwerkelijk met die 13.000 fte's is gebeurd: bij welke afdelingen zijn zij ingezet in de korpsen, hoe hebben zij zo'n sterke preventieve werking op boosdoeners en overlastplegers allerhande kunnen uitoefenen en op welke schaal hebben zij door de aanhouding van (meer) verdachten werkelijk meegewerkt aan hun wat langduriger opsluiting en dus ook langs deze weg bijgedragen tot vermindering van de criminaliteit. Statistici zullen wellicht stellen dat wetenschap hieromtrent er niet toe doet, maar met zulke empirische onwetendheid kunnen criminologen als ik eerlijk gezegd niet verder. Niet alleen niet omdat uit de Amerikaanse evaluatiestudies die er in mijn ogen echt toe doen – vooral die van L. Sherman (waar het CPB ook aan voorbijgaat) – blijkt dat klinkende resultaten alleen zijn te behalen bij een hele gerichte inzet van veel politiepersoneel op misdadbestrijding, zoals jarenlang in New York is gebeurd.²⁴ Want is dit dan in Nederland vóór 2003 systematisch gebeurd? Maar ook niet omdat aan het slot van het rapport wordt gezegd dat de bijdrage die de politie met nóg eens 4.000 man meer kan leveren aan het halen van de doelstelling van het kabinet om de criminaliteit en overlast met 20 tot 25% te reduceren – gegeven het feit dat ondanks die stijging het aantal politiemensen per inwoner min of meer stabiel blijft – “mainly relies on better use of existing resources. Foreign research shows that innovations in methods of policing can make a difference”. Maar dit is nu net wat niet werd onderzocht: wat heeft de Nederlandse politie met die 13.000 man gedaan? Hoe is zij erin geslaagd die 10% reductie te bereiken? Wat zou zij met die komende 4.000 man moeten doen? En wat kun je bij een gerichte inzet – en wat is dat dan? allemaal in de grote dertig steden? afgestemd op veelplegers van allerlei slag en soort? geweldplegers, inbrekers, overvallers, aanranders? – van zoveel (4.000 is per slot van rekening niet niets)

23 Ik teken bij deze gegevens aan dat de presentatie van de cijfers in het rapport enigszins verwarrend is. Waar op p. 9 wordt gesproken van een stijging van de politiesterkte met 13.000 fte's in de laatste tien jaar, wordt op p. 51 het getal van 10.000 fte genoemd voor de periode 1995-2002.

24 Zie voor een overzicht van deze studies de bijdrage van J. Eck en E. Maguire in het eerder geciteerde boek van A. Blumstein en J. Wallmann (p. 207-265).

politie mensen bereiken? Als ik het CPB blind zou geloven en ik zou – Zalm zijnde – voldoende geld hebben of er voldoende geld voor over hebben, dan zou ik – met enige retorische overdrijving gesteld – het antwoord op deze vragen ook niet eens willen weten. Dan zou ik in hoog tempo aan de 4.000 politie mensen die al zijn toegezegd, nog eens 6.000 politie mensen toevoegen want dan zou ik de beloofde reductie van 20% waarschijnlijk op mijn sloffen halen. En – Quete-let indachtig – daarmee betaalt die investering zichzelf terug, want een dergelijke vermindering van het percentage zou een aanzienlijke verlichting van het staatsbudget betekenen. Maar alle overdrijving even terzijde: waarom heeft het CPB in deze voor Nederland zo belangrijke kwestie zich als een *Einzelgänger* gedragen en niet de samenwerking gezocht met het WODC en ervaren politieonderzoekers aan de universiteiten?

Na dit frappante staaltje van (de gevolgen van de) institutionele en disciplinaire fragmentatie van het Nederlandse onderzoek op het gebied van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding zou ik – in relatie tot het onderzoek naar de grensoverschrijdende criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn – nog kort willen ingaan op een tweede institutionele oorzaak van onwetendheid in de criminologie. Die betreft bovenal de aanhoudende feitelijke fixatie van de lidstaten van de Europese Unie op de criminaliteit binnen hun grenzen en mede hierdoor het grote onevenwicht in hun onderzoekscapaciteit om het grensoverschrijdend karakter van criminaliteit te onderzoeken in combinatie met het onvermogen, tot nu toe althans, van de Europese Unie, en in het bijzonder van de Europese Commissie, om een overkoepelende criminologische onderzoeksstructuur op te tuigen die naar de maat is van de grote prioriteit die (georganiseerde) misdaad en terrorisme op haar beleidsagenda hebben. Ik zal de drie punten in de omschrijving van de tweede oorzaak voor het gemak één voor één behandelen.

Het eerste punt – de fixatie van de lidstaten op de criminaliteit binnen hun grenzen. Dit blijkt heel duidelijk, zoals in het begin al werd aangegeven, uit de politieke misdaadstatistieken, de gerechtelijke statistieken en jaarrapporten over zware (georganiseerde) criminaliteit. Die weerspiegelen de criminaliteit en criminaliteitsbestrijding alleen voorzover zij op het eigen grondgebied van de individuele lidstaten hebben plaatsgegrepen. Zeker, in sommige van deze bronnen wordt wel verwezen naar de buitenlandse nationaliteit van verdachten, maar in hoeverre het dan gaat om verdachten die op het eigen grondgebied woonachtig zijn en in hoeverre om verdachten die aan de andere kant van de grens wonen, blijft duister. En natuurlijk, als in jaarlijkse misdaadrapporten wordt gesproken over de smokkel van sigaretten of vrouwenhandel, ligt het grensoverschrijdend karakter van deze misdaad hier als het ware in besloten, maar buiten beeld blijft bijvoorbeeld wat voor buitenlanders waar welk aandeel hadden in deze vormen van georganiseerde misdaad. En zo zou ik nog wel even kunnen doorgaan. Denk bijvoorbeeld aan het grote probleem van de onvergelykbaarheid van nationale

criminele statistieken omdat de definities van strafbare feiten en sancties zeer uit elkaar lopen, de (politiële) registratiemethoden aanzienlijk van elkaar verschillen en ook de cijfermatige constructies van die statistieken. Helemaal onbegrijpelijk is deze lidstatelijke verdeeldheid natuurlijk niet. Per slot van rekening zijn zij nog altijd zélf volledig verantwoordelijk voor – om het met een wat groot woord te zeggen – hun binnenlandse veiligheid, en hierbinnen de misdaadbestrijding en de (straf)rechtspleging. En men mag evenmin uit het oog verliezen dat niet alleen de massa van de kleinere criminaliteit nog altijd binnen de gevestigde landsgrenzen plaatsvindt maar dat ook de meeste vormen van georganiseerde misdaad in een aantal opzichten een zeer lokaal karakter hebben: synthetische drugs worden niet transnationaal, ergens *high in de sky* geproduceerd, maar onder meer in het Belgisch-Nederlandse grensgebied; gesmokkelde vuurwapens worden ook niet transnationaal verhandeld maar in bijvoorbeeld de Randstad. Hier staat echter tegenover dat in urbane grensgebieden als de Euregio Maas-Rijn waar grote groepen mensen aan de andere kant van de grens wonen (om het zo maar te zeggen), een belangrijk deel van de kleine criminaliteit wel een grensoverschrijdend karakter heeft en dat – gegeven alleen al het vrije verkeer van personen en goederen en dus de alsmaar groeiende verkeersstromen door heel Europa – ver(der) weg van zulke gebieden natuurlijk ook allerlei delicten worden gepleegd door niet-inwoners. Verder mag het toch niet verbazen dat allerhande grensoverschrijdende vormen van organisatie-criminaliteit baanbreken binnen een gemaakte markt die een groot deel van het Europese continent bestrijkt. Ook is het natuurlijk geen geheim dat met de integratie van de Centraal-Europese staten in de Europese Unie de professionele criminaliteit ook richting West-Europa weer is opgebloeid. En ten slotte: ik zei zo-even dat georganiseerde misdaad in allerlei opzichten een lokaal karakter heeft, maar ik ga hiermee natuurlijk niet voorbij aan het grensoverschrijdend karakter van deze misdaad in termen van transport, communicatie en financiering.

Tegen deze achtergrond kan ik makkelijk mijn tweede punt aansnijden: de criminologische onderzoekscapaciteit van de individuele lidstaten is kwantitatief en kwalitatief zeer ongelijk. Ik kan die ongelijkheid hier niet even kwantificeren maar eenieder die ook op Europees niveau werkt, weet dat verreweg de meeste lidstaten geen WODC of een vergelijkbaar instituut hebben, weet dat veel lidstaten geen traditie kennen van universitair empirisch-criminologisch onderzoek en dat er ook niet de middelen zijn of niet beschikbaar worden gesteld om zulk een traditie leven in te blazen, en weet ook dat in een aantal lidstaten individuele onderzoekers het soms bar moeilijk hebben, zelfs om de elementaire literatuur bij te houden. In de voorbije vier jaren heb ik dit allemaal welhaast aan den lijve ondervonden bij de voorbereiding van de uitgave – samen met Letizia Paoli – van: *Organised crime in Europe; concepts, patterns and policies*, waarin door zo'n 35 onderzoekers de problemen en de oplossingen van zo'n 15 Europese

staten op dit gebied worden behandeld.²⁵ Het was niet zo moeilijk om in Nederland (bij het WODC) en Duitsland (het Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i. B.) geschikte onderzoekers voor dit project aan te spreken, maar hoe verder hiervandaan, hoe moeilijker het werd. Wat is nu eigenlijk het punt dat ik in dit verband wil maken? Dat het met een dergelijke ongelijke criminologische kennisinfrastructuur in de lidstaten bijzonder moeilijk is om op een systematische en diepgaande manier de aard, omvang en ontwikkeling van ernstige grensoverschrijdende misdaadproblemen in de Europese Unie te onderzoeken maar vanzelfsprekend ook – dit mag niet uit het oog worden verloren – de feitelijke werking, inclusief haar doeltreffendheid, van de politieke, de justitiële en de bestuurlijke samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied.

Sommigen zullen wellicht zeggen: wat maakt het uit? waar maak je je druk over? Mijn antwoord aan hen is tweeledig. Enerzijds gaat het in een aantal opzichten om ernstige misdaadproblemen, anderzijds prijken deze problemen niet voor niets al jaren aan de top van de agenda van de Europese Unie. En zo kom ik bij mijn derde punt. De inspanningen die de Europese Unie, en in het bijzonder de Europese Commissie, levert om een bijpassende overkoepelende onderzoeksinfrastructuur op te bouwen schieten schromelijk tekort in verhouding tot de prioriteit die deze problemen op haar agenda genieten. In de voorbije jaren is er via verschillende programma's wel wat geld geïnvesteerd in criminologisch onderzoek, maar – ook te oordelen naar de al bij al vrij geringe output – is dat niet veel geweest.²⁶ En ga ik maar voorbij aan het feit dat het al die jaren werkelijk een crime is geweest om voor zulk onderzoek wat van dat geld te krijgen; het zo-even genoemde project dat ik met L. Paoli heb uitgevoerd, kwam volgens de Europese Commissie bijvoorbeeld niet in aanmerking voor financiële ondersteuning omdat het te academisch van karakter was... Op deze manier is het natuurlijk onmogelijk om een van de voornaamste oorzaken van de onwetendheid in de criminologie inzake – zullen we gemakshalve maar zeggen – Europese misdaadproblemen te milderen, laat staan weg te nemen. Ik hoor zeggen dat er plannen zijn om vanaf 2007 een meer doorzacht onderzoeksprogramma op te zetten met betrekking tot Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid. We zullen zien wat het wordt. Ik wacht geduldig af. Maar ik reken de criminologie niet rijk. Iedereen kan immers vaststellen wat er momenteel gebeurt in het kader van de onderzoeksprogrammering die op het getouw is gezet ter uitvoering van de Europese veiligheidsstrategie die in december 2003 werd gepubliceerd. Ofschoon in

25 C. Fijnaut en L. Paoli (eds.), *Organised crime in Europe; concepts, patterns and policies*, Dordrecht, Springer, 2004.

26 Maar dit blijkt ook uit het recente rapport over het AGIS-programma in 2003. In totaal kregen 6 kleinere en grotere universitaire projecten wat handgeld. Echt *peanuts*, of wellicht beter gezegd: "peaniets". Zie Commission of the European Communities, *First annual report to the Council and the European Parliament on the implementation of the AGIS programme; year 2003*, Bruxelles, 19.04.2005, SEC (2005) 542 (Commission staff working paper).

deze strategie georganiseerde misdaad en terrorisme worden bestempeld tot twee van de grootste uitdagingen waarmee de Europese Unie momenteel wordt geconfronteerd, juist ook waar het gaat om haar binnenlandse veiligheid, zijn er geen criminologen, en zelfs geen juristen, betrokken bij de opzet van dit onderzoeksprogramma en of er – als de militaire industrie “haar deel” heeft opgeëist – nog wat overblijft voor de opbouw van een criminologische kennisinfrastructuur in de Europese Unie rond die twee kwesties, is zeer de vraag: het woord criminologie komt tot nu toe in de stukken niet voor.²⁷

De bevordering van de wetenschap

Deze laatste kanttekeningen bij het onderzoeksbeleid van de Europese Unie rond georganiseerde misdaad en terrorisme brengen mij bij het tweede deel van mijn voordracht: welke zijn de mogelijkheden om de onwetendheid in de criminologie te verdrijven en door de wetenschap in deze discipline te bevorderen?

Wat er op Europees niveau moet gebeuren heb ik zo-even al aangegeven: het is broodnodig om in nauw overleg met de wetenschappelijke wereld een stimuleringsprogramma uit te werken voor grensoverschrijdend criminologisch onderzoek. Grensoverschrijdend in de zin dat het onderzoek bij voorrang betrekking heeft op grensoverschrijdende misdaadproblemen of toch in elk geval de grensoverschrijdende dimensie in zulke problemen. Maar ook grensoverschrijdend in de zin dat het moet dienen tot de uitvoering van onderzoek dat – wetenschappelijk gezien – de bestaande grenzen overschrijdt.

Ik zal hier natuurlijk niet de vraag proberen te beantwoorden wat er van de lidstaten zou mogen worden verlangd als de Europese Unie daadwerkelijk bereid zou zijn om te investeren in een onderzoeksprogramma als boven bedoeld. Eerst maar eens zien of het ervan komt. Wél wil ik er nu al een lans voor breken om, mocht het zover komen, in zulk programma ook middelen uit te trekken voor de stimulering van criminologisch onderzoek in Europese staten die (nog) geen deel uitmaken van de Europese Unie. Ik zeg dit niet alleen naar aanleiding van het feit dat in de beleidsstukken van de Europese Unie juist ook deze staten voortdurend worden afgeschilderd als broedplaatsen van georganiseerde misdaad. Welnu, schrijf dit niet constant op, laat onderzoekers van daar samen met onderzoekers uit West- en uit

27 Zie enerzijds *Research for a secure Europe; report of the group of personalities in the field of security research*, Luxemburg, European Communities, 2004, en anderzijds Commission of the European Communities, *Security research: the next steps; communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruxelles, 79.2004, COM (2004) 590 final.

Centraal-Europa onderzoeken wat er werkelijk (grensoverschrijdend) gaande is. Dat kan heel goed.²⁸

Criminologie van de Universiteit van Sarajevo. Enkele weken geleden heb ik er twee dagen colleges gegeven over georganiseerde misdaad aan een groep van uiterst geïnteresseerde masterstudenten. Al doende heb ik mij steeds meer gerealiseerd hoe belangrijk het is dat juist aan zulk een universiteit, midden in een stad die jarenlang één van de brandhaarden is geweest in de laatste Balkan-oorlog, criminologisch onderzoek wordt verricht, niet alleen in relatie tot de politieke misdaden die in die oorlog werden begaan, maar ook met betrekking tot de problemen van georganiseerde, professionele en alledaagse criminaliteit die zich daar in het kielzog van die oorlog voordoen.²⁹ Zulk onderzoek kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de internationale gemeenschap een beter beeld krijgt van wat er in zulk een gebied werkelijk aan de hand is en van de manieren waarop dit al dan niet samenhangt met misdaadproblemen elders in Europa, en kan er op die manier toe bijdragen dat niet alleen de representanten van de internationale gemeenschap en de ter plaatse verantwoordelijke leiders maar ook beleidsverantwoordelijken in andere Europese landen scherper kunnen bepalen wat er moet gebeuren om die problemen over de grenzen heen te beteugelen.

En wat moet, kan, er dan in Nederland gebeuren om onwetendheden, als hiervoor in relatie tot mijn onderzoekservaringen zijn opgedist, met behulp van meer wetenschap terug te dringen?

Denkend over het antwoord op deze vraag schoot mij in een van de gesprekken met Frans Leeuw te binnen wat Adolphe Quetelet, de Belgische grondlegger van de criminele statistiek en de criminele sociologie, schreef in zijn nog altijd lezenswaardige boek uit 1835: *Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai de physique social*. In het begin van dit boek stelt hij vast dat het aantal misdaden jaarlijks min of meer hetzelfde blijft. Hij verbindt aan deze vaststelling vervolgens zijn beroemde conclusie: "Il est un budget qu'on paie avec une régularité effrayante, c'est celui des prisons, des bagnes et des échafauds; c'est celui-là surtout qu'il faudrait s'attacher à réduire (...). Il est un tribut que l'homme acquitte avec plus de régularité que celui qu'il doit à la nature ou au trésor de l'état, c'est celui qu'il paie au crime! Triste condition de l'espèce humaine".³⁰ Veel van wat Quetelet heeft geschreven is natuurlijk verouderd, maar de draagwijdte van deze conclusie is niet verminderd: de omvang van de criminaliteit is in deze tijd vele malen

28 J. Finckenaer en J. Schrock (eds.), *The prediction and control of organized crime; the experience of post-soviet-Ukraine*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003.

29 Zie in dit verband bijvoorbeeld de studie van V. Obradovic, *Trafficking in women in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, University of Sarajevo, Faculty of Criminology, 2004. Met betrekking tot dit vraagstuk ook: A. Schwarz en T. Schrader, "Mensenschmuggel in Bosnien-Herzegowina", *Monatschrift für Strafrecht und Kriminologie*, jrg. 87, 2004, nr. 5, p. 386-392.

30 C. Fijnaut, *Een historische inleiding tot de algemene criminologie*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, p. 180 (niet gepubliceerd).

groter dan in zijn tijd en de lasten die haar bestrijding met zich brengt zijn tegenwoordig vele malen zwaarder dan in de tijd van toen.

Omgezet in hedendaagse onderzoekstermen wil een en ander zeggen dat een staat als die der Nederlanden groot belang moet hechten – en gelukkig doet zij dit ook – aan een goed inzicht in de ontwikkeling, en dus ook in de oorzaken van criminaliteit én in de evolutie van de strafrechtspleging of, ruimer, de misdadaadbestrijding. Zij moet dit niet alleen doen uit een oogpunt van kostenbeheersing, hoe legitiem ook, maar ook uit een oogpunt van behoorlijk bestuur, behoorlijk in de zin van: adequaat voor het soort van samenleving waarbinnen dat bestuur moet worden uitgeoefend. Want men mag immers niet uit het oog verliezen dat Quetelet eigenlijk nastreefde – het woord *physique social* zegt het duidelijk – om de wetten te onderkennen volgens welke samenlevingen functioneren en om op grond van die kennis het bestuur van samenlevingen te organiseren. De criminele statistiek was voor hem geen wetenschappelijk kunststukje maar een belangrijk politiek sturingsmechanisme. Zo bezien is er dus voor de centrale overheid alle redenen om door te gaan met het regelmatig publiceren van nationale statistische analyses van criminaliteitsproblemen, met het tijdig onderkennen en grondig monitoren van (nieuwe) belangrijke deelproblemen hierbinnen, met het evalueren van de criminele politiek die in het algemeen wordt gevoerd, en met, in het bijzonder, het scherp volgen van de (straf)rechtspleging – van de totstandkoming van strafwetgeving tot en met de uitvoering van sancties.

Men mag alleen hopen dat deze overheid haar eigen institutionele fragmentatie op dit vlak weet te overwinnen door toenemende samenwerking tussen alle belanghebbende instanties. Ik zie de laatste tijd tekenen van een dergelijke ontwikkeling, zoals de eerder genoemde co-productie van het CBS en het WODC bij de becijfering van het aantal autochtone en allochtone verdachten in 2002. Maar zou deze ontwikkeling niet met meer kracht moeten worden nagestreefd door het WODC op onderhavig terrein tot *primus inter pares* aan te wijzen temidden van al die andere Haagse bureaus die hiervoor de revue zijn gepasseerd? U weet wellicht dat Quetelet lange jaren het hoofd was van de Belgische sterrenwacht. Het zou de wetenschap in de Nederlandse criminologie ten goede komen wanneer in de Haagse sterrenwacht het WODC het te zeggen zou krijgen over de inzet van de statistische verrekijkers op criminaliteit en rechtshandhaving in Nederland. Met de nodige inspraak natuurlijk van de andere partijen, evengoed de andere planbureaus als politie, justitie en bestuur, en zeker ook de universiteiten.

Dit brengt mij bij het volgende punt: met een dergelijke hoogwaardige strategische voorziening is men er niet. Wat dit betreft deel ik in de kern de aanbevelingen van de collegae die het hiervoor al genoemde rapport voor de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid hebben geschreven. Het is evenzeer nodig dat er aan de universiteiten structurele voorzieningen worden getroffen voor het verrichten van fundamenteel,

onafhankelijk, innovatief, internationaal georiënteerd en lange termijn gericht criminologisch onderzoek (en degenen die mijn geschriften een beetje kennen, weten dat ik hiermee in genen dele afbreuk wil doen aan de haast onmenselijke prestaties die enkele collega's aan de Nederlandse universiteiten in een soort van academisch eenmansgevecht leveren).³¹ Van mijn kant voeg ik hier echter wel aan toe dat er volgens mij in een klein land als Nederland maar plaats is voor één, hooguit twee instituten voor zulk soort onderzoek, en dat die zo moeten worden georganiseerd dat gekwalificeerde onderzoekers van andere universiteiten volop de ruimte krijgen om volwaardig te participeren in zowel het bestuur als de onderzoeksprogramma's van die instituten.

Onder verwijzing naar de oorzaken van onwetendheid die ik hiervoor heb besproken, meen ik dat alleen dergelijke instituten in staat zullen zijn om mensen de ruimte te bieden om zich op een grondige manier en over langere tijd te mengen in de meer theoretische debatten die er internationaal in en rondom de criminologie worden gevoerd. Alleen zulke instituten zullen de kritische massa kunnen genereren om *on the ground* – een criminologie die alleen in woorden of gedachten wordt bedreven of alleen wordt bedreven om wat te klimmen in bepaalde *rankings* is niet vruchtbaar³² – de (stedelijke en andere) dieptestudies te doen die in mijn ogen broodnodig zijn voor het bepalen en uitvoeren van een criminele politiek die voor de lange termijn geschikt is. Alleen zulke instituten zullen regelmatig talentvolle creatieve jonge onderzoekers kunnen verleiden om in een stimulerend milieu met vrucht te leren werken aan toekomstgericht en innovatief onderzoek. Alleen zulke instituten zullen een rol van betekenis kunnen spelen in de kennisinfrastructuur die in de komende jaren door de Europese Unie hopelijk wordt opgebouwd voor het onderzoek betreffende grensoverschrijdende Europese misdaad(bestrijdings)vraagstukken en die, als dit niet gebeurt, in elk geval een serieuze partij zijn in de internationale onderzoek(er)snetwerken die al bestaan en die in de komende jaren zeker aan belang zullen winnen. En ik meen ook dat alleen dergelijke instituten – als ze tenminste worden geleid door dynamische en verbeeldingsvolle directeuren – mogelijk enige garantie vormen om te voorkomen dat de Nederlandse

31 Zie wat R. Merton en E. Barber in hun heerlijke boek *The travels and adventures of Serendipity; a study in sociological semantics and the sociology of science* (Princeton, Princeton University Press, 2004) schrijven over de wezenlijke verschillen tussen "scientific research in business and in the government" en wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten (p. 199-212).

32 Criminologen die er in de geschiedenis van dit vakgebied werkelijk toe doen, hebben altijd op het kruisingsvlak tussen theorie en onderzoek geopereerd. Dit geldt in elk geval voor mijn grote voorbeelden in de criminologie: Cesare Lombroso en Edwin Sutherland. Zie mijn stuk "Cesare Lombroso: de revolutionaire grondlegger van de moderne criminologie" dat over enkele maanden verschijnt in het *liber amicorum* voor mijn Leuvense *proximus* prof. dr. L. Dupont.

samenleving (in wetenschappelijk opzicht) haast onvoorbereid “verrassingen” als de politieke moorden van de laatste jaren over zich heen krijgt.³³

Ik wijs dus voor heel nadrukkelijk de gedachte af die in antwoord op het advies van H. van de Bunt c.s. door de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid wordt gepropageerd, namelijk om binnen Nederland onderzoekers in netwerken onder te brengen.³⁴ Zulke netwerken kunnen in mijn ogen nimmer tegen relatief geringe kosten op een hoog niveau de onderzoeksgerichte taken vervullen die hiervoor zijn aangestipt. En dan sta ik nog maar niet stil bij het feit dat zulke netwerken ook niet de sterke spil kunnen vormen voor hoogwaardige onderwijsprogramma's in de criminologie die eveneens voor goede buitenlandse studenten aantrekkelijk zijn.

De Adviesraad spreekt zich in navolging van haar adviescommissie ook uit over de financiering van het (universitair) criminologisch onderzoek. Dit is natuurlijk een zeer belangrijk onderwerp. Laat ik er hier alleen van zeggen dat de ideeën die hiervoor werden geopperd, natuurlijk alleen kunnen worden verwezenlijkt als de beschikbare financiële middelen worden geconcentreerd in enkele fondsen en de (beslissing over de) daadwerkelijke aanwending ervan, ook voor veelomvattende onderzoeksprojecten, in handen wordt gegeven van gereputeerde onderzoekers. Wat in elk geval moet worden vermeden is dat over de besteding van de financiële middelen wordt beslist door zogenaamde *peers* die zelf geen enkele verdienste hebben op onderzoeksgebied – *quasi-peers* dus. Dit laatste lijkt een overbodige opmerking maar zij is – jammer genoeg – niet misplaatst. Ook op dit punt spreek ik uit ervaring. In het verlengde hiervan ligt de opmerking dat ik ook niet erg geporteerd ben voor de aanstelling van een Regisseur Misdaadkennis die de oprichting van een Nationaal Orgaan Misdaadkennis moet voorbereiden, zoals de Adviesraad aanbeveelt. Gewoon omdat ik vrees voor een nog verdere bureaucratisering, om niet te zeggen: sovjetisering, van onderzoek en onderzoeksprogrammering. Mijn idee is dat de verdeling van de altijd schaarse middelen voor onderzoek op onderhavig gebied in handen moet worden gelegd van de meewerkende voormannen van bovenbedoelde instituten in samenspraak met de directeurs van het WODC en andere relevante Haagse bureaus.³⁵ En die moeten op hun beurt hun eigen achterban maar organiseren.

33 Zie wat R. Merton en E. Barber hierover schrijven in het hiervoor al geciteerde boek *The travels and adventures of Serendipity* (p. 203: “He can create a suitable atmosphere for the making of accidental discoveries by giving his researchers, within broad limits, the autonomy to decide what is ‘interesting’ that is, to decide whether they will follow up an expected line of investigation or divert their energies to an unexpected one that arouses their scientific curiosity”).

34 Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *Kennis van criminaliteit*, Den Haag, 2003.

35 Zie de behartenswaardige anti-managementdingen die P. Borst heeft gezegd in “*Onderzoek is altijd belangrijker!*”; *verslag van de conferentie over de frustraties, dilemma's en uitdagingen van leidinggeven binnen universiteiten*, Den Haag, Stichting Sofokles, 2005 (p. 7-8).

In dit voorstel ligt als het ware besloten dat ik het criminologisch (relevant) onderzoek in Nederland niet in tweeën wil delen: een statelijk deel en een universitair deel, gescheiden door hoge muren. Dit zou dwaas zijn. Ik ben ervoor om samen te werken waar het nodig of wenselijk is. Voor stukken van het onderzoek te Tilburg en dat in Limburg-Zuid zou ik graag de steun hebben gehad van statistici van het WODC en het CBS. Zoals het voor de hand had gelegen dat het CPB had samengewerkt met universitaires bij de opzet van zijn onderzoek naar de impact van de verhoging van de politiesterkte op de evolutie van de (kleine) criminaliteit in Nederland. Dergelijke vormen van samenwerking kunnen heel goed een theoretische en methodologische verrijking van onderzoek bewerkstelligen en daardoor uitkomsten genereren die zowel in de wetenschap als in de samenleving op een ruimer draagvlak kunnen rekenen. En doordat zij meer wetenschap te bieden hebben, kunnen zij ook de overvloed aan rapporten en rapportjes helpen indammen en daarmee de onwetendheid verkleinen die zowel bij burgers als bij bestuurders – in de ruime zin van het woord – heerst.

Een opgave in Europees perspectief

Ik ben mij ervan bewust dat veel van wat ik zo-even naar voren heb gebracht, toekomstmuziek is en wellicht zelfs dit niet eens: doodse stilte. Om in elk geval dit laatste zoveel als mogelijk tegen te gaan, wil ik tot slot een voorstel doen dat óók alsnog enigermate de verwachting kan inlossen waarmee sommigen misschien naar deze voordracht zijn gekomen: van mij te horen wat wij weten en niet weten in de criminologie.

Dit voorstel komt erop neer om een kleine groep ervaren en belesen Nederlandse onderzoekers een geïntegreerde studie – niet wéér een bundel met losse stukken – te laten schrijven over wat wij weten (en dus ook niet weten) met betrekking, kort gezegd: (onder verwijzing naar de titel van het beroemde boekje van Cesare Beccaria, *Dei delitti et dellepene*), misdaad en straf, nu en in de toekomst. En dan vanzelfsprekend misdaad en straf in de ruime zin van het woord: van (de aanpak van) veelplegers tot (de bestrijding van) terrorisme. Om te beginnen in Nederland – ook al omdat er hier, in vergelijking met veel andere landen, nu eenmaal vreselijk veel onderzoeksmateriaal beschikbaar is. Nederlands is een rijk én een onderzoeksminded land.

Maar het ligt voor de hand om bij het maken van zo'n studie belangrijk buitenlands onderzoek en opmerkelijk buitenlands beleid niet te veronachtzamen. Hierom ook zou het aangewezen zijn om een selecte groep buitenlandse collega's als raadgevers bij het maken van zo'n studie te betrekken. En het spreekt evenzeer vanzelf dat niet kan worden voorbijgegaan aan de misdaadproblemen die zich grensoverschrijdend in Europa voordoen en aan de criminele politiek die in het raam van de Europese Unie en de Raad van Europa wordt gevoerd. Zodoende zou een dergelijk project niet alleen in

Nederland maar ook elders op dit continent de nodige weerklank kunnen krijgen.

Natuurlijk is een voorstel als dit voer voor sceptici. Tegen hen zou ik echter willen zeggen dat het niet alleen belangrijk is voor de – ook in Nederland vrij labiele – publieke discussie over onderwerpen als deze dat er een gezaghebbende en goed leesbare studie zou worden vervaardigd die een kloek referentiepunt in deze discussie kan vormen, maar dat een dergelijke studie ook een belangrijk baken kan vormen voor het beleid dat op de korte én de lange termijn moet worden gevoerd, in Nederland maar ook in Europa.

Mijn optimisme over een dergelijk initiatief gaat terug op de studie *The challenge of crime in a free society*, het schitterende rapport dat halverwege de jaren zestig in de Verenigde Staten werd geschreven door “the president’s commission on law enforcement and administration of justice” onder het voorzitterschap van N. Katzenbach.³⁶ Dit rapport – waaraan ook werd meegewerkt door vooraanstaande criminologen: D. Cressey, L. Ohlin, A. Blumstein, S. Chapman – heeft lange jaren een onmetelijke en onmeetbare invloed gehad op de formulering en de uitvoering van het politie- en justitiebeleid in de Verenigde Staten, op de bestrijding van alledaagse criminaliteit en georganiseerde misdaad in de Amerikaanse grootsteden en op de ontwikkeling van het criminologisch onderzoek in de States. Gelet op het belang van zowel de veiligheidsproblemen in Nederland en in Europa als van de mogelijkheden om ze nationaal en transnationaal op een adequate manier aan te pakken, is naar mijn vaste overtuiging de tijd gekomen om aan deze kant van de Atlantische Oceaan ook zo’n exercitie te doen. Waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat het Amerikaanse “rapport der rapporten” ook in Europa op bepaalde punten veel invloed heeft gehad. Voor wat betreft Nederland kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de opkomst van de wijkteampolitie-gedachte en de pro-activering van de opsporing ten aanzien van zware misdaad.³⁷ Een Europees rapport moet dan ook geen tegenhanger van het Amerikaanse voorbeeld worden, maar een evenwaardig vervolg erop.

36 De commissie werd ingesteld in 1965 en haar studie verscheen in 1967. Sinds 1968 werk ik met de pocketeditie die in dit jaar werd gepubliceerd door Avon Books te New York.

37 Dit kan men teruglezen in de afleveringen van het *Tijdschrift voor de Politie* op het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig.