

SAMENVATTING

Bij de bespreking van het PwC-rapport 'Doorlichting strafrechterketen' in de Tweede Kamer is door de heer Van den Berge (GroenLinks) opgemerkt dat effecten van preventie van criminaliteit niet terugkomen in de cijfermatige gegevens over rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding. Hierbij stelde hij de vraag of inzichtelijk gemaakt kan worden wat preventie daadwerkelijk oplevert. De minister van Justitie en Veiligheid heeft toegezegd te laten nagaan wat er over het onderwerp 'Wat levert preventie op?' in binnen- en buitenland aan betrekkelijk recent onderzoek (vijf tot tien jaar oud) voorhanden is.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval een literatuursynthese gedaan naar de effecten van criminaliteitspreventie. Het doel van het literatuuronderzoek is om op basis van sleutelpublicaties en overzichtsartikelen een beeld te schetsen van wat over de effecten van criminaliteitspreventie op kernthema's bekend is.

Probleemstelling

Om dit te onderzoeken hebben wij de volgende probleemstelling geformuleerd:

Welke conclusies kunnen op basis van bestaande (nationale en internationale) overzichtsartikelen of sleutelpublicaties getrokken worden over de effecten van preventie? Secundair aan deze probleemstelling is gekeken of er inzicht verkregen kan worden in de financiële kosten en baten van preventie.

Onderzoeksaanpak

De literatuursynthese is in drie fasen uitgevoerd. Als eerste stap is er in drie databases gezocht naar internationale meta-analyses en systematic reviews en zijn er gesprekken gevoerd met sleutelinformanten. Om dit onderzoek binnen de gestelde tijd uit te voeren hebben we ons bij het zoeken naar wetenschappelijke (internationale) publicaties moeten beperken tot publicaties tussen 2010-2020 en de zoektermen beperkt tot *crime* in combinatie met *systematic review* of *meta-analysis* en de zoektermen *prevention* of *reduction*. Dit leverde, na ontdebelling, 259 artikelen op. In een tweede stap is naar Nederlandse literatuur gezocht. Het invoeren van de zoekopdracht criminaliteitspreventie (en effect) in drie databases leverde na toepassing van de inclusiecriteria 65 artikelen op. Deze werden met de sneeuwbal methode nog aangevuld met 55 artikelen, waardoor het totaal aantal bestudeerde Nederlandse artikelen op 110 uitkomt.

In fase 3 hebben we het vervolgens het Nederlandse preventiebeleid bestudeerd. Hierbij hebben we gekeken naar de uitgaven aan criminaliteitspreventie in Nederland, de thema's waar het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), en de Nederlandse universiteiten met een vakgroep criminologie zich op richten. Dit leverde de volgende thema's op:

- HIC (met name: woninginbraken en overvallen);
- Veiligheid en zorg;
- Leefbaarheid/overlast in wijken (betrekken van burgers bij preventie);
- Vandalisme/vernieling in de openbare ruimte;
- Geweld en agressie (met name: huiselijk geweld en uitgaansgeweld);
- Cybercriminaliteit;
- Terugdringen van recidive;
- Georganiseerde criminaliteit.

Op basis van dit totaaloverzicht van 379 internationale en Nederlandse bronnen hebben we, gezien het brede onderwerp en de korte doorlooptijd, in overleg met de begeleidingscommissie vier thema's geselecteerd voor de verdiepende fase van deze studie. Op deze vier thema's zijn 89 artikelen verzameld.

Bevindingen vier thema's

We hebben voor vier thema's de uitkomsten van de aangetroffen internationale onderzoeken vertaald naar de Nederlandse beleidscontext. Deze vier thema's zijn: woninginbraken, betrekken van burgers bij preventie (met hierbinnen: jeugdcriminaliteit), uitgaansgeweld en georganiseerde criminaliteit.

Woninginbraak

Afgelopen decennia is met name in geïndustrialiseerde landen een daling ingezet van het aantal (woning)inbraken. In Nederland en Engeland lijkt deze daling sneller te gaan dan in sommige andere Europese landen. In Nederland is onder andere breed ingezet op inbraakwerende maatregelen aan woningen, maar ook op het veilig ontwerpen van de omgeving door onder meer het afsluiten van stegen en brandgangen. Uit meta-analyses blijkt dat deze maatregelen effectief zijn in het tegengaan van woninginbraak (Grove, 2011; Sidebottom e.a., 2018). Het Politiekeurmerk Veilig Wonen, waarbij ingezet wordt op extra beveiliging in en rondom de woning, resulteert in een afname van woninginbraken tot wel 78% ten opzichte van woningen zonder dit keurmerk (Nauta, 2004).

Daarnaast zijn er dadergerichte programma's die een bijdrage leveren aan de afname van criminaliteit waaronder het plegen van woninginbraak. De veelpleger aanpak, zoals de Top600 aanpak in Amsterdam, waarbij individuen intensief worden gemonitord en begeleid om recidive te voorkomen, resulteert in een afname van 7% tot 45% van het aantal woninginbraken door deze groep (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2018). Ook de ISD-maatregel voor zeer actieve veelplegers bleek een klein tot middelgroot effect op het voorkomen van recidive te hebben (Tollenaar en Van der Laan, 2012).

Betrekken van burgers bij preventie

Er is niet altijd een causaal verband te leggen tussen buurtpreventie en het dalen van criminaliteit. Criminaliteit daalt soms tijdelijk na de inzet van buurtpreventie (Lub, 2016). Volgens Lub (2016) kan buurtparticipatie goed werken indien het de politie van bruikbare informatie voorziet.

De bevindingen van Braga e.a. (2015) en van Gill e.a. (2014) suggereren op grond van systematische literatuurreviews dat politie, beleid en overheid bij criminaliteitspreventie, interventies dienen in te zetten die zijn gericht op een bredere gemeenschap, in plaats van te kiezen voor zerotolerantiemodellen die zich vooral richten op openbare orde verstoringen door onder meer dronken personen, luidruchtige jongeren en zwervers die door repressieve maatregelen, zoals aanhoudingen, dagvaardingen en andere wetshandavingsstrategieën van de straat worden geweerd.

Jongeren zouden verantwoordelijk zijn voor een (fors) deel van de overlast en criminaliteit in woonbuurten, met name vernielingen en vandalisme. De afgelopen jaren is de overlast van jongeren en de door jongeren gepleegde criminaliteit sterk gedaald. Verschillende onderzoeken tonen aan dat integrale en systeemgerichte programma's effectief lijken in het voorkomen van jeugdcriminaliteit (Manuel en Jorgenson, 2013; De Vries e.a., 2015). De systeemgerichte interventies blijken vooral effectief wanneer er sprake is van een

langere (minstens vier tot zes maanden) looptijd (Manuel en Jorgenson, 2013). Uit Nederlands onderzoek blijkt dat de politie en jongerenwerkers veelal inzetten op het creëren van een vertrouwensband met de jongeren door de inzet van jongerenwerkers of wijkagenten (Stokkom, 2007; Noorda en Veenbaas, 2006; De Vries, 2015). Over een dergelijke aanpak zijn weinig internationale studies aangetroffen.

Uitgaansgeweld

Uit de internationale literatuur blijkt een aantal succesvolle elementen naar voren te komen ter preventie van uitgaansgeweld. Een ervan is het trainen van barpersoneel op het herkennen van risicovolle situaties en de-escalerend optreden bij (dreigend) geweld (Safer bars aanpak Graham e.a., 2004; STAD project (Månsdotter en Rydberg, 2007), en Quigg e.a., 2017). Samen met het tegengaan van overmatige alcoholconsumptie zijn dit werkzame factoren van interventies (LJMU en WHO, 2009). Ook het snel en adequaat optreden van de politie als een situatie dreigt te escaleren blijkt een succesvolle manier om uitgaansgeweld te voorkomen en/of de zwaarte ervan te beperken. Belangrijk voor de effectiviteit is dat de politie-inzet niet ongericht is, maar specifiek op de grootste risico's (hotspot policing) wordt gericht (qua plaats, delict en tijd).

Nederlandse interventies bestaan voornamelijk uit het vastleggen van afspraken tussen gemeente, politie en horeca, in een uitgaansconvenant. De effectiviteit van het convenant als geheel is niet bewezen, wel zijn hierboven beschreven werkzame elementen als training van het barpersoneel en gerichte inzet van politie hierin opgenomen (Regioplan, 2016).

Georganiseerde criminaliteit

Op basis van de beschikbare evaluaties is het nauwelijks mogelijk om op basis van harde gegevens aan te tonen dat preventieve en repressieve maatregelen daadwerkelijk illegale activiteiten in omvang en ernst hebben verminderd. Ondanks dat zijn er wel degelijk concrete resultaten geboekt, bijvoorbeeld bij het ontnemen van crimineel vermogen, het terugdringen van vormen van drugssmokkel (bolletjesslikkers), het zichtbare deel van de drugsoverlast en drugsgelateerde criminaliteit (inclusief drugshandel) in wijken, maar in hoeverre de georganiseerde criminaliteit in zijn totaliteit hierdoor daadwerkelijk wordt geraakt is onduidelijk.

Bij hun illegale activiteiten maken criminelen gebruik van de logistieke, financiële, juridische en digitale infrastructuur. Met de diensten die in sommige sectoren worden aangeboden kunnen ook criminelen worden gefaciliteerd. Vermenging van onder- en bovenwereld krijgt met de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit steeds meer aandacht in Nederland. Het ontbreken van effectevaluaties is een algemeen probleem bij het nagaan van wat werkt bij het terugdringen van georganiseerde criminaliteit. Er is sprake van bestuurlijke - en beleidsinnovatie en tegelijkertijd een groot gebrek aan (effect)evaluaties. Bij preventie van georganiseerde criminaliteit is het noodzakelijk bij interventies en maatregelen vast te stellen welke verschillen er optreden tussen verwachte en waargenomen ontwikkelingen in de criminaliteit. Bij het ontbreken hiervan kan een noodzakelijke kennisoverdracht over succesvolle maatregelen naar andere locaties en vergelijkbare omstandigheden niet plaats vinden. Dit is niet alleen kenmerkend voor Nederland, maar is ook een conclusie die in een recente (internationale) systematische review wordt getrokken (Calderoni e.a. 2019).

Conclusie

Uit deze literatuursynthese komt naar voren dat met name situationele preventie maatregelen effectief zijn. Situationele preventie is dan ook een toegankelijke,

eenvoudige en vaak een relatief goedkope manier om criminaliteit te voorkomen. Preventieve maatregelen die primair zijn gericht op het modelleren van deze gelegenheidsstructuur, met het doel om criminele handelingen te bemoeilijken of te voorkomen, blijken het meest effectief. Uitgangspunt is dat omstandigheden zodanig worden aangepast dat de kans een misdrijf te plegen aanzienlijk wordt verkleind of zelfs geheel wordt weggenomen.

Lastiger wordt het wanneer er bij daders om recidive te voorkomen een gedragsverandering moet worden bereikt, maar ook daar zien we in de systematische reviews positieve ontwikkelingen. Met name preventieve systeemgerichte programma's voor jongeren waarbij naast criminaliteit ook overige problemen van jongeren in de aanpak worden betrokken, leveren bescheiden maar positieve effecten op. Dit lijkt ook te gelden voor de 'veelplegersaanpak', het voorkomen van recidive onder (verslaafde) veelplegers, maar hiervoor ontbreekt het aan effectstudies die een verband leggen tussen de gerapporteerde afname van recidive en de specifieke maatregel.

Meetbaarheid

Ondanks de goede voorbeelden die er wel degelijk zijn met name bij het meten van effecten van situationele vormen van preventie, zoals woninginbraak, en dadergerichte preventieprogramma's, is in veel systematische reviews en meta-evaluaties vastgesteld dat het meten van effecten niet goed of soms zelfs helemaal niet mogelijk is. In zijn algemeenheid is het lastig om te 'meten' wat zich – als gevolg van preventieve maatregelen – niet heeft voorgedaan, zeker als er geen goede nulmeting beschikbaar is. De problemen in onderliggende studies hebben met name betrekking op de opzet van het onderzoek die vaak onvoldoende sterk is, het ontbreken van een controlegroep, verschillen in definities tussen studies waardoor zij niet goed vergelijkbaar zijn en/of de onvoldoende kwaliteit of het zelfs niet beschikbaar zijn van cijfers voor het vaststellen van de effecten van preventie. Bij georganiseerde criminaliteit komt daar het verborgen karakter nog bij waardoor het zeer complex wordt om de effecten van preventieve maatregelen na te gaan. Ondanks de methodologische tekortkomingen leveren de vele onderzoeken naar de aard en ernst van georganiseerde criminaliteit een gesystematiseerd en uitgebreid kwalitatief beeld op. Het Nederlandse onderzoek wordt in internationale studies relatief vaak geciteerd. De onderzoeksbevindingen dragen sterk bij aan de kennis over georganiseerde criminaliteit die beleidsmakers nodig hebben om interventies te ontwikkelen die barrières opwerpen voor criminele markten.

Kosten en baten

Wanneer we naar de overheidsuitgaven aan preventie kijken dan wordt er met name geïnvesteerd in het voorkomen van diefstallen en inbraken. Van alle gepleegde misdrijven in Nederland bestaat ongeveer 80% uit vermogensmisdrijven. Van het totale bedrag van 6,8 miljard euro dat jaarlijks aan preventie wordt besteed, gaat meer dan de helft (56%) naar preventie van vermogensmisdrijven, en ruim een vijfde (22%) naar preventie van vernielingen en vandalisme.

Er zijn niet of nauwelijks studies aangetroffen naar de kosten en baten van criminaliteitspreventie. Een probleem bij het vaststellen van met name de kosten en baten van preventie is dat er doorgaans veel indirecte kosten en baten zijn. Daarnaast zijn er baten als toename van veiligheidsgevoelens of versterking van sociale cohesie, die lastig in een geldbedrag zijn te kwantificeren.