

Justitiële verkenningen

25e jrg., nr. 6, augustus 1999

Justitiële interventies: wat werkt?

Voorwoord

Na het zilveren jubileum van het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie) vorig jaar, bestaat nu ook *Justitiële verkenningen* 25 jaar. Tijd om de balans op te maken van een kwart eeuw justitieel beleid. Dat doen we aan de hand van een zeer Hollandse vraag: 'wat werkt?'

In de jaren zeventig toonden onderzoekers aan dat het ideaal van resocialisering onhaalbaar was, voor welke manier van begeleiden ook werd gekozen. Andere onderzoekers benadrukten dat 'blauw op straat' een te verwaarlozen invloed had op de stedelijke veiligheid, hoeveel agenten men ook zou laten surveilleren. Het defaitisme dat uit dergelijke bevindingen voortkwam - tot uitdrukking komend in het statement 'nothing works' - lijken we momenteel achter de rug te hebben. De desillusie over het feit dat de samenleving minder maakbaar is gebleken dan menigeeen hoopte, lijkt enigszins verwerkt te zijn. In ieder geval wordt er heden ten dage anders naar de problemen gekeken. Niet dat er sprake is van ongebreideld optimisme, veeleer van neo-realisme.

In de wetenschap dat het globale justitiële beleid slechts een beperkte invloed kan hebben op het beteugelen van de criminaliteit, wordt het accent gelegd op de vraag welk type van concrete, justitiële interventies de samenleving relatief gezien het meest opleveren. Meer en meer wordt ingezien dat het criminaliteitsprobleem zo complex is dat voor elke context specifieke strategieën ontwikkeld moeten worden. Problemen als witwassen, verslaving en spijbelen behoeven alle een specifieke aanpak.

Over deze problematiek handelde het jubileumcongres van *Justitiële verkenningen*, getiteld 'Justitiële interventies: wat werkt?' dat op 9 september 1999 te Ede werd gehouden. Het congres had zowel een theoretisch als een praktisch gedeelte. De sprekers die de meer theoretische beschouwingen voor hun rekening namen, gingen onder andere in op de volgende vragen: in hoeverre draagt wetenschappelijk onderzoek bij aan effectief justitieel beleid? Welke criminologische inzichten en theorieën kunnen ons verder helpen? Raken we in een complexe samenleving meer en meer aangewezen op lokale vormen van sturing? In het praktische gedeelte ging de aandacht uit naar specifieke, veelbelovende justitiële interventies die op geheel verschillende justitiële werkvelden worden beproefd, van de aanpak van jeugdcriminaliteit tot het vergroten van de kwaliteit van wetgeving. De referaten van de sprekers - voor het merendeel verbonden aan het WODC -, alsmede de feestelijke toespraak van secretaris-generaal H. Borghouts, zijn in dit nummer opgenomen.

Het theoretische gedeelte, dat vier bijdragen telt, wordt geopend door prof. H.G. van de Bunt, hoofd van het WODC. Hij constateert dat wetenschappelijke kennis voortaan een prominente rol speelt in de evaluatie - en bijgevolg ook de bepaling -

van het criminaliteitsbeleid. De verwachtingen van beleidsfunctionarissen zijn hooggespannen, terwijl de verleiding groot is concrete recepten voor criminaliteitsbestrijding te geven. Van de Bunt gaat nader in op de gevaren daarvan. Zo bestaat het risico dat een specifiek probleem als vrouwenmishandeling wordt gereduceerd tot een effectiviteitsvraag. Volgens de auteur zijn beleidsfunctionarissen niet gebaat met kant en klare recepten. Wetenschap staat hen niet ten dienste door een oplossingsrichting dwingend voor te schrijven maar door hen goed onderbouwde keuzemogelijkheden te presenteren. Een andere taak bestaat uit het kritiseren van de aannames van een nieuwe wet of beleidsproject. Zijn de te verwachten effecten ervan niet realistisch verwoord, dan is dat beleid niet onderzoekbaar. Kortom, wetenschap die niet direct toepasbaar is, kan toch heel bruikbaar kan zijn.

Prof. G.J.N. Bruinsma wijst er in zijn bijdrage op dat criminaliteitsproblemen tegenwoordig op een realistische manier worden benaderd. Daarbij staat de 'wat werkt?'-vraag voorop. Om die vraag te beantwoorden moeten volgens de auteur verschillende soorten criminologische kennis worden onderscheiden: kennis over de aard van misdaad, de oorzaken van misdaad en hoe met misdaad wordt omgegaan. Hoewel de criminologische wetenschap geen regels voor kennistoepassing kan geven zoals de natuurwetenschappen dat kunnen, zijn er op concrete gebieden zoals recidive, vroegere interventies in het gezin en effectiviteit van sancties, onderzoeksresultaten voorhanden die met vrucht kunnen worden gebruikt. Bruinsma heeft de indruk dat deze kennis in het justitiële veld onderbenut wordt. Niettemin verwacht hij dat criminologen en praktijkmensen elkaar in de toekomst meer zullen vinden in strategische analyses zoals riskmanagement.

De bestuurskundige prof. P.H.A. Frissen beklemtoont in zijn bijdrage dat in de meeste beleidsvelden zelden kan worden vastgesteld of de daadwerkelijk opgetreden veranderingen zijn te herleiden tot het gevoerde beleid. Men kan wel met justitiële interventies in de slag gaan, maar men dient zich dan wel bewust te zijn van de complexiteit van het justitiële beleidsdomein en de inherente spanningen daarbinnen. Frissen schetst de contouren van een flexibele sturingsconceptie waardoor men enige indicaties krijgt voor de werking van interventies, en ook voor de onvermijdelijke dilemma's. Hij pleit ervoor een 'netwerk van relatief onafhankelijke actoren' te versterken die de justitiële interventies ontwikkelen en uitvoeren. In deze lokale netwerken groeit het leervermogen en krijgen gemeenschappelijke definities van belangen en problemen gestalte. Juist deze gedeelde percepties acht Frissen van belang voor de effectiviteit van justitiële interventies.

B.A.M. van Stokkom vestigt in zijn bijdrage de aandacht op de Nieuwe Richting, een denkschool die rond de eeuwwisseling de effectiviteit van de strafrechtelijke praktijk trachtte te vergroten. Hij acht het doelgerichte denken van de Nieuwe Richting – waarvoor een op de specifieke dader toegesneden straf kenmerkend is (maatwerk) – een aantrekkelijke vorm van pragmatisme. Dat pragmatisme valt uiteen in een zachte en harde aanpak van misdadigers. De auteur betoogt dat dit tweesporenbeleid in veel opzichten maatgevend is geworden voor de Nederlandse strafrechtelijke praktijk (bij voorbeeld enerzijds voorwaardelijke vrijheidsstraffen, anderzijds terbeschikkingstelling). Maar hij signaleert ook dat het op de Nieuwe Richting geënte pragmatisme heden ten dage onder druk staat. Enerzijds lijkt een punitieve gezindheid aan kracht te winnen waardoor vrijheidsstraffen over de hele linie zwaarder zijn geworden, ongeacht de concrete kenmerken van het delict en de persoon van de dader. Een andere tendens waardoor de aandacht voor de specificiteit van delict en delinquent dreigt te verslappen, is de opkomst van een bedrijfsmatig justitieel denken dat vooral oog heeft voor rendement en uniforme

producten.

De resterende bijdragen zijn alle gewijd aan concrete justitiële interventies en projecten. M.W. Bol gaat in haar bijdrage na hoe de aanpak van zeer jeugdige delictplegers kan worden verbeterd. Dat doet ze aan de hand van het zogenaamde Stop-project dat bestemd is voor kinderen tot twaalf jaar, de leeftijdsgroep die niet strafrechtelijk vervolgd kan worden. Het project beoogt de delictplegers in deze groep van 'twaalf-minners' effectief aan te pakken. Bol vraagt zich af of de Stopreactie in zijn huidige vorm – gericht op het stimuleren van opvoedende taken, als aanvulling op het handelen van ouders – wel een geschikt middel is om adequaat te reageren op delinquent gedrag. Omdat het strafkarakter van de Stop-reactie ontkend wordt, kan volgens Bol het ongewenste gedrag onvoldoende tot staan worden gebracht. Bovendien, als de aanleiding voor het politiecontact een delict is, heeft de politie in beginsel een legitieme reden om zonder instemming van de ouders in te grijpen. De auteur gaat kritisch in op de richtlijnen van de Stop-reactie en staat uitvoerig stil bij de te verwachten effectiviteit van de strafdreiging.

Vervolgens bespreekt K. Swierstra de kansen en mogelijkheden van het wetsvoorstel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). De SOV is bestemd voor de groep langdurig harddrugverslaafden (ongeveer zesduizend personen) die veelvuldig blijft recidiveren en een disproportioneel groot aantal delicten voor zijn rekening neemt. De SOV maakt een vrijheidsbeneming van maximaal twee jaar mogelijk voor een relatief licht misdrijf, gekoppeld aan een streng begeleid programma van integratie in de samenleving. De SOV is een justitiële maatregel en lijkt als zodanig op de tbs. De combinatie van gedragsproblematiek, de hoge recidive en de noodzaak van beveiliging van de samenleving legitimeert de gedwongen opname en behandeling. Swierstra verwacht dat het incapacitatie-effect van de SOV vruchten zal afwerpen: louter als effect van twee jaar opsluiting zouden per dader zeven geregistreerde misdrijven worden voorkomen. Verder verwacht hij dat de SOV de criminele carrièrecurve van de harddrugverslaafden kan aftoppen. Dat dient wel in de juiste fase van hun loopbaan te geschieden, dus niet in hun tiener- en twenjaren want dan vallen ze na afloop van het programma vrijwel zeker terug in hun oude gedragspatroon.

O. Etman, prof. C.D. van der Vijver en F. Luykx constateren in hun artikel dat de lokale veiligheidszorg de laatste jaren fors is opgeleefd. Ze bespreken een aantal belangrijke aspecten van deze wijkgebonden veiligheidszorg, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar politiezorg en justitie in de buurt. Ook wordt aandacht besteed aan criminaliteitskaarten die het gebiedsgebonden en probleemgericht werken kunnen ondersteunen. Volgens de auteurs is de lokale veiligheidszorg van groot belang omdat de veiligheidsgevoelens onder burgers erdoor toenemen. Burgers stellen een politie en justitie op prijs die beschikbaar, bereikbaar en zichtbaar is. Tenslotte schetsen de auteurs enkele dilemma's die naar verwachting zullen optreden als gevolg van een verdere ontwikkeling van de wijkgebonden aanpak. Een van die dilemma's is dat de welzijnsproblematiek van de meest kwetsbare groepen in de buurten vermoedelijk zal wijken voor de veiligheidsproblematiek.

Vervolgens komt de vraag aan bod wat wel en niet werkt bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Volgens E.R. Kleemans en M. Kruissink kunnen twee recent verschenen WODC-rapporten - *Georganiseerde criminaliteit in Nederland* en *Infiltratie in het recht en in de praktijk* - enig licht werpen op deze moeilijk te beantwoorden vraag. Uit het eerste onderzoek blijkt onder andere dat daders veelal samenwerken in flexibele netwerken maar dat die samenwerkingsverbanden zich niet altijd goed weten af te schermen. De conclusie van het tweede onderzoek luidt

dat infiltratie in veel gevallen niet het beoogde resultaat opleverde. Vervolgens gaan de auteurs na hoe de aanpak verbeterd kan worden. Ze menen dat de recherchestrategie van 'lange halen' (inbeslagnemingen en arrestaties zo lang mogelijk uitstellen om uiteindelijk met een grote klap de heel criminele organisatie 'knock-out' te slaan) onvoldoende rekening houdt met de fluïde en flexibele aard van criminele netwerken (wisselende samenstelling; snelle vervanging van personen). Wellicht is het beter in te zetten op een reeks van 'korte klappen': relatief kleine inbeslagnames blijken criminele netwerken uit evenwicht te brengen omdat het onderlinge wantrouwen wordt versterkt.

Tenslotte gaan W.M. de Jongste en E. Niemeijer na of het omvangrijke beleidsprogramma Marktwerking, Dereguring en Wetgevingskwaliteit de verbeteringen heeft gebracht die beoogd werden. De bedoeling van het programma is om zowel marktwerking als wetgeving te moderniseren door concurrentiebeperkende regels zoveel mogelijk af te schaffen. De auteurs gaan nader in op een tweetal projecten, te weten de regelgeving inzake de advocatuur en het Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer. De vraag of het MDW-programma succesvol is geweest achten de auteurs moeilijk te beantwoorden. Een moeilijkheid is dat de doeleinden niet duidelijk zijn omschreven (zie de opmerkingen daarover van Van de Bunt). Zo is onduidelijk wat bedoeld wordt met 'meer marktwerking'. Ook is er sprake van inconsistentie: veel regels staan marktwerking niet in de weg, maar zijn daarvoor juist noodzakelijk. Niettemin zijn er enkele veranderingen opgetreden: winkels zijn langer open en juristen mogen tegenwoordig procederen. De grote winst van de MDW-operatie lijkt echter te zitten in de bevordering van wetgevingskwaliteit. Volgens de auteurs zijn er goede resultaten behaald op het punt van vereenvoudiging en actualisering van regelgeving, harmonisatie en betere handhaafbaarheid.