

8 | 13

Justitiële verkenningen

Kijken naar Amerika

Verschijnt 8 maal per jaar • jaargang 39 • december

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Lemma uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. A.G. Donker
prof. dr. H. Elffers
dr. B. van Gestel
dr. R.P.W. Jennissen
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
mr. dr. P.A.M. Verrest

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: infojv@minvenj.nl. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Lemma uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 144 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plus-

abonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.boomlemmatijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom Lemma uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@boomlemma.nl
website www.boomlemma.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

©Patrick Andrade/The New York Times

Een nieuwe lichter rekruten van de New York Police bijeen voor de ceremoniële beëdiging.

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord	5
<i>M.B. Schuilenburg</i> De criminaliteitsdaling in New York. Over de zin en onzin van veiligheidsbeleid	9
<i>V. Lub</i> The product of design. Veiligheidsbeleid op Amerikaanse leest geschoeid	23
<i>R. van Swaaningen</i> Waarom kijken wij eigenlijk naar Amerika?	37
<i>I. Haen Marshall</i> Pot, crack en Obama's 'third way'. Liberalisering van drugsbeleid in de Verenigde Staten?	52
<i>M. Bachmann, P. Kinkade en B. Smith-Bachmann</i> Een ommekeer in de Amerikaanse strafrechtpleging? De inzet van alternatieve rechtspraakprogramma's ter bestrijding van overbevolkte gevangenissen in Texas	72
<i>P. Kruize</i> Blik naar het Noorden? Een kenschets van het justitiële beleid in Scandinavië	88
Summaries	101
Internetsites	104
Congresagenda	106
WODC: website en rapporten	110

Voorwoord

De Verenigde Staten zijn sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog op tal van terreinen toonaangevend. Of het nu gaat om film, muziek, kunst, wetenschap of informatisering, uit Amerika komen – niet exclusief maar wel vaak – de nieuwe ideeën en ontdekkingen. Deze voorbeeldfunctie zien we ook op het terrein van sociale veiligheid en grootstedelijke problematiek. Dat geldt althans zeker voor Nederland. In het afgelopen decennium reisden tal van politici, ambtenaren, burgemeesters en politiefunctionarissen naar de VS om te leren van de ervaringen van hun collega's met de aanpak van criminaliteit en overlast. In het bijzonder de stad New York was een geliefde bestemming vanwege de opmerkelijke successen die daar zijn geboekt bij het terugdringen van criminaliteit en onveiligheid. De uitgangspunten van dit veiligheidsbeleid, samengebald in – wetenschappelijk onderbouwde, maar ook omstreden – concepten als 'zero tolerance', 'fixing broken windows' en 'intelligence led policing', werden al gauw populair onder Nederlandse beleidsmakers. Een mooi staaltje van 'hoe beleid reist'. Een vraag die echter blijft hangen, is of de Amerikaanse aanpak van criminaliteit en onveiligheid wel zo geschikt is voor een land als Nederland. Zoals auteur Ineke Haen Marshall in dit themanummer schetst, springen vooral de enorme verschillen tussen de twee landen in het oog. De VS zijn tweehonderd keer groter dan Nederland en tellen twintig keer zoveel inwoners. Het land kent een federaal stelsel met vijftig staten en vele honderden gemeenten en *counties*, die allemaal hun eigen wetten en – soms ook – politie, rechtbanken en gevangenissen hebben. De invloed van burgers op het bestuur is veel groter en directer. Niet alleen burgemeesters worden direct gekozen, maar (vaak) ook sheriffs, rechters en aanklagers. Auteur René van Swaaningen wijst er bovendien op dat de VS nu juist op het punt van veiligheid en justitie niet bepaald een lichtend voorbeeld zijn met hun grote sociale ongelijkheid, draconische straffen, een disproportioneel groot aantal gedetineerden uit etnische minderheidsgroepen en uitpuilende gevangenissen.

Een andere vraag die opkomt, is wat er eigenlijk gebeurt met de uit Amerika overgenomen beleidsconcepten als 'zero tolerance'. Vinden deze daadwerkelijk een toepassing in het veiligheidsbeleid en zo ja, hoe dan? Of blijft het bij retoriek van politici en de politieleiding?

Los van deze vragen wordt in dit themanummer ook aandacht besteed aan enkele actuele ontwikkelingen op justitieel terrein in de Verenigde Staten, in het bijzonder aan het liberaler wordende drugsbeleid en de toenemende populariteit van behandeling in plaats van straf voor bepaalde categorieën delictplegers. Beide ontwikkelingen zijn in Nederlandse ogen misschien niet zo bijzonder, maar zijn dat wel degelijk in de Amerikaanse context.

Alvorens in te gaan op de hierboven gestelde vragen wordt in het openingsartikel eerst de spectaculaire criminaliteitsdaling in New York beschreven door Marc Schuilenburg. Hij doet dit aan de hand van het spraakmakende boek *The city that became safe* van de Amerikaanse criminoloog Franklin E. Zimring. Aan de orde komen de prestaties van New York met betrekking tot de aanpak van verschillende vormen van criminaliteit, evenals de belangrijkste verklaringen die wel en die niet een antwoord kunnen geven op de vraag waarom New York zo'n succesverhaal is. Voorts wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het beleid in New York daadwerkelijk is overgenomen en wordt toegepast in Nederland. Tot slot worden de consequenties van de lessen uit New York geschetst voor de aanpak van criminaliteit en overlast in Nederlandse steden.

Vasco Lub gaat vervolgens meer gedetailleerd in op twee vormen van sociale interventies die uit Amerika zijn overgewaaid naar Nederland: burgerinspraak op het terrein van veiligheid en vrijwillige burgerwachten. De auteur behandelt de belangrijkste kenmerken van deze interventievormen en de aannames achter hun implementatie en verspreiding. Ook kijkt hij wat Amerikaans en Nederlands onderzoek naar de effecten van deze interventies heeft opgeleverd en stelt hij de vraag of wetenschappelijke resultaten uit de Verenigde Staten toepasbaar zijn in Nederland. Hij concludeert dat Amerikaans onderzoek goed te gebruiken is als toetsingskader of onderbouwing voor Nederlandse beleidsontwerpen, mits die kennis ter nuancering en contextualisering wordt aangevuld met Nederlandse inzichten.

Hierna stelt René van Swaaningen de vraag aan de orde waarom Nederlandse beleidsmakers de neiging hebben om recepten voor de bestrijding van criminaliteit en overlast uit de Verenigde Staten te halen en niet uit andere Europese landen die veel beter vergelijkbaar zijn met Nederland. Als verklaring noemt de auteur de populariteit van neoliberale oplossingen in het algemeen, die nu eenmaal vaak afkomstig zijn uit de VS of het Verenigd Koninkrijk. Bovendien lijkt er sprake

van een emotionele historische band die ontstaan is in de tijd dat New York nog New Amsterdam heette, terwijl de rol van de Amerikanen bij de bevrijding van het nazisme ook nog steeds een factor van betekenis lijkt te zijn. Al met al stemt Nederland – soms schoorvoetend – in met de rol van de VS als politiemans van de wereld en heerst het onuitgesproken geloof dat groter ook beter is. De auteur plaatst kanttekeningen bij de (klakkeloze) overname van veiligheidsbeleid uit andere landen en behandelt de belangrijkste lessen uit de vergelijkende criminologie op dit punt.

Enkele recente ontwikkelingen op justitieel terrein in de Verenigde Staten komen vervolgens in twee artikelen aan bod. Beide verhandelingen laten zien dat het zeer punitieve strafrechtelijke beleid in de VS zijn langste tijd lijkt te hebben gehad. Voorts wordt duidelijk dat beleid niet alleen van west naar oost reist, maar toch ook in omgekeerde richting.

Eerst schetst Ineke Haen Marshall hoe de *war on drugs* langzamerhand zijn scherpe kantjes heeft verloren. In veel Amerikaanse staten wordt het gebruik van marihuana gedoogd, terwijl in twee daarvan – Colorado en Washington – het nu zelfs gelegaliseerd is. Tegelijkertijd blijft op federaal niveau de strafbaarheid van marihuana-gebruik intact. Toch is ook daar een trend te zien richting liberalisering, tot uiting komend in de recente verlaging van straffen voor het bezit van crack. De auteur noemt twee belangrijke drijvende krachten achter deze trend: de onevenredige invloed van de punitieve drugswetgeving op etnische minderheidsgroeperingen en de onhoudbaar hoge kosten van het strafrechtelijk systeem.

Ook Michael Bachmann, Patrick Kinkade en Brittany Smith Bachmann zien de explosief gestegen kosten van strafvervolgning en detentie, evenals de problemen door overbevolkte gevangenissen, als een belangrijke verklaring voor de veranderingen die gaande zijn. De auteurs beschrijven één zo'n verandering: de opkomst van zogeheten *Specialty Courts*. Dit zijn rechtbanken die zich bezighouden met speciale doelgroepen van wetsovertreders, zoals drugsgebruikers, dronken automobilisten, oorlogsveteranen, mensen met psychiatrische problemen, betrokkenen bij huiselijk geweld en prostituees. In samenspraak met hulpverleners en deskundigen op de genoemde terreinen bieden deze rechtbanken strafvonnisvervangende programma's aan, die zijn ontworpen om herintegratie te stimuleren, in plaats van in te zetten op incapacitatie en bestraffing. Bij een succesvolle afronding van het

programma wordt het (uitgestelde) vonnis niet gevelde en blijft een strafblad achterwege. De auteurs hebben dergelijke programma's in één district van Texas onderzocht op effectiviteit en doen daarvan verslag. Zij concluderen dat de recidive onder diegenen die de programma's volgden, beduidend lager ligt dan onder een controlegroep van delictplegers die een standaardvonnis kregen. Als de praktijk van de specialty courts meer toepassing vindt, zou dit de druk op het justitieel systeem kunnen verlichten en kunnen bijdragen aan minder volle gevangenissen.

We besluiten dit Amerikanummer met een artikel over Scandinavië van Peter Kruize. Zoals meerdere auteurs al opmerken, zijn deze landen in veel opzichten goed vergelijkbaar met Nederland en ligt het voor de hand om te veronderstellen dat hun sociale veiligheids- en rechtshandhavingsbeleid een inspiratiebron kan zijn. Daarnaast is het interessant na te gaan in hoeverre de Scandinavische landen geneigd zijn om Amerikaans beleid over te nemen. Kruize stelt dat ook in Scandinavië een punitieve tendens waar te nemen is en dat Angelsaksische 'oplossingen' er aandacht krijgen. Tegelijkertijd is de detentiegraad stabiel gebleven en zijn de recidivepercentages onveranderd lager dan in andere Europese landen. Aan de hand van enkele concrete voorbeelden betoogt de auteur dat Nederlandse beleidsmakers weliswaar de blik ook wel eens noordwaarts richten, maar dat zij nog meer dan nu het geval is zouden kunnen profiteren van de inzichten uit Scandinavisch wetenschappelijk onderzoek en beleid.

Marc Schuilenburg
Marit Scheepmaker*

* Dr. mr. Marc Schuilenburg is verbonden aan de afdeling Criminologie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is tevens redactieraadlid van *Justitiële verkenningen*. Mr. drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

De criminaliteitsdaling in New York

Over de zin en onzin van veiligheidsbeleid

*M.B. Schuilenburg**

In februari 2005 brengen de Nederlandse ministers van Binnenlandse Zaken en Bestuurlijke Vernieuwing een werkbezoek aan de Verenigde Staten. Ze doen dat in het gezelschap van vijf burgemeesters, onder wie Job Cohen van Amsterdam, Ivo Opstelten van Rotterdam en Gerd Leers van Maastricht. Het doel van de reis is te leren van de ervaringen van hun collega's in Chicago en New York met betrekking tot de grootstedelijke problematiek en de manier waarop aan de overkant van de oceaan criminaliteit en overlast worden aangepakt. Vooral New York staat op dat moment bekend om de indrukwekkende wijze waarop in die stad de veiligheid is verbeterd. Onder leiding van Rudy Giuliani, burgemeester van 1994 tot 2001, en politiecommissaris William Bratton is een harde aanpak ingezet, waarbij gebruik wordt gemaakt van instrumenten en concepten die klinkende namen hebben als 'zero tolerance', 'fixing broken windows' en 'intelligence-led policing'. Dit alles zou hebben geleid tot een daling van de criminaliteit die haar gelijke niet kent in de moderne westerse geschiedenis.

Bijna tien jaar na het werkbezoek van de Nederlandse bewindslieden en burgemeesters aan de Verenigde Staten kan een voorzichtige balans worden opgemaakt van de aanpak van criminaliteit en overlast in New York en de manier waarop in Nederland ideeën uit de Verenigde Staten zijn overgenomen en hier worden toegepast. De vraag die in dit artikel daarom wordt gesteld, is wat doorslaggevend is geweest voor de opvallende criminaliteitsdaling in New York en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor het Nederlandse veiligheidsbeleid. Een antwoord op deze vraag wordt gezocht in het onlangs verschenen boek *The city that became safe* (2012) van Franklin Zimring,

* Dr. mr. Marc Schuilenburg is verbonden aan de afdeling Criminologie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

hoogleraar criminologie aan de universiteit van Californië, Berkeley. Zimring doet hierin uitgebreid verslag van zijn onderzoek naar de belangrijkste oorzaken en achtergronden van de criminaliteitsdaling in New York in de periode 1990-2009 en ontkracht hierbij verschillende aannames van beleid over wat wel en wat niet werkt in de bestrijding van onveiligheid.¹

Dit artikel beschrijft de criminaliteitsdaling in New York en de 'lessons learned' in vijf stappen. Allereerst wordt gekeken naar de prestaties van New York met betrekking tot de aanpak van verschillende vormen van criminaliteit. Daarna wordt ingegaan op de belangrijkste verklaringen die wel en die niet een antwoord kunnen geven op de vraag waarom New York zo'n succesverhaal is. Vervolgens wordt aan de orde gesteld in hoeverre het beleid in New York daadwerkelijk is overgenomen en wordt toegepast in Nederland. Tot slot worden de consequenties van de lessen uit New York geschetst voor de aanpak van criminaliteit en overlast in Nederlandse steden.

Eerst de cijfers

Zimring opent *The city that became safe* met de vaststelling dat aan het begin van de jaren negentig er in de gehele Verenigde Staten een forse daling is van de geregistreerde criminaliteit. Zo dalen de aantallen autodiefstallen met 37%, verkrachtingen met 41% en inbraken met 41%. Algemeen wordt aangenomen dat dit de sterkste daling van criminaliteit is in de twintigste eeuw. Deze daling volgt op een lange periode van stijging sinds de jaren zestig. Hoe indrukwekkend deze cijfers ook mogen zijn, New York neemt in dit alles een bijzondere positie in. Vergelijk de cijfers van de New York City Police Department (NYPD) tussen 1990 en 2009 met die van andere steden. In tegenstelling tot andere Amerikaanse steden blijft de criminaliteit in New York ook dalen na 2000. Bovendien is dat niet met gemiddeld 40%, maar

1 Alternatieve – en nog steeds zeer populaire – verklaringen voor de criminaliteitsdaling in New York, bijvoorbeeld het verwijderen van lood uit benzine (Reyes 2007) en de legalisering van abortus (Levitt & Dubner 2005), komen in dit artikel niet aan bod. Zo stellen de economen Steven Levitt en Stephen Dubner in *Freakonomics* (2005) dat als gevolg van de legalisering van abortus aan het begin van de jaren zeventig minder ongewenste kinderen worden geboren van ouders die gevoeliger zijn voor een criminele carrière, vooral gezinnen van arme, ongetrouwde tienermoeders, waardoor ook de criminaliteit zou zijn afgenomen (zie voor een kritiek op de deductieve logica van Levitt en Dubner: Hammond & Wellington 2013, p. 41-42).

met betrekking tot moord, overval en inbraak zelfs met 80%. De diefstal van auto's neemt nog spectaculairder af, liefst met 94%. Ook in vergelijking met buitenlandse steden als Toronto, Montreal, Sydney en Londen laat New York bij delicten als inbraak en autodiefstal veel betere cijfers zien. Alleen het aantal moorden is in New York hoger dan in deze steden (2012, p. 44-45).

Drie zaken vallen in het bijzonder op. Allereerst is er de omvang van de criminaliteitsdaling in New York. Zimring heeft hiervoor zeven typen van criminaliteit bekeken: moord (*homicide*), verkrachting (*rape*), diefstal met geweld (*robbery*), mishandeling (*assault*), inbraak (*burglary*), autodiefstal (*auto theft*) en diefstal (*theft*). Met betrekking tot elk van deze delicten vindt er een drastische afname plaats die, zoals Zimring terecht opmerkt, niemand in en buiten de criminologie ooit voor mogelijk had gehouden. Zo daalt het aantal moorden met 82%. Het aantal verkrachtingen neemt af met 77%. Daarnaast is er, wat Zimring noemt, de breedte van de daling (*breadth of the drop*). Het gaat hierbij om zowel het type criminaliteit als de ruimtelijke spreiding van de criminaliteitsdaling. Vanaf de jaren negentig nemen volledig verschillende strafrechtelijke delicten sterk in aantal af, van verkrachting en autodiefstal tot moord en inbraak. Tegelijkertijd voltrekt die daling zich in alle delen van New York. Het welvarende Manhattan staat hierin niet alleen. Ook in buurten met een uitgesproken negatief imago, zoals The Bronx – een deel van New York dat groter is dan Dallas en Detroit –, vindt grotendeels dezelfde ontwikkeling plaats. Tot slot, en dat is het derde opvallende punt, gaat het om een zeer lange periode waarin de daling zich voltrekt. Terwijl in de Verenigde Staten de daling tot stilstand komt in 2000, na een periode van tien jaar, zet de daling van criminaliteit zich in New York ook in het volgende decennium door en doet dat op alle zeven hiervoor genoemde typen criminaliteit. Alleen Los Angeles, zo schrijft Zimring (2012, p. 18), houdt in dat opzicht enigszins gelijke tred met New York.

Voordat een antwoord kan worden gegeven op de oorzaken van deze ontwikkeling, moeten twee kanttekeningen worden gemaakt bij het succesverhaal van New York. Zo zijn er twijfels over de officiële criminaliteitsstatistieken van de NYPD. Op basis van een uitgebreide survey en interviews met (gepensioneerde) agenten en leidinggevenden van het politiekorps oordelen de criminologen John Eterno en Eli Silverman in hun boek *The crime numbers game* (2012) dat er waarschijnlijk sprake is van manipulatie van de cijfers. Vanuit de leiding van de

NYPD zijn opdrachten gegeven om klachten van burgers niet te rapporteren, met als doel de statistieken er beter uit te laten zien. Een geïnterviewde agent vertelt: 'My job is to make sure we don't take a hit on a number unless we have to' (2012, p. 23). Daarnaast vindt sinds het begin van de jaren negentig in bijna alle grote steden van de Verenigde Staten een dramatische afname van criminaliteit plaats. Er is sprake van een nationale trend – en New York maakt hiervan deel uit. Zo hebben Los Angeles, Chicago, San Diego, Dallas en Houston in 2009 te maken met bijna 50% minder criminaliteit dan in 1990. In Los Angeles, Chicago en Dallas zet de daling ook door na 2000. Andere steden, zoals Detroit en San Antonio, laten een wisselend beeld zien afhankelijk van het type criminaliteit. In San Antonio stijgt bijvoorbeeld het aantal verkrachtingen tussen 2000 en 2009 met 15%. In San Jose neemt het aantal autodiefstallen in dezelfde periode toe met 93%.

Wat is het niet ...

Zonder meer is New York sinds 1990 veel veiliger geworden en uitgegroeid tot een van de prettigste steden in de Verenigde Staten om in te wonen of naartoe op vakantie te gaan. Maar wat ligt hieraan ten grondslag? Welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven? Aan de hand van politiestatistieken en bevolkingsonderzoeken, maar ook door gebruik te maken van verzekeringsrapporten en slachtofferenquêtes hanteert Zimring een, wat hij noemt, 'proces van eliminatie' (2012, p. 132) met betrekking tot fysieke, economische en sociale verklaringen die in dit alles een doorslaggevende rol zouden kunnen hebben gespeeld.² Dit betekent dat hij controleert of met betrekking tot elk van deze factoren zich ingrijpende wijzigingen hebben voorgedaan in de infrastructuur van de stad. Een sterke vergrijzing van de bevolking van New York zou bijvoorbeeld deels kunnen verklaren waarom de criminaliteit zo sterk is afgenomen. Zo weten we uit politiestatistie-

2 Opvallend genoeg betreft Zimring weinig tot geen culturele verklaringen in zijn analyse van de criminaliteitsdaling in New York, terwijl toch mag worden verwacht dat ze er een belangrijke bijdrage aan hebben geleverd. Zo stelt David Garland in een interview het volgende: 'Miljoenen huishoudens in Engeland en de Verenigde Staten hebben de afgelopen decennia een vorm van risicomanagement aangeleerd. Honderdduizenden bedrijven in Engeland en de Verenigde Staten hebben zich een vorm van criminaliteitscontrole eigen gemaakt. Die aanpassingen zijn volgens mij, in tegenstelling tot politieke aanspraken, de werkelijke oorzaak van de huidige daling van criminaliteit' (Schuilenburg 2013; zie ook Garland 2001, p. 161-163).

ken en criminologische literatuur dat vooral jongeren criminaliteit plegen en overlast veroorzaken.

Om te beginnen gaat Zimring na in hoeverre er op stedelijk gebied grote veranderingen in New York zijn opgetreden die deels verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de daling van criminaliteit en overlast. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan initiatieven van stedelijke vernieuwing, bijvoorbeeld de introductie van *Business Improvement Districts*. Ondernemers en vastgoedeigenaren bieden in deze gebieden collectieve diensten aan als het inhuren van private beveiligingsbedrijven, schoonmaakploegen en ander personeel dat het gebied veilig en schoon houdt (Vindevogel 2005; Schuilenburg 2012). Door het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken aan private partijen zou de criminaliteit adequater kunnen worden aangepakt. Daarnaast betreft Zimring economische en sociale verklaringen in zijn verklaring van de daling van criminaliteit. Aanwijzingen hiervoor zouden kunnen worden gevonden in een veranderde bevolkingssamenstelling, bijvoorbeeld een andere etnische samenstelling, of in een sterke stijging van zowel de werkgelegenheid als het gemiddelde inkomen van de New Yorker. Ook gaat hij in op verklaringen die vaak in één adem met de vorige factoren worden genoemd, zoals de ontgroening van de bevolking, het steeds meer en langer opsluiten van gedetineerden en de toegenomen welvaart. In criminologische en andere literatuur worden dergelijke verklaringen gezien als belangrijke indicatoren ('usual suspects') voor de verbetering van veiligheid.

Hoewel elk van deze verklaringen een antwoord zou kunnen geven op de vraag waarom zich in de gehele Verenigde Staten zo'n spectaculaire daling van criminaliteit voltrekt, gaan ze in het geval van New York niet op. Zimring stelt in *The city that became safe* vast dat de geschiedenis van New York na de jaren negentig er een is van continuïteit met betrekking tot elk van deze factoren – en niet van radicale verandering. De fysieke, economische en sociale structuur, zo schrijft hij (2012, p. 25), is slechts in geringe mate veranderd tussen 1990 en 2010. Zo is de welvaart in New York minder sterk gestegen dan in de rest van de Verenigde Staten. Ook van een vergrijzing van de bevolking is nauwelijks sprake. Op elk van deze gebieden hebben zich weldegelijk positieve veranderingen voorgedaan, en dit zal consequenties hebben gehad voor de veiligheid in de stad, maar, zo besluit Zimring zijn opsomming van de hiervoor geopperde verklaringen, New York is in

2010 in veel opzichten dezelfde stad gebleven als in 1990. Wanneer er geen grote veranderingen kunnen worden geconstateerd in de sociale structuur of in de economische condities van de stad, en er dus maar een beperkt causaal verband is met de afname van criminaliteit, wat heeft dan wel geleid tot de criminaliteitsdaling?

... en wat wel?

Zonder definitieve uitspraken te doen over de effectgrootte en zonder te strenge causale verbanden te leggen, meent Zimring een verklaring voor het criminologische mirakel van New York te kunnen vinden in de organisatie en aanpak van het politieapparaat (NYPD). Twee strategieën in het bijzonder hebben volgens hem bewezen succesvol te zijn. Het gaat hierbij om 'hot spot policing' en de ontmanteling van 'public drugs markets' (2012, p. 142). 'Hot spot policing' is het gericht en langdurig aanpakken van plekken (huizenblok, straathoek met een slijterij, park), ook wel 'hot spots' genoemd, waar criminaliteit of ongewenste zaken terugkerende verschijnselen zijn (zie ook WODC 2013). Het idee hierachter is dat het veilig maken van een plek net zolang moet duren totdat er geen sprake meer is van een probleemplek. Het op structurele wijze aandacht besteden aan een probleemplek gaat vaak gepaard met een strenge handhaving en agressieve surveillancetechnieken, bijvoorbeeld 'stop & frisk' (tegenhouden & fouilleren), waarbij de politie mensen willekeurig mag aanhouden en fouilleren op verdenking van criminele activiteiten. Onproblematisch zijn dergelijke methoden niet. Zo kunnen ze leiden tot het verschijnsel van etnische profilering, die vooral minderheden als latino's en de zwarte bevolking treft. In de praktijk zal 'hot spot policing' namelijk vaak plaatsvinden op plekken en in delen van de stad waar de arme, zwarte bevolking woont. Ik kom hierop nog terug.

'Hot spot policing' heeft veel overlap met de hardere aanpak van de politie tegen het op straat kopen en verkopen van drugs, de tweede succesvolle strategie van de NYPD. Ook deze activiteiten zullen in de regel geconcentreerd zijn op bepaalde plekken in de stad. De successen die de politie boekt tegen de handel in drugs op straat betekenen niet dat de oorlog tegen drugs door New York is gewonnen. De politie is er echter wel in geslaagd, zo schrijft Zimring, om de drugshandel van straat te halen, met als consequentie dat deze zich deels voortzet

achter gesloten deuren. Het positieve effect hiervan is dat drugsconflicten op straat, met relatief veel doden, veel minder voorkomen. Zo neemt het aantal drugsgerelateerde moorden in de periode 1990-2005 af met 90%.³

Niet alle verklaringen zijn hiermee gegeven. Zimring noemt nog drie mogelijke verklaringen om de 'New York difference' te onderbouwen en een aantal open vragen waarop nog geen definitief antwoord is te geven. Met betrekking tot de open vragen gaat het om twee bekende, vaak overlappende, strategieën die volgens Zimring (2012, p. 146) nog niet overtuigend hebben laten zien dat ze daadwerkelijk effectief zijn: 'aggressive street intervention' en 'broken windows'. De eerste strategie gaat om het aanhouden en fouilleren van personen naar aanleiding van kleine overtredingen als het bezit van marihuana, wildplassen en het drinken van alcohol in het openbaar. In 1990 vonden ongeveer 41.000 van dergelijke 'stop & frisk'-gevallen plaats. Dat aantal stijgt in 2013 tot ruim 600.000. Enkele maanden geleden heeft een Amerikaanse rechter in de zaak *Floyd v. City of New York* geoordeeld dat er voldoende bewijs is dat de New Yorkse politie deze methode uitvoert op een etnisch discriminatoire wijze. De rechter stelde dat minstens 200.000 staande houdingen zijn gebeurd zonder een redelijke verdenking van schuld.⁴ Bovendien blijkt dat de meeste van de personen die staande zijn gehouden onschuldig zijn. Inmiddels is een onafhankelijke waarnemer aangesteld om de praktijk van 'stop & frisk' en de klachten over de toepassing ervan te onderzoeken (*New York Times* 13 augustus 2013).

Het idee achter 'broken windows' is dat door het hard aanpakken van ordeloosheid (wildplassen, prostitutie) en kleine verstoringen in het straatbeeld (graffiti, ingeslagen ruiten, rondslingerend vuil) het verval en de achteruitgang van een wijk worden voorkomen en de criminaliteit niet groter wordt. Dit idee werd aan het begin van de jaren tachtig verkondigd door de criminologen James Wilson en George Kelling in het tijdschrift *The Atlantic Monthly* (Wilson & Kelling 1982; Kelling & Coles 1996). Zimring trekt de stelling dat dit beleid de werkelijke oor-

3 Etnografisch en ander kwalitatief onderzoek heeft bovendien laten zien dat het gebruik van crack en heroïne aan het begin van de jaren negentig onder Afro-Amerikaanse jeugd sterk afneemt, waardoor de criminaliteit die hiermee verband houdt ook minder wordt (o.a. Curtis 1998).

4 Iets vergelijkbaars vindt plaats in Nederland bij de zogenoemde 'dynamische verkeerscontroles', waarbij automobilisten na de vraag om rijbewijs en autopapieren wordt verzocht hun kofferbak open te maken.

zaak is van de New Yorkse criminaliteitsdaling echter in twijfel. Ter onderbouwing hiervan wijst hij er onder meer op dat er weinig bewijs is dat de NYPD deze strategie überhaupt tot prioriteit heeft gemaakt van handhaving. Eerder laat de politie weinig tot geen interesse zien in delicten die gerekend worden tot 'broken windows-criminaliteit', bijvoorbeeld straatprostitutie (zie Kelling & Sousa 2001, p. 5). Het aantal prostituees dat door de politie wordt gearresteerd, komt in de praktijk nooit boven het aantal uit van 10.457 uit 1991, zelfs niet na de uitbreiding van het aantal politieagenten in dienst van de NYPD. Het 'broken windows-beleid', het bekendste Amerikaanse exportproduct en het beleid waarop Giuliani zich voortdurend liet voorstaan tegenover publiek en pers, wordt in de praktijk dus niet of nauwelijks toegepast. Ook andere auteurs wijzen op het feit dat er weinig tot geen empirisch bewijs is voor de stelling dat 'broken windows' verantwoordelijk is voor de daling van de criminaliteit in New York. De Franse socioloog Loïc Wacquant (2006) spreekt in *Straf de armen* zelfs van een wetenschappelijke mythe, die deel uitmaakt van de propagandamachine van burgemeester Giuliani (zie ook Harcourt 2001; Tonry 2008).

Met betrekking tot drie mogelijke factoren die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het effectief aanpakken van de criminaliteit wijst Zimring allereerst op de implementering van Compstat ('computer stats') in 1994 in het werkproces van de politie. Compstat is het informatiesysteem van de NYPD waarmee sneller en beter dan voorheen informatie kan worden verkregen over criminaliteit op wijkniveau in termen van aantallen aanhoudingen, schietpartijen, slachtoffers en aangiften. Het grote voordeel hiervan is dat de politie zowel sneller kan reageren op nieuwe ontwikkelingen als trends kan signaleren over de ontwikkeling in en bestrijding van criminaliteit op de lange termijn. Een ander voordeel is een verplating van de werkorganisatie doordat – vaak tweemaal per week – districtschefs op het hoofdkantoor in persoon verantwoording moeten afleggen over hun criminaliteitsaanpak op basis van de cijfers en criminaliteitspatronen uit het informatiesysteem.⁵ Daarnaast noemt Zimring het succes dat de NYPD heeft geboekt met het terugdringen van het wapenbezit en wapengeweld onder bewoners via strengere wetgeving en handhaving ten aanzien van vuurwapens. Inmiddels heeft New York de strengste regels voor

5 Zie de bekroonde Amerikaanse politierserie *The wire* (seizoen 3) over de stad Baltimore voor een onthutsend beeld over hoe districtschefs hierbij onder druk worden gezet en agressief worden bejegend door hun superieuren.

wapenbezit van alle Amerikaanse staten. De derde en laatste mogelijke succesfactor is de toegenomen mankracht van het politiekorps. Veel meer politieagenten dan voorheen worden op surveillance gestuurd. Zo waren er in 1991 25.000 agenten in dienst van de NYPD. Aan het eind van de jaren negentig is dat aantal gestegen tot bijna 40.000, ongeveer hetzelfde aantal als in heel Nederland.

Beleidsvername in Nederland

Terug nu naar de achtergrond van het Nederlandse werkbezoek aan de Verenigde Staten. Terwijl de criminaliteit in de grote steden van de Verenigde Staten al ruim tien jaar een neerwaartse trend toont, is in Nederland de geregistreerde criminaliteit gestegen van 130.000 in 1960 tot ruim een miljoen geregistreerde misdrijven aan het begin van deze eeuw.⁶ Rotterdam wordt geconfronteerd met de hoogste criminaliteitscijfers van het land en de meeste niet-opgeloste moorden. In wijken als de Millinxbuurt en Spangen is er sprake van een grote drugsproblematiek, onveiligheid op straat, prostitutie op de Keileweg en achterstallig onderhoud van veel woningen. Terwijl de burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, bekendstaat als een 'theedrinker' en iemand die de 'boel bij elkaar wil houden', wordt Ivo Opstelten, burgemeester van 1999 tot 2009, de Rudy Giuliani van de Maasstad genoemd. Door zijn manier van optreden noemen politieke tegenstanders hem 'de sheriff van Rotterdam'. Dit alles wekt de indruk dat vooral Rotterdam zich heeft laten inspireren door het beleid in New York onder leiding van het duo Giuliani en Bratton. Het is daarom goed wat dieper in te gaan op het Rotterdamse veiligheidsbeleid, zoals dat zich het afgelopen decennium heeft ontwikkeld.

Na de klinkende overwinning van de partij van Pim Fortuyn, Leefbaar Rotterdam, tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 wordt op gemeentelijk niveau een beleid ingezet dat een Amerikaanse invloed doet vermoeden. Veiligheid wordt onder de mantra 'schoon, heel en veilig' prioriteit nummer één in de havenstad. Er komt meer aandacht voor een strengere naleving van wetten en voor het halen

6 Inmiddels is de criminaliteit in Nederland gedaald naar iets onder de 1,14 miljoen geregistreerde misdrijven. Verklaringen voor de daling worden onder meer gezocht in het veiligheidsbeleid van de overheid, het nemen van preventieve maatregelen en een afname van het aantal heroïneverslaafden (Vollaard e.a. 2009).

van afrekenbare doelstellingen, en het accent wordt gelegd op de uitvoering van beleid in wijken die een onvoldoende scoren in de Veiligheidsindex; denk hierbij aan Delfshaven en Hillesluis. Daarnaast zijn er de introductie van nieuwe beroepsgroepen (stadsmariniers) en een ruimer arsenaal aan instrumenten (preventief fouilleren, stedelijke interventieteams) om de onveiligheid in de wijken te bestrijden. Het resultaat is een mix van hard en zacht, waarin zorg, preventie en repressie hand in hand gaan. Ook na de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006, met de PvdA terug in het stadscollege, verandert hieraan niet veel. Het bestuurlijke veiligheidsregime wordt in grote lijnen voortgezet.

Hoewel er sprake is van een forse vergroting van de slagkracht van de lokale overheid in de aanpak van criminaliteit en overlast, is het nieuwe Rotterdamse veiligheidsregime allesbehalve een exacte kopie van de aanpak in New York. Zonder meer, zo schrijft Maurice Punch (2006, p. 35; Van Swaaningen 2008), zijn er ideeën en technieken ontleend aan de Amerikaanse situatie (bijvoorbeeld de aanpak van hotspots), maar ze hebben een duidelijk Nederlands tintje gekregen door er een sociale en democratische component aan toe te voegen. Voor zover zich een duidelijke strategie laat destilleren uit de onafgebroken stroom aan nieuwe beleidsinitiatieven (*liquid policy*), valt vooral op dat de bestuursmentaliteit en -retoriek worden overgenomen uit de Verenigde Staten. Dit gaat gepaard met een militair vertoog dat duidelijk moet maken dat er geen weg meer terug is. Geen 'projectleiders', maar 'stadsmariniers', geen 'doelen', maar 'targets', geen 'buurtteams', maar 'interventieteams', geen 'veiligheidsbeleid', maar een 'veiligheidsaanpak' (Tops 2007, p. 293). Met betrekking tot de Engelse context hebben de criminologen Trevor Jones en Tim Newburn (2007) hetzelfde gesignaleerd. Zo is er met betrekking tot de toepassing van 'zero tolerance' in het Verenigd Koninkrijk eerder sprake van een 'rhetorical device' dan van een vooraf uitgewerkt en strak uitgevoerd beleid.

Ook in een ander opzicht wijkt het beleid in Nederland af van dat in de Verenigde Staten. In tegenstelling tot de Verenigde Staten is er in Nederland meer aandacht voor enerzijds een preventieve aanpak van criminaliteit en anderzijds het betrekken van andere partijen dan de overheid in het bestrijden van onveiligheid. De beleidsmatige basis hiervoor is te vinden in rapporten en beleidsplannen als *Politie in verandering* (Politie 1977), *Samenleving en criminaliteit* (1985) en *Veilig-*

heid begint bij voorkomen (2007).⁷ Dit alles gebeurt onder de noemer 'integrale veiligheid'. Hierbij worden verschillende delen van de samenleving en beleidsterreinen binnen de veiligheidszorg bijeengebracht, zoals criminaliteit, volksgezondheid, openbare orde, verkeersveiligheid, milieuveiligheid en terrorisme- en rampenbestrijding. Tegelijkertijd werkt de overheid steeds meer samen met private partijen in de aanpak van onveiligheid. Over de volle breedte van de samenleving, van onderwijs tot gezondheid en van welzijn tot werkgelegenheidsbeleid, wordt hiermee invulling gegeven aan het veiliger maken van de samenleving. Je kunt hierbij denken aan stedelijke interventieteams die in Rotterdam in actie komen bij gezinnen waarvan wordt vermoed dat er van alles mis is. Maar je kunt ook denken aan het nemen van maatregelen door het bedrijfsleven om de kans op criminaliteit te voorkomen, bijvoorbeeld het plaatsen van chips of sensoren in diefstalgevoelige goederen als laptops, gsm's en auto's. Als een virus legt veiligheid zo relaties met volledig verschillende gebieden, die naar hun aard niets met elkaar te maken hebben, maar wel met elkaar verbonden raken (Schuilenburg 2012).

Slotbeschouwing

We zagen reeds dat New York een erg veilige stad is naar Amerikaanse begrippen en een stad die in vergelijking met tal van buitenlandse steden een stuk veiliger is. Maar welke lessen kunnen worden getrokken uit Zimrings analyse van de criminaliteitsdaling in New York? De eerste conclusie ligt voor de hand. Er zal kritischer moeten worden gekeken naar de populariteit van bepaalde verklaringen met betrekking tot het terugdringen van (zware) criminaliteit. Zo plaatst Zimring vraagtekens bij, wat hij noemt, de theorie van 'supply side criminology' (2012, p. 164), waarin het criminaliteitsniveau wordt voorspeld en verklaard vanuit de gedachte dat criminaliteit die wordt gepleegd door veelplegers afneemt wanneer deze groep wordt opgesloten of te oud is geworden voor het plegen van criminaliteit. Meer in het algemeen biedt volgens hem de grootschalige en langdurige opsluiting van gedetineerden in de Verenigde Staten geen afdoend bewijs voor het feit dat de criminaliteit in New York met 80% is gedaald. Niet alleen sluit New York

7 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 995, nr. 1-2 en *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 119.

gemiddeld veel minder mensen op dan elders in de Verenigde Staten, de criminaliteit neemt er ook het sterkst af. Tegelijkertijd benoemt Zimring een aantal positieve zaken. Zo wijst hij erop dat de politie daadwerkelijk succes kan boeken bij het terugdringen van criminaliteit in de grote stad door het toepassen van specifieke maatregelen. Dat is goed nieuws voor agenten, beleidsmakers, het Openbaar Ministerie en jongerenwerkers. Een van de sleutels hiertoe is gelegen in het systematisch aanpakken van hotspots – bij voorkeur, zo zou ik hieraan willen toevoegen, in combinatie met een fysieke (woningen), economische (bedrijvigheid) en sociale aanpak (gezinnen) van de woonomgeving.

Wanneer de analyse van Zimring in samenhang wordt gezien met de winst die uit preventieve maatregelen is te halen, maakt dat nieuwsgierig naar de wijze waarop in Nederland wordt omgegaan met delicten die het grootste deel vormen van de criminaliteit, de zogenaamde 'hot crimes'. Zo worden in verschillende steden, waaronder Rotterdam, grote acties gehouden in het kader van de bestrijding van woninginbraken – een inzet die ook vanuit de Nationale Politie is opgestart onder de noemer *High Impact Crimes* en waarin tot doel is gesteld het aantal woninginbraken in 2017 te reduceren tot 65.000. Wat in Rotterdam opvalt is de sterke repressieve inzet van het gevoerde beleid, wat Garland 'acting out' (2001) heeft genoemd. Met het verscherpt surveilleren op bepaalde plaatsen en het nodige machtsvertoon, bijvoorbeeld het inzetten van een politieheliikopter om inbrekers op te sporen, wil de gemeente hierbij succes boeken. Naar nu blijkt heeft de inzet van de politie op sommige plaatsen inderdaad effect, maar slechts voor korte tijd. Zo wordt na enkele maanden een nieuwe wijk in Rotterdam aangewezen – en wordt deze 'blauw' geverfd. Veel meer dan nu het geval is, zou de aanpak zich echter moeten richten op een probleemgerichte aanpak, waarin de focus ligt op een specifieke locatie of gebied ('hot spot' of 'hot area'), de aanwezigheid van een bepaalde soort buit ('hot products') en het langdurig volgen van een specifieke dadergroep ('hot groups'). Dit alles is echter ondenkbaar zonder de inzet van situationele preventie en aandacht voor de algemene sociale toestand van bepaalde woonwijken ('lange termijn'). Zo hebben het op orde brengen van de fysieke staat van woningen en het verminderen van de verloedering van de woonomgeving een aantoonbaar effect op het aantal woninginbraken. In wijken op Rotterdam-Zuid, waar vaak de helft van de relatief goedkope en

slecht onderhouden huizen uit corporatiewoningen bestaat, is hiervoor meer druk van de gemeente nodig op de woningbouworganisaties om het hang-en-sluitwerk en de kwaliteit van de woningen op orde te brengen. Gebeurt dat allemaal niet, dan blijft het beleid steken in het uitdelen van de 'korte klap'. Maar, zo bewijzen de lessen van overzee en ter plaatse, juist met een verstandige mix van preventie en strafrechtelijke handhaving boekt men vaak de beste resultaten.

Literatuur

Curtis 1998

R. Curtis, 'The improbable transformation of inner-city neighborhoods. Crime, violence, drugs, and youth in the 1990's', *Journal of Criminal Law and Criminology* (88) 1998-4, p. 1233-1276.

Eterno & Silverman 2012

J. Eterno & E. Silverman, *The crime numbers game. Management by manipulation*, New York: Taylor & Francis Group 2012.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Chicago: Chicago University Press 2001.

Hammond & Wellington 2013

M. Hammond & J. Wellington, *Research methods. The key concepts*, New York: Routledge 2013.

Harcourt 2001

B. Harcourt, *Illusions of order. The false promise of broken windows policing*, Cambridge: Harvard University Press 2001.

Jones & Newburn 2007

T. Jones & T. Newburn, *Policy transfer and criminal justice. Exploring US influence over British crime control policy*, Maidenhead: Open University Press 2007.

Kelling & Coles 1996

G.L. Kelling & C. Coles, *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*, New York: The Free Press 1996.

Kelling & Sousa 2001

G.L. Kelling & W. Sousa, *Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms*, New York: Manhattan Institute 2001.

Levitt & Dubner 2005

S. Levitt & S. Dubner, *Freakonomics. A rogue economist explores the hidden side of everything*, New York: HarperCollins Publishers 2005.

Politie 1977

Politie, *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1977.

Punch 2006

M. Punch, *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2006.

Reyes 2007

J.W. Reyes, 'Environmental policy as social policy? The impact of childhood lead exposure on crime', *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* (7) 2007-1, p. 1-41.

Schuilenburg 2012

M. Schuilenburg, *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Schuilenburg 2013

M. Schuilenburg, 'Significant other: David Garland', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (3) 2013-2, p. 202-207.

Van Swaeningen 2008

R. van Swaeningen, 'Sweeping the street. Civil society and community safety in Rotterdam', in: J. Shapland (red.), *Justice, community and civil society. A contested terrain*, Cullompton: Willan Publishing 2008, p. 87-106.

Tonry 2008

M. Tonry, 'Learning from the limitations of deterrence research', *Crime and Justice* (37) 2008-1, p. 279-311.

Tops 2007

P. Tops, *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas: Rotterdam 2007.

Vindevogel 2005

F. Vindevogel, 'Private security and urban mitigation. A bid for BIDs', *Criminal Justice* (5) 2005-3, p. 233-255.

Vollaard e.a. 2009

B. Vollaard, P. Versteegh & J. van den Brakel, *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2009.

Wacquant 2006

L. Wacquant, *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*, Berchem: EPO 2006.

Wilson & Kelling 1982

J.Q. Wilson & G.L. Kelling, 'Broken windows. The police and neighborhood safety', *Atlantic Monthly* 1982-127, p. 29-38.

WODC 2013

WODC, *Vier politiestrategieën tegen veel voorkomende criminaliteit*, Utrecht: Trimbos-instituut 2013.

Zimring 2012

F. Zimring, *The city that became safe*, New York: Oxford University Press 2012.

The product of design

Veiligheidsbeleid op Amerikaanse leest geschoeid

V. Lub*

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn de Verenigde Staten een vanzelfsprekende inspiratiebron voor populaire cultuur. Amerikaanse televisieseries, filmacteurs, popgroepen, intellectuelen, wetenschappers en kunstenaars zijn bijna even sterk verankerd in onze collectieve mentaliteit als hun Nederlandse collega's. Ook in het openbaar bestuur is de Amerikaanse invloed zichtbaar. Geregeld brengen Nederlandse ambtenaren werkbezoeken aan Amerikaanse steden en veel overheidsbeleid wordt onderbouwd met Amerikaans onderzoek. Veel beleidsinterventies zijn zelfs direct gekopieerd uit de Verenigde Staten. *Policy travels* en de Amerikaans-Nederlandse beleidsas tonen zich in dit verband onverminderd sterk (zie ook de bijdrage van René van Swaaningen in dit nummer).

Bij beleidsontwikkeling en wetenschappelijk onderzoek naar grootstedelijke problematiek, zoals armoede, verloedering en criminaliteit, fungeren de Verenigde Staten al jaren als voorbeeldland.

In dit artikel analyseer ik twee beleidsvormen op het terrein van buurtveiligheid die op Amerikaanse leest zijn geschoeid. Daarbij richt ik me op *sociale* interventies, dat wil zeggen aanpakken die bewonersinzet verlangen ter verbetering van de publieke veiligheid, op zichzelf al een trend afgekeken van de Verenigde Staten. De eerste interventievorm betreft de 'burgerbesturen' op het gebied van leefbaarheid en wijkveiligheid (zie Wagenaar 2005). Hoewel Nederland een lange geschiedenis kent van bewonersvertegenwoordiging, zijn vooral in probleemwijken trends rond burgerinspraak zichtbaar die zijn geïnspireerd door de Verenigde Staten. De tweede interventievorm betreft de vrijwillige buurtwachten in Nederlandse gemeenten, gemodelleerd naar de in Amerika wijdverbreide *neighborhood watch*. De populariteit van

* Drs. Vasco Lub is oprichter en directeur van het Bureau voor Sociale Argumentatie en tevens promovendus bij de capaciteitsgroep Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

deze aanpakken valt enigszins te verklaren. Bij de burgerbesturen corresponderen Amerikaanse noties van *accountability* en directe democratie met Nederlandse noties van consensus en ‘polderen’. De buurtwachten representeren op hun beurt het Amerikaanse wensbeeld van de *vigilante* als medevormgever van de publieke veiligheid (zie Hoffer 1998), maar sluiten in een Nederlandse context aan bij thans populaire pleidooien voor meer sociale controle en ‘burgermoed’ (Van Noije 2012).

Vier vragen staan centraal:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van bovengenoemde interventievormen en welke aannames liggen achter hun implementatie en verspreiding?
2. Wat weten we over de effecten van deze interventies op basis van Amerikaans en Nederlands onderzoek?
3. In hoeverre zijn wetenschappelijke resultaten uit de Verenigde Staten in dit verband toepasbaar voor Nederland?
4. Welke bredere lessen zijn er te trekken voor wijkveiligheidsbeleid in Nederland?

Om deze vragen te beantwoorden gebruik ik uitkomsten van een recent afgeronde – bredere – studie naar de geldigheid van overheidsinterventies in de wijkaanpak (zie Lub 2013). Bij de beantwoording van de laatste vraag zal ik tevens teruggrijpen op Zimrings analyse van de decennialange criminaliteitsafname in New York (Zimring 2012), omdat ik meen dat hieruit een aantal fundamentele inzichten voortvloeit.

Burgerbestuur in wijkveiligheid: kenmerken en aannames

Nederland kent een lange geschiedenis van bewonersvertegenwoordiging en inspraak bij lokaal overheidsbeleid. Sommige bewonersverenigingen bestaan al meer dan vijftig jaar. Ook in achterstandswijken is veelal een waaier van verschillende platforms actief. Sommige zijn structureel en kennen een vaste samenstelling van actieve bewoners. Andere zijn projectmatig van opzet en kennen een flexibele bezetting. In probleemwijken zijn veel platforms speciaal samengesteld om zaken rond leefbaarheid en veiligheid in de wijk te bespreken. De aandacht richt zich daarbij op meervoudige problematiek, zoals verloe-

derde woonblokken, zwerfvuil, vandalisme, (jongeren)overlast en kleine criminaliteit. Dergelijke bewonersgroepen dragen vaak allerlei lokaal specifieke benamingen. Het gemeenschappelijke kenmerk is dat belanghebbende bewoners meepraten en meebeslissen over de sociale en fysieke staat van hun wijk. Hoewel het niveau van inspraak en zeggenschap kan variëren, is bij deze vorm van bewonersparticipatie feitelijk sprake van een vorm van 'burgerbestuur' op het gebied van leefbaarheid en wijkveiligheid (Wagenaar 2005). De actieve bewoners vormen een belangengroep die gesprekspartner is voor overheidsinstanties, en soms voor particuliere instanties (bijv. winkeliersverenigingen).

Verschillende elementen van deze vorm van bewonersinzet zijn sterk geïnspireerd door beleidsarrangementen uit de Verenigde Staten. Conform de bekende metafoor van de Amerikaanse activiste en stedenbouwkundig auteur Jane Jacobs is de aanname dat de bewoners logische 'ogen van de straat' zijn ('eyes of the street'). Burgerbesturen die zich bezighouden met leefbaarheidsproblematiek zijn dan ook in eerste instantie gericht op informatieoverdracht. De bewonersgroep geeft bijvoorbeeld meldingen door over tekens van verval in de buurt of illegale activiteiten. Hierdoor zou een effectievere aanpak van alle-daagse leefbaarheidsproblemen en kleine criminaliteit mogelijk worden. Ten tweede moet de inbreng van bewoners helpen bij het stellen van prioriteiten op het gebied van leefbaarheid. Hier is de veronderstelling dat bewoners het best weten welke problemen er spelen in de wijk en zodoende de eerst aangewezen actor zijn om instanties van input te voorzien of prioriteiten te stellen. Dit uitgangspunt is direct afkomstig van *community policing*-programma's in de Verenigde Staten, waar bewoners een flinke vinger in de pap krijgen in het bepalen van de taakstelling van politie en andere buurtinstanties. In Rotterdam heeft men bijvoorbeeld zogenoemde Buurt Bestuurt-comités opgericht, waarbij bewoners aangeven wat er gedaan moet worden op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. De Rotterdamse burgercomités zijn gemodelleerd naar het programma CAPS in Chicago (Chicago Alternative Police Strategy) en bepalen mee waaraan politie en stadstoezicht een deel van hun uren moeten besteden.

Effecten van burgerbestuur

Het effect van op informatieoverdracht gerichte vormen van burgerbestuur op de leefbaarheid van de wijk blijkt moeilijk in te schatten. Amerikaans onderzoek dat dit via quasi-experimenteel ontwerp expliciet getracht heeft te meten, toont uiteenlopende resultaten. Informatie-uitwisseling met politie en andere wijkinstanties lijkt het veiligheidsgevoel van bewoners te vergroten. Maar deze effecten zijn in het algemeen bescheiden, en treden lang niet bij elke sociale veiligheidsfactor op (zie Wycoff & Skogan 1993; Skogan & Hartnett 1997). Voorts is er weinig bewijs dat de input van bewoners resulteert in feitelijke reductie van criminaliteit en wanorde. Genoemde onderzoeken rapporteren niet of nauwelijks veranderingen in feitelijke criminaliteit als gevolg van formele interactietrajecten tussen bewoners en instanties. De quasi-experimentele studie van Skogan en Hartnett naar het effect van CAPS in Chicago vond weliswaar een grotere afname van sommige aspecten van fysieke wanorde in CAPS-wijken ten opzichte van controlewijken (o.a. graffiti en straatvuil), maar voor enkele overige fysieke indicatoren (bijv. vandalisme) en voor sociale wanorde waren de resultaten gemengd of statistisch niet significant. En hoewel de studie van Wycoff en Skogan in Wisconsin een grotere arbeidstevredenheid onder agenten registreerde als gevolg van het intensievere contact met bewoners, is het onmogelijk om vast te stellen of de input van bewoners zodanig de kennis verhoogde over leefbaarheidsproblematiek, dat het een doelgerichtere aanpak van de politie mogelijk maakte. De resultaten zijn dus gemengd en wijzen niet onverdeeld op een eenduidige positieve bijdrage van bewonersinput aan de leefbaarheid van de wijk. Dit wil echter niet zeggen dat de informatieoverdracht van bewoners naar instanties moet worden bestempeld als een ineffektieve strategie. De geringe effectiviteit van deze aanpak kan het gevolg zijn van een inadequate uitvoering van de interventie. Nederlandse inzichten kunnen de Amerikaanse *body of knowledge* op dit punt mogelijk aanvullen. Kwalitatief onderzoek naar bewonersvertegenwoordiging in Nederland laat – weinig verwonderlijk – zien dat de logica van de burger doorgaans een andere is dan die van professionele instanties (zie o.a. Lub e.a. 2009; Boutellier & Van Marissing 2011). Bewoners en professionals spreken vaak niet dezelfde taal en interpreteren wijkproblemen soms verschillend. Het mag geen verbazing wekken dat dit een obstakel vormt voor een vruchtbare samen-

werking. Daarnaast toont het beschikbare actieonderzoek dat – indien er wél consensus bestaat over de aanpak van problemen – actieve bewoners zich vaak stukbijten op bureaucratische belemmeringen en inflexibiliteit van de kant van professionals. Zowel het onderzoek van Lub e.a. als dat van Boutellier en Van Marissing illustreert dat het hierdoor moeilijk is voor bewoners en professionals om tot een werkzaam overleg te komen. Dit verkleint natuurlijk de kans dat informatie van bewoners ‘aankomt’ bij instanties en vervolgens resulteert in doelgerichte actie.¹

Het geraadpleegde onderzoek laat beperkt uitspraken toe over de geldigheid van de aanname die stelt dat wanneer burgers mogen bepalen welke wijkproblemen instanties aanpakken, dit bijdraagt aan een effectievere aanpak van leefbaarheidsproblemen (de tweede premisse van de ‘burgerbesturen’). In de Verenigde Staten heeft alleen Skogan (2006) nadrukkelijk onderzocht of in achterstandswijken gestelde prioriteiten van bewoners een verschil maken in de levering van diensten door buurtinstanties. Skogan en zijn team woonden meer dan duizend wijkbijeenkomsten bij om de interactie tussen bewoners en agenten en buurtdiensten te observeren en om surveymateriaal te verzamelen. In totaal vulden circa 20.000 bewoners een vragenlijst in over de problemen die zij signaleerden in de buurt en hun ervaringen met CAPS. Daarnaast werden verslagen van nog eens 25.000 CAPS-bijeenkomsten geanalyseerd. Ook verrichtte men kwalitatieve casestudies (diepte-interviews met agenten en bewoners en observaties van agent-trainingen) in een select aantal districten.

Skogans onderzoek suggereert dat wanneer buurtinstanties en bewoners serieus werk maken van een gezamenlijke aanpak van leefbaarheids thema’s, bewonersprioriteiten voor een groot deel kunnen samenvallen met geleverde diensten van instanties. De ‘service delivery rates’ van graffitiwrijving en sleepdiensten voor achtergelaten auto’s en de prioriteiten van CAPS-deelnemers tonen een sterke positieve statistische samenhang (Skogan 2006, p. 207). Echter, het is risicovol om hieruit te concluderen dat de betrokken instanties zich lieten leiden door de voorkeuren van bewoners. Skogan maakte louter gebruik van vragenlijsten (niet van controlegroepen) en correlatie is in

1 Wellicht zijn dit verklaringen voor de door het SCP gesignaleerde afgenomen bewonersinzet sinds de start van de wijkaanpak in de Vogelaarwijken (zie Permentier e.a. 2013). Mogelijk zijn er bij de wijkaanpak te hoge verwachtingen geschapen rond de inzet van bewoners of was er te zeer sprake van botsende logica’s tussen burgers en overheid, waardoor actieve bewoners afhaakten.

dezen nog geen causatie. Mogelijk kwamen de buurtdiensten onafhankelijk van de zienswijzen van CAPS-deelnemers tot de conclusie dat juist op deze punten extra actie moest worden ondernomen. Ook wordt, gezien het onderzoeksdesign van Skogan, onvoldoende inzichtelijk of hierdoor de leefbaarheid in de wijk feitelijk is verbeterd. In hoeverre politie en buurtinstanties bereid of in staat waren input van bewoners serieus te nemen en te integreren in hun lokale veiligheidsaanpak, blijft dus ongewis.

Voorts moet bij bewonersparticipatie worden opgepast met de generaliseerbaarheid van observaties en klachten van bewoners als die participatie geen recht doet aan de verscheidenheid van de buurt. Het axioma dat bewoners altijd logische 'ogen en oren' zijn van de wijk, moet in dit verband enigszins worden genuanceerd. Niet alleen bewoners en professionals hebben soms uiteenlopende interpretaties van wijkproblemen, ook bewoners onderling kunnen hierin verschillen. Zo bleken CAPS-participanten meer bezorgd over buurtproblemen dan bewoners die niet deelnamen aan de *beat meetings*. Indicatoren van fysieke en sociale wanorde, alsmede vormen van kleine criminaliteit schatten zij aanzienlijk problematischer in dan hun niet-actieve buurtgenoten (zie Skogan 2006, p. 157). Deze bevinding heeft twee mogelijke implicaties. Ten eerste zou de grotere bezorgdheid van bewonersactivisten kunnen betekenen dat wanneer instanties zich in hun prioritering eenzijdig verlaten op de input van 'burgerbesturen', zij een onevenredig groot deel van hun activiteiten besteden aan zaken die voor de meerderheid van de bewoners wellicht geen issue zijn. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve studies in Nederlandse en Vlaamse achterstandswijken leggen bloot dat bewoners – al naar gelang hun demografische en biografische achtergrond – ieder op hun eigen manier aankijken tegen veiligheidsthema's in de publieke ruimte (De Leeuw & Van Swaaningen 2011; Müller 2011; Damen 2010; Hardyns e.a. 2010). Tegelijkertijd zou de grotere bezorgdheid van bewoners die zitting hebben in de burgerbesturen ervoor kunnen zorgen dat de geprioriteerde problemen niet in de bureaula verdwijnen van stedelijke instanties. Intrinsieke motivatie en individueel plichtsbefef zijn immers belangrijke determinanten van bewonersactivisme (zie bijv. Lelieveldt & Van der Kolk 2005). Het ligt dus in de rede dat de actieve bewoners die wanordelijkheden of vormen van kleine criminaliteit als problematischer taxeren, ook eerder geneigd zijn betrokken instanties hierover extra op de huid te zitten.

Buurtwachten: kenmerken en aannames

Buiten de burgerbesturen kent Nederland tal van wijken waar vrijwillige buurtwachten patrouilleren in de buitenruimte. Het betreft hier bewoners die fungeren als informele wijk-surveillanten, ter ondersteuning van het professionele stadstoezicht en de politie. De eerste door buurtbewoners gedragen en actief uitgevoerde buurtwachten stammen uit het eind van de jaren tachtig (Van Noije & Wittebrood 2008). Het gaat hierbij om de Nederlandse uitwerking van de uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk afkomstige 'Neighbourhood Watch'. Bennett e.a. (2006) schatten dat in de Verenigde Staten meer dan 40% van de stadsbewoners in een wijk woont waar enige vorm van formeel bewonerstoezicht plaatsvindt. In het Verenigd Koninkrijk geldt dit voor meer dan een kwart van de bevolking. In Nederland ontbreken dergelijke schattingen, maar duidelijk is dat thans in tientallen, zo niet honderden gemeenten burgers patrouilleren in woonwijken.² De vrijwilligers gaan actief de straat op en zijn vaak herkenbaar voor andere wijkbewoners door het dragen van speciale kleding. Deze vrijwillige buurtteams worden veelal aangeduid als 'buurtinterventieteams' (bijv. in Den Haag) of 'buurtpreventieteams' (bijv. in Rotterdam). Doel van de teams is het vergroten van het informeel toezicht. De vrijwilligers krijgen ter deskundigheidsbevordering meestal een korte cursus over veiligheidsaspecten in de buurt, bijvoorbeeld hoe tekens van sociale en fysieke wanorde te signaleren of hoe om te gaan met agressie op straat. De focus van de teams kan per stad of locatie verschillen, maar meestal gaat het om inbraakpreventie, terugdringen van (drugs)overlast, voorkomen van vandalisme en aanspreken van bewoners op hinderlijk of overlastgevend gedrag. Aan de buurtpreventieteams liggen verschillende aannames ten grondslag. Zichtbare surveillance kan dienen als *afschrikmiddel* (Rosenbaum 1987). Criminelen of overlastgevers denken misschien twee keer na voor zij een overtreding begaan wanneer de publieke ruimte actief wordt gecontroleerd door bewoners. Buurtwachten kunnen ook de *gelegenheid* tot criminaliteit *bepersen* door bijvoorbeeld andere bewoners voor te lichten over veiligheidsmaatregelen in en rond het huis (Cirel e.a. 1977). Een derde mogelijkheid is dat buurtwachten criminaliteit indirect doen afnemen door de politie van *infor-*

² Zie www.buurtpreventie.nl.

matie te voorzien over verdachte activiteiten of overlastgevers (Clarke & Hough 1984). Tot slot is *directe interventie* een potentiële succesfactor, waarbij de buurtwacht gewenste gedragsnormen afdwingt door actieve sociale controle (Greenberg e.a. 1985). In Nederland wordt met de inzet van interventieteams vooral een toename van de sociale controle in de wijk verondersteld. Het directe toezicht van de buurtwacht moet bepaalde 'gewenste' gedragsnormen zien af te dwingen. Op termijn moet hierdoor de wijk veiliger en leefbaarder worden.

Effecten van menselijk toezicht en buurtwachten

Buurtwachten zijn een vorm van menselijk toezicht in de publieke ruimte. In de jaren negentig werd in Nederland voor het eerst geëxperimenteerd met evaluaties naar verschillende vormen van menselijk toezicht. De uitkomsten van die evaluaties zijn verre van eenduidig. Quasi-experimentele studies uit de jaren negentig die uitspraken toelaten over de effectiviteit ervan, tonen uiteenlopende resultaten. Een studie van Hesseling e.a. (1991) naar de bijdrage van huismeesters vond wel een effect op aspecten van objectieve veiligheid, maar niet op subjectieve veiligheid. In een evaluatie van openbaarvervoercontroleurs van Bieleman en Snippe (1995) was dit resultaat precies omgekeerd. Zij vonden wel een effect op aspecten van subjectieve veiligheid, maar niet op objectieve veiligheid. Een onderzoek van Van Overbeeke (1996) naar de inzet van professionele flatwachten in de Bijlmer leverde eveneens een significante verbetering op van de veiligheidsbeleving. Maar ook Van Overbeeke signaleerde geen verbetering van feitelijk slachtofferschap en fysieke wanorde. De voor zover bekend enige experimentele Nederlandse studie naar formeel bewonerstoezicht van Van Veghel en Wassenberg (1999) in de Bijlmer registreerde vooral positievere percepties onder bewoners omtrent 'schoon en heel'. Maar analyse van het feitelijke aantal vernielingen en meldingen van vandalisme bracht geen noemenswaardige verschillen aan het licht tussen de experimentflat en controleflats. Wel nam in de onderzochte periode het slachtofferpercentage in de experimentflat meer af dan in de controleflats, maar niet duidelijk is of dit een statistisch significante ontwikkeling betrof.

Een meta-analyse van Bennett e.a. (2006) naar de werkzaamheid van de Neighbourhood Watch (NW) geeft een ordelijker beeld. Meer dan

de helft van de 43 evaluaties die zij verzamelden, waarvan 21 uit de Verenigde Staten, leverde een positief resultaat op, dat wil zeggen een grotere reductie of kleinere toename in criminaliteit ten opzichte van de controlewijk. De statistische berekeningen van Bennett e.a. laten bovendien zien dat de gemiddelde effectgrootte – dus de relatieve impact van de buurtwachten op de wijkveiligheid – aanzienlijk is. Gemiddeld nam bij de evaluaties met een positief resultaat de criminaliteit in de controlegebieden (waar geen NW plaatshad) met 36% meer toe dan in de experimentgebieden (waar wel NW plaatshad). Dit is een zeer robuust percentage en bovendien een significant verschil. Hoewel de meta-analyse ook aantoont dat in sommige gevallen de NW geen of een negatief resultaat oplevert, en de sterkte van het effect kan variëren, kunnen we op zijn minst concluderen dat buurtwachten aanzienlijke reducties in criminaliteit tot stand kunnen brengen.³ Onder welke condities het werkt en waarom het soms een negatieve invloed heeft op criminaliteit of het veiligheidsgevoel van bewoners (zie Skogan 1990; McConville & Shepherd 1992), blijft echter onduidelijk. Het ontbreekt vooralsnog aan gedegen kwalitatief onderzoek dat inzicht geeft in processen en omstandigheden. Waarom werkt de NW in de meeste gevallen? Onder welke condities sorteert de NW een averechts effect? En hoe verhoudt zich de informele, vrijwillige inzet van buurtwachten in het terugdringen van normoverschrijdend gedrag tot de inzet van professionele toezichthouders (bijv. politie en stadswachten)? De afwezigheid van interpretatief onderzoek dat dergelijke vragen verkent, maakt het lastig aannames over deze interventievorm te toetsen. De causale mechanismen achter de werkzaamheid van de aanpak blijven grotendeels verborgen. Het blijft dus vooralsnog onduidelijk of de beoogde socialecontrolefunctie van buurtwachten – een gedachtegang die populair is in Nederland en de kern vormt van aannames over buurtwachten in Nederland – zich materialiseert op straatniveau.

3 Opmerkelijk genoeg concluderen de SCP-onderzoekers Van Noije en Wittebrood in het rapport *Sociale veiligheid ontsleuteld* (2008) dat van alle maatregelen om de sociale veiligheid in woongebieden te vergroten, het 'vrij duidelijk is dat de Neighbourhood Watch geen effect heeft op de criminaliteit' (Van Noije & Wittebrood 2008, p. 137). Men negeert hier echter de meta-analyse van Bennett e.a. en baseert zich louter op de verzamelstudie van Sherman en Eck (2002), die slechts vier Amerikaanse evaluaties raadpleegden. Zie www.buurtpreventie.nl.

Conclusies en discussie

De beleidsdiscussies ‘burgerbestuur’ en ‘buurtwacht’ illustreren dat de ‘harde’ wetenschap uit de Verenigde Staten vaak goed kan worden gecomplementeerd met meer kwalitatieve informatie uit Nederland. Veldonderzoek naar inspraakarrangementen in wijkveiligheid toont bijvoorbeeld de spraakverwarring en botsende logica’s tussen overheid en burger. Het schaduwen van buurtwachten kan wellicht meer licht werpen op de condities waaronder een *neighborhood watch* het beste rendeert. Amerikaans onderzoek kan dan ook prima worden gebruikt als toetsingskader of onderbouwing voor Nederlandse beleidsontwerpen, mits die kennis ter nuancering en contextualisering dus wordt aangevuld met Nederlandse inzichten. De schaal van verloedering, geweld en criminaliteit in steden als New York en Chicago staat bijvoorbeeld niet in verhouding met die in steden als Amsterdam en Rotterdam – de *great American crime decline* ten spijt (Zimring 2006), met als grootste verschillen de geografische verspreiding van wanorde en verloedering, de wapenomloop en het aantal moorden. Ook kan men zich de vraag stellen of veiligheidsbeleid op Amerikaanse leest geschoeid altijd wenselijk is. In een tijd waarin lokaal toezicht intensiever lijkt te worden en de overheid en de politie steeds vaker een beroep doen op de actieve participatie van burgers bij het vormen van sociale veiligheid, moeten ook de morele dimensies van het beleid worden meegewogen. Een in het oog springende ontwikkeling van de afgelopen jaren is de flexibelere houding tegenover het gebruik van geweld door burgers (Van Noije 2012, p. 206-207). De recente aanmoedigingen van overheidszijde tot zelfverdediging en burgermoed kunnen eigenrichting in de hand werken.⁴ Maar omdat de gemiddelde burger niet bekend is met de juridische voorwaarden van noodweer, heterdaad, proportionaliteit en subsidiariteit, zal dit niet altijd tot rechtmatig handelen leiden. Het risico bestaat dat burgers die denken in hun recht te staan, toch worden geconfronteerd met rechtsvervolgging wanneer zij ingrijpen bij gewelds- of overlastsituaties. Het spreekt voor zich dat vooral buurtwachten zich in dit verband juridisch gezien in een onzekere ruimte bewegen: enerzijds wordt van hen verwacht dat zij door hun optreden een actieve bijdrage leveren aan de lokale veiligheid, anderzijds is hun handelingsruimte beperkt. Hoe gaan zij

4 Denk aan de opmerkingen van staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Fred Teeven dat burgers zich bijvoorbeeld bij inbraken met geweld mogen verdedigen.

hiermee om? Welk mandaat kan redelijkerwijs aan de buurtwachten worden gegeven?

Tot slot wil ik een verbinding leggen tussen Zimrings recente analyse van de spectaculaire criminaliteitsafname in New York en de situatie in Nederland. Als Zimrings boek één ding aantoon, dan is het wel dat een *structurele* afname van wanorde en criminaliteit niet hoeft samen te gaan met een *structurele* verandering van de demografie, economie en sociale verhoudingen in de stad. Tegen alle criminologische theorieën in liet New York in de laatste twintig jaar geen duidelijke veranderingen zien in de bevolkingssamenstelling, de economie, het onderwijs of strafrechtelijke sancties. Er hadden echter wél grote mutaties plaats in het politieel optreden en bestuurlijk apparaat van de stad. Dit lijken dan ook veel waarschijnlijker kandidaten voor New Yorks verbeterde veiligheid ten opzichte van andere Amerikaanse steden, aangeduid als de 'New York difference' (zie Zimring 2012, p. 151). De les voor Nederland luidt: criminaliteit en sociale onveiligheid zijn geen grootstedelijke natuurfenomenen of de onvermijdelijke resultante van armoede en gebrek aan maatschappelijke kansen. Zij kunnen succesvol worden teruggedrongen door alternatieve bestuurlijke strategieën, en het loont dan ook om ter lering en inspiratie regelmatig een blik te werpen over de grote plas.

Hoewel Zimrings analyse ook suggereert dat het succes in New York niet zozeer komt door een *strikt* handhavingsbeleid (*zero tolerance*), als wel door een *slimmer* handhavingsbeleid (gelegenheidsbeperking), had voormalig burgemeester van New York Rudolph Giuliani een punt, toen hij vroeg in zijn ambtsperiode stelde:

'There is no city in America that has reduced crime as much as we have in the last three years. This is not the product of accident. This is the product of design.'

Literatuur**Bennett e.a. 2006**

T. Bennett, K. Holloway & D.P. Farrington, 'Does neighborhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis', *Journal of Experimental Criminology* 2006-2, p. 437-458.

Bieleman & Snippe 1995

B. Bieleman & J. Snippe, *Veilig op weg. Evaluatie veiligheidsmaatregelen Groninger Vervoerbedrijf*, Groningen: Intraval 1995.

Boutellier & Van Marissing 2011

H. Boutellier & E. van Marissing, 'Veiligheidsarrangementen in IJburg. Over de praktijk van de besturing van veiligheid', *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 2011-1, p. 59-68.

Cirel e.a. 1977

P. Cirel, P. Evans, D. McGillis & D. Whitcomb, *Community Crime Prevention Program, Seattle: An exemplary project*, Washington, DC: Government Printing Office 1977.

Clarke & Hough 1984

R. Clarke & M. Hough, *Crime and police effectiveness* (Home Office Research Study No 79), Londen: Home Office 1984.

Damen 2010

M. Damen, 'De invloed van de omgevingskwaliteit op de beoordeling van de leefbaarheid door bewoners', *Tijdschrift voor Veiligheid* (9) 2010-1, p. 22-43.

Greenberg e.a. 1985

S.W. Greenberg, W.M. Rohe & J.R. Williams, *Informal citizen action and crime prevention at the neighborhood level*, Washington, DC: Government Printing Office 1985.

Hardyns e.a. 2010

W. Hardyns, S. Pleysier & L. Pauwels, 'Oorzaken van het mijden van onveilige situaties bij mannen en vrouwen. Een contextuele analyse op basis van de "collectieve efficacy"-theorie', *Tijdschrift voor Criminologie* (52) 2010-4, p. 374-394.

Hesseling e.a. 1991

R.B.P. Hesseling, E.H.M. van Wees, B.M. van Dalen & R.A.W.M. Maas, *Huismeesters in problematische woningcomplexen. Het effect van huismeesters op criminaliteit en verhuurbaarheid in de na-oorlogse etagebouw*, Den Haag/Almere/De Bilt: Ministerie van Justitie, WODC/Nationale Woningraad/NCIV 1991.

Hoffer 1998

P.C. Hoffer, *Law and people in colonial America*, Londen: The John Hopkins Press 1998.

De Leeuw & Van Swaaningen 2011

T. de Leeuw & R. van Swaaningen, 'Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdam Oude Westen', *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 2011-1, p. 26-42.

Lelieveldt & Van der Kolk 2005

H. Lelieveldt & H. van der Kolk, 'Structureel sociaal kapitaal en het oplossen van buurtproblemen', in: B. Volker (red.), *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005, p. 25-40.

Lub 2013

V. Lub, *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Lub e.a. 2009

V. Lub, S. van Arum & A. Sprinkhuizen, 'Voor het verval. Belemmeringen en voorwaarden voor vroegsignalering en bewonersparticipatie in wijkveiligheid', *Journal of Social Intervention. Theory and Practice* (18) 2009-4, p. 62-82.

McConville & Shepherd 1992

M. McConville & D. Shepherd, *Watching police, watching communities*, Londen: Routledge 1992.

Müller 2011

T. Müller, 'Zwerfafval als teken van wanorde en onveiligheid? Een kwalitatief onderzoek naar het weggooiën van zwerfafval door jongeren', *Tijdschrift voor Criminologie* (53) 2011-1, p. 40-54.

Van Noije 2012

L. van Noije, 'Coproductie veiligheid', in: V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012, p. 188-210.

Van Noije & Wittebrood 2008

L. van Noije & K. Wittebrood, *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008.

Van Overbeeke 1996

R. van Overbeeke, *Het flatwachtenproject in de Bijlmermeer*, Amsterdam: DSP-groep 1996.

Permentier e.a. 2013

M. Permentier, J. Kullberg & L. van Noije, *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2013.

Rosenbaum 1987

D.P. Rosenbaum, 'The theory and research behind neighborhood watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy?', *Crime and Delinquency* (33) 1987, p. 103-134.

Sherman & Eck 2002

L.W. Sherman & J.E. Eck, 'Policing for crime prevention', in: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention*, Londen/New York: Routledge 2002, p. 295-329.

Skogan 1990

W.G. Skogan, *Disorder and decline. Crime and the spiral of decay in American cities*, New York: Free Press 1990.

Skogan 2006

W.G. Skogan, *Police and community in Chicago. A tale of three cities*, Oxford/New York: Oxford University Press 2006.

Skogan & Hartnett 1997

W. Skogan & S.M. Hartnett, *Community policing, Chicago style*, New York/Londen: Oxford University Press 1997.

Van Veghel & Wassenberg 1999

M. van Veghel & F. Wassenberg, *Intensief beheer en participatie. Evaluatie proefproject leefbaarheid in de Bijlmermeer*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1999.

Wagenaar 2005

H. Wagenaar, *Stads wijken, complexiteit en burgerbestuur*, Den Haag: XPIN 2005.

Wycoff & Skogan 1993

M.A. Wycoff & W. Skogan, *Community policing in Madison: Quality from the inside out. An evaluation of implementation and impact. Research report*, Washington, DC: National Institute of Justice 1993.

Zimring 2006

F.E. Zimring, *The great American crime decline*, New York: Oxford University Press 2006.

Zimring 2012

F.E. Zimring, *The city that became safe. New York's lessons for urban crime and its control*, New York: Oxford University Press 2012.

Waarom kijken wij eigenlijk naar Amerika?

*R. van Swaaningen**

Wanneer er in Nederland nieuw criminaliteitsbeleid wordt geïntroduceerd, is dit de afgelopen dertig jaar vaak voorzien van het etiket 'made in the USA'. In mijn herinnering is de populariteit van Noord-Amerikaanse recepten van criminaliteitsbestrijding begonnen met het justitiële beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit' uit 1985. Daarin werd, vrijelijk geïnspireerd door de bindingen- en gelegenheidstheorie, gesproken over het versterken van de bindingen die de opgroeiende generatie heeft met de maatschappij en over de beperking van gelegenheden om criminaliteit te plegen. De laatste tijd hebben vooral Noord-Amerikaanse ideeën over 'broken windows' en 'zero tolerance policing', zogenoemde 'evidence-based' noties van 'what works' en op levensloopcriminologische leest geschoeide ideeën over criminaliteitsbestrijding, hun opwachting in Nederland gemaakt. Ook is er druk gediscussieerd over de vraag in hoeverre de beheersingscultuur in de Verenigde Staten, door David Garland (2001) een *culture of control* genoemd, ook in Europa reëel is. De paradox is dat wanneer het gaat om kritische reflecties op het Noord-Amerikaanse veiligheidsbeleid in Nederland, al snel wordt gezegd dat dit of dat typisch Amerikaans is en dat het bij ons zo'n vaart niet loopt; tegelijkertijd overheersen op het concrete niveau van beleidsimplementatie vaak tamelijk naïeve ideeën over de toepasbaarheid van allerlei succesverhalen over fantasistisch werkende projecten. Die paradox is de aanleiding voor dit artikel geweest. Het gaat er hierbij niet om vast te stellen wat we nu wel en wat we niet van de Verenigde Staten kunnen leren. Wat ik in dit artikel wil benadrukken, is dat 'aardige projecten' altijd in een heel bepaalde maatschappelijke context plaatsvinden, dat er impliciete vooronderstellingen aan ten grondslag liggen die lang niet altijd passen in Euro-

* Prof. dr. René van Swaaningen is hoogleraar internationale en comparatieve criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, wetenschappelijk directeur van de Erasmus Graduate School of Law en voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Criminologie. E-mail: vanswaaningen@law.eur.nl.

pese samenlevingen, en dat het vaak maar de vraag is of ze wel zo goed werken als onze beleidsmakers ons willen doen geloven.

Enkele belangrijke verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland

Voordat we iets zinnigs kunnen zeggen over de mogelijkheid onderdelen uit het Noord-Amerikaanse veiligheidsbeleid in te passen in de Nederlandse situatie, zullen we eerst moeten kijken hoe de context eruit ziet waarin dit beleid wordt gevoerd. Ik schets hier een paar in het oog springende verschillen (vgl. Haen Marshall 2001). Daarbij dienen we te beginnen met een verschil in maatschappelijke idealen. Uit de idealen van de Franse Revolutie – vrijheid, gelijkheid, broederschap – is in de Verenigde Staten het idee van ‘vrijheid’ sterk beklemtoond, terwijl met de opbouw van de verzorgingsstaat in Europa de gelijkheids- en solidariteitsgedachte is ontwikkeld. Daarom doen Amerikanen veel aan liefdadigheid en steunen zij initiatieven die aanspreken, terwijl wij Europeanen de overheid hebben ‘gemachtigd’ om zonder aanzien des persoons te zorgen voor goede collectieve voorzieningen. In de Verenigde Staten wordt de zogenoemde ‘American dream’ gedroomd, waarbij ervan uit wordt gegaan dat de hardwerkende burger ‘het kan maken’ en waarbij de overheid zo veel mogelijk op afstand dient te blijven. Bekijken we de politieke ophef over de invoering van een verplichte ziektekostenverzekering, de zogenoemde Obamacare, dan blijkt hoe haaks die ‘droom’ staat op het ideaal van de Europese verzorgingsstaat. Tegelijkertijd moeten we constateren dat het Nederlandse volksgezondheidsbeleid steeds meer gedictieerd wordt door private verzekeringsmaatschappijen en dat van families veel meer dan voorheen verwacht wordt dat zij mantelzorg verlenen (Kruiter 2013). Veel van onze ‘veiligheidsarrangementen’ zijn – of moet ik hier de verleden tijd gebruiken? – ingebakken in onze verzorgingsstaat. Uit vergelijkende criminologische studies blijkt dat hoge uitgaven aan scholing en sociale zekerheid sterk correleren met lage detentiecijfers, en omgekeerd (o.a. Beckett 1997; Lappi-Seppälä 2008). Het is niet toevallig dat het percentage laaggeletterden in de Verenigde Staten tweeënhalve keer zo hoog is als in Nederland en het detentiecijfer circa

achtenhalf keer zo hoog.¹ Laten we in onze vergelijkingen met de Verenigde Staten ook vooral *die* les trekken: het onderhouden van een verzorgingsstaat, of zo u wilt het streven naar ‘the greatest happiness for the greatest number’ in plaats van ‘the greatest numbers for the happy few’, heeft zijn voordelen.

Ten tweede wil ik wijzen op het Amerikaanse tweepartijstelsel versus de Europese politieke situatie, waarin bijna altijd sprake is van coalitieregeringen.² Interessant in dit verband is de observatie van Tapio Lappi-Seppälä (2008) dat landen met coalitieregeringen vrijwel altijd lagere detentiecijfers hebben dan landen met een tweepartijstelsel. Ten derde verschilt het rechtssysteem in de Verenigde Staten sterk van dat in Nederland: rechters en officieren van justitie worden er direct gekozen of benoemd door politici, er kan worden onderhandeld over de straf (*plea bargaining*) en een jury bepaalt of een verdachte schuldig is of niet. Het idee dat ‘governing through crime’ de democratie ondermijnt en een angstcultuur voortbrengt, zoals Jonathan Simon (2007) stelt, is daarom een typisch Amerikaanse analyse. Ook in Europa worden criminaliteit en vooral veiligheid door politici natuurlijk als een welkom semantisch sleepnet gehanteerd, maar het debat loopt hier via andere lijnen en lijkt meer in de richting van het communitarisme, van de zogenoemde ‘participatiesamenleving’, te gaan (Boutellier 2013).

Ten vierde zijn de straffen in de Verenigde Staten in vergelijking met Europa draconisch: gevangenisstraf kan oplopen tot meerdere malen levenslang, er zijn volstrekt disproportionele straffen na een derde vergrijp, en dan is er natuurlijk ook nog de doodstraf. Daarenboven is vooral de geweldscriminaliteit in de Verenigde Staten vele malen ernstiger dan in Europa. Denk hierbij aan bendeoorlogen of schietincidenten op scholen en aan de schijnbaar onmogelijke opgave om de zeer liberale, direct op het Tweede Amendement op de grondwet gebaseerde vuurwapenwetgeving enigszins in te perken. Dit zijn maar een paar hele basale punten, die we al als belangrijke contextfactoren

1 Laaggeletterdheid: 40% in de Verenigde Staten tegenover 16% in Nederland. Bron: NRC 081013/RL/PIAAC2012. Detentiecijfer: 731 gedetineerden per 100.000 inwoners in de Verenigde Staten tegenover 87 in Nederland. Bron: www.prisonstudies.org/info/worldbrief.

2 Natuurlijk is er ook in de Verenigde Staten een groene partij, van Ralph Nader, met rocker Patti Smith als lijstduwer, maar die speelt nauwelijks enige rol van betekenis. En natuurlijk had ook het Verenigd Koninkrijk tot voor kort een tweepartijstelsel, maar dat land zit politiek sowieso altijd tussen de Verenigde Staten en Europa in.

voor ogen moeten houden wanneer we ons laten inspireren door veiligheidsbeleid uit de Verenigde Staten.

Over amerikafile en anti-amerikanisme

In Nederland zijn we snel geneigd van alles en nog wat uit de Verenigde Staten over te nemen, of het nu gaat om de vermaaksindustrie, sportkleding, straaljagers of om criminaliteitsbeleid. Meestal gebeurt dit volstrekt onkritisch; zonder dat bijvoorbeeld de vraag wordt gesteld waarom we nu per se een voorbeeld moeten nemen aan een land waar de doodstraf nog wordt toegepast en waar met name de zwarte bevolking massaal wordt opgesloten. Hadden wij als Nederlanders, als Europeanen, niet iets beters als antwoord te bieden op criminaliteit en overlast? Ligt het niet veel meer voor de hand om te kijken naar landen die veel beter vergelijkbaar zijn met Nederland? Waarom kijken we niet primair naar Duitsland? De politieke en economische geluiden uit Duitsland klinken vaak een stuk fatsoenlijker, serieuzer en verstandiger dan in Nederland of de Verenigde Staten. Of naar het in heel veel opzichten op ons lijkende Denemarken? Dat zal zeker ook met onze beperkte talenkennis te maken hebben; voor de meeste Nederlanders is Engels op dit moment de enige vreemde taal die zij beheersen. Maar ook uit België komen aardige ideeën. Naar Engeland kijken we wel vaak, maar dan laten we ons weer vooral inspireren door ideeën over privatisering en marktwerking of over *Anti Social Behaviour Orders*. De neiging van Nederlanders om naar 'Amerika' te kijken lijkt vooral te worden ingegeven door de huidige neoliberale tijdgeest, waarvan de Verenigde Staten de grote roerganger zijn. Dat gegeven roept direct de vervolgvraag op: waarom omarmt Nederland dat neoliberalisme zoveel inniger dan bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk of de Scandinavische landen? In mijn zoektocht kwam ik op de volgende punten. Ten eerste kan onze amerikafile heel wel primair door sentimentele historische redenen zijn ingegeven. Misschien menen wij in de Verenigde Staten iets van onszelf te herkennen: de wereld van Peter Stuyvesant! Om in Brooklyn (Breukelen) langs het o zo Nederlands klinkende metrostation Schermerhorn te komen op weg naar Harlem (Haarlem) heeft ook onmiskenbaar iets bijzonders. Maar New York (Nieuw Amsterdam) is bepaald niet maatgevend voor 'de' Verenigde

Staten en er is ook wel iets meer aan de hand dan een projectie van onze eigen 'roots' in de nieuwe wereld.

Lange tijd, laten we zeggen vanaf 1833, toen Alexis de Tocqueville zijn boek *Du système pénitentiaire aux Etats-Unis* schreef, gingen de Verenigde Staten door voor een van de meest verlichte landen ter wereld.

En na de Tweede Wereldoorlog werden 'de Amerikanen' gezien als onze bevrijders van het nazi-juk. Amerika: dat was humaniteit, dat was vooruitgang! Dat gold ook in de criminologie. Terwijl het in de negentiende en begin twintigste eeuw vooral Europeanen waren die de toon aangaven in de criminologie, had een flink deel van die Europese traditie vanaf de jaren dertig, veertig afgedaan: Von Liszts idee van de *Gesamte Strafrechtswissenschaft* had zich in een sterk autoritaire richting ontwikkeld en het lombrosiaanse positivisme was door de *Kriminalbiologische Gesellschaft* volstrekt genazificeerd. Een ander deel van de Europese erfenis, de Franse milieuschool van Lacassagne en Tarde, was door de Chicago School inmiddels van een empirisch fundament voorzien. En er kwam méér interessants uit Amerika: vrijwel alle belangrijke naoorlogse theoretische stromingen kwamen uit de Verenigde Staten.³ Feitelijk is dat nog steeds zo: er wordt in de Verenigde Staten gewoonweg enorm veel criminologisch onderzoek gedaan. De paradox is wel dat juist onze Amerikaanse collega's klagen dat ze zo weinig invloed hebben op het criminaliteitsbeleid – veel minder dan in het traditioneel veel meer onderzoeks-*minded* Nederland. Tegelijkertijd moeten we constateren dat het werk van mainstream criminologen als Hirschi, Felson en Sherman in Nederland wel wordt bejubeld, terwijl critici van het Amerikaanse veiligheidsbeleid zoals Harcourt, Simon of Young nauwelijks aandacht krijgen.

Het beeld van de Verenigde Staten als toonbeeld van humaniteit is in Europa tot in de jaren zestig dominant gebleven, toen de Amerikaanse bemoeienis met de Vietnamoorlog steeds meer maatschappelijke verontwaardiging opriep. Opmerkelijk genoeg werd er destijds, toen het Amerikaanse imago in Europa nog ongeschonden was, eerder naar Scandinavië gekeken wanneer we wat wilden leren over strafrechtelijke hervormingen (Bianchi 1957). Maar er werd vooral beleid

3 De kritische criminologie, waaraan Stan Cohen, Stuart Hall en Jock Young als grote namen verbonden zijn, is misschien de enige uitzondering van betekenis: die vindt haar oorsprong in Engeland. De rationelekeuzebenadering komt ook ten dele uit Engeland, uit het Britse Home Office om precies te zijn, maar de grondslag ervan is gelegd door de Amerikaan Gary Becker en de meeste hedendaagse uitwerkingen – bijv. de routinehandelingenbenadering – zijn ook Amerikaans.

van eigen bodem ontwikkeld. Ons humane sanctiebeleid, waarin re-socialisatie en rechten voor gedetineerden een centrale rol innamen, is tot stand gebracht door de commissie-Fick en de Utrechtse School, daar kwam geen Amerikaanse inspiratie aan te pas. Ook ontstond het typisch Nederlandse gedoogbeleid rond softdrugs, ontsproten aan de commissies Hulsman en Baan, toen nog niemand repte van een op Amerikaanse leest geschoeide 'war on drugs'.

Met Vietnam en de Koude Oorlog is het internationale aanzien van de Verenigde Staten in Europa gekanteld. Overal waar 'links' aan de macht dreigde te komen, steunden de Amerikanen hun vijanden. Zo ondersteunden de Verenigde Staten in 1975 de door de Chileense generaal Augusto Pinochet geïnitieerde Operatie Condor. Politie, geheime diensten en legereenheden van verschillende Zuid-Amerikaanse dictaturen bestreden samen de linkse beweging, met duizenden dodelijke slachtoffers als gevolg. Na de Russische invasie in Afghanistan in 1979 besloten de Noord-Amerikanen de tegenstanders van de communisten, de moedjahedien, te steunen. Dat deze 'vrijheidsstrijders', zoals president Ronald Reagan hen toen noemde, zich later ontwikkelden tot Al Qaida kan met recht de ironie van de geschiedenis worden genoemd. Zo kunnen we nog legio voorbeelden noemen.

Toch hebben dergelijke ontsporingen van het Noord-Amerikaanse buitenlandbeleid nauwelijks enige invloed gehad op Nederland; wij zijn ondanks alles, en anders dan de meeste andere Europese landen, altijd eerder Atlantisch blijven denken dan Europees. Misschien zien wij in de Verenigde Staten 'onze' politieman van de wereld, omdat we als Nederland te klein en als Europa te verdeeld zijn om zelf die rol te vervullen, waardoor we bij de dreiging van een geblokkeerde olietoevoer, open cocaïne- of heroïne lijnen of communistische of islamitische expansiedrift denken: laat de Amerikanen het maar op hun manier aanpakken! Dat die 'politieman' daarbij wel eens excessief geweld gebruikt, vergeven we hem graag en zo mogelijk – bijvoorbeeld in Afghanistan – vegen wij de scherven voor hem op. Zelfs wanneer blijkt dat de Amerikaanse geheime dienst, de NSA, het internet- en telefoonverkeer van zijn 'vrienden' massaal heeft afgeluisterd, klinkt er in Nederland, anders dan in België, Duitsland of Frankrijk, nauwelijks enig protest van officiële zijde.

In Latijns-Amerika is, met een nieuwe generatie linkse presidenten en een groeiend besef dat de economische en geopolitieke machtsbalans

in de wereld snel verandert, een nieuw zelfbewustzijn ontstaan. Dit gaat gepaard met een kritischer houding ten aanzien van de Verenigde Staten. In Nederland hebben we dat calimerocomplex ten aanzien van de Verenigde Staten nog wel, waarschijnlijk mede omdat het geloof in het Europese project in Nederland zo laag is. Denk daarbij aan het wegstemmen van het Verdrag van Lissabon of aan politieke campagnes waarin Europa 'best belangrijk' wordt genoemd. Omdat de Verenigde Staten voor ons nog altijd *het* ijkpunt zijn, zijn we misschien ook wel zo trots wanneer onze politie op de zoveelste trainingsmissie naar het FBI-opleidingscentrum in Quantico, Virginia mag, onze parlementariërs in Washington DC op audiëntie mogen, de ene gemeenteraad na de andere het zogenoemde 'New York miracle' van een dalende geregistreerde criminaliteit van dichtbij mag komen bewonderen, onze beleidsmakers wijze lessen in Harvard mogen opdoen en ons NSCR⁴ voor vol wordt aangezien door Noord-Amerikaanse mainstreamcriminologen. De liefde lijkt helaas in toenemende mate van één kant te komen: de Verenigde Staten zijn helemaal niet meer zo op Europa gericht, nu de groei van de wereldeconomie vooral in Azië plaatsvindt.

Ik besef dat dit slechts aanzetten zijn voor een goede wetenschappelijke verklaring van de vraag waarom juist wij Nederlanders ons zo op de Verenigde Staten richten, maar ik zou het zoeken in de bovenstaande mix van emotionele, historische en geopolitieke factoren.

Hoe beleid 'reist': lessen uit de comparatieve criminologie

Uit de internationale comparatieve criminologie zijn nuttige lessen te leren met betrekking tot de mogelijkheden en de risico's van het 'overnemen' van beleid uit andere landen. Laten we beginnen met een klassieker. In zijn niet toevallig in de crisis na de beurskrach van 1929 geschreven stuk 'Social structure and anomie' wees Robert Merton (1938) op een aantal criminogene kanten van de Amerikaanse cultuur: als financieel succes de kern is van cultureel succes, wordt de wijze waarop je er bent gekomen daar ondergeschikt aan. In het verlengde hiervan geven Steven Messner en Richard Rosenfeld (2001) aan dat in

4 Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving.

de huidige mondiale, laatmoderne Noord-Amerikaanse samenleving economische normen alle niet-materiële waarden zijn gaan overvleugelen. Zij hekelen de Amerikaanse ‘anything goes’- en ‘the winner takes it all’-mentaliteit, waarin het individueel belang collectieve verantwoordelijkheden en het algemeen belang overschaduwet en materialisme altruïstische, culturele en maatschappelijke waarden irrelevant doet schijnen. Recentelijk heeft Jock Young (2011) zelfs gesteld dat wat McCarthy in de jaren vijftig niet gelukt is, met het hedendaagse neoliberale efficiëntie- en productiedenken wel gelukt is: kritische en creatieve geesten zijn aan Amerikaanse universiteiten de mond gesnoerd. De eerste ‘les’ die ik zou willen trekken, is dat we ons ervan bewust moeten zijn dat we met het kijken naar de Verenigde Staten een heel neoliberale manier van denken met bijbehorend managementidoom binnenhalen, dat vaak meer met sociale uitsluiting dan met ‘vrijheid’ van doen heeft.

In de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt om bovenstaande redenen vaak gesteld dat mondialisering in de praktijk neerkomt op amerikanisering. Maar al leven we in een gemondialiseerde samenleving, waarin ‘global cities’ de knooppunten vormen die meer met elkaar te maken hebben dan met het nationale achterland, dit betekent niet dat nationale verschillen er niet meer toe doen. Zo heeft Willem de Haan (1997) laten zien dat onveiligheid en criminaliteit vaak onbedoelde effecten zijn van beleid op andere terreinen. Bezuinigingen op sociale voorzieningen en hulpverlening of het vergroten van de marktwerking in de volkshuisvesting dienen volgens De Haan dan ook tevens op hun gevolgen voor criminaliteit en veiligheid te worden geëvalueerd. Juist op die terreinen heeft Nederland volgens De Haan, in vergelijking met de Verenigde Staten, traditioneel sterke troeven in handen: door het sociale vangnet is de overlevingscriminaliteit in Nederland geringer, door laagdrempelige hulpverlening hoeft bij problemen niet te worden afgewacht totdat iemand met politie en justitie in aanraking komt, en door de sterke overheidsregie bij het huisvestingsbeleid is echte gettovorming vooralsnog voorkomen. Behalve het welzijns- en volkshuisvestingsbeleid is de typisch Nederlandse, pragmatische omgang met moeilijk uit te bannen zaken met een sterk morele lading zoals drugs of prostitutie – ons gedoogbeleid –, vaak genoemd als sterk punt van het Nederlandse criminaliteitsbeleid (Buruma 2007). Les twee is dus: realiseer je wat je weggooit als je afscheid neemt van de verzorgingsstaat of van het polderen.

Een derde les die we uit de internationaal comparatieve criminologie kunnen trekken, is het feit dat als een bepaalde praktijk 'werkt' in land A, dit niet betekent dat deze ook in land B werkt. Zo laat Suzan Verberk (2011) in haar proefschrift over 'probleemoplossend strafrecht' zien dat de door haar in principe als positief beschouwde responsieve rechtspraak in *drug courts* in de Verenigde Staten te vaak om instrumentalistische redenen wordt ingezet en in Nederland op belangrijke punten in conflict komt met rechtsstatelijke beginselen – bijvoorbeeld met betrekking tot de rol van magistraten en advocaten of van hulpverleners. Veel naar Noord-Amerikaans voorbeeld ingevoerde maatregelen 'overleven' de tocht over de Atlantische Oceaan niet – zo zijn *bootcamps* in Europa bijvoorbeeld helemaal niet aangeslagen – of ze veranderen substantieel van karakter, zoals de veel sterker dan in de Verenigde Staten gereguleerde particulier gefinancierde gevangenschappen in Engeland (Jones & Newburn 2007). We wisten natuurlijk al dat beleid nooit zo wordt uitgevoerd als beleidsmakers het hebben bedoeld, sinds Sally Falk Moores werk over semiautonome velden uit 1973, maar de implicaties daarvan bij het overnemen van beleid uit andere landen zijn in de comparatieve beleidscriminologie nooit helemaal bezonken. De meest interessante studies op dit gebied nemen de nodige wetenschappelijke afstand van de sterk toepassingsgerichte focus en concentreren zich veel meer op de culturele, economische en politieke context waarin beleid oorspronkelijk functioneert en waarin het (ook) geacht wordt te functioneren. Van dergelijke studies naar 'hoe beleid reist' (*policy transfer*) valt veel te leren over de redenen dat en de wijze waarop beleid uit het ene land wordt geïmporteerd in het andere.

Het mooiste voorbeeld hiervan is wel de export van de 'broken windows'-benadering van James Q. Wilson en George Kelling uit 1982 (uitgewerkt in Kelling & Coles 1996) en het losjes daarop gebaseerde, door de New Yorkse politiecommissaris William Bratton en burgemeester Rudolph Giuliani gepopulariseerde idee van 'zero tolerance policing'. Trevor Jones en Tim Newburn (2007) beschrijven hoe deze 'zero tolerance' in de tocht over de Atlantische Oceaan van karakter is veranderd, op een totaal andere realiteit reageert en vooral een *politiek* aantrekkelijke term is geworden voor verschillende vormen van krachtdadig optreden, terwijl het door de politie zelf met de nodige scepsis wordt bekeken. Zelf heb ik iets vergelijkbaars gesignaleerd toen de 'broken windows'-benadering ook de Noordzee overstak en

gestalte kreeg in het Rotterdamse ‘schoon en heel’-beleid (Van Swaaningen 2008). De steun voor ‘zero tolerance policing’ bij de politie lijkt hier overigens wel groter dan in Engeland (Punch 2006). Ook bij de terugkeer van de verbanning van ongewenste personen uit het straatbeeld wordt de soep in Nederland minder heet gegeten dan in de Verenigde Staten (Beckett & Herbert 2010; Van de Bunt & Van Swaaningen 2012).

Ten vierde moeten we signaleren dat Amerikaans empirisch onderzoek waarin het verband tussen ‘schoon en heel’ en de ontwikkeling van de criminaliteit behoorlijk wordt gerelativeerd, nooit bij Nederlandse beleidsmakers lijkt te zijn aangekomen (Harcourt 2001; Taylor 2001). Recentelijk heeft Vasco Lub (2013) in ieder geval gesignaleerd dat het effect dat allerlei ‘schoon en heel’-maatregelen op criminaliteit en veiligheid hebben, op zijn zachtst gezegd beperkt is. Hiermee stuiten we op een belangrijke paradox in ons huidige veiligheidsbeleid. Op discursief niveau willen beleidsmakers het graag doen voorkomen alsof er beleid wordt gevoerd op basis van rationele criteria, waarbij termen als ‘evidence-based’, ‘what works’ en ‘best practices’ de boventoon voeren. Maar kijken we naar de praktijk, dan moeten we constateren dat met veel door onderzoekers als ‘werkzaam’ of ‘beloeftevol’ gekenschetste programma’s, zoals sociale vaardigheden en andere psychosociale trainingen, weinig of niets wordt gedaan. Daarentegen gaan als ‘niet werkzaam’ gekwalificeerde reacties als de korte vrijheidsstraf, ‘zero tolerance’ of ASBO-achtige projecten (gemodelleerd naar de Britse *Anti Social Behaviour Orders*) gewoon door (Koemans 2011) en wordt er – tegen elke deskundigenkennis in – van uitgegaan dat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en van vreemdelingenbewaring een afschrikkende werking uitgaat. Er valt op de positivistische uitgangspunten van de ‘what works’-religie veel aan te merken, maar volstrekt irrationeel beleid is nog veel moeilijker te verteren (Schuilenburg & Van Swaaningen 2013).

Internationaal vergelijkend onderzoek kan – ten vijfde – ook laten zien welke kant je *niet* op wilt. De Amerikaanse ‘penal nightmare’, de doodstraf, de liberale vuurwapenwetgeving en de ‘war on drugs’ zijn misschien wel de beste voorbeelden van zinloos symboolbeleid met bijzonder schadelijke gevolgen voor de eigen samenleving – en in het laatste geval ook voor de productielanden.

Ten zesde geeft internationaal comparatief onderzoek je een beter beeld van je eigen land, je eigen identiteit. In mijn oratie *Naar een kos-*

mopolitische criminologie heb ik gepleit voor een dergelijke cultureel criminologisch ingevulde vergelijkende benadering (Van Swaaningen 2007). Een mooi voorbeeld van de waarde van dergelijk cultureel criminologisch geïnspireerd internationaal comparatief onderzoek haal ik uit Argentinië, waar ik was voor een serie gastcolleges. In een lezing over veiligheidsbeleid refereerde ik aan de vele tentenkampjes van daklozen die ik op centrale pleinen in Buenos Aires had gezien. Ik zei dat die in Nederland onmiddellijk zouden worden verwijderd om redenen van hygiëne en sociale veiligheid. Ja natuurlijk, Nederland was een ontwikkeld en humaan land, waar dit soort schaamteloze voorbeelden van armoede en menselijke ellende niet zouden worden getolereerd, meende mijn gehoor. Maar ja... ook de armen hebben nu eenmaal recht op de publieke ruimte. Nee, zo zei ik, ze zouden worden ontruimd omdat de 'hardwerkende Nederlanders' hen zouden zien als 'visuele overlast', die de 'leefbaarheid' van 'hun' stad doet afnemen. Ja, dat klopt, zei mijn Argentijnse gehoor, daarom is in Nederland de armoede ook uitgebannen; waren wij maar vast zover! Nee, zei ik, dat is het niet... Ik kreeg niet overgebracht waar het, naar mijn mening, wel om ging: in Nederland wordt alleen naar de 'hardwerkende Nederlander' geluisterd en die wil zijn burgerlijke droom over onze leuke en gezellige samenleving niet verstoord zien door bedelaars, daklozen en junkies.

Dergelijke culturele misverstanden zijn talrijk wanneer we ons onvoldoende verplaatsen in de context waarin bepaald beleid of een bepaalde theorie is ontstaan. Zo beschrijft David Nelken (2000, p. 13) hoe zijn Italiaanse studenten Mertons *strain*-theorie tot de banale notie reduceren dat sommige individuen succes willen behalen ten koste van de gemeenschap. Dit komt volgens Nelken vooral omdat het kernidee waarop Mertons theorie is gebouwd, het feit dat in de Verenigde Staten economisch succes de meest bepalende factor is voor maatschappelijk aanzien, niet goed in hun Italiaanse culturele repertoire past. Het moge duidelijk zijn dat dergelijke culturele misverstanden alleen maar toenemen naarmate men verder verwijderd is van de westerse cultuur. Zo wordt in criminologische theorieën over opvoeding en gezin, met name in Travis Hirschi's bindingentheorie en zijn samen met Michael Gottfredson ontwikkelde zelfcontroletheorie, uitgegaan van het typisch westerse kerngezin, terwijl, ondanks het feit dat mondiaal gezien de multigenerationele 'extended family' de norm is, een universele geldigheid wordt geclaimd. Ook in het meeste crimi-

nologische onderzoek wordt uitgegaan van impliciete, sterk westers gekleurde opvattingen over de (democratische) overheid, (vrije) nieuwsgaring of oppositionele bewegingen: 'Was het maar zo!' zou je willen zeggen. Maar bovenal moeten we wijzen op de culturele bepaaldheid van rationelekeuzebenaderingen, waaraan zeker in Nederland nogal eens universele geldigheid wordt toegekend; die is nu juist bij uitstek een afspiegeling van een samenleving waarin economische motieven alle niet-materiële overwegingen zijn gaan overheersen.

Meer dan dertig jaar geleden pleitte Stan Cohen (1982) voor een 'dekolonisering' van de criminologie, omdat deze wetenschappelijke discipline volledig doordrenkt is van durkheimiaanse en weberiaanse ideeën over industrialisering en modernisering die niet opgaan in het grootste deel van de wereld. Dit pleidooi, en David Nelkens (1994) vaststelling dat het de belangrijkste opgave is voor de internationaal comparatieve criminologie om (1) de cultuurgebondenheid van criminologische assumpties zichtbaar te maken, (2) de etnocentrische kijk op criminaliteit en haar bestrijding te doorbreken, en (3) hiermee de interpretatieve deviantiesociologie nieuw leven in te blazen, neem ik graag over. Internationaal comparatieve criminologie is vooral een manier van kijken naar en begrijpen van de werkelijkheid. Met een dergelijke blik kun je uitstekend kijken naar mogelijkheden om iets van andere landen te leren; als je je maar bewust bent van de samenhang van het probleem dat je onderzoekt met specifieke nationale fenomenen en mondiale verhoudingen en ontwikkelingen. Cultureel antropologen hebben dat goed begrepen en daar kunnen beleidsmakers en -criminologen veel van leren.

Literatuur

Beckett 1997

K. Beckett, *Making crime pay: Law and order in contemporary American politics*, New York: Oxford University Press 1997.

Beckett & Herbert 2010

K. Beckett & S. Herbert, *Banished: The new social control in urban America*, Oxford/New York: Oxford University Press 2010.

Bianchi 1957

H. Bianchi, 'Scandinavische overpeinzingen', *Maandschrift voor het gevangeniswezen* 1957-6, 7 & 8, p. 102-109, 125-132 en 145-157.

Boutellier 2013

H. Boutellier, 'De securitisering voorbij: een beschouwing over de toekomstige ontwikkeling van het Nederlandse veiligheidsbeleid', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (3) 2013-2, p. 173-184.

Van de Bunt & Van Swaaningen 2012

H.G. van de Bunt & R. van Swaaningen, 'Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement en van preventie naar verbanning', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer 2012, p. 497-514.

Buruma 2007

Y. Buruma, 'Dutch tolerance: On drugs, prostitution and euthanasia', in: M. Tonry & C. Bijleveld (red.), *Crime and justice in the Netherlands*, Chicago: The University of Chicago Press 2007, p. 73-114.

Cohen 1982

S. Cohen, 'Western crime control models in the Third World: Benign or malignant?', *Research in Law, Deviance and Social Control* 1982-4, p. 85-119.

Falk Moore 1973

S. Falk Moore, 'Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate subject study', *Law & Society Review* (7) 1973-4, p. 719-746.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control; Crime and social order in contemporary society*, Chicago: Chicago University Press 2001.

De Haan 1997

W.J.M. de Haan, *'t Kon minder: geweldscriminaliteit, leefbaarheid en kwaliteit van de veiligheidszorg*, Deventer: Gouda Quint 1997.

Haen Marshall 2011

I. Haen Marshall, 'The criminological enterprise in Europe and the United States; A contextual exploration', *European Journal on Criminal Policy and Research* (9) 2011-3, p. 235-257.

Harcourt 2001

B.E. Harcourt, *Illusion of order: The false promise of broken windows policing*, Cambridge, MA: Harvard University Press 2001.

Jones & Newburn 2007

T. Jones & T. Newburn, *Policy transfer and criminal justice: Exploring US influence over British crime control policy*, Maidenhead: Open University Press 2007.

Kelling & Coles 1996

G.L. Kelling & C.M. Coles, *Fixing broken windows: Restoring order & reducing crime in our communities*, New York: The Free Press 1996.

Koemans 2011

M.L. Koemans, *The war on anti-social behaviour: Rationales underlying antisocial behaviour policies. Comparing British and Dutch discourse analyses*, Leiden: Meijers Research Institute Leiden Law School 2011.

Kruiter 2013

A.J. Kruiter, 'Who cares? Hoe Nederland en Amerika steeds meer op elkaar gaan lijken', *De Groene Amsterdammer* (137) 2013-42, p. 30-33.

Lappi-Seppälä 2008

T. Lappi-Seppälä, 'Trust, welfare and political culture: Explaining differences in national penal policies', in: M. Tonry (red.), *Crime and justice: A review of research* (Vol. 37), Chicago: The University of Chicago Press 2008.

Lub 2013

V. Lub, *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Merton 1938

R.K. Merton, 'Social structure and anomie', *American Sociological Review* (3) 1938, p. 672-682.

Messner & Rosenfeld 2001

S.F. Messner & R. Rosenfeld, *Crime and the American dream* (3e druk), Belmont, CA: Wadsworth 2001.

Nelken 1994

D. Nelken, 'Whom can you trust? The future of comparative criminology', in: D. Nelken (red.), *The futures of criminology*, Londen: Sage 1994, p. 220-243.

Nelken 2000

D. Nelken (red.), *Contrasting criminal justice: Getting from here to there*, Aldershot: Ashgate-Dartmouth 2000.

Punch 2006

M. Punch, *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2006.

Schuilenburg & Van Swaaningen 2013

M. Schuilenburg & R. van Swaaningen, 'Veiligheid in een laat-moderne cultuur', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (3) 2013-2, p. 109-122.

Simon 2007

J. Simon, *Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*, New York, Oxford University Press 2007

Van Swaaningen 2007

R. van Swaaningen, 'Naar een kosmopolitische criminologie', in: H. van de Bunt, P. Spierenburg & R. van Swaaningen, *Drie perspectieven op sociale controle*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 17-65.

Van Swaaningen 2008

R. Swaaningen, 'Sweeping the street: Civil society and community safety in Rotterdam', in: J. Shapland (red.), *Justice, community and civil society: A contested terrain across Europe*, Cullompton: Willan 2008, p. 87-106.

Taylor 2001

R.B. Taylor, *Breaking away from broken windows: Baltimore neighborhoods and the nationwide fight against crime, grime, fear, and decline*, Boulder, CO: Westview 2001.

Verberk 2011

S. Verberk, *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

Young 2011

J. Young, *The criminological imagination*. Cambridge: Polity Press 2011.

Pot, crack en Obama's 'third way'

Liberalisering van drugsbeleid in de Verenigde Staten?

*I. Haen Marshall**

Als Nederlanders zijn we gewend aan het routineus beschrijven van het drugsbeleid in de VS als uitermate repressief en ongenueanceerd. Hoe vaak hebben we niet geluisterd naar debatten waar de gevreesde 'amerikanisering' van ons drugsbeleid (of veiligheidsbeleid, welzijnsbeleid, vul zelf maar in) gebruikt werd om de mensen de schrik op het lijf te jagen? Het kwam dan ook wel wat onverwacht, die recente (2012) legalisering van recreatief cannabisgebruik in Colorado en Washington. Dat paste niet in het plaatje. Een Amerikaanse krant kopte overmoedig: 'Colorado is "New Amsterdam"', waarbij – overigens terecht – vermeld werd dat de legalisering in Colorado verder gaat dan de 'Netherlands' long-fabled pot laws' (Ferner 2013). Wie weet, wellicht worden *tolerantie*, *liberalisering* en *nuancing* binnenkort de nieuwe kernwoorden voor het Amerikaanse drugsbeleid. Zoals te verwachten was, presenteren de recente ontwikkelingen in de VS een ingewikkeld verhaal dat niet eenduidig kan worden gekarakteriseerd. We zien een trend naar liberalisering van cannabis in de diverse Amerikaanse deelstaten, een aantal voorzichtige *baby steps* door het Witte Huis in de richting van meer tolerantie, en een federale overheid die zich moeizaam begint te ontworstelen aan de hardnekkige retorica van het *prohibitionisme* en de '*just say no*'-ideologie.

Dit essay bespreekt in grote lijnen de voornaamste en meest recente gebeurtenissen op het gebied van Amerikaanse drugswetgeving, namelijk de liberalisering van het cannabisbeleid op deelstaatniveau en het aanpassen van straffen voor het bezit van crack (op federaal niveau). Deze ontwikkelingen worden geplaatst in de bredere context van de zeer complexe realiteit van een ingewikkeld en groot land, met veel ruimte voor extreme morele standpunten, en een uiterst punitief

* Ineke Haen Marshall, PhD is Professor bij het Department of Sociology & Anthropology and School of Criminology and Criminal Justice van de Northeastern University in Boston.

justitiebeleid dat – en dat is talloze malen in empirisch onderzoek bevestigd – veel harder optreedt tegen Blacks en Latino's dan tegen de blanke middenklasse. De onevenredig grote invloed van de punitieve drugswetgeving op juist deze etnische minderheidsgroeperingen is een van de drijvende krachten achter de trend naar liberalisering, maar zeker niet de enige.

Een kleine achtergrondschets

Eerst in het kort een aantal kenmerken van de Amerikaanse samenleving die van directe relevantie zijn.¹ *Size does matter!* Amerika is ongeveer 200 keer groter dan Nederland, met 320 miljoen inwoners. Los Angeles beslaat meer dan 700 vierkante kilometer, de stad New York heeft meer dan 8 miljoen mensen. De complexiteit van deze groot-schaligheid wordt versterkt doordat de VS politiek-organisatorisch behoorlijk ingewikkeld in elkaar zit. Het is een federaal stelsel, met 50 (deel)staten. Het Amerikaanse rechtshandavingsapparaat vormt een complex van ge-interrelateerde stelsels die zowel verticaal als horizontaal door plaatselijke, staats- en federale jurisdicties snijden. De federale overheid, de deelstaten, de *counties* en de gemeenten hebben niet alleen hun eigen wetten en politie, maar vaak ook hun eigen rechtbanken en gevangenissen. De fragmentatie van de diverse overheids- en semi-overheidsinstellingen maakt het ontwikkelen van een integraal veiligheidsbeleid (of drugsbeleid) – met intensieve samenwerking tussen een uitgebreid netwerk van organisaties en belangen – moeilijk. In vele Amerikaanse steden is de infrastructuur vereist voor een integrale aanpak niet aanwezig, het welzijnsnetwerk is uiterst pover. De verantwoordelijkheid voor het eigen welzijn moet in de VS voornamelijk gedragen worden door het individu; de overheid komt – met duidelijke tegenzin – pas op het laatste nippertje te hulp (denk aan de problemen met Obamacare). Het sociale veiligheidsnet is veel schameler dan in Nederland.

In de VS is de invloed van de burgers op de overheid groot en rechtstreeks. Burgemeesters worden gekozen, niet benoemd. In vele gevallen worden de hoofdofficier van justitie, leden van de zittende magi-

1 Zie: Ineke Haen Marshall, 'Steeds meer "Amerikaanse toestanden" in Nederland? Het zal wel meevallen!', in G.J.N. Bruinsma, H.G. van de Bunt & G.B. Rovers (red.), *Vooruitzichten in de Criminologie*, Jubileumcongres NVK, Vrije Universiteit Amsterdam, 1999.

stratuur, of *sheriffs* rechtstreeks door de bevolking gekozen. Een rechter die niet zwaar genoeg (of juist te zwaar) straft, een hoofdofficier van justitie die weigert deel te nemen aan de ‘oorlog tegen drugs’, een sheriff die te veel bekeuringen uitdeelt – ze verliezen geheid hun baan bij de volgende verkiezingen. Garland (2013) formuleert het treffend:

‘America’s radically local, popular majoritarian democracy allocates primary control over criminal law and criminal justice to *local* (state and county) rather than to national (federal) political processes... Moreover, its democratically accountable criminal justice processes, with elected country prosecutors and elected state judges, work to *politicize* criminal justice processes and connect them directly to *local majority sentiment*’ (Garland 2013, p. 507, mijn cursivering)

Twee punten zijn hier belangrijk. Ten eerste: drugsbeleid in de VS is een gedeelde verantwoordelijkheid van de federale, staats- en lokale (town, city of *county*) overheid, waar de federale overheid vaak een secundaire rol speelt. Een groot deel van het beleid vindt plaats op het niveau van de vijftig individuele staten (die op hun beurt afkerig zijn van te grote bemoeienis van de federale overheid), en ook de (grote en kleinere) steden zetten hun eigen beleid uit, soms in direct conflict met het (deel)staatsbeleid.² Zo waren bijvoorbeeld de gemeentelijke en (deel)staatspolitie in 2010 verantwoordelijk voor 97% van de meer dan 800.000 arrestaties voor het bezit van cannabis, en ongeveer hetzelfde geldt voor arrestaties voor het verkopen en verhandelen van cannabis (90%) (US Department of Justice Federal Bureau of Investigation 2012). Anderzijds speelt het (federale) Office of National Drug Control Policy een zeer belangrijke rol in het formeel uitzetten van de grote lijnen van het ‘Amerikaanse’ drugsbeleid, en is de Drug Enforcement Administration (DEA) ontegenzeggelijk ‘het’ gezicht van het drugsbeleid van het Witte Huis en een gevreesde en machtige organisatie (zie www.dea.gov). Daarbij komt ook nog dat de federale wetgeving in principe prioriteit heeft over de deelstaatwetgeving. Dit element komt later in dit artikel aan de orde.

2 Een voorbeeld is Chicago in Illinois, waar onlangs het bezit van een kleine hoeveelheid cannabis is gedecriminaliseerd tot een vergrijp dat met een eenvoudige boete afgedaan kan worden, maar waarvoor men niet langer gearresteerd kan worden. Dit terwijl de staat Illinois hetzelfde gedrag als een misdemeanor (iets tussen een misdrijf en overtreding in) beschouwt, zwaar genoeg om arrestatie te rechtvaardigen.

Een tweede belangrijk punt is dat de publieke opinie in de VS een veel grotere invloed heeft op beleid dan bijvoorbeeld in Nederland. Dat uit zich op diverse manieren, maar in het geval van het legaliseren van cannabis is het treffend om te zien dat in de meerderheid van de deelstaten de mensen zelf zich ingezet hebben om via een volksreferendum (*voter initiative*) naar de stembus te gaan, in plaats van te wachten op een wetsvoorstel via de volksvertegenwoordigers. We komen hier direct ook nog op terug.

Drugsbeleid American Style = *Crime control*

In de VS is het drugsbeleid sinds het begin van de jaren tachtig onlosmakelijk verbonden met criminaliteitsbeheersing (*crime control*).³ In die tijd begon het moordcijfer in de VS te stijgen, en al gauw was dodelijk geweld een van de meest besproken problemen. De kernwoorden waren: vuurwapens, drugshandel, drugsgebruik (*crack*), jeugd, gangs, *hotspots* in de verpauperde binnensteden, en zwarten en latino's als daders en slachtoffers. Al spoedig werd de 'oorlog tegen misdaad' synoniem met de 'oorlog tegen drugs'. De verharding (*punitive turn*) drong door in alle aspecten van het strafrechtstelsel, een ontwikkeling die door de criminologen Messner en Rosenfeld wordt gezien als een uitwas van het najagen van de *American Dream* met de filosofie van 'by any means necessary':

'In short, like crime itself, *crime control in the United States is driven by a strong, at times desperate, emphasis on ends over means* (Messner en Rosenfeld 1997, p. 5).

Terugblikkend op de laatste dertig jaar zien we een *verharding* van de norm- en rechtshandhaving, onder meer tot uiting komend in uitbreiding van politiebevoegdheden zoals het vaak als willekeurig en repressief ervaren *stop & frisk*-maatregel (een vorm van preventief fouilleren) die doorgaans uitpakt in het nadeel van minderheden. Dit alles in naam van *zero tolerance policing*. De politie greep ook steeds vaker in bij betrekkelijk onschuldige 'levensstijl'-criminaliteit (graffiti, door het

3 Er bestaan talloze gedegen analyses van de *punitive turn* van het Amerikaanse veiligheidsbeleid of *crime control policy*. Daarom zal een korte samenvatting van de hoofdpunten hier volstaan.

rode licht lopen, een stickie roken in het openbaar). Behalve de criminalisering van (betrekkelijk onschuldig) gedrag werden ook de straffen steeds langer. De rechten van de burger werden uitgehold doordat het Hoge Gerechtshof het steeds gemakkelijker maakte om mensen te arresteren, te vervolgen en te veroordelen. Het arsenaal en de zwaarte van straffen is de laatste dertig jaar enorm gegroeid. *Three strikes and you're out*-wetgeving betekent een onherroepelijke veroordeling tot levenslang; verplichte minimumstraffen maken het vrijwel onmogelijk voor rechters om hiervan af te wijken met een mildere straf. Het resultaat: Amerika heeft het hoogste aantal gedetineerden per capita van de westerse wereld (700 per 100.000), en dat terwijl de criminaliteit al sinds zo'n vijftien jaar aan het dalen is. Vooral dit laatste beschamende feit van *mass incarceration* – een zeer kostbare en hoge budgetpost in een tijd van steeds minder fiscale middelen – is een factor geweest in de herbezinning van Amerikaanse *crime control policy*⁴ (zie bijvoorbeeld Bosworth 2013).

De verharding van Amerika's *crime control* heeft de grootste verwoesting aangericht in de levens van African-Americans en Latino's. In de Amerikaanse maatschappij is de angst voor criminaliteit voornamelijk gericht op etnische minderheden, vooral *African Americans*. Drugs, gangs, geweld en overlast worden geassocieerd met 'black inner city violence'. De berg onderzoek en publicaties over etnische profilering en andere vormen van institutionele rassendiscriminatie liegt er niet om: de 'oorlog tegen criminaliteit' (en dus de 'oorlog tegen drugs') is het meest rampzalig geweest voor de zwarte bevolking (zie bijvoorbeeld Tonry 2011; Wacquant 2009). In een land dat *justice for all* als devies heeft, is deze situatie niet langer houdbaar, zeker niet met president Obama in het Witte Huis.

De repressieve 'war on crime' richtte zich uiteraard niet louter op drugs en drugsgerelateerde criminaliteit, maar ook op (vuurwapen)geweld, georganiseerde misdaad en gangs. Echter, de 'oorlog tegen drugs' wordt gezien als de onbetwiste boosdoener, verantwoordelijk voor de enorme groei van het aantal gevangenen: de helft van die toename over de afgelopen dertig jaar is te wijten aan drugsgerelateerde veroordelingen (Gotsch 2011). Ook de verontwaardiging onder

4 In de woorden van het Sentencing Project, 'What changed in the 1980s were political initiatives responding to the emergence of a new drug, crack cocaine, in urban and minority communities. Public fears, amplified by sensationalist media accounts, created a political climate that favored promises to get 'tough' on drugs by stiffening drug offense penalties' (Kosch 2011, p. 2)

diverse groepen over de institutionele en systematische raciale en etnische discriminatie in het justitiebeleid richtte zich voornamelijk op het drugsbeleid.

'War on drugs' versus gedogen

De grondslagen van het Amerikaanse drugsbeleid zijn in vele publicaties te vinden. Het beleid is sinds vele jaren gebaseerd op repressie en het gebruik van alle middelen van de strafwet (zie bijvoorbeeld Leuw en Marshall 2006; Marshall en Van de Bunt 2001). Een belangrijk speerpunt is 'zero tolerance': een absoluut verbod op drugs, drugs moeten worden uitgeroeid, een maatschappij zonder drugs is het streven. Er is geen twijfel mogelijk: het belangrijkste wapen van deze oorlog is het strafrecht. Zo luidde tenminste tot voor kort de officiële beleidsboodschap. Deze boodschap is de laatste tijd wat veranderd, zoals we direct zullen zien. Sinds lange tijd zijn in de internationale literatuur de VS en Nederland als tegenpolen of afwijkende gevallen gezien – Nederland is te vriendelijk, te soft, de VS is te hard en repressief. Hoewel het Nederlandse drugsbeleid in de loop der jaren zeker is verhard, minder tolerant en repressiever is geworden, blijft het Nederlandse beleid twee strategieën combineren: het (voorwaardelijk) aanvaarden van gebruik en bezit, en het bestrijden van de handel.⁵ Hieronder bespreek ik een aantal recente ontwikkelingen in het Amerikaanse drugsbeleid die in sommige opzichten deze principes van het Nederlands drugsbeleid lijken over te nemen, uiteraard gefilterd door unieke Amerikaanse maatschappelijke kenmerken. Eerst komt het federale drugsbeleid aan de orde, daarna recente ontwikkelingen in diverse (deel)staten, vooral op het gebied van marihuana.

De federale overheid doet een stapje terug

Na de inauguratie van president Obama in 2008 kwam er een enigszins aarzelende omslag in het drugsbeleid van de federale overheid. President Obama en zijn staf spraken niet langer in oorlogstermen

5 Voor een overzicht van de enorme hoeveelheid onderzoek en literatuur over de grondslagen van en de kentering in het Nederlands drugsbeleid verwijs ik de geïnteresseerde lezer naar de website van het WODC, www.wodc.nl.

over drugs. Na tientallen jaren van escalerende verplichte minimumstraffen begonnen het Witte Huis en het Congres eindelijk actie te ondernemen om de cyclus van steeds strengere straffen te doorbreken. Zowel Republikeinse als Democratische politici zagen steeds duidelijker dat, zeker in vergelijking met andere landen, de uitpuilende gevangenissen, met 2,3 miljoen mensen in detentie, een aanfluiting zijn, veel te duur en een schandvlek in vergelijking met andere westerse landen. De *Sentencing Project*, een invloedrijke onafhankelijke onderzoeksgroep, concludeerde:

'This nation's "war on drugs" over the last three decades, more than any other single factor, has fueled this historical incarceration boom. The number of people behind bars for drug offenses has increased more than 12-fold since 1980. About half a million people are incarcerated for a drug offense today, compared to an estimated 41,000 in 1980.' (Gotsch 2011, p. 1)

Massale detentie is enorm duur en steeds minder verteerbaar in een tijd van economische recessie. Diverse groepen en leiders spraken zich steeds luider uit tegen de disproportionele impact van het drugsbeleid op etnische minderheden (door etnisch profileren, *stop & frisk*, ongelijkheid in straffen voor crack vs. cocaïne). De schadelijke neveneffecten van de repressieve en punitieve wetgeving kwamen vaker in het nieuws: grote groepen (ex-)gedetineerden die hun stemrecht verloren, geen kans hadden op werk, geen leningen konden sluiten om te studeren, of niet in *public housing* konden blijven wonen. Verder werd ook duidelijk dat de crack-epidemie – een van de redenen voor het punitieve beleid – voorbij was, en dat de criminaliteitscijfers bleven dalen. Hieronder bespreek ik in het kort drie belangrijke federale beleidsnota's die de toon zetten voor een beginnende kentering in het straf- en drugsbeleid.

Fair Sentencing Act (2010)

De *Anti-Drug Abuse Acts* van 1986 en 1988, onder Ronald Reagan, introduceerden zware verplichte minimumstraffen voor het bezit van crack-cocaïne. Deze wet gaf veel strengere straffen voor het bezit van

crack dan voor het bezit van cocaïne in poedervorm.⁶ In augustus 2010 tekende president Obama de *Fair Sentencing Act*, een wet die de strenge straffen voor low-level crack-cocaïne beperkte. Deze wet was een mijlpaal in de hervorming van het federale drugsbeleid, en werd gesteund door zowel Democraten als Republikeinen. Dit was het resultaat van een lang en moeizaam proces dat meer dan twaalf jaar geleden begon. De *Sentencing Commission* produceerde in die tijd vier rapporten over de gevolgen van de 'crack cocaïne sentencing policy'. Pas in 2010 was het politieke klimaat gunstig voor deze hervorming;

Most important was a convergence of views among the President, lawmakers, sentencing and legal experts, civil rights and community activists, and just about every prominent newspaper editorial board in the country, that the 100-to-1 cocaine sentencing disparity was unjust and required immediate reform (Gotsch 2011, p. 4)

De *Fair Sentencing Act* verwijderde het verplichte minimum van vijf jaar detentie voor *bezit* van 5 gram crack-cocaïne, en reduceerde het 100-tot-1 verschil (crack vs. poeder) tot 18-tot-1 (crack vs. poeder). De ongelijkheid in strafmaat is nu verminderd, maar niet verdwenen. In principe werkt deze wet niet met terugwerkende kracht, tot onvrede van velen. Verder komen er vanuit linkse hoek teleurgestelde en kritische geluiden over het feit dat president Obama tot op heden geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om de duizenden verzoecken om clementie van federale drugsgedetineerden in te willigen (Sullum 2011; Carpenter 2012).

National Drug Control Strategy (2013)

In 2010 presenteerde President Obama zijn *National Drug Control Strategy*. In dit document presenteerde hij een 'third way' in drugsbeleid, een middenweg tussen de uitersten van legalisering enerzijds en een louter op het strafrecht geënte 'oorlog tegen drugs' anderzijds (2013, p. 1). Verslaving wordt gezien als symptoom van een chronische hersenziekte en drugsbeleid moet evenwichtig, humaan en mede-

6 De zogenaamde *100-to-1 sentencing disparity* betekende dat dezelfde strafmaat gold voor het bezit van 1 gram crack als voor het bezit van 100 gram poeder. De goedkopere crack werd vaker gebruikt door gekleurde gebruikers, terwijl blanke gebruikers meestal cocaïne in poedervorm gebruikten.

dogend zijn. De ‘derde weg’ is ‘*evidence-based*’ en ziet drugsgebruik zowel als een kwestie van volksgezondheid (*public health*) als van veiligheid (*public safety*). Er zal meer geïnvesteerd worden in preventie en behandeling (10,5 miljard dollar) dan in rechtshandhaving (9,6 miljard dollar). De *National Drug Control Strategy* beschrijft programma’s die drugsgebruik door jeugd moeten voorkomen (bijvoorbeeld het *Drug Free Communities Support Program*, 370 miljard dollar), introduceert een nieuw overheidsorgaan gericht op het ondersteunen van het afkicken van verslaafden, en belooft investeringen in ‘*medication-assisted treatment protocols*’ (2013, p. 2). Verder benadrukt dit plan ook ‘*drug treatment courts*’ (zo’n 2.700) waardoor meer dan 120.000 mensen drugsbehandeling kunnen krijgen in plaats van gevangenisstraf (2). Tegelijkertijd blijft dit plan het belang benadrukken van een gerichte justitiële benadering van drughandelaars en het streng bewaken van grenzen, vooral die met Mexico.

Dit beleidsplan begint wat meer overeenkomst te tonen met het Nederlands beleid (volksgezondheid, preventie, minder gebruik van strenge straffen), het is *evidence-based* (hoewel niet iedereen het eens zal zijn met de ‘feiten’ zoals die gepresenteerd worden op de *fact sheet* over legalisering van marihuana, waarover hieronder meer).⁷ Er wordt enorm veel geld geïnvesteerd in allerlei programma’s en onderzoek over drugsgebruik. Echter, de toon van het document heeft nog een naklank van de ‘oorlog tegen drugs’: alle drugsgebruik moet voorkomen worden, verslaving is een ziekte.

Getting Smart on Crime (2013)

De *National Drug Control Strategy* is geschreven door de Office of National Drug Control Strategy en concentreert zich louter op drugs. Een breder justitieel beleidsplan geproduceerd door het ministerie van Justitie (augustus 2013) geeft vanzelfsprekend ook aan drugs een zeer prominente plaats. In *Smart on Crime – Reforming the Criminal Justice System for the 21st Century* (2013) worden ontwikkelingen in Texas en Arkansas beschreven waar niet-gewelddadige, ‘low-level’ drugscriminelen alternatieve behandeling opgelegd krijgen, in plaats van gevangenisstraf. Dit beleidsplan maakt duidelijk dat dit soort drugsdelinquenten niet langer hoeft te vrezen om aangeklaagd te worden voor

7 Zie www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/Fact_Sheets/marijuana_legalization_fact_sheet_3-3-11.pdf.

misdaden met een verplichte 'draconian' minimum gevangenisstraf. De strengste straffen zullen gereserveerd worden voor zware grootschalige en/of gewelddadige drugshandelaars. Andere drugsgerelateerde delinquenten zouden in principe niet in het justitiële apparaat terecht moeten komen, maar via 'diversion programs' de mogelijkheid moeten krijgen tot intensieve behandeling. Hoe dit precies gerealiseerd moet worden is niet duidelijk.

Bovenstaande federale beleidsinitiatieven zijn voornamelijk gericht op het inperken van de zeer zware gevangenisstraffen voor relatief lichte drugscriminaliteit enerzijds, en het uitbreiden van preventie en behandeling voor verslaafde wetsovertreders anderzijds. De strenge straffen blijven gehandhaafd voor grootschalige en internationale drugshandel. In deze opzichten lijkt de federale overheid een flinke stap terug te doen van de ongenuanceerde, repressieve 'oorlog tegen drugs'. Echter, Obama's 'third way' blijft een uitgesproken tegenstander van het legaliseren of decriminaliseren van drugs, ook cannabis.

Weed – het blijft gevaarlijk, zo zegt het Witte Huis

In de eerder genoemde *Fact sheet Marijuana Legalization* van het Office of National Drug Control Policy valt te lezen:

'Proposals such as legalization that would promote marijuana use are inconsistent with the public health and safety approach.'⁸

In dit pamflet klinkt nog sterk de naklank door van de 'oorlog tegen drugs', waar weinig of geen onderscheid gemaakt werd tussen soft (weinig risico) en hard (risicovol) drugs. Met een nadruk op de 'evidence-based' basis van Obama's 'third way' leest men hier:

'... uit een zorgvuldig onderzoek van de feiten kunnen de volgende conclusies over de gevaren van het gebruik van marihuana en de waarschijnlijke gevolgen van legalisering getrokken worden:

- het gebruik van marihuana is schadelijk en moet ontmoedigd worden (en hier volgt een lijst van mogelijke gevolgen zoals *respiratory and mental illness*, en *impaired cognitive and immune system functioning*);

8 Zie noot 7.

- legalisering brengt de prijs omlaag waardoor gebruik zal toenemen;
- de sociale kosten zijn hoger dan belastinginkomsten;
- legalisering zal een verdere belasting van het justitieel apparaat betekenen;
- legalisering zal weinig invloed hebben op drugs-gerelateerd geweld.'

In een recent memorandum *Guidelines Regarding Marijuana Enforcement* (U.S. Department of Justice, 29 augustus 2013), dat zich richt tot alle federale hoofdofficieren van Justitie, staat:

'...Congress has determined that *marijuana is a dangerous drug* and that the illegal distribution and sale of marijuana is a serious crime that provides a significant source of revenue to large-scale criminal enterprises, gangs and cartels.' (cursivering auteur).

De federale *Controlled Substances Abuse Act (CSA)* uit 1970 – nog steeds de kern van de federale drugswetgeving – categoriseert marihuana als een categorie 1-drug, samen met heroïne.⁹ Cocaïne wordt beschouwd als minder gevaarlijk, een categorie 2-drug. Deze opvatting over de gevaren van marihuana worden in steeds mindere mate gedeeld door de Amerikaanse bevolking, zoals hieronder zal blijken.

Nothing wrong with a little weed – opiniepeilingen

Een recent verschenen boek *Something's in the Air: Race, Crime, and the Legalization of Marijuana* (Tate, Taylor & Sawyer 2013) geeft een mooi overzicht van het legaliseringsdebat (over cannabis) in de VS, en de rol van de publieke opinie. Terugblikkend op de laatste veertig jaar zien we dat de steun voor legalisering van marihuana eerst toenam, toen weer terugliep om daarna weer te stijgen. Volgens een *Gallup poll* verwierpen 9 van de 10 Amerikanen in 1969 het idee om marihuana te legaliseren, steun voor legalisering werd groter in de jaren zeventig, om in de jaren tachtig weer te kelderen. Maar vandaag de dag spreekt meer dan de helft van de Amerikanen zich positief uit over legalisering (Musgrave 2014, p. 79). Musgrave e.a. poneren dat deze veranderingen

9 De criteria voor categorie 1 zijn o.a. dat de drug een hoog potentieel heeft voor misbruik, niet geaccepteerd wordt voor medisch gebruik in the VS, en niet veilig gebruikt kan worden (www.justice.gov/dea/druginfo/ds.shtml).

in de publieke opinie het gevolg zijn van 'changing frames offered by government and media':

'In the late 1960s and 1970s marijuana was linked in the public mind to the counterculture. By the early 1980s marijuana was paired with crack cocaine in the war on drugs approach of anti- drug activities and the Reagan-Bush administration. By the mid-1990s, the growing movement for medical marijuana cast the drug as a palliative that could help critically ill patients, which reinforced a frame of cannabis as a harmless form of recreation' (Musgrave 2014, p. 79).

De publieke opinie werd negatiever in de jaren tachtig doordat marihuana vaak in één adem werd genoemd met crack, als onderdeel van de oorlog tegen drugs, en dus als een 'moral failing and threat to law and order'. Sindsdien ziet men een constante stijging in publieke steun voor legalisering, waarin marihuana niet langer gezien wordt als een ondeugd maar als een persoonlijke keuze (Musgrave 2014, p. 90). Een heel belangrijke ontwikkeling was de introductie van medicinale marihuana. Een onderzoek in 2010 vond dat 73% van de ondervraagden positief dacht over medicinale marihuana, maar dat slechts 41% legalisering van recreatief cannabisgebruik steunde. Dit cijfer is overigens in meer recente polls gestegen naar meer dan de helft (Pew Research Center 2013).

De laatste jaren lijkt het publieke debat over legalisering van cannabis, aangewakkerd door de aandacht van de media voor de diverse referenda in verschillende deelstaten, een normaliserende invloed te hebben op de vaak extreme en ideologische bezwaren tegen elke vorm van liberalisering van het drugsbeleid onder de Amerikaanse bevolking. Vaak ontstaan deze bezwaren door onwetendheid. In de VS is een aantal gerespecteerde wetenschappers heel actief betrokken bij het debat over drugslegalisering (bijvoorbeeld Ethan Nadelman, *Drug Policy Alliance*, Mark Kleiman, *UCLA*, Marc Mauer, *Sentencing Project*, Peter Reuter, *RAND*). Daarnaast zijn er ook een aantal drukbezochte websites met up-to-date informatie over cannabis.¹⁰ In de veelgelezen *The New Yorker* van 18 november 2013 verscheen onlangs bovendien een groot artikel over hoe Colorado momenteel bezig is met het reguleren van cannabis (Keefe 2013).

10 Zie bijvoorbeeld NORML Take Action for Marijuana Law Reform <http://norml.org/act>.

Cannabisgebruik en -bezit niet legaal, maar vaak al lang gedecriminaliseerd

Voor alle duidelijkheid: net zoals in veel andere landen (zie bijvoorbeeld Krajewski 2014) is kleinschalig weedbezit en -gebruik al sinds geruime tijd en op vele plaatsen in de VS in feite gedecriminaliseerd. Hoewel tot op heden slechts twee staten recreatieve cannabis gelegaliseerd hebben (zie hieronder), wil dit niet zeggen dat gebruikers en bezitters van cannabis ook overal in de VS actief vervolgd worden. Er zijn nu vijftien staten waar marihuana gedecriminaliseerd is.¹¹ Dus: geen arrestaties, geen detentie of strafblad voor het bezit van een kleine hoeveelheid voor eigen consumptie.¹² Het is vergelijkbaar met een verkeersovertreding: men kan een boete krijgen, of een verwijzing naar drugsbehandeling of -voorlichting. Meestal hebben cannabisgerelateerde activiteiten een lage vervolgingsprioriteit. Dit wordt steeds vaker gedaan in de grote steden: men kiest voor een boete in plaats van arrestatie.¹³ Hier moet New York City vermeld worden, waar weliswaar bezit al sinds 1977 gedecriminaliseerd is, maar waar de politie je mag arresteren als de drug uit je broekzak tevoorschijn komt (en dus 'in public view' is) tijdens een *stop & frisk*. Als gevolg van het *stop & frisk*-beleid door de NYPD zijn dan ook duizenden New Yorkers (voornamelijk African Americans) in de politiecel terechtgekomen; of dit controversiële beleid kan worden doorgezet wordt momenteel beoordeeld door het gerechtshof.

Als je ziek bent mag het: legalisering van medicinale cannabis

California was de eerste staat waar in 1996 via een publiek referendum (*Proposition 215*) medicinale cannabis gelegaliseerd werd, gevolgd door Alaska (1998), Washington (1998), Oregon (1998), Maine (1999), Colorado (2000), Hawaii (2000), Nevada (2000), Montana (2004), Vermont (2004), Rhode Island (2006), New Mexico (2007), Michigan

11 Alaska, California, Colorado, Connecticut, Maine, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Nebraska, Nevada, New York, North Carolina, Ohio, Oregon, Rhode Island en Vermont.

12 In 2011 waren er in de VS meer dan 600.000 arrestaties voor het bezit van marihuana, meer dan voor alle geweldsdelicten samen.

13 Bijvoorbeeld, in recent aangekondigd nieuw beleid in Chicago kan de politie nu een boete tussen 250 en 500 dollar opleggen voor het bezit van 25 joints. Aangezien Chicago meer dan 18.000 mensen per jaar arresteert voor bezit, zal dit een grote besparing opleveren, zo luidde de redenering van de burgemeester.

(2008), Arizona (2010), Washington D.C. (2010), New Jersey (2010), Delaware (2011), Connecticut (2012), Massachusetts (2012), Illinois (2013) en New Hampshire (2013) Naast deze twintig staten zijn momenteel vier staten bezig met het legaliseren van medicinale cannabis (Minnesota, Ohio, Pennsylvania en New York). In 2013 zijn verder in drie staten (Maryland, Minnesota en Oklahoma) wetten aangenomen die medicinale cannabis weliswaar niet legaliseren, maar wel beschermingen inbouwen voor medisch personeel dat erbij betrokken is. Anderzijds zijn er veertien staten die in 2013 een mislukte poging waagden om medicinale cannabis te legaliseren (Alabama, Iowa, Florida, Kansas, Kentucky, Maryland, Mississippi, Missouri, North Carolina, Oklahoma, South Dakota, Texas, en West Virginia). Deze pogingen zijn weliswaar mislukt, maar het feit dat zich dit allemaal binnen de tijdspanne van een jaar (2013) voltrokken heeft, laat zien dat de opmars van de legalisering van medicinale cannabis niet meer te stuiten is. Zal dit ook zo zijn voor de legalisering van recreatieve cannabis? Voordat we hierover verder speculeren, maken we een kleine omweg ter verduidelijking van het debat.

The devil is in the details: varianten van cannabislegalisering

Je kunt gemakkelijk een paar grote boekenkasten vullen met nationale en internationale publicaties over de oorzaken en gevolgen van liberalisering (decriminalisering, regulering of legalisering) van het drugsbeleid. Morele overwegingen, kosten-batenanalyses, volksgezondheid, criminaliteit – het is allemaal besproken (bijvoorbeeld Caulkins e.a. 2012; Cerda e.a. 2012; MacCoun 2011; Nadelman e.a. 2012; Pacula & Sevigny 2013; Reuter, 2010; VanOurs, 2012). We weten inmiddels ook dat het naïef is om te geloven in de klakkeloze overname van het succesvolle beleid van een land door een ander land (zie bijvoorbeeld Newburn & Sparks 2004; Aas 2013). Zo ook is het belangrijk om je te realiseren dat er belangrijke verschillen bestaan in wat verstaan wordt onder het begrip 'liberalisering' of 'legalisering'. Dit wordt heel duidelijk geïllustreerd in een recent artikel door Caulkins e.a. (2013). Daarin vergelijken zij heel gedetailleerd zeventien concrete voorstellen uit diverse deelstaten voor legalisering van recreatieve cannabis, en de implicaties voor prijs, aanbod, gebruik, risico van arrestatie en gezondheid. Ze laten voorstellen tot legalisering van medicinale mari-

huana buiten beschouwing. Het radicale nieuwe van de recente ontwikkelingen is dat deze voorstellen niet alleen gebruik en kleinschalig bezit legaliseren, maar ook de ‘commercial cultivation, processing, distribution, sale and possession of larger amounts – some just for those with licenses, others for all adults’ (Caulkins e.a. 2013, p. 8). De auteurs onderscheiden drie soorten voorstellen: (1) *Repeal only*: het verbod op cannabis opheffen en het hierbij laten; (2) *Repeal and Regulate*: een aanvullend kader voor de regulering van de legale marihuana markt en (3) *Repeal and Delegate*: de regulering wordt aan een particuliere of semi-publieke instelling gedelegeerd (Caulkins e.a. 2013, p. 10).

Het mag nu, maar hoe regelen we het? Colorado en Washington als test cases

Colorado en Washington, de twee staten waar in 2012 recreatief cannabisgebruik, -teelt en -handel zijn gelegaliseerd, vallen beide in de ‘*Repeal and Regulate*’-categorie. Het goed reguleren van een legale markt voor cannabis is veel moeilijker dan de eerste stap (het opheffen van het verbod). Colorado en Washington kunnen daarom als test cases gezien worden; als deze staten zonder al te veel problemen erin slagen de legalisering van cannabis tot een *fait accompli* te maken, zal zonder twijfel een groot aantal Amerikaanse deelstaten volgen. In diverse media is benadrukt dat de legalisering van marihuana in Colorado en Washington een ware doorbraak is, want – anders dan in Nederland – komt er nu een legale en gereguleerde, belastbare (*taxable*) markt voor recreatieve marihuana voor volwassenen. Voor details over de *Colorado Regulate Marijuana Like Alcohol Act* en de *Washington State Initiative 502*, zie Caulkins (2012, p. 10-13). Deze wetten moeten echter nog nader uitgewerkt en gerealiseerd worden, en er zijn nog vele onbeantwoorde vragen. Beide staten hebben met een reeks van vergelijkbare problemen te maken, zoals de vraag hoe de legalisering zich verhoudt tot het gegeven dat cannabis volgens de federale *Controlled Substances Act* (1970) een verboden drug blijft. Voorts resteren er veel vragen over hoe de commerciële markt moet worden gereguleerd (vergunningen, belastingen, prijzen). Ook is de vraag in hoeverre de nieuwe regels gehandhaafd kunnen worden en wie dat dan moet doen. Ten slotte kan de liberale regelgeving leiden tot ‘drugs-

toerisme'.¹⁴ Allemaal zaken die Nederlanders bekend in de oren klinken, met uitzondering van het conflict met federale wetgeving. Maar Nederland kent haar eigen internationale beperkingen in dit opzicht.

Tot slot

In principe botst de legalisering van cannabis (medicinaal en recreatief) met de federale wetgeving. Interessant punt is, dat men aanvankelijk dacht dat de federale overheid in zou grijpen in deelstaten die marihuana legaliseren (*federal law trumps state law*), maar dit is niet het geval. In 2010, toen California een referendum hield over legalisering van marihuana (dit werd verworpen), maakte de federale overheid heel duidelijk dat dit niet getolereerd zou worden. *Attorney General* Eric Holder verklaarde dat hij '...would vigorously enforce federal marijuana prohibition'. Na de zege van Colorado en Washington in 2012 bleef het aanvankelijk stil, maar nu begint steeds duidelijker te worden dat de *feds* hard aan het werk zijn om de federale en staatswetgevingen te verzoenen (zie memorandum van 29 augustus 2013, *Guidance Regarding Marijuana Enforcement*). De verantwoordelijkheid voor het drugsbeleid werd vanouds gedeeld door de federale en staatsoverheid; maar in het licht van de recente legalisering van cannabis wordt het uitermate belangrijk dat er een heel duidelijke afbakening komt van wie wat doet. De federale overheid blijft verantwoordelijk voor grootschalige en internationale drugshandel, maar ook voor het voorkomen van drugsgebruik door minderjarigen, of dat de winst naar *gangs* of criminele ondernemingen gaat. Volgens dit memorandum heeft de federale overheid zich nooit druk gemaakt over kleine hoeveelheden cannabis voor privaat eigen gebruik, dat was de taak van plaatselijke en staatspolitie. Maar nu de aanbodzijde van cannabis gelegaliseerd is (zowel voor recreatief als medicinaal gebruik), zo benadrukt de federale overheid, is het van essentieel belang dat de deelstaten een 'robuust' reguleringskader opzetten dat voorkomt dat het federale drugsbeleid in de knel raakt. Met andere woorden, deelstaten hebben de plicht om een 'strict regulatory scheme' te ontwikkelen, 'that is tough in practice and meets eight federal enforcement priorities' (Kleiman, aangehaald in Holleran 2013). Drugdeskundige Klei-

¹⁴ Twee informatieve artikelen over diverse details zijn Caulkins, Lee & Kasunic (2012) en Patrick Radden Keefe (2013).

man waarschuwt tegen een al te enthousiaste interpretatie van de terughoudendheid van het Witte Huis als een teken dat de oorlog tegen drugs voorbij is. Zoals altijd is de realiteit gecompliceerd. De DEA heeft tot de laatste paar jaar vaak streng ingegrepen in de medicinale marihuanabusiness in met name California (invallen, arrestaties, vervolgingen, boetes), maar met weinig effect (Sullum 2013). Door te eisen dat zowel de vraag- als aanbodzijde van de cannabismarkt door de staten aan regels gebonden gaat worden, hoopt de federale overheid meer controle te krijgen over ‘the wild west of medical marijuana’:

‘Medical marijuana is a free-for-all in many states... On Venice Beach in California, you have guys in medical scrubs and with stethoscopes walking around offering to give you a prescription.... The administration’s decision may actually mean a crackdown on that kind of business...’ (Kleiman, aangehaald in Holleran 2013)

Meer controle door tolereren en reguleren? Misschien heeft het Witte Huis toch iets van Nederland geleerd?

Literatuur

Aas 2013

F.K. Aas, *Globalization & Crime*, Thousand Oaks: Sage.

Bosworth 2011

M. Bosworth, ‘Penal moderation in the United States?’ *Criminology & Public Policy* 10(2), p. 335-343.

Carpenter 2012

T. Galen Carpenter, ‘Obama behind the Curve on Drug War’, *National interest* (Online), 4 mei 2012.

Caulkins e.a. 2012

J.P. Caulkins, B. Kilmer, R.J. MacCoun, R.L. Pacula e.a., ‘Design considerations for legalizing cannabis: lessons inspired by analysis of California’s Proposition 19’, *Addiction* 107(5), p. 865-871.

Caulkins e.a. 2013

J.P. Caulkins, M.A.C. Lee & A.M. Kasunic, ‘Marijuana Legalization: Lessons from the 2012 State Proposals’, *World Medical & Health Policy*, 4 (3), p. 4-33.

Cerda e.a. 2012

M. Cerda, M. Wall, K.M. Keyes, S. Galea & D. Hasin, 'Medical marijuana laws in 50 states: investigating the relationship between state legalization of medical marijuana and marijuana use, abuse and dependence', *Drug Alcohol Dependence* 120(1-3), p. 22-27.

Drug Enforcement Administration 2013a

Drug Enforcement Administration, *The dangers and consequences of marijuana abuse*, Washington D.C.: Department of Justice.

Drug Enforcement Administration 2013b

Drug Enforcement Administration, *Successes in the fight against drugs*, Washington D.C.: Office of Public Affairs.

Drug Enforcement Administration and U.S. Department of Education 2012

Drug Enforcement Administration and U.S. Department of Education, *Growing up drug free. A parent's guide to prevention*, Washington D.C.

Ferner 2013

M. Ferner, 'Colorado is 'New Amsterdam': State's historical marijuana laws compared to Netherlands' long-fabled pot laws.' Huffington Post, www.huffingtonpost.com/2013/06/05/colorado-is-new-amsterdam-n-3390123.html.

Garland 2013

David Garland, 'Penalty and the Penal State' *Criminology* 51(3), p. 475-517.

Halloran 2013

L. Halloran, 'Feds seek to corral medical marijuana "Wild West"', *National Public Radio*, September 13, 2013, 6:30 am, www.npr.org/blogs/itsallpolitics/2013/09/13/221482566.

Keefe 2013

P. Radden Keefe, 'Buzzkill. How do you set up a legal market for pot?' *The New Yorker* (18 november), p. 40-51.

Krajewski 2014

Krzysztof Krajewski, 'Drugs legislation: European drug policies or drug policies in Europe?', in: Sophie Body-Gendrot, Mike Hough, Klara Kerezsi, Rene Levy, & S. Snacken (Eds.), *The Routledge Handbook of European Criminology*, London/New York: Routledge.

Leuw & Haen Marshall 1996

E. Leuw & I. Haen Marshall (Eds.), *Between Prohibition and Legalization: the Dutch Experiment in Drug Policy*. Amstelveen: Kugler Publications.

MacCoun 2011

R.J. MacCoun, 'What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?', *Addiction* 106(11), p. 1899-1910.

Haen Marshall & Van de Bunt 2001

I. Haen Marshall & H. van de Bunt, 'Exporting the War to the Netherlands and Dutch Alternatives', in: J. Gerber & E. Jensen (Eds.), *Drug War, American Style: The Internationalization of Failed Policy and its Alternatives* (p. 197-217), New York: Garland.

Musgrave & Clyde 2013

P. Musgrave & C. Wilcox, 'The highs and lows of support for marijuana legalization among white Americans', in: Katherine Tate, James Lance Taylor & Mark Q Sawyer (Eds.), *Something's in the Air: Race, Crime, and the Legalization of Marijuana*.

Nadelman e.a., 2012

E. Nadelman, S. Gutwillig & J.A.G. Davies, 'Additional considerations.' *Addiction* 107(5), p. 873-75.

Newburn & Spraks 2004

T. Newburn & R. Spraks (Eds.), *Criminal justice and political cultures: National and international dimensions of crime control*. Cullompton: Willan.

Office of the Deputy Attorney General 2013

Office of the Deputy Attorney General, *Memorandum for all United States Attorneys. Guidance regarding marijuana enforcement* (p. 4), Washington D.C.: U.S. Department of Justice.

Office of National Drug Control Policy 2013

Office of National Drug Control Policy, *2013 National Drug Control Policy*, Washington D.C.

Liccardo Pacula & Sevigny 2013

R. Liccardo Pacula & E.L. Sevigny, 'Marijuana liberalization policies: why we can't learn much from policy still in motion', *Journal of Policy Analysis and Management*.

Pew Research Center 2013

Pew Research Center, *Majority now supports legalizing marijuana*, Pew Research Center for the People and the Press.

Reuter 2010

Peter H. Reuter, *Marijuana legalization. What can be learned from other countries?*, Drug Policy Research Center.

Roberts & Chen 2013

B.R. Roberts & Y. Chen, 'Drugs, Violence, and the State', *Annual Review of Sociology* 39(1), p. 105-25.

Sullum 2011

J. Sullum, 'Bummer', *Reason*, 43(5), 1-14.

Tate e.a. 2013

K. Tate, J. Lance Taylor & M.Q. Sawyer, *Something's in the Air: Race, Crime, and the Legalization of Marijuana*, Cullompton: Routledge.

Tonry 2011

M. Tonry, *Punishing race. A continuing American dilemma*: Oxford.

Van Ours 2012

J.C. Van Ours, 'The long and winding road to cannabis legalization', *Addiction* 107(5), p. 872-873.

Wacquant 2009

L. Wacquant, *Punishing the poor: The neo-liberal government of social insecurity*, Duke University Press.

Een ommekeer in de Amerikaanse strafrechtpleging?

De inzet van alternatieve rechtspraakprogramma's ter bestrijding van overbevolkte gevangenissen in Texas

*M. Bachmann, P. Kinkade en B. Smith-Bachmann**

Het strafrechtstelsel in de Verenigde Staten staat bekend als een van de meest draconische wereldwijd. Daarnaast is Texas van alle vijftig Amerikaanse staten nog altijd de staat met de strengste straffen en het hoogste aantal gedetineerden. Niettemin lijkt er binnen het Texaanse rechtssysteem een tegenbeweging op gang te zijn gekomen naar het voorbeeld van veel Europese landen. De inzet van alternatieve rechtspraakprogramma's ('Specialty Courts' of 'Problem-Solving Courts') is in het Amerikaanse rechtssysteem een nieuwe trend, die in een aantal districten ingang begint te vinden. De hoop leeft dat deze strafvonnisvervangende programma's zullen leiden tot een vermindering van de recidive bij specifieke groepen delinquenten en matigend zullen werken op de uitgaven voor het strafrechtstelsel. In dit artikel worden de specifieke omstandigheden waaronder deze afwijkende toepassing van het Amerikaanse recht geschiedt, nader belicht. Voorts wordt ingegaan op de vraag of de praktijk van gespecialiseerde rechtbanken bijdraagt aan minder overvolle gevangenissen.

De crisis in het Amerikaanse strafrechtstelsel

Zowel academici die het functioneren van het Amerikaanse strafrechtstelsel bestuderen als professionals die daarin werkzaam zijn, zijn het over één simpele waarheid roerend eens. Beknopt gezegd: het

* Michael Bachmann, PhD is als assistant professor verbonden aan het Department of Criminal Justice van de Texas Christian University. Patrick Kinkade, PhD is associate professor aan het Department of Criminal Justice van de Texas Christian University. Brittany Smith-Bachmann is als lecturer verbonden aan de afdeling Strafrecht van de Texas Christian University.

strafrechtstelsysteem werkt het best wanneer er zo weinig mogelijk gebruik van wordt gemaakt; er is maar een beperkte capaciteit om te straffen (Pontell 1984). Wanneer de rechtspleging onbegrensd wordt opgerekt, wordt deze disfunctioneel. Dan begint de politie selectief te handhaven, lopen rechtbanken achterstanden op en raken detentiecentra overvol. Als uiterste consequentie ontstaan er in de rechtshandhaving 'cite and release'-praktijken (dagvaarders en vervolgens vrijlaten), wordt *plea bargaining* (het bepleiten van strafvermindering in ruil voor een bekentenis) de norm en vervroegde vrijlating van veroordeelden onvermijdelijk.

Het International Centre for Prison Studies in Londen schat dat er momenteel in de Verenigde Staten meer dan 2,4 miljoen gedetineerden zijn, het hoogste cijfer per hoofd van de bevolking ter wereld (Walmsley 2011). Maar het straffende karakter van het 'land of the free' komt nog scherper naar voren als men vergelijkenderwijs kijkt naar het aantal arrestaties, het aantal gedetineerden in voorarrest, op proefverlof of in voorwaardelijke vrijheid, het aantal gedetineerden dat levenslang uitzit en het bekendste voorbeeld: het aantal gedetineerden in de dodencel. Op al deze punten nemen de Verenigde Staten internationaal de koppositie in als meest punitieve land (Kappeler & Potter 2005).

De sterke punitiviteit is moeilijk te rijmen met de uitkomsten van onderzoek naar enkele opvallende onderdelen van het beleid op het terrein van rechtshandhaving en strafvonnissen.

De stortvloed aan beleidsinitiatieven op het gebied van verplichte minimumstraffen, zoals 'three strikes and you're out' (Zimring e.a. 2001), de Amerikaanse 'war on drugs' (Clear 2007) en de politiecampagnes tegen rijden onder invloed (Jacobs 1989), heeft bijvoorbeeld weinig effect gehad op het corrigeren van regelovertredend gedrag, maar heeft wel aantoonbaar negatieve effecten gehad op het functioneren van het strafrechtstelsysteem. Toch vinden dergelijke maatregelen brede steun onder de bevolking en blijven ze als concreet maar ineffectief beleid gehandhaafd. Deze discrepantie lijkt te worden bepaald door drie realiteiten:

1. de overspannen angst voor misdaad in de Verenigde Staten;
2. de vertekende berichtgeving over misdaad en strafrechtbeleid in de Amerikaanse media; en
3. een op 'soundbytes' berustend kiessysteem dat een diepgaand discours over overheidsbeleid in de politieke arena's in de weg staat.

Angst is een fundamenteel element geworden van de Amerikaanse perceptie van het praktische nut van overheidsbeleid (Glassner 2001). Deze angsten zijn geworteld in door de media geconstrueerde 'realiteiten', die de waarheid vaak een slechte dienst bewijzen. In deze trant beschrijft Surette (2011) een gemedialiseerde wereld waarin misdadenschlachtoffers als volledig onschuldig en deugdzaam worden afgeschilderd, terwijl misdadigers als door en door slecht en als het kwaad van buiten worden neergezet. Misdadigheid wordt niet alleen ervaren als alomtegenwoordig, maar ook als iets volstrekt willekeurig dat iedereen overal kan overkomen. Dit beeld is gebaseerd op vooroordelen en aannames die simpelweg niet geworteld zijn in de empirische werkelijkheid. Eén zo'n empirisch voorbeeld: in 2008 wees een peiling van Gallup uit dat 46% van de Amerikaanse burgers bang was slachtoffer te worden van een inbraak, terwijl dit misdrijf nog steeds een relatief zeldzaam verschijnsel is en het aantal inbraken in de Verenigde Staten al jaren afneemt. Politici die gekozen willen worden, appelleren aan die angsten om stemmen te winnen. Ze rekenen erop dat misdaadbeheersing door het oppakken en opsluiten van misdadigers intuïtief als logisch overkomt en eenvoudig als beleidsvisie te verkopen is aan een electoraat dat wil worden gerustgesteld en een te korte aandachtsboog heeft om een diepgravende uitleg aan te horen (Moore 1999).

Naast een streng strafbeleid heeft de misdaadbeheersingsdans die de Amerikaanse politici, de Amerikaanse media en de Amerikaanse consumenten met elkaar opvoeren nog een ander opvallend gevolg: het overvol raken van de gevangenissen. Sinds 2008 is de capaciteit van achttien *correctional departments* op staatsniveau en het Amerikaanse federale gevangenisstelsel voor 100% of meer belast en heeft een op de honderd gevangenissen te maken gekregen met een rechterlijk bevel om het aantal gedetineerden terug te dringen (US Bureau of Justice Statistics 2008). Vanuit dit kernprobleem ontspruit een reeks secundaire kwesties. Gevangenissen en de staatsdepartementen die daar verantwoordelijk voor zijn, komen constitutioneel onder vuur te liggen vanwege de onmenselijke omstandigheden waaronder gevangenen opgesloten zitten, met als gevolg dat procederen door gedetineerden een gangbare praktijk wordt. Uitgedrukt in tijd en geld zijn de kosten van dergelijke gerechtelijke procedures gigantisch. Geweld tussen gedetineerden lijkt toe te nemen, doordat de overbevolking binnen de gevangenis muren een stressfactor van jewelste is. Bovendien wordt het vrijwel onmogelijk de gedetineerden programma's aan te

bieden, omdat alle beschikbare middelen nodig zijn om de gedetineerden als in een pakhuis te huisvesten en het logistiek niet meer te doen is hen op individuele basis toe te laten tot een op herintegratie gericht programma.

Daar komt bij dat de kosten van detentie omhoog zijn gevlogen, met een verviervoudiging in de laatste twintig jaar. Zo stegen in de staat Californië de gemiddelde huisvestings- en onderhoudskosten van een gezonde gedetineerde in 2009 tot ongeveer \$ 130 per dag, oftewel \$ 47.100 per jaar (California Legislative Analyst's Office 2009). Meer dan twee derde van die kosten gaat naar beveiliging en medische zorg ten behoeve van de gedetineerde en sinds 2001 zijn de gemiddelde jaarlijkse kosten met ongeveer \$ 19.500 per gedetineerde gestegen (California Legislative Analyst's Office 2009). Volgens de meest exacte schattingen geven de Verenigde Staten momenteel jaarlijks in totaal \$ 68 miljard uit aan lokale gevangenissen, staatsgevangenissen en federale gevangenissen, en dat bedrag stijgt nog altijd (Pew Center on the States 2009). In een tijd van financiële crisis, waarin mensen zich zorgen maken over belastingaanslagen en overheidsuitgaven, zijn zelfs conservatieve politici nu bereid om maatregelen te steunen die de druk op de overvolle gevangenissen verlichten. Sommige staten hebben al actie ondernomen. In Kentucky bijvoorbeeld mogen niet-gewelddadige wetsovertreders vervoegd de gevangenis verlaten, in Californië worden plegers van minder ernstige drugsdelicten uit het gevangenisstelsel gehaald en onder behandeling geplaatst, en in North Dakota zijn de wetten die langdurige gevangenisstraffen voorschrijven zonder mogelijkheid tot voorwaardelijke vrijlating geschrapt. In een recent rapport van het Vera Institute worden 25 staten genoemd die – zonder er ruchtbaarheid aan te geven – proberen het sanctiebeleid zodanig te veranderen dat het aantal gedetineerden en de daarmee gepaard gaande kosten beheersbaar worden (Wool & Steffen 2004). Tot dusver hebben deze inspanningen de groei van de gevangenispopulatie echter alleen vertraagd en nog niet tot staan gebracht. Bovendien lijken grootschalige inspanningen om het probleem van bovenaf aan te pakken op de korte termijn nog niet in het verschiep te liggen. Het draagvlak voor een 'hard' beleid blijft groot en voor wie een openbaar ambt ambieert, staat actieve en uitgesproken steun aan mildere vonnissen nog steeds gelijk aan politieke zelfmoord. In de Verenigde Staten worden overheidsfunctionarissen simpelweg niet gekozen op een programma van gevangenisvormingen.

De hieruit voortvloeiende financiële problemen in de Verenigde Staten als geheel zijn in de bevolkingsrijke en conservatieve staat Texas hoogstens nog een graadje erger. De stereotypen van Texas als buitensporig streng straffende staat, berucht vanwege het hoogste aantal doodvonnissen van alle staten, berusten op harde feiten (Petrie & Coverdill 2010). Met een groei van 700% sinds de jaren zeventig heeft Texas het op drie na hoogste detentiecijfer van het land en het grootste aantal gevangenen van alle Amerikaanse staten (US Bureau of Justice Statistics 2008). Met ongeveer 154.000 gedetineerden, voor meer dan de helft bestaand uit niet-gewelddadige wetsovertreders, is de niet-gewelddadige gevangenispopulatie van Texas groter dan de complete gevangenispopulatie van het Verenigd Koninkrijk. Deze trend kost de belastingbetalers handenvol geld. De gevangnissen slurpen in Texas 88% op van het totale budget van \$ 6 miljard voor criminaliteitsbestrijding, een budgetonderdeel dat de afgelopen twintig jaar bijna is verviervoudigd, waarmee het momenteel de op drie na grootste uitgavenpost is en de snelst groeiende budgetpost na Medicaid (West e.a. 2010).

Poging tot een oplossing: wetsovertreders doorverwijzen naar lokale programma's van alternatieve rechtspraak

Gefrustreerd door het onvermogen van penitentiaire inrichtingen om de individuele gedetineerde een reële kans te bieden zijn leven te beteren en geconfronteerd met het electorale moeras dat ontstaat onder druk van de publieke opinie, zijn plaatselijke rechters in Texas en andere Amerikaanse staten op zoek gegaan naar manieren om kwesties als misdaadbeheersing, overbevolkte gevangnissen en politieke onmacht in de rechtshandhaving op te lossen. In de voorhoede van deze beweging zijn er, als voortvloeiende uit diverse bij elkaar komende trends, zogeheten 'community problem-solving courts' ontstaan, een vorm van coöperatieve rechtspraak (Casey & Rottman 2005). Ten eerste zijn Amerikaanse rechtbanken in de loop van de tijd steeds meer gecentraliseerd, waardoor er een kloof is ontstaan tussen de toepassing van jurisprudentie en de behoeften van de gemeenschap, die de rechtbanken geacht werden te dienen. Ten tweede werd algemeen erkend dat de bemoeienis van rechtbanken met de misdaad over het algemeen weinig uithaalde: dat zich een 'draaideursyndroom'

had ontwikkeld en dat dezelfde overtreders keer op keer opnieuw voor de rechter stonden, met weinig hoop op een geslaagde sociale herintegratie. Ten derde bewees het succes van het model van de ‘gemeenschapsgerichte politiezorg’, zoals dat in de jaren negentig werd geïmplementeerd, de waarde van een plaatselijke, probleemgerichte aanpak van misdaadgerelateerde kwesties. En ten slotte won met betrekking tot de misdaadbeheersing het maatschappelijke perspectief van *broken windows* aan invloed. Er ontstond een breedgedragen gevoel dat als er geen aandacht werd besteed aan kleine plaatselijke problemen (zoals vandalisme), zich grotere problemen zouden ontwikkelen. Daarom, en in het licht van de andere drie trends, waren gespecialiseerde, op probleemoplossing gerichte rechtbanken een logische toevoeging aan het juridische arsenaal van misdaadbestrijding.

De laatste decennia hebben de ontwikkeling en instelling van deze programma’s van alternatieve rechtspraak, gericht op specifieke groepen overtreders en bedoeld om hun een compleet strafrechtproces te besparen, sterk aan populariteit gewonnen als maatregel tegen het overvol raken van gevangenissen. Sinds de instelling van de eerste *drug court* in Florida in 1989 zijn er in de Verenigde Staten meer dan tweeduizend drug courts bij gekomen (Rossman & Zweig 2012). Inmiddels zijn er talrijke onderzoeken die bevestigen hoe effectief deze drug courts zijn als het gaat om recidive (hier gedefinieerd als opnieuw gearresteerd worden terwijl men nog onder supervisie staat of op enig moment na beëindiging van die supervisie). Een meta-analyse van 55 drug-court-evaluaties wees uit dat drug courts vanwege hun aanzienlijk lagere recidivecijfers de belastingbetaler substantiële kostenbesparingen opleveren in vergelijking met traditionele vonnissen en straffen (Wilson e.a. 2006). Kort na deze belangrijke meta-analyse werd de conclusie dat deelnemers aan de drug-court-programma steevast lagere recidivecijfers laten zien dan vergelijkbare, traditioneel gestrafte overtreders, bevestigd door longitudinaal onderzoek dat over een periode van tien jaar werd uitgevoerd door het National Institute of Justice (NIJ) (Finigan e.a. 2007). In een tweede grootschalig longitudinaal onderzoek, uitgevoerd door het NIJ in samenwerking met het Justice Policy Center van The Urban Institute, RTI International en het Center for Court Innovation, werden deelnemers aan een drug-court-programma vergeleken met overtreders uit een vergelijkbare controle-groep op een aantal resultaten, waaronder drugsgebruik (zowel zelf

gemeld als in het laboratorium getest), officiële arrestatiecijfers, zelf-gemelde overtredingen en psychosociale resultaten. De uitkomsten van dit onderzoek bevestigden de eerdere conclusies dat deelnemers aan drug-court-programma's veel minder snel terugvielen in drugsgebruik dan vergelijkbare overtredders uit de controlegroep, en dat degenen die toch terugvielen aanzienlijk minder drugs gebruikten (Rossman & Zweig 2012).

Omdat het model van de drug courts zo goed werkte, is het sindsdien toegepast op andere typen overtredders, bijvoorbeeld bij rijden onder invloed (*driving while intoxicated*, DWI), in de hoop ook daar succes te boeken (Bouffard & Richardson 2007). De laatste jaren zijn andere alternatieve rechtspraakprogramma's voor verschillende doelgroepen in het leven geroepen, bijvoorbeeld voor psychiatrische problemen, huiselijk geweld, rijden onder invloed, oorlogsveteranen en het meest recent prostitutie (Hawkins 2010; Belenko 2001; Breckenridge e.a. 2000). Deze strafvonnissenvervangende programma's, die alle daarvoor in aanmerking komende overtredders krijgen aangeboden als een alternatief voor het reguliere vonnis, zijn ontworpen om herintegratie en afschrikking te stimuleren, in plaats van in te zetten op incapacitatie en bestraffing. Ze bieden de overtredder de kans in de gemeenschap te blijven wonen terwijl hij de proeftijd van een opgeschort vonnis (*deferred adjudication* (DFAJ) *probation sentence*) uitzit. Aan dit opgeschorte vonnis met proeftijd zijn speciale voorwaarden verbonden waaraan de overtredder zich moet houden, zoals verplichte counseling, psycho-educatieve programma's, controle op drugs en alcohol, het blijven deelnemen aan het reguliere arbeidsproces en het doorlopen van een equivalent van middelbaar onderwijs. Als de overtredder blijkt te kunnen voldoen aan de aan hem gestelde supervisie-eisen en de proeftijd met succes afrondt, krijgt hij geen veroordeling voor een misdaad op zijn permanente strafblad, wat een dergelijke proeftijd een aantrekkelijke optie maakt voor veel overtredders die stigmatisering als 'veroordeelde crimineel' willen ontlopen. Overtredden die er niet in slagen aan de eisen van het programma te voldoen en het niet met succes afronden, worden alsnog veroordeeld tot een gevangenisstraf. De doelgroepen en middelen van deze gespecialiseerde rechtbanken lopen uiteen, maar overal wordt hetzelfde basismodel gehanteerd, waarbij een multidisciplinair team wordt ingezet dat meestal bestaat uit rechters, aanklagers, advocaten, gemeentelijke reclasseringsambtenaren/casemanagers en aanbieders van behandelingen. De gespecialiseerde

liseerde rechtbanken zijn bedoeld om recidive terug te dringen via samenwerking, risico's en behoeften-assessment, interactie tussen gerechtelijke instanties, monitoring en supervisie, variabele sancties en beloningen, evenals behandeling en diverse herintegratie-programma's die 'op maat' gesneden zijn (Frailing 2010). Deze programma's zijn therapeutisch van aard en gericht op het bewerkstelligen van blijvende gedragsverandering en terugdringing van het recidivecijfer van niet-gewelddadige overtreeders, onder andere door hen niet in gezelschap te laten verkeren van gewelddadige gedetineerden. Hoewel uit de eerste conclusies ten aanzien van deze vervangende rechtbanken lijkt te kunnen worden opgemaakt dat dit type rechtbank ook effectief kan zijn in het terugdringen van recidive en individuele personen kan helpen de kwaliteit van hun leven te verbeteren, en bovendien kosteneffectief is in vergelijking met algemene rechtbanken (Bouffard e.a. 2010; Cosden e.a. 2003, 2005), rechtvaardigt hun recente invoering tot dusver nog niet dezelfde conclusie.

De gespecialiseerde rechtbanken in Tarrant County in Texas

In dit artikel worden de bevindingen gepresenteerd van het eerste evaluatieonderzoek naar de gespecialiseerde rechtbanken in Texas. Meer specifiek gaat het om drie nieuwe gespecialiseerde rechtbanken in Tarrant County, een groot district dat deel uitmaakt van de stedelijke agglomeratie Dallas-Fort Worth en het grootste deel van de stad Fort Worth en delen van Arlington omvat. Met 1,8 miljoen inwoners is Tarrant County momenteel het op twee na meest dichtbevolkte district van Texas en het op vijftien na grootste in de Verenigde Staten (US Census Bureau 2011). De rechters en aanklagers in Tarrant County, die als een van de eersten in Texas inzagen dat de stijgende kosten van detentie onhoudbaar begonnen te worden en dat zij daar iets aan konden doen, bieden drie programma's aan als effectieve en minder kostbare alternatieven voor het opsluiten van niet-gewelddadige overtreeders:

1. het Felony Alcohol Intervention Project (FAIP), een programma voor eerder veroordeelden wegens rijden onder invloed die een verhoogd risico lopen opnieuw in de fout te gaan;
2. het Mental Health Diversion Program, een programma van alternatieve straffen voor overtreeders met psychiatrische problemen tegen

wie al wel proces-verbaal is opgemaakt, maar die nog niet voor de rechter zijn verschenen; en

3. het Veterans' Court Diversion Program, een alternatief programma dat oorlogsveteranen de mogelijkheid biedt zich onder gerechtelijk toezicht psychisch te laten behandelen.

De eerste ervaringen van de belangrijkste betrokkenen, onder wie casemanagers en supervisors van de rechtbank, lijken erop te wijzen dat deze programma's daadwerkelijk tegemoetkomen aan de specifieke behoeften van overtreiders die lijden aan chronische afhankelijkheid van alcohol, psychiatrische problemen of oorlogsgerelateerde posttraumatische stressstoornissen, en dat deze blijvende gedragsveranderingen bij de overtreiders kunnen bewerkstelligen. De hier gepresenteerde bevindingen zijn de eerste onafhankelijke, empirische evaluatie van deze claims. Het onderzoek werd uitgevoerd zodra dit mogelijk was, direct nadat de eerste lichting FAIP-deelnemers in 2012 het programma had afgerond, gevolgd door de eerste lichting van de veteranenrechtbanken en de rechtbanken voor personen met psychiatrische problemen in het voorjaar van 2013. Nog belangrijker is dat het op tijd werd afgerond om professionals in het werkveld en beleidsmakers in andere districten van Texas te informeren, van wie velen al bezig waren om op basis van het model van Tarrant County hun eigen gespecialiseerde programma's te ontwerpen.

In het evaluatieonderzoek werden de complete gegevens van alle deelnemers aan alle drie de genoemde rechtbankprogramma's vergeleken met die van alle veroordeelden met een reguliere proeftijd voor dezelfde jaren. Bij elke populatie werden de cijfers over succesvolle afronding, uitval, het al dan niet behalen van vooraf gestelde doelen en recidive na afronding van het programma vergeleken. Om een zinnigere vergelijking mogelijk te maken tussen cliënten van de Specialty Courts en andere voorwaardelijk veroordeelden werd de laatste groep onderverdeeld in plegers van ernstige en minder ernstige misdrijven. Voordat we bekijken of de groepen überhaupt met elkaar te vergelijken zijn, moet worden benadrukt dat de beslissing om te kiezen voor een strafvonnisvervangend programma in plaats van het ondergaan van een reguliere voorwaardelijke straf voor alle in aanmerking komende overtreiders uitsluitend ligt bij de overtreder en zijn advocaat. Alleen bij de Veterans' Court zien we enkele gevallen waarbij de officier van justitie de overtreder de toegang tot het programma ont-

zegde. Afgezien van de onvermijdelijke potentiële neiging tot zelfselectie staat vast dat voor deelname aan de alternatieve programma's niet 'de krenten uit de pap' werden gevist. Om die reden zijn de twee categorieën wetsovertreders in principe vergelijkbaar. Voor alle huidige en voormalige cliënten werden de recidivecijfers vastgesteld en verzameld. Daarbij werden ook de uitvallers uit de programma's als recidivist meegeteld. De beoordeling vond plaats vrij kort nadat de eerstelichting het programma had afgerond: bij FAIP negen maanden en bij Mental Health en Veterans' Court vijf maanden. De komende jaren zal nog meer onderzoek nodig zijn om te kunnen vaststellen of de eerste bevindingen met betrekking tot recidive na afronding van het programma op den duur stabiel blijven. Kort gezegd: uit het evaluatieonderzoek bleek dat de programma's van alle drie de instellingen voor alternatieve rechtspraak significant effectiever waren in het terugdringen van recidive bij overtreeders dan de standaardproeftijd, met name als men de specifieke omstandigheden van in aanmerking komende cliënten in aanmerking neemt.

Alcoholverslaving

Het FAIP is een programma dat zich tot taak stelt het gedrag te veranderen van cliënten die door hun zware alcoholverslaving al op zijn minst vijf keer zijn veroordeeld voor rijden onder invloed. Met andere woorden: deze overtreeders hebben herhaaldelijk aangetoond niet in staat te zijn tot uitgerekend die blijvende gedragsverandering die vereist is voor een succesvolle afronding van een reguliere proeftijd. Door de vastgestelde kwalificatiecriteria verkeert het FAIP bij bestudering van de successcore systematisch in een nadelige positie. Alle 267 huidige en voormalige deelnemers aan het programma die voor dit onderzoek werden onderzocht, hadden zware alcoholproblemen en een groot deel van de 239 mannen en 28 vrouwen kampte met een gecombineerde drugs- en alcoholverslaving. Desondanks stopten of recidiveerden slechts 38 personen ofwel 7% van de 267 onderzochte deelnemers na afronding van het programma. Van die 38 mislukkingen werden er twee veroorzaakt door de dood van de deelnemer; in 36 gevallen werd de voorwaardelijke veroordeling herroepen. Van de 36 herroepingen was er slechts één te wijten aan een veroordeling voor een nieuwe, niet-gewelddadige overtreding; de overige 35 waren technische overtredingen of schendingen van het programma. De meest

voorkomende reden voor herroeping was een terugval van de deelnemer in alcohol- en/of drugsgebruik, gevolgd door het rijden met een motorvoertuig en technische overtredingen. Deze cijfers wijzen erop dat het FAIP erin is geslaagd positieve en blijvende gedragsveranderingen te bewerkstelligen bij een groep die had bewezen tot de meest onwillige en moeilijk tot gedragsverandering te motiveren wetsovertreders te behoren. Het succes van de drie onderzochte alternatieve rechtspraakprogramma's wordt vooral duidelijk zichtbaar als men de herroepings- en voortijdige beëindigingscijfers vergelijkt met die van misdrijfplegers met een reguliere proeftijd. Dankzij de veel strakkere supervisie en de geslaagde gedragsveranderingen die in het FAIP tot stand zijn gebracht, wordt dit programma maar half zo vaak voortijdig beëindigd in vergelijking met het herroepingscijfer bij een reguliere proeftijd en even vaak als bij het totaal aan voorwaardelijke veroordelingen (inclusief lichtere misdrijven).

Gedragsverandering

Bij de andere twee gespecialiseerde programma's hoeven weliswaar geen zware verslavingen te worden overwonnen, maar moeten wel gedragsveranderingen tot stand worden gebracht bij groepen die hierin worden belemmerd door een gediagnosticeerd psychiatrisch probleem of door aan trauma's gerelateerde kwesties. Ondanks een duidelijker aanwezig verminderd vermogen tot het nemen van cognitieve besluiten dat noodzakelijk is voor een gedragsverandering, behaalt het Mental Health-programma een hoge successcore. Verschillende indicatoren geven aan met welke specifieke problemen deze populatie te kampen heeft als ze een stabiel en succesvol leven wil leiden. Van de 153 onderzochte deelnemers hebben er slechts 16 (10%) een volledige baan en zijn er maar 33 (22%) gehuwd. Desondanks werpen de vele positieve gedragsprikkels van het programma duidelijk vruchten af: slechts 31 van de 153 deelnemers (20%) hadden een negatieve houding en er had zich bij de eerste lichte die het programma had afgerond, op het moment dat de gegevens voor dit onderzoek werden verzameld, nog geen enkel geval van recidive voorgedaan. Nadere bestudering van de vroegtijdige beëindigingspatronen brengt een interessant verschil aan het licht tussen het Mental Health-programma en het FAIP. In tegenstelling tot de FAIP-populatie, voor wie de beginfase, als men de verslavingsmiddelen moet afzweren, het

moelijkst lijkt, hebben deelnemers aan het Mental Health-programma kennelijk minder problemen in de beginfase. Slechts in 12 van de 31 gevallen werd het programma in een vroeg stadium beëindigd. Deelnemers met psychiatrische problemen lijken vooral last te krijgen van de grillige levensomstandigheden waarin ze verkeren, iets waarmee ze vaak juist in de latere fasen van hun supervisie worden geconfronteerd.

Het Veterans' Court-programma werkt om vele redenen met een populatie van deelnemers die beter in staat zijn gedragsveranderingen door te voeren dan de deelnemers aan het FAIP of het Mental Health-programma. Dit komt tot uiting in de zeer hoge successcore van het programma. In totaal hoefde slechts 10% van de 317 deelnemers aan het programma te worden uitgesloten en er had zich tegen de tijd dat het onderzoek werd uitgevoerd slechts één geval van recidive voorgedaan bij degenen die het programma hadden afgerond. De relatief hoge scores (volharding, afronding en algeheel succes) zijn deels toe te schrijven aan het andere type populatie, maar brengen ook tot uitdrukking met hoeveel succes het programma in zijn totaliteit werd gerealiseerd.

Conclusie

De belangrijkste algemene conclusie is dat, gegeven het hogere aantal door ernstige problemen gehinderde overtreders dat onder toezicht staat in vergelijking met de reguliere populatie met een voorwaardelijke straf, de cliënten van de instellingen voor alternatieve rechtspraak in Tarrant County een uitzonderlijk laag faal- en recidivecijfer laten zien. Op basis van de huidige cijfers schatten we dat bij een vergelijkbare populatie misdrijfplegers over wie een standaardvonnis is uitgesproken, in 30 tot 40% meer gevallen de voorwaardelijke straf zal worden herroepen. Dus al is het corrigerende effect van deze nieuwe programma's momenteel beperkt vanwege het geringe aantal aangeboden programma's en deelnemers, toch kan uit de huidige snelle invoering van nieuwe programma's in veel gerechtelijke districten en de groei van programma's die al lopen, worden opgemaakt dat dit effect in de nabije toekomst aanzienlijk zal zijn, en de bredere overbevolkingscrisis in gevangenissen zal verlichten. Afgewacht moet worden of de meest recente beleidsinitiatieven van officier van justitie Eric

Holder de invoering van veranderingen binnen het strafrechtstelsel, gericht op het tegengaan van de acute en wijdverbreide overbevolking van gevangenis in de Verenigde Staten, mogelijk zullen maken. Totdat dit soort veranderingen op grotere schaal mogelijk is, lijken de initiatieven van instellingen voor alternatieve rechtspraak op lokale schaal een levensvatbare alternatieve maatregel om de huidige detentiecrisis te verlichten, op voorwaarde dat ze voldoende geld en steun ontvangen.

Literatuur

Belenko 2001

S. Belenko, 'Research on drug courts: A critical review 2001 update', *National Drug Court Institute Review* (4) 2001, p. 1-60.

Bouffard & Richardson 2007

J.A. Bouffard & K.A. Richardson, 'The effectiveness of drug court programming for specific kinds of offenders: Methamphetamine- and DWI-offenders versus other drug-involved offenders', *Criminal Justice Policy Review* (18) 2007, p. 274-293.

Bouffard e.a. 2010

J.A. Bouffard, K.A. Richardson & T. Franklin, 'Drug courts for DWI offenders? The effectiveness of two hybrid drug courts on DWI offenders', *Journal of Criminal Justice* (38) 2010-1, p. 25-33.

Breckenridge e.a. 2000

J. Breckenridge, L. Winfree, J. Maupin & L. Clason, 'Drunk drivers, DWI "drug court" treatment, and recidivism: Who fails?', *Justice Research and Policy* (2) 2000, p. 87-105.

California Legislative Analyst's Office 2009

California Legislative Analyst's Office, *Criminal justice and judiciary: How much does it cost to incarcerate an inmate?*, Sacramento, CA: California Legislative Analyst's Office 2009, www.lao.ca.gov/laoapp/laomenus/sections/crim_justice/6_cj_inmatecost.aspx?catid=3.

Casey & Rottman 2005

P.M. Casey & D.B. Rottman, 'Problem-solving courts: Models and trends', *The Justice System Journal* (26) 2005-1, p. 12-19, www.pccd.state.pa.us/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_1037942_0_0_18/doc118_Casey_2003.pdf.

Clear 2007

T.R. Clear, *Imprisoning communities: How mass incarceration makes disadvantaged neighborhoods worse*, New York, NY: Oxford University Press 2007.

Cosden e.a. 2003

M. Cosden, J.K. Ellens, J.L. Schnell, Y. Yamini-Diouf & M.M. Wolfe, 'Evaluation of a mental health treatment court with assertive community treatment', *Behavioral Sciences & the Law* (21) 2003, p. 415-427.

Cosden e.a. 2005

M. Cosden, J.K. Ellens, J.L. Schnell & Y. Yamini-Diouf, 'Efficacy of mental health treatment court with assertive community treatment', *Behavioral Sciences & the Law* (23) 2005, p. 199-214.

Finigan e.a. 2007

M.W. Finigan, S.M. Carey & A. Cox, *The impact of a mature drug court over 10 years of operation: Recidivism and costs (final report)* (U.S. Department of Justice Document No. 219225), Portland, OR: NPC Research 2007, www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/219225.pdf.

Frailing 2010

K. Frailing, 'How mental health courts function: Outcomes and observations', *International Journal of Law and Psychiatry* (33) 2010-4, p. 207-213.

Glassner 2001

B. Glassner, *The culture of fear: Why Americans are afraid of the wrong things*, New York, NY: Basic Books 2001.

Hawkins 2010

M.D. Hawkins, 'Coming home: Accommodating the special needs of military veterans to the criminal justice system', *Ohio State Journal of Criminal Law* (7) 2010, p. 563-575.

Jacobs 1989

J.B. Jacobs, *Drunk driving: An American dilemma*, Chicago, IL: University of Chicago Press 1989.

Kappeler & Potter 2005

V.E. Kappeler & G.W. Potter, *The mythology of crime and criminal justice*, Long Grove, IL: Waveland Press 2005.

Moore 1999

M.J. Moore, *The legacy: Murder & media, politics & prisons*, New York, NY: Films Media Group, Films for the Humanities & Sciences 1999.

Petrie & Coverdill 2010

M.E. Petrie & J.E. Coverdill, 'Race, ethnicity, and post-sentence outcomes in Texas', *Social Problems* (57) 2010-4, p. 630-652, www.jstor.org/discover/10.1525/sp.2010.57.4.630?uid=3739920&uid=2&uid=4&uid=3739256&sid=21102727226217.

Pew Center on the States 2009

Pew Center on the States, *One in 31: The long reach of American corrections*, Washington, DC: The Pew Charitable Trusts 2009, www.pewstates.org/uploadedFiles/PCS_Assets/2009/PSPP_1in31_report_FINAL_WEB_3-26-09.pdf.

Poll 2008

G. Poll, 'Respondents reporting concern about crime victimization', in: *Sourcebook of Criminal Justice Statistics 2008*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office 2008.

Pontell 1984

H.N. Pontell, *A capacity to punish*, Bloomington, in: Indiana University Press 1984.

Rossman & Zweig 2012

S.B. Rossman & J.M. Zweig, *What have we learned from the multi-site adult drug court evaluation? Implications for practice and policy*, Alexandria, VA: National Association of Drug Court Professionals 2012, <http://research2practice.org/news/pdfs/MultisiteAdultDrugCourtEvaluationNADCP.pdf>.

Siegel 2010

L.J. Siegel, *Criminology: The core* (4e druk), Belmont, CA: Cengage Learning 2010.

Surette 2011

R. Surette, *Media, crime and criminal justice: Images, realities and polices*, Belmont, CA: Cengage Learning 2011.

US Bureau of Justice Statistics 2008

U.S. Bureau of Justice Statistics, *Prisoners in 2008: World prison population list*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office 2008.

US Census Bureau 2011

U.S. Census Bureau, *2010 census data*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office 2011, www.census.gov/2010census.

Walker 2011

S. Walker, *Sense and nonsense about crime, drugs and communities* (7e druk), Belmont, CA: Cengage Learning 2011.

Walmsley 2011

R. Walmsley, *World prison population list* (9e druk), Londen: International Centre for Prison Studies 2011, www.prisonstudies.org/images/news_events/wpp19.pdf.

West e.a. 2010

H.C. West, W.J. Sabol & S.J. Greenman, 'Prisoners in 2009', in: *Bureau of Justice Statistics Bulletin*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office 2010, www.ncjrs.gov/App/AbstractDB/AbstractDBDetails.aspx?id=253753.

Wilson e.a. 2006

D.B. Wilson, O. Mitchell & D.L. MacKenzie, 'A systematic review of drug court effects on recidivism', *Journal of Experimental Criminology* (2) 2006-4, p. 459-487, <http://link.springer.com/article/10.1007/s11292-006-9019-4>.

Wool & Stemen 2004

J. Wool & D. Stemen, 'Changing fortunes or changing attitudes? Sentencing and corrections reforms in 2003', in: *Issues in brief*, New York, NY: Vera Institute of Justice 2004.

Zimring e.a. 2001

F.E. Zimring, G. Hawkins & S. Hakim, *Punishment and democracy: Three strikes and you're out in California*, New York, NY: Oxford University Press 2001.

Blik naar het Noorden?

Een kenschets van het justitiële beleid in Scandinavië

P. Kruize *

In dit themanummer van *Justitiële verkenningen* wordt gesteld dat Nederlandse beleidsmakers op het gebied van veiligheid vaak inspiratie opdoen in Angelsaksische landen. De redactie heeft mij gevraagd of ik een bijdrage zou kunnen schrijven over wat Scandinavië te bieden heeft op dit terrein. De vraag is tweeledig: enerzijds of de Angelsaksische invloed ook in Scandinavië voelbaar is en anderzijds in hoeverre de Scandinavische landen gidsland zijn voor Nederland of dat zouden kunnen zijn.

Om te beginnen kan ik vaststellen dat de grote trends die we de afgelopen decennia hebben waargenomen in de westerse wereld – een strenger straffklimaat en dalende criminaliteitscijfers – ook voor Scandinavië gelden. Wel is het zo dat ontwikkelingen Scandinavië soms later bereiken en anders worden ingepast in de samenleving. Op veel punten zijn de Verenigde Staten en Scandinavië elkaars tegenpolen. In de Verenigde Staten viert het liberale, kapitalistische gedachtegoed hoogtij, terwijl de Scandinavische landen de sociaaldemocratische welvaartsstaat in optima forma vertegenwoordigen. Ik schets hierna eerst in grove lijnen het justitiële beleid in Scandinavië en Angelsaksische invloeden daarop. Vervolgens stel ik dat Nederland in vele opzichten dicht bij Scandinavië staat en dat daarmee een blik naar het Noorden voor de hand ligt, wat ook met regelmaat gebeurt. Deze bijdrage sluit af met enkele onderwerpen waarvoor Scandinavische inspiratie nuttig zou kunnen zijn.

* Dr. Peter Kruize is associate professor bij de Juridische Faculteit van de Universiteit van Kopenhagen. Daarnaast is hij partner bij Ateno – bureau voor criminaliteitsanalyse – in Amsterdam.

Justitieel beleid in Scandinavië

In Scandinavië wordt gesproken over *kriminalpolitik*, wat zich lastig letterlijk laat vertalen, maar waar ik de term justitieel beleid voor zal gebruiken. Rond 1900 zijn er in Scandinavië criminologische verenigingen opgericht en dat betekende dat rond 2000 deze verenigingen het honderdjarig lustrum vierden, wat een mooie aanleiding voor een terugblik op honderd jaar justitieel beleid vormde. De Deense criminologe Britta Kyvsgaard sprak tijdens het eeuwfeest van de Zweedse vereniging in 2011. Ze deelt de afgelopen honderd jaar in drie periodes in (Kyvsgaard 2012, p. 129-130). Het begin van de twintigste eeuw kan worden aangemerkt als een periode van optimisme en hervormingen, een meer humanitair beleid met aandacht voor behandeling en het voorkomen van recidive. Kyvsgaard wijst er overigens op dat er in die tijd wel sprake was van 'strengheid': degenen aan wie geen eer was te behalen, werden – voor langere tijd – opgesloten. Eind jaren vijftig maakte dit behandelingsoptimisme plaats voor teleurstelling en werden in Scandinavië vraagtekens geplaatst bij het nut van gevangenisstraf, en was het de tijd van decriminalisering en alternatieven voor vrijheidsstraffen. In de jaren negentig wordt de derde periode ingeluid, die zich laat omschrijven als democratisering en popularisering van het strafbeleid.

Met democratisering en popularisering doelt Kyvsgaard op het feit dat vóór de jaren negentig het justitiële beleid in Scandinavië voor een belangrijk deel werd vormgegeven door een elite van criminologen en strafrechtjuristen en dat de politiek daar weinig mee van doen had. Een mooie illustratie daarvan vinden we bij de terugblik van Lars Nordskov Nielsen, oud-directeur van het Deense gevangeniswezen, in 1999 naar aanleiding van het eeuwfeest van de Deense criminologische vereniging. Hij schrijft:

'Toen ik in 1968 namens het gevangeniswezen afscheid nam van Axel Nielsen [de toenmalige minister van Justitie] en Knud Thestrup [de nieuwe minister van Justitie]welkom heette, verzekerden ze me eenstemmig dat deze ministerswisseling van geen betekenis zou zijn voor het gevangeniswezen, want het justitiële beleid was iets dat werd gevoerd op basis van puur zakelijke gronden en daardoor verheven was boven partijpolitiek.'
(Nielsen 1999, p. 276; vertaling PK)

Nielsen voegt er fijntjes aan toe dat deze tijd voorbij is. De politiek is zich gaan bemoeien met het justitiële beleid, wat onder andere tot diverse wetsaanpassingen heeft geleid, met als gevolg een verzwaring van de strafmaat.

Dezelfde analyse treffen we aan bij de Deense criminoloog Flemming Balvig. In een artikel met de veelzeggende titel 'When law and order returned to Denmark' beschrijft Balvig (2005) dat ook in Denemarken de punitieve golf van de jaren negentig voelbaar is, met een versnelling in het begin van de 21e eeuw. Hij wijst verklaringen als populisme, invloed van massamedia, bureaucratisering en internationalisering niet af, maar wijst erop dat – ook in Scandinavië – er vooral ook sprake is van een verandering in de wijze waarop mensen tegen de samenleving aankijken en dat er een toenemende vraag is naar *law and order*. Illustratief in dit verband is de komst van een tweede televisiekanaal in Denemarken (TV2) in 1988. Het is nu 25 jaar geleden dat deze zender de lucht in ging. Ik zag recentelijk een terugblik hierop. Een belangrijke bijdrage van deze nieuwe zender was – aldus de aanwezige journalisten in het debatforum – dat het verhaal van de burger werd verteld. Een onderdeel hiervan is aandacht voor criminaliteit. Moord, doodslag en overvallen werden nieuwswaardig. De vroegere tv-monopolist (DR) besteedde daar weinig of geen aandacht aan. Het journaal had in die tijd, zoals een van de debatdeelnemers het uitdrukte, een hoog doctorandussengehalte.

Angelsaksische invloeden

Scandinavische criminologen trekken vaak ten strijde tegen ideeën die leven aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. Zo publiceerde de internationaal bekende Noorse hoogleraar Thomas Mathiesen in 1990 het boek *Prison on trial*, waarin hij zich afvraagt wat gevangenisstraf bijdraagt aan de samenleving in termen van rehabilitatie en preventie. Niets, is zijn conclusie. Maar hij trekt vooral ten strijde tegen het Amerikaanse idee van *selective incapacitation*. In het *Criminologisch Jaarboek 1998* schrijven de Deense criminologen Holmberg en Snare een artikel over *zero tolerance* en concluderen onder andere:

'Men mag daarom hopen, dat de beperkte aandacht voor het begrip nul-tolerantie in Denemarken niet slechts komt door "vertraging" of onopmerk-

zaamheid, maar vanwege het feit dat het begrip gewoonweg niet zo'n sterke aantrekkingskracht heeft in Denemarken (...) Het kritiekloos importeren van een nultolerantie strategie in een samenleving als de Deense, waar het criminaliteitsbeeld geheel anders is, zal weinig heilzaam zijn.' (Holmberg & Snare 1999, p. 118)

Ondanks een kritische ontvangst van veel Angelsaksische ideeën bij Scandinavische criminologen worden er wel degelijk de nodige Angelsaksische begrippen gebezigd door beleidsmakers in Scandinavië. Wijkgericht werken (*community policing*), probleemgericht werken (*problem-oriented policing*) en informatiegestuurd werken (*intelligence-led policing*) zijn termen die het ook goed doen in Scandinavië. De laatste tijd wordt veel gesproken en geschreven over gedocumenteerd beleid (*evidence-based policy*). Vooral op het gebied van criminaliteitspreventie wordt deze werkwijze omarmd, geïnspireerd door de Campbell Collaboration. De Zweedse Raad voor Criminaliteitspreventie (BRÅ) huurt daar zelfs prominente criminologen als David Farrington voor in.

Een andere duidelijke Angelsaksische invloed op justitiegebied is de invoering van New Public Management (zie ook Van Sluis e.a. 2013). De drang tot bedrijfsmatig werken heeft geleid tot de invoering van prestatiecontracten. In Denemarken sluiten zowel de nationale politiebass als de regionale politiedirecteuren jaarlijks een prestatiecontract af. Zij ontvangen bij het behalen van de doelstellingen een persoonlijke bonus. Deze bonus is persoonsgebonden, omdat – aldus de Deense filosofie – de leidinggevende zich dan persoonlijk betrokken voelt bij het behalen van deze doelen. Vanuit de politiek worden er budgetafspraken gemaakt voor een periode van vier jaar en bij die financiële kaders wordt dan tevens afgesproken welke prestaties er moeten worden geleverd. Overigens is het louter sturen op kwantificeerbare resultaten enigszins op zijn retour in Denemarken, gezien de jongste prestatiecontracten.

Scandinavische broeders

Ondanks Angelsaksische invloeden in Scandinavië worden Noorwegen, Zweden en Denemarken toch (nog steeds) vooral door elkaar beïnvloed. Deze landen zijn historisch en cultureel nauw met elkaar

verbonden. Ook wat betreft taal liggen de landen erg dicht bij elkaar. Na de Tweede Wereldoorlog is de samenwerking tussen de Scandinavische landen verankerd in de Nordisk Råd (Noordse Raad). Ook Finland, IJsland, de Faeröereilanden en Groenland maken deel uit van deze Raad. Sinds 1957 kunnen de inwoners van de Scandinavische landen (inclusief Finland) zonder paspoort door Scandinavië reizen. In 1972 stemden de Denen voor toetreding tot de Europese Unie; de Noren stemden tegen. In 1994 gaven de Zweden en Finnen het groene licht voor toetreding tot de Europese Unie, terwijl de Noren wederom 'nee' zeiden. Vanaf 1994 is de invloed van Europa toegenomen in Scandinavië. De oude samenwerkingsverbanden bestaan nog steeds, maar boeten wel in aan belang.

De wijze waarop rechtshandhaving is georganiseerd, is min of meer identiek in de Scandinavische landen. Er is sprake van een nationale politie met regionale eenheden. De politie heeft een gezags- en beheersrelatie met het ministerie van Justitie en niet – zoals in veel andere landen – ook met het ministerie van Binnenlandse Zaken. De politie heeft als enige instantie opsporingsbevoegdheid. Dat wil niet zeggen dat gemeenten, belastingdienst of douane geen bevoegdheden hebben op het gebied van handhaving en preventie, integendeel. Maar deze instanties zijn gedwongen tot samenwerking met de politie als de zaak strafrechtelijk wordt opgepakt. Dit betekent ook dat opsporingsbevoegdheden (arrestatie, huiszoeking, enz.) zijn voorbehouden aan de politie. Het Openbaar Ministerie is vervlochten met de politie in de zin dat de juristen die beslissen over wel of niet vervolgen van verdachten en de openbare aanklaging verzorgen bij rechtszaken in eerste aanleg, onderdeel zijn van de politieorganisatie. De politiedirecteur heeft daarmee een dubbelfunctie – hoofd van de politie en hoofd van het Openbaar Ministerie (voor nadere uitleg van dit systeem, zie Kruize 1999). Zweden vormt hierop echter een uitzondering: het Openbaar Ministerie is daar sinds 1965 een zelfstandige organisatie. Scandinavië kent een gevangenisstelsel van open en gesloten inrichtingen (zie ook Krepel 2002; Pratt 2008), waarbij het idee van 'normaliteit' vooropstaat, dat wil zeggen dat de vrijheidsberoving in zichzelf de straf is en dat het leven in de gevangenis zo normaal mogelijk dient te verlopen. Dat betekent dat gevangenen zelf eten maken, schoonmaken, werken/studeren en familie en kennissen kunnen ontvangen. Vanuit dat idee zit iemand zijn straf bij voorkeur uit in de buurt van zijn eigen woonplaats. Het verschil tussen een open en een gesloten

gevangenis is dat gevangenen vrijer zijn in hun doen en laten in een open gevangenis en – zoals de naam al suggereert – dat er geen tralies en hoge muren zijn om de gevangenen binnen te houden. Als echter wordt ingeschat dat er een vluchtrisico is, dan wordt de gedetineerde in een gesloten gevangenis geplaatst. Ook langergestraften beginnen in een gesloten gevangenis, evenals gevangenen die agressief gedrag vertonen.

Noorwegen haalt met enige regelmaat de internationale pers met de humane behandeling van gedetineerden. Zo spreekt het gevangenen-eiland Bastøy – zo'n 75 kilometer ten zuiden van Oslo – tot de verbeelding. Op dit eiland met een omtrek van 2,6 km² bevinden zich 115 gevangenen voor het laatste deel van hun straf. In de nachtelijke uren is er een minimum aan personeel aanwezig. Het eiland staat bekend als de eerste ecologische gevangenis; de gedetineerden zijn ondergebracht in houten huizen en het werk bestaat vooral uit het meewerken in ecologische landbouw en veeteelt. Het humane detentiebeleid in Scandinavië en Noorwegen in het bijzonder vertaalt zich in relatief lage recidivecijfers. In Noorwegen pleegt 20% van de gedetineerden opnieuw een delict binnen twee jaar na vrijlating, terwijl dit percentage in Denemarken op 29% ligt en in Zweden op 43% (Graunbøl e.a. 2010, tabel 6.1.1, p. 25). In Nederland recidiveert 48% van de volwassen gedetineerden (Wartna e.a. 2012).

Een ander opvallend voorbeeld van het positief investeren in ex-gedetineerden is te vinden in Denemarken. De Deense reclassering heeft de beschikking over acht pensions, waar ex-gedetineerden – op vrijwillige basis – kunnen wonen als ze zich nog niet goed in staat voelen om 'onbeschermd' terug te keren in de samenleving. In een van deze pensions – Skejby – bestaat de helft van de bewoners uit personen zonder crimineel verleden, veelal studenten, terwijl de andere helft uit ex-gedetineerden bestaat. Dit experiment bestaat al sinds 1973 en een evaluatie laat zien dat deze ex-gedetineerden een lagere recidivekans hebben en zich beter staande weten te houden in de samenleving (Minke 2011).

In Scandinavië worden wets- en beleidswijzigingen meestal voorbereid door een commissie ingesteld door een ministerie of het parlement. In zo'n commissie zitten normaal gesproken leden van relevante partijen (ambtelijke organisaties en belangenpartijen) en wetenschappers. De commissie schrijft een rapport en het rapport

bevat vrijwel standaard een beschrijving van de stand van zaken in de andere Scandinavische landen.

Nu is het ook weer niet zo dat de Scandinavische landen op alle punten gelijk zijn. In het zelfbeeld van de Denen zijn zij minder streng in de 'sociaaldemocratische' leer en is er meer ruimte voor persoonlijke vrijheid dan in Zweden en Noorwegen. Een veelzeggende illustratie hiervan is de alcoholpolitiek. In Zweden en Noorwegen is de verkoop van alcohol sterk gereguleerd door de staat. In Zweden heeft de staat een monopolie op de verkoop van drank met een alcoholpercentage van boven de 3,5% (*systembolaget*) en in Noorwegen geldt dit voor drank met meer dan 4,75% alcohol (*vinmonopolet*). Alcoholische dranken zijn duur in Zweden en Noorwegen. Denemarken kent deze vorm van regulering niet en in de jaren negentig is de alcoholaccijns in Denemarken zelfs verlaagd om de grenshandel met Duitsland – een van de gevolgen van de EU-regelgeving – in te dammen.

Nederland en Scandinavië

Uit de voorgaande korte schets van het justitiële beleid in Scandinavië blijkt dat de Nederlandse samenleving en het Nederlandse justitiële beleid dichter bij Scandinavië liggen dan bij Engeland of, nog verder weg, de Verenigde Staten. Dat de blik vaker naar het Westen dan naar het Noorden is gericht, is logisch gezien het feit dat veel van de nieuwe ideeën nu eenmaal daarvandaan komen. Dat neemt niet weg dat in Scandinavië soms beleidswegen worden ingeslagen die – gezien de grotere verwantschap – ook interessant voor Nederland zouden kunnen zijn. Het is echter ook niet zo dat Nederland en Scandinavië elkaar geheel links laten liggen.

Ik ben in 1994 naar Denemarken verhuisd en in die tijd keken Scandinavische criminologen met lede ogen naar de ontwikkeling van het strafbeleid in Nederland. De internationaal bekende Noorse criminoloog Nils Christie beredeneert in *Kriminalitetskontroll som industri: mot GULAG, vestlig type?* (Criminaliteitscontrole als industrie: op weg naar GULAG, westerse stijl?) dat de omvang van de gevangenispopulatie van een land vooral een politieke keuze is en niet zozeer de afspiegeling van het criminaliteitsniveau in een land. Als voorbeeld van een drastische verlaging van het aantal gevangenen voert Christie Finland op, terwijl Nederland model staat voor de omgekeerde tendens. Chris-

tie vraagt zich af wat er is gebeurd in Nederland. Hij wijst op een meer restrictief drugsbeleid onder druk van met name Frankrijk, democratisering van het justitiële beleid onder invloed van de massamedia en in het verlengde daarvan een teloorgang van de academische criminologie (Christie 1993, p. 45-46). Ook Balvig verhaalt hierover. Hij stelt dat Nederland bekendstond als een tolerant land, maar dat dit anders is geworden. Er is niet langer (halverwege de jaren negentig) een groot verschil tussen het aantal gevangenen in Nederland en Denemarken. 'In Nederland zijn meer gevangenissen gebouwd en deze zijn net zo snel gevuld met gevangenen, als dat ze gebouwd zijn', aldus Balvig (1995, p. 129). In het decennium daarna – van 1995 tot 2005 – is het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners in Nederland gestaag toegenomen en op het hoogtepunt – in 2005 – was dit aantal bijna twee keer zo groot als het getal in Denemarken (134 gevangenen per 100.000 inwoners in Nederland tegen 76 gevangenen per 100.000 inwoners in Denemarken).

Onderzoek en beleid gaan vaak hand in hand en de website van het WODC leert dat Nederlandse onderzoekers met enige regelmaat een vergelijking maken met Scandinavische landen, met name Zweden. Er zijn tot nu toe (peildatum 4 oktober 2013) 47 onderzoeken gepubliceerd/aangekondigd in 2013 en in vijf daarvan wordt (onder andere) een vergelijking gemaakt met Zweden. Denemarken en Noorwegen komen in één onderzoek terug, waar Zweden overigens ook aan de orde komt, namelijk een onderzoek naar Europese ervaringen in het gebruik van elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf (Nagtegaal 2013). In de gehele database van het WODC scoort Zweden 39 keer, Denemarken 19 keer en Noorwegen 11 keer. Ter vergelijking: Engeland scoort 72 keer en de Verenigde Staten 65 keer.

Niet alleen onderzoekers kijken zo nu en dan naar het Noorden. Ook beleidsmakers steken soms hun licht op in Scandinavië. Ik ben de afgelopen jaren meerdere keren benaderd vanuit Nederland met vragen over het politiebestedel van Denemarken, dat sterk lijkt op de huidige Nationale Politie van Nederland. Diverse politiechefs, maar ook ministeriële en gemeentelijke delegaties (burgemeesters) zijn voorafgaand aan de politiehervorming in Nederland op studiebezoek geweest. Recentelijk is er de nodige aandacht vanuit Nederland voor het jeugdzorgbeleid in Denemarken. De voorgenomen transitie van jeugdzorg van de provincie naar de gemeenten in 2015 heeft zich in

2007 voltrokken in Denemarken. De Kinderombudsman refereert aan de Deense ervaringen om de bezuinigingswoede in Nederland te temperen. Minister Plasterk en staatssecretarissen Teeven en Van Rijn hebben op 16 en 17 oktober van dit jaar samen met de Kinderombudsman een bezoek gebracht aan Denemarken om het Deense model te bestuderen, aldus een bericht op de website van de NOS.

Er is vanuit Scandinavië ook belangstelling voor wat er in Nederland gebeurt. Vooral het Nederlandse drugs-, prostitutie- en euthanasiebeleid wekken interesse, maar ik lees met een zekere regelmaat dat er andere ideeën uit Nederland tot inspiratie dienen in Denemarken. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van sociale media en sms-alerts voor opsporingsdoeleinden door de Nederlandse politie. In Denemarken wordt gesproken van ‘landen waar we ons normaal gesproken mee vergelijken’. Nederland komt met enige regelmaat in dat rijtje landen voor.

Scandinavische inspiratie?

In het oog springende beleidsinitiatieven in Scandinavië krijgen internationale aandacht. Zo is bijvoorbeeld het Zweedse initiatief om klanten van prostituees te criminaliseren in plaats van de prostituee zelf in de strijd tegen mensenhandel breed uitgemeten in de (vak)pers. Noorwegen heeft overigens het Zweedse model overgenomen en de laatste berichten zijn dat Finland dit eveneens overweegt. Denemarken heeft daarentegen meer de blik naar Nederland gericht en in 1999 is prostitutie gedecriminaliseerd. Maar prostitutie is in Denemarken – in tegenstelling tot Nederland – geen wettelijk erkend beroep, dat wil zeggen niet beschermd door arbeidsmarkt wetgeving, en geeft ook geen recht op een werkloosheidsuitkering.

Wat zou er in Scandinavië te halen zijn voor Nederlandse beleidsmakers op het gebied van veiligheid aan zaken die niet de internationale pers halen? Deze vraag kan ik niet systematisch en zeker niet uitputtend beantwoorden. Wel kan ik een paar voorbeelden noemen die mij opvallen. Daarbij moet ik opmerken dat ik me vooral in politieke kringen beweeg en dat mijn blikveld Denemarken is.

Geringe politiesterkte

In vergelijking met Nederland kennen de Scandinavische landen een bescheiden politieorganisatie. Het valt ook op dat er bijvoorbeeld in Denemarken weinig debat is over meer ‘blauw’ op straat, ook van een roep om meer handhaving is geen sprake. Uit een studie (Haagsma e.a. 2012) naar de politiesterkte in 2009 in vergelijking met 1991 blijkt dat de politiesterkte in Denemarken met 20% is toegenomen in deze periode en dat deze stijging vooral wordt veroorzaakt door een toename van het aantal administratieve functies. In Nederland is in deze periode de politiesterkte met 44% toegenomen. In 1991 is de politiesterkte, gemeten naar het aantal politiemensen per 100.000 inwoners, in Nederland en Denemarken ongeveer gelijk (circa 225 politiemensen per 100.000 inwoners). Deze verhouding is in 2009 echter fors gewijzigd: circa 250 politiemensen per 100.000 inwoners in Denemarken tegenover circa 380 politiemensen per 100.000 inwoners in Nederland. Uit het onderzoek van Haagsma e.a. (2012) blijkt tevens dat een beduidend groter deel van de politiesterkte wordt besteed aan opsporing in Denemarken in vergelijking met Nederland. Dit verklaart enerzijds waarom Denemarken met een kleiner korps toe kan om toch dezelfde opsporingsresultaten te bewerkstelligen als in Nederland (gemeten naar oplossingspercentage) en anderzijds dat het verschil in sterkte vooral toe te schrijven is aan minder handhaving capaciteit en minder overhead in Denemarken. Hoe kan het dat Denemarken – voor Zweden en Noorwegen geldt overigens hetzelfde – toe kan met minder politie in de rol van ordehandhaver, terwijl de tevredenheid van het publiek over de politie¹ in de Scandinavische landen hoger ligt dan in Nederland?

Minder gecompliceerd bestel

Er is in Denemarken één algemene politieopleiding (vierjarige bacheloropleiding), de politie is de enige opsporingsinstantie en het gezag over de politie ligt bij de minister van Justitie. Dat is een beduidend minder gecompliceerd bestel dan in Nederland, met zijn diverse bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren en gezagsinvloed van burgemeesters. Wat zou het betekenen voor de

1 Zie Eurobarometer: ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

opsporing in Nederland als de handen van de politie, KMar (het niet-militaire deel), FIOD, SIOD, AID, IOD en BOA's ineen zouden worden geslagen? Welke voor- en nadelen ervaren bestuurders en magistraten in Denemarken van dit systeem?

Afstemming politie en Openbaar Ministerie

De vervlechting van de politie en het Openbaar Ministerie in Denemarken heeft de laatste bestelverandering van 2007 overleefd, maar de verwachting is dat op termijn – als een verdere EU-harmonisatie doorzet – deze constructie niet zal overleven. Er zijn ook redenen om aan te nemen dat deze vervlechting tot onvoldoende afstand tussen opspoorers en aanklagers leidt, hoewel ik geen grote gerechtelijke dwalingen ken uit de recente Deense rechtsgeschiedenis; iets wat minder beweerd kan worden van de Nederlandse (Schiedammer parkmoord, Lucia de Berk, Puttense moord, Ina Post, enz.). Vanwege het feit dat politie en aanklagers in één organisatie zijn ondergebracht, is er indertijd één bedrijfsprocessensysteem gebouwd (Polsas), dat zowel de politiezijde als de vervolgzijde van het werk omvat. Zoals bekend verandert in Nederland de eenheid van registratie van proces-verbaal (politie) naar verdachte (OM) in de loop van de keten, met alle registratieperikelen van dien. De politie van Denemarken staat op de drempel om het verouderde Polsas te vervangen door een nieuw systeem (Polaris) en in Nederland leeft de wens om de administratie van politie en OM beter op elkaar te laten aansluiten; zo heeft de politie van Amsterdam indertijd BOSZ (een zicht-op-zakensysteem) geïntroduceerd. Welke ICT-lessen zouden de politieautomatiseerders kunnen leren van de Deense ervaringen?

Tot besluit

De vraag of de Angelsaksische invloed ook in Scandinavië voelbaar is, kan bevestigend worden beantwoord, maar de invloed is niet van dien aard dat alles klakkeloos wordt overgenomen. Het Amerikaanse idee van langdurige opsluiting (*incapacitation; three strikes and you're out*) heeft weinig weerklank gevonden in Scandinavië, gezien de min of meer gelijkblijvende omvang van de gevangenispopulatie de afgelopen decennia. Andere ideeën, zoals informatiegestuurd werken, *hot-*

spot policing en meer bedrijfsmatig werken, hebben wel weerklank gevonden. Nieuwe ideeën worden langs de lat van de samenleving gelegd. Zo kan ik me niet voorstellen dat het Engelse initiatief om ouders te straffen voor het criminele gedrag van hun kinderen in Scandinavië zal worden omarmd. Wel geeft een dergelijke maatregel in Engeland een impuls aan het debat hoe nu om te gaan met jonge kinderen die (dreigen te) ontsporen.

De tweede vraag die is opgeworpen in dit artikel – in hoeverre de Scandinavische landen gidsland zijn voor Nederland of dat zouden kunnen zijn – kan worden beantwoord met *soms* en *zeker*. Nederlandse beleidsmakers oriënteren zich rond sommige vraagstukken op ervaringen in Scandinavië, vandaar het antwoord dat Scandinavische landen *soms* gidsland zijn voor Nederland (en vice versa). Dit zou *zeker* vaker het geval kunnen zijn, omdat de Scandinavische landen wat betreft cultuur en samenleving dichter bij Nederland staan dan de Angelsaksische landen.

Literatuur

Balvig 1995

F. Balvig, *Kriminalitet og social kontrol*, Kopenhagen: Columbus 1995.

Balvig 2005

F. Balvig, 'When law and order returned to Denmark', *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 2005, p. 167-187.

Christie 1993

N. Christie, *Kriminalitetskontroll som industri: mot GULAG, vestlig type?*, Oslo: Universitetsforlag 1993.

Graunbøl e.a. 2010

H.M. Graunbøl e.a., *Retur: en nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminalforsorgen*, Oslo: Bjerch Trykkeri AS 2010.

Haagsma e.a. 2012

J.H. Haagsma e.a., *Blauw, hier en daar: onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen*, Apeldoorn/Utrecht: Politie & Wetenschap/Andersson Elffers Felix 2012.

Holmberg & Snare 1999

L. Holmberg & A. Snare, 'Nul tolerance?', in: P. Kruize & L. Ravn (red.), *Kriminalistisk Årbog 1998*, København: Københavns Universitet 1999, p. 105-119.

Krepel 2002

K. Krepel, 'Prison without bars; Guards without guns', *The Protest* februari 2002, p. 1-2.

Kruize 1999

P. Kruize, 'De Deense politie als openbare aanklager', *Justitiële verkenningen* 1999-8, p. 96-105.

Kyvsgaard 2012

B. Kyvsgaard, '100 års nordisk kriminalpolitikken: Indlæg ved Svensk Kriminalistforenings 100-års jubilæum', *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 2012, p. 128-135.

Mathiesen 1990

T. Mathiesen, *Prison on trial*, Londen: Sage Publications 1990.

Minke 2011

L.K. Minke, 'The effects of mixing offenders with non-offenders: Findings from a Danish quasi-experiment', *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 2011-1, p. 80-99.

Nagtegaal 2013

M.H. Nagtegaal, *Elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf: een quickscan naar Europese ervaringen* (Cahier 2013-4), Den Haag: WODC 2013.

Nielsen 1999

L.N. Nielsen, 'Bølger i den danske kriminalpolitiske udvikling', *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 1999, p. 261-279.

Pratt 2008

J. Pratt, 'Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess. Part 1: The nature and roots of Scandinavian exceptionalism', *British Journal of Criminology* 2008-2, p. 119-137.

Van Sluis e.a. 2013

A. van Sluis e.a., *Contested police systems: Changes in the police systems in Belgium, Denmark, England & Wales, Germany and the Netherlands*, Den Haag: Eleven International Publishing 2013.

Wartna e.a. 2012

B.S.J. Wartna e.a., *Recidivebericht 2012* (Factsheet 2012-6), Den Haag: WODC 2012.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published eight times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 8, 2013) is *Looking at America*.

The crime drop in New York. On ‘what works’ and ‘what works not’ in crime policy

M.B. Schuilenburg

This article describes the long decline of crime rates in New York, as analysed by Franklin Zimring in his book *The city that became safe* (2012). The author discusses and analyses the processes involved in ‘lesson drawing’ and the ‘policy transfer’ from New York to the Netherlands. Issues that are further addressed include the opportunities of prevention and the enforcement of ‘hot crimes’.

The product of design. American influence on Dutch urban safety policy

V. Lub

In policy development and academic research on urban problems such as poverty, disorder and crime, the United States has served as a model country for the Netherlands for years. This article analyses two Dutch policies in the field of neighbourhood safety that are strongly influenced by American policy. It specifically focuses on the efficacy and applicability of social interventions, i.e. approaches that appeal to residents’ active involvement in the improvement of public safety and quality of life: resident representation committees (I) and neighbourhood watch schemes (II). Available research into the two policy cases illustrates that the ‘hard’ science from the United States can often be complemented with more qualitative information from the Netherlands. American research can thus be used to support Dutch policy designs, provided that knowledge is fine-tuned and contextualised.

Why do we look at America?

R. van Swaaningen

Since the mid-1980s American recipes for the fight against crime and nuisance are very popular amongst Dutch policymakers. The question posed in this article is why they rather look at the United States than at European countries far more comparable to the Netherlands. The author answers this question by pointing at the popularity of neo-liberal recipes in general, an emotional historical bond marked by the time that New York was still called New Amsterdam and the liberation from Nazism in 1945, the (sometimes reluctant) acceptance of the US' role as 'the world's policeman' and a (mostly unspoken) belief that 'bigger is better'. Next, the author draws some lessons from research on 'how policy travels': 1) crime policies are always in much wider social policies and idea(l)s; 2) if something 'works' in country A it doesn't mean it also 'works' in country B; 3) policies are always adopted to national circumstances; 4) policymakers are particularly fond of simple messages and dislike nuances and criticism; 5) you can also look at the US in order to find out where 'we' don't want to go; and 6) you most of all learn more about yourself if you look at other countries. The author concludes with a plea for critical cosmopolitanism and a decolonisation of criminology from national biases.

Liberalization of drugs policies in the United States? Pot, crack and Obama's 'third way'

I. Haen Marshall

This essay describes the most important recent events in the field of American drugs legislation covering the liberalization of cannabis policies in several states as well as the reduction of penalties for the possession of crack at the federal level. These developments are situated in a broader context of a complicated and big country with plenty of room for extreme moral views and a very punitive justice policy that targets Blacks and Latino's much more than the white middle class. The disproportionate impact of the punitive drugs legislation is an important driving force behind the trend towards liberalization, next to the high costs of maintaining an overcrowded prison system.

The reversal of punitive justice policies in the United States? The implementation of specialty courts to fight prison overcrowding in Texas

M. Bachmann, P. Kinkade and B. Smith-Bachmann

This article introduces and evaluates three different specialty court programs that are being enacted in a large Texas county to locally fight the growing tide of unsustainably high incarceration rates that is sweeping the United States. The study provides a brief description of the general dilemma of the American criminal justice system that, as a result of the widespread fear of crime and a mainstream news arena that favors grossly simplistic sound-byte-compatible get-tough policies, has become so immensely punitive and overburdening on public budgets that it is de facto no longer sustainable and in desperate need of immediate change. Faced with a situation of political stalemate on state and federal levels, county judges in Texas and other states are taking it upon themselves to bring about change in their local jurisdictions. Through newly designed specialty courts models, they seek to divert special-needs offenders away from the default incarceration track. The article evaluates the overall effectiveness of these new sentencing alternatives and identifies specific areas that need further improvement.

A window at the North side? A characterization of judicial policies in Scandinavia

P. Kruize

This article focuses on the question whether Dutch policy makers and researchers ought to look more often to Scandinavia for inspiration and less to the West (UK and USA). Scandinavian countries are also influenced by Anglo-American ideas about crime and justice, but at the same time the number of incarcerated persons has not changed dramatically while recidivism rates are low. Dutch policy makers and researcher do sometimes look at initiatives and practices in Scandinavian countries, most often Sweden. Dutch society shares many similarities with the Scandinavian welfare states and therefore it should be natural – according to the author – to benefit more often from Scandinavian experiences. Some suggestions are discussed in the article.



De volgende websites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl, door te klikken op 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

www.law.berkeley.edu/php-programs/faculty/facultyPubsList.php?facID=127

Link naar een lijst van gepubliceerde artikelen van Franklin E. Zimring. Sommige daarvan zijn als pdf te downloaden.

www.nyc.gov/html/nypd/html/home/home.shtml

Website van het New York City Police Department.

www.thecrimenumbersgame.com

Website gewijd aan het boek *The crime numbers game: Management by manipulation*, waarin de auteurs John Eterno en Eli Silverman een alternatieve verklaring geven voor de daling van de criminaliteit in New York: Vanuit de leiding van de NYPD zou opdracht zijn gegeven om klachten van burgers niet te rapporteren met als doel de statistieken er beter uit te laten zien.

www.buurtpreventie.startpagina.nl

Deze site geeft een overzicht van Nederlandse gemeenten waar burgers patrouilleren in interventie- of preventieteams.

<https://portal.chicagopolice.org/portal/page/portal/ClearPath/Get%20Involved/How%20CAPS%20works>

Webpagina op de site van de politie Chicago gewijd aan het CAPS-programma: Chicago Alternative Police Strategy. Hierin kunnen burgers medebepalen wat de prioriteiten van de politie zouden moeten zijn.

www.ourwatch.org.uk

Deze site biedt een overzicht van de activiteiten van neighbourhood watch-teams in het Verenigd Koninkrijk.

www.archined.nl/recensies/november/jane-jacobs-dood-en-leven-van-grote-amerikaanse-steden-anno-2009

Link naar recensie van de Nederlandse vertaling van het boek *Death and life of great American cities* uit 1961 van de Amerikaanse stedenbouwkundige auteur Jane Jacobs.

www.prisonstudies.org/info/worldbrief

Website van het International Centre for Prison Studies. Info over aantallen gevangenen per land, gevangenis capaciteit, verdeling mannen-vrouwen, detentie per 100.000 inwoners enzovoort.

www.txcourts.gov/courts/specialty.asp

Een overzicht van de programma's van de verschillende specialty courts in Texas staat op deze website.

http://governor.state.tx.us/files/cjd/CJAC_Report_January_2013.pdf

Link naar pdf van recent advies inzake de specialty courts in Texas.

www.justice.gov/dea/index.shtml

Website van de Amerikaanse Drug Enforcement Administration.

www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/Fact_Sheets/marijuana_legalization_fact_sheet_3-3-11.pdf

Op de website van het Witte Huis staat deze *fact sheet* over de legalisering van marihuana.

www.tandfonline.com/toc/scri20/current#.UmU7FPkvU1M

Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention.

<http://nsfk.org>

The Scandinavian Research Council for Criminology. Een goed startpunt voor wie een beeld wil krijgen van het criminologisch onderzoek in Scandinavië.



Congresagenda

16-17 januari	Langs de randen van de (rechts)staat
29 januari	Integriteit en het openbaar bestuur
7 februari	De aanpak van mensenhandel
18-22 februari	Perceptions of crime and justice
20-22 maart	IAFP Conference
21-23 mei	ISSDP Conference: Call for papers
27- 29 juni	Asian Criminological Society Annual Meeting
27-29 juli	Crime prevention and community resilience

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

Langs de randen van de (rechts)staat

Op deze conferentie van de Vereniging voor Sociaal-Wetenschappelijke bestudering van het Recht staat de rechtsstaat centraal. Christian Lund verzorgt de keynote. Verder bevat het programma workshops over civilologie, regulatory governance, universele waarden, legal aid en judicial sense making. Voertalen: Nederlands en Engels.

Datum: 16-17 januari

Locatie: Oegstgeest

Informatie en aanmelding: <http://rechtensamenleving.org/2013/11/19/inschrijven-vsr-conferentie-16-en-17-januari-2014>

Integriteit en het openbaar bestuur

De volgende aspecten staan centraal tijdens deze studiedag: De visie van de Nederlandse regering op goed bestuur en integriteit, de maatregelen en aanpak vanuit het OM, de integriteitsproblematiek in de (semi)publieke sector, belangenverstrengeling of omkoping?, de rol van vertrouwenspersonen c.q. integriteitspersonen, het karakter van de ZBO, de kwaliteit van het integriteitsonderzoek en dilemma's en oplossingen bij constatering van gebrek aan integriteit op de werkvloer. Sprekers zijn o.a. Leo Huberts (VU), Ronald Plasterk (minister van BiZa), Marc van Nimwegen (OM), Doekele Terpstra (Hogeschool InHolland) en Gjalt de Graaf (VU).

Datum: 29 januari

Locatie: Amsterdam, Vrije Universiteit

Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

De aanpak van mensenhandel

In de aanpak van mensenhandel hebben politie en justitie de afgelopen jaren veel meer dan voorheen samenwerking gezocht met het openbaar bestuur. Uitgangspunt is dat door een mix van bestuurlijke preventie en strafrechtelijke repressie barrières worden opgeworpen voor de mensenhandelbranche. Ook vindt er steeds meer samenwerking met bedrijven plaats, bijv. horeca. Hoe verloopt deze? Niet alleen daders zijn van belang, ook de herkenning van en hulp aan slachtoffers is essentieel in de gecoördineerde aanpak. Sprekers zijn o.a. Corinne Dettmeijer (NRM) en Warner ten Kate (OvJ).

Datum: 7 februari

Locatie: Nieuwegein

Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

Perceptions of crime and justice

The central theme of the annual meeting of the Academy of Criminal Justice Sciences is 'Perceptions of crime and justice'. For more information see the website.

Datum: 18-22 februari 2014

Locatie: Philadelphia (Pennsylvania)

Informatie en aanmelding: www.acjs.org/pubs/167_668_2915.cfm

IAFP Conference

The 23rd Annual Conference of the International Association for Forensic Psychotherapy (IAFP) will cover various topics under the umbrella of the theme, *Understanding justifications and excuses of criminal behaviour*. The field of forensic mental health is under the microscope of therapists and under the camera of the media. Within this field public and personal issues are rivals. Confidentiality in the therapist's room is often not respected in the court room, while the offender has a central position in the court room as well as in the therapist's office. From the legal point of view and from the mental health perspective distinct approaches and mechanisms serve to understand the offender's criminal behaviour.

Datum: 20-22 maart

Locatie: Zeist

Informatie en aanmelding:

<http://forensicpsychotherapy.com/events/28-understanding-justifications-and-excuses-of-criminal-behaviour-call-for-abstracts/event-details>

ISSDP Conference: Call for papers

This conference of the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP) should be of interest to policy makers, practitioners and academics from a wide array of disciplines who are engaged in drug policy research pertaining to drug markets, the harms caused by both the supply of and demand for drugs, and the intended and unintended consequences of policy. The organisation invites abstracts of 200-400 words or panel proposals (for up to four papers) from researchers and practitioners interested in advancing knowledge regarding the development, assessment, or evolution of drug policy nationally or internationally.

Datum: 21-23 mei

Locatie: Rome

Informatie en aanmelding:

www.dpmp.unsw.edu.au/news/dates-set-8th-annual-issdp-conference-21-23-may-2014-rome

Asian Criminological Society Conference

Most of the current criminological and criminal justice theories have been developed in Western countries. Those theories have been presented as general theories in spite of such limitation. They should not be able to claim themselves as general theories unless they are tested in Asia which occupies more than a half of the world population and has some of the most rapidly developing countries. The general theme of this conference is based on this perception. It intends to test criminological and criminal justice theories with data about crime and criminal justice practices in Asia and to move on further to present new criminological and criminal justice theories from Asia.

Datum: 27-29 juni

Locatie: Osaka, Japan

Informatie en aanmelding: http://hansha.daishodai.ac.jp/acs2014/organization/index_en.html

Crime prevention & community resilience

The central theme of the International Police Executive Symposium *Crime prevention & community resilience: Police role with victims, youth, ethnic minorities and other partners*. Suggested Sub-Themes for panels, roundtables, and papers are local and global partnerships, strategies/programs for victims of crime, youth/ethnic minorities and crime – preventative strategies, youth, resilience and community engagement in preventing crime, cooperation of police, community, school, family, volunteer and other public and private sectors as a whole, youth and police issues in remote areas (Canadian North, the remote Andes, Siberia, the Australian Northern Territory).

Datum: 27-29 juli

Locatie: Sofia

Informatie en aanmelding: <http://ipes.info>

WODC: website en rapporten

Onderzoek en Beleid (O&B)

Tollenaar, N., A.M. van der Laan

Veelplegers: specialisten of niet? Een onderzoek naar patronen in de aard van opeenvolgende misdrijven van zeer actieve veelplegers over hun criminele carrière
O&B 309

Alphen, B. van, T. Molleman, A. Leerkes, J. van Hoek

Van bejegening tot vertrek: Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring
O&B 308

Wartna, B., D. Alberda, S. Verweij

Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies
2013, O&B 307

Kruisbergen, E.W., H.G. van de Bunt, E.R. Kleemans, m.m.v.

R.F. Kouwenberg, K. Huisman, C.A. Meerts, D. de Jong
Georganiseerde criminaliteit in Nederland; Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit
2013, O&B 306

Koops, B.J.

Het decryptiebevel en het nemo-teneturbeginsel; nopen ontwikkelingen sinds 2000 tot invoering van een ontsleutelplicht voor verdachten?
2013, O&B 305

Odinot, G., D. de Jong, J.B.J. van der Leij, C.J. de Poot, E.K. van Straalen

Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing
2012, O&B 304

Eshuis, R.J.J., N.L. Holvast, H.G. van de Bunt, J.G. van Erp, N.T. Pham

Het aansprakelijk stellen van bestuurders; onderzoek naar de overwegingen die spelen bij het al dan niet intern aansprakelijk stellen van bestuurders en interne toezichthouders
2012, O&B 303

Fischer, T.F.C., W.J.M. Captein, B.W.C. Zwirs

Gedraginterventies voor volwassen justitiabelen; stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie
2012, O&B 302

**Eshuis, R.J.J. (WODC),
N.E. de Heer-de Lange (CBS),
B.J. Diephuis (Raad voor de
rechtspraak) (eindred.), m.m.v.
M.M. van Rosmalen (CBS)**

*Rechtspleging Civiel en Bestuur
2010; ontwikkelingen en samen-
hangen*

2012, O&B 301

Cahiers

**Weijters, G., S. Noordhuizen,
S. Verweij, B. Wartna, B. Ver-
gouw**

*Effect deelname ESF-projecten op
werk/opleiding en strafrechtelijke
recidive*

Cahier 2013-7

**Gestel, B. van, E.K. van Straalen,
M.A. Verhoeven, m.m.v.**

R.F.D. Kouwenberg

*Overlast, lokaal beleid en arbeids-
migranten uit Midden- en Oost-
Europa: Resultaten uit een kwali-
tatief onderzoek*

Cahier 2013-6

Smit, P.R.

*Capaciteitsbehoefte Justitiële
Ketens t/m 2018: Beleidsneutrale
ramingen*

Cahier 2013-5

Nagtegaal, M.H.

*Elektronische detentie als alter-
natief voor gevangenisstraf;
een quickscan naar Europese
ervaringen*

Cahier 2013-4

**Lettinga, D., S. Keulemans,
M. Smit, m.m.v. E. Beenackers,
L. Hagen**

*Verblijfsregeling voor slachtoffers
van mensenhandel en oneigenlijk
gebruik: een verkennende studie
in het Verenigd Koninkrijk, Italië
en België*

Cahier 2013-3

**Ooyen-Houben, M.M.J. van,
B. Bieleman, D.J. Korf**

*Het Besloten club- en het Ingeze-
tenencriterium voor coffeeshops:
evaluatie van de implementatie
en de uitkomsten in de periode
mei-november 2012 (tussenrap-
portage)*

Cahier 2013-2

Voert, M.J. ter

*Civielrechtelijke voorprocedures
in België, Noorwegen en Duits-
land*

Cahier 2013-1

**Londen, M. van, L. Hagen, m.m.v.
N. Brenninkmeijer**

Evaluatie van de pilot 'Categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel'

Cahier 2012-14

Noordhuizen, S., G. Weijters

Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden

Cahier 2012-13

Broek, T.C. van der

*Personeel in Justitiële Jeugdin-
stellingen; een verdieping van onge-
wenste omgangsvormen en de
arbeidssituatie in 2012*

Cahier 2012-12

Schrama, W.M., T. Geurts

*Civiel schadeverhaal door slacht-
offers van strafbare feiten; de rol
van de civiele procedure: gebruik,
knelpunten en oplossingsrichtin-
gen*

Cahier 2012-11

Kempes, M.

*Overzicht van onderzoek naar de
PIJ-maatregel tussen 2006-2011*

Cahier 2012-10

Smit, P.R. (eindred.)

*Capaciteitsbehoefte Justitiële
Ketens t/m 2017; beleidsneutrale
ramingen*

Cahier 2012-9

**Kulu-Glasgow, I., A.M. Galloway,
E.M.T. Beenackers, M. Smit,
F. Zwenk**

*Categorical accommodation and
assistance for victims of traffick-
ing in human beings; a study of
four European countries*

Cahier 2012-8

Broek, T.C. van der, T. Molleman

*Personeel in de vreemdelingen-
bewaring: de arbeidssituatie,
agressie en geweld*

Cahier 2012-7

Nagtegaal, M.H.

*Gerapporteerde problemen van
slachtoffers van seksueel misbruik
in de kindertijd; een meta-review*

Cahier 2012-6

Voert, M.J. ter, T. Geurts,

R.M.V. van Os

*Monitor Rechtsbijstand en
Geschiloplossing 2011*

Cahier 2012-5

Gestel, B. van, C.J. de Poot,

R.J. Bokhorst, R.F. Kouwenberg

*Opsporing van terrorisme in de
praktijk; de Wet opsporing terro-
ristische misdrijven vier jaar in
werking*

Cahier 2012-4

Eshuis, R.J.J., T. Geurts,

E.M.Th. Beenackers

*Hulp bij juridische problemen.
Een verkennend onderzoek naar
de kwaliteit van de dienstverle-
ning van advocaten en rechtsbij-
standverzekeraars; literatuurstu-
die en secundaire analyses*

Cahier 2012-3

Broek, T.C. van der, T. Molleman
Medewerkertevredenheid gevangenissen 2011; verdieping in personele en inrichtingspecifieke kenmerken
 Cahier 2012-2

Zuiderwijk, A.M.G., B. Cramer, E.C. Leertouwer, M. Temürhan, A.L.J. Busker
Doorlooptijden in de strafrechtsketen; ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken
 Cahier 2012-1

Memoranda

Wartna, B.S.J., I.M. Bregman, M. Blom
Recidivecijfers per instelling: Tussenrapportage van het haalbaarheidsonderzoek naar het gebruik van recidivecijfers als onderdeel van de kwaliteitszorg in de TBS-sector

Memorandum 2013-4

Schönberger, H.J.M., B.S.J. Wartna
Haalbaarheidsstudie recidivemeting Forensische Zorg
 Memorandum 2013-5

Blom, M.
Recidivemeting LEMA en EMG 2009: achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van de eerste LEMA- en EMG-deelnemers – tussentijdse rapportage
 Memorandum 2013-3

Braak, S. van den, N. Netten, R. van Witzenburg
Inzicht in het presteren van de executieketen: ontwikkeling van een monitor voor het meten van kritieke prestatie-indicatoren in de executieketen: versie 0.5
 Memorandum 2013-2

Nagtegaal, M.H., H.J.M. Schönberger
Het belang van beschermende factoren in de risicotaxatie van tbs-gestelden
 Memorandum 2013-1

Geurts, T.
Markt van buitengerechtelijke incasso
 Memorandum 2012-6

Horst, R.P. van der, H.J.M. Schönberger, C.H. de Kogel
Toezicht op zedendelinquenten; effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht
 Memorandum 2012-5

M. Blom

Nulmeting recidive ASP, LEMA en EMG; achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van personen uit de doelgroep van drie verkeersgedragsmaatregelen
Memorandum 2012-4

Bokhorst, R.J.

De Wet afgeschermd getuigen in de praktijk
Memorandum 2012-3

Tollenaar, N., A.M. van der Laan

Effecten van de ISD-maatregel; technisch rapport
Memorandum 2012-2

Schönberger, H.J.M., C.H. de

Kogel, m.m.v. I.M. Bregman
Kenmerken en recidivecijfers van ex-terbeschikkinggestelden met een zedendelict
Memorandum 2012-1

Factsheets

Tollenaar, N. & A.M. van der Laan

Veelplegers: specialisten of niet?
Factsheet 2013-1

Weijters, G., S. Noordhuizen

Nazorgproblematiek 18- t/m 26-jarige gedetineerden
Factsheet 2012-5

Os, R.M.V. van, F. Zwenk

Bezwaar dat ik bel? Pilot proactieve geschiloplossing van het COVOG
Factsheet 2012-4

Tollenaar, N., A.M. van der Laan

Effecten van de ISD-maatregel
Factsheet 2012-1

Justitie in statistiek

Kalidien, S.N. (WODC), N.E. de Heer - de Lange (CBS)

Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012. Ontwikkelingen en samenhangen
Justitie in statistiek 2 (2013)

Rosmalen, M.M. van (CBS), S.N. Kalidien (WODC), N.E. de Heer-de Lange (CBS)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2011; ontwikkelingen en samenhangen
Justitie in statistiek 1 (2012)

