

# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

## **VEELVOORKOMENDE CRIMINALITEIT**

### **CASESTUDIE TEN BEHOEVE VAN HET PROJECT VEILIGHEID**

*Mr. M. van den Brandhof*

---

**WEBPUBLICATIE NR. 35**

Den Haag, oktober 2007

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

## INHOUDSOPGAVE

<b>Ten geleide</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2 Aard van de problematiek</b>	<b>9</b>
2.1 Achtergrond	9
2.2 Objectieve veiligheid	10
2.3 Subjectieve veiligheid	11
2.4 Toekomstperspectief	15
<b>3 Beleid op het terrein van veelvoorkomende criminaliteit en openbare orde</b>	<b>19</b>
3.1 Achtergrond	19
3.1.1 Commissie-Roethof	19
3.1.2 Beleidsfilosofie?	20
3.2 Nationaal veiligheidsbeleid	21
3.2.1 Strafrechtketen	22
3.2.2 Specifieke groepen en plaatsen	23
3.2.3 Bestuurlijke samenwerking	25
3.2.4 Klimaat van veiligheid	25
3.3 Lokaal veiligheidsbeleid	27
3.3.1 Actoren: verantwoordelijkheid en samenwerking	28
3.3.2 Knelpunten	31
3.3.3 Lessen uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten	34
3.3.4 Privatisering	36
3.4 Toekomstperspectief	37
<b>4 Conclusie</b>	<b>41</b>
<b>Literatuur</b>	<b>45</b>



## **TEN GELEIDE**

Deze studie is geschreven door mr. M. van den Brandhof, wetenschappelijk medewerker van de WRR en lid van de projectgroep veiligheid. Inhoudelijk is deze studie afgerond op 1 mei 2006. Ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden zijn derhalve niet in deze studie verwerkt.

In de voorbereiding van deze studie is door prof.dr. P. Winsemius en de auteur met diverse deskundigen gesproken en sommigen van hen hebben tussentijds inhoudelijk commentaar geleverd. De auteur wil hiervoor graag de volgende personen bedanken:

R.J.G. Bandell, burgemeester van Dordrecht.  
Prof. dr. J.C.J. Boutellier, Vrije Universiteit.  
mr. G. Bouman, korpschef Den Haag.  
mr. H.N. Brouwer, voorzitter College van procureurs-generaal.  
mr. drs. C.W.M. Dessens , oud-DG Rechtshandhaving.  
Prof.dr. C.J.C.F. Fijnaut, Universiteit van Tilburg.  
mr. H. Moraal, hoofdofficier van Justitie Den Haag.  
R. de Neef, buurtregisseur Amsterdam.  
Prof.dr. M. Punch, London School of Economics and Political Science.  
drs. R. van Steden, Vrije Universiteit.  
dr. G.N.G. Vanderveen, Universiteit Leiden.  
mr. P. Vogelzang, oud-korpschef Utrecht.  
drs. B.J.A.M. Welten, korpschef Amsterdam.



## 1 INLEIDING

Deze casus beschrijft ontwikkelingen op het terrein van veelvoorkomende criminaliteit. Het criminaliteitsprobleem is geen hedendaags probleem: het bestaat al lang en zal ook altijd bestaan. Een samenleving zonder criminaliteit zou ze opnieuw uitvinden, omdat grenzen niet bepaald kunnen worden zonder grensoverschrijdend gedrag. Ondanks het feit dat het om een 'oud' probleem gaat, zijn er een aantal feitelijk en beleidsmatige ontwikkelingen te signaleren. De casus geeft een overzicht van deze ontwikkelingen, aan de hand van een aantal wetenschappelijke bronnen.

Veelvoorkomende criminaliteit is een verzamelnaam voor massaal voorkomend strafbaar gedrag dat, vooral vanwege de massaliteit, hinderlijk is of onveiligheidsgevoelens van burgers bevordert. Het gaat voornamelijk om geweld in de publieke ruimte, diefstal en vernielingen. De meest voorkomende soorten zijn: inbraak, fietsdiefstal, autodiefstal, zakkenrollerij, vernielingen, vandalisme, mishandeling en bedreiging (Eggen 2005). Deze delicten werden vroeger met de term 'kleine criminaliteit' aangeduid. Om recht te doen aan de soms weldegelijk 'grote' gevolgen voor de slachtoffers is deze term vervangen door 'veelvoorkomende criminaliteit'. Het is te karakteriseren als antisociaal gedrag waarbij geen dodelijke slachtoffers vallen, maar waarbij de *quality of life* wel aangetast wordt. Veelvoorkomende criminaliteit grenst daarbij dicht aan openbare ordeproblemen en overlast, omdat deze zich ook in de publieke ruimte afspelen en in hoge mate bijdragen aan onveiligheidsgevoelens van burgers. In de casus zal blijken dat veiligheidsbeleid ook veel te maken heeft met hinderlijk gedrag in de openbare ruimte zoals graffiti, geluidsoverlast, alcohol- en drugsoverlast en *incivilities* op straat. Geweld in de privésfeer wordt niet onder veelvoorkomende criminaliteit geschaard en valt dus buiten het bestek van deze casus. En ook andere vormen van criminaliteit zoals fraude, misdrijven en georganiseerde criminaliteit worden niet beschreven. Op een aantal plekken in deze casus zal echter wel het bredere criminaliteitsbeleid beschreven worden.

In de casus staat verantwoordelijkheid centraal. Het onderzoek richt zich op de verschuivingen in verantwoordelijkheid van centrale naar decentrale overheid en de verschuiving naar eigen verantwoordelijkheid van private partijen, zoals instellingen, woningcorporaties, het bedrijfsleven, particuliere beveiligers, en burgers. Formele verantwoordelijkheidsverdelingen tussen ministeries, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht zijn echter geen onderwerp van deze casus. Ook de formele verantwoordelijkheidsverdeling op lokaal niveau tussen de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef (lokale driehoek) zal niet behandeld worden.

### *Vraagstelling*

Deze casus heeft tot doel de volgende vragen te beantwoorden:

1. Wat zijn de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de aard van de veelvoorkomende criminaliteit?
2. Wat zijn de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het beleid van de veelvoorkomende criminaliteit? Op basis van de bevindingen wordt een korte conclusie geformuleerd worden over de vragen:
3. Wie zouden de komende jaren verantwoordelijkheid kunnen dragen?
4. Hoe zou het beleid de komende jaren vorm gegeven kunnen worden?

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 beschrijft de feitelijke problematiek op dit terrein. Eerst wordt kort ingegaan op de achtergrond van de criminaliteitsontwikkeling sinds de jaren zestig. Vervolgens wordt relevante kennis over objectieve onveiligheid en over subjectieve onveiligheid op een rijtje gezet. Tot slot worden enkele toekomstontwikkelingen en scenariostudies beschreven.

Hoofdstuk 3 geeft een inleiding in de historische achtergrond van het huidige nationale beleid en gaat vervolgens nader in op de verschillende onderdelen van dit beleid. Het lokale veiligheidsbeleid wordt daarna in kaart gebracht, waarbij de focus ligt op de successen en valkuilen van nieuwe samenwerkingsvormen en verantwoordelijkheidsverdelingen. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de Nederlandse praktijk, maar ook naar onderzoek uit het Verenigde Koninkrijk en de Verenigde Staten. Tot slot worden enkele toekomstige beleidsontwikkelingen genoemd. Het laatste hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit deze notitie.



## **2 AARD VAN DE PROBLEMATIEK**

### **2.1 Achtergrond**

Terpstra en Van der Vijver (2005) geven een helder beeld van de ontwikkeling van veiligheid als sociaal probleem. Veiligheidsproblematiek is boven aan de agenda komen te staan. Sinds de jaren zestig is de geregistreerde criminaliteit vertienvoudigd. Men kan spreken van een *high crime society* (Garland 2001), waarin de massaliteit van criminaliteit vooral voor bewoners van stedelijke gebieden een onontkoombaar sociaal feit is geworden. Sinds de jaren negentig zijn er bovendien grootstedelijke gebieden ontstaan waarin sprake is van hoge concentraties van (veelal drugsgerelateerde) criminaliteit en overlast, die een grote rol spelen in de beeldvorming van burgers over de onveiligheid en het 'falen' van de overheid in de aanpak hiervan. Tegelijkertijd zijn de verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid, en in het bijzonder de politie, gestegen.

Bruinsma (2004) noemt een aantal veranderingen in de samenleving sinds de jaren zestig van de vorige eeuw, die samenhangen met de enorme toename van de criminaliteit en overlast. Het gaat om het hoge tempo van urbanisatie, de sterke bevolkingsgroei, de enorme toename in welvaart, de grotere gelegenheid tot het begaan van misdrijven, de grotere geografische en sociale mobiliteit van de bevolking, de versterking van de globalisering, de migratie, de technologische vernieuwingen, de ontwikkeling van mondiale transnationale illegale markten en tenslotte de toename van de alcohol- en drugsconsumptie. Deze veranderingen hebben negatieve gevolgen voor de mate van integratie (de binding tussen sociale groepen en banden van mensen met anderen), de mate van individualisering, de mate van fragmentatie en segregatie, de mate van ongelijkheid tussen mensen en de mate van formele en informele sociale controle. Dit heeft geleid tot grotere spanningen in gezinnen, families, tussen groepen, in buurten, in de publieke ruimte en in het bijzonder in gezagsverhoudingen. Deze drie aspecten liggen ten grondslag aan een grotere objectieve en subjectieve onveiligheid onder de bevolking.

Hoeveel is de (veelvoorkomende) criminaliteit dan wel toegenomen sinds de jaren zestig van de vorige eeuw? Hoe groot is de kans dat men thans het slachtoffer wordt van veelvoorkomende criminaliteit? Is deze kans evenredig verdeeld onder de bevolking? Zijn burgers zich onveiliger gaan voelen? Hoeveel mensen voelen zich eigenlijk onveilig? Zijn onveiligheidsgevoelens meetbaar? Eerst zullen de uitkomsten van onderzoek naar de objectieve onveiligheid behandeld worden en vervolgens de uitkomsten van een aantal perceptieonderzoeken.

## 2.2 Objectieve veiligheid

Sinds jaren zestig is de totale geregistreerde criminaliteit vertienvoudigd: van 132.000 in 1960 tot 1,3 miljoen in 2004 (Eggen et al. 2005). Deze stijging is deels te verklaren aan de hand van de maatschappelijk ontwikkelingen die in de vorige paragraaf genoemd zijn, en deels aan de hand van veranderingen in de registratie van criminaliteit (Wittebrood en Nieuwbeerta 2006). De cijfers over veelvoorkomende criminaliteit in het bijzonder zijn als volgt.

Veelvoorkomende criminaliteit treft jaarlijks een kwart van de bevolking. Tussen 1995 en 2004 is dit percentage nauwelijks veranderd (Eggen 2005). Burgers liepen in 2004 de grootste kans om slachtoffer te worden van een diefstal delict (12%). Op de tweede plaats gaat het om vernielingen (11%). De kans om slachtoffer te worden van een geweldsdelict is ongeveer vijf procent (Eggen 2005; Wittebrood en Oppelaar 2005). De laatste jaren lijkt er sprake te zijn van een afname. In 2005 is het aantal vermogensdelicten met 9 procent en het aantal geweldsdelicten met 11 procent afgenomen ten opzichte van 2004. Deze cijfers geven aan dat er mogelijk sprake is van een trendbreuk in de ontwikkeling van criminaliteit.

De objectieve onveiligheid is echter lastig vast te stellen. Indien men objectieve veiligheid in de beperkte zin van cijfers over criminaliteit opvat, is er wel een en ander over de omvang van criminaliteit te zeggen. Maar veel hangt af van de bronnen die gebruikt worden.

Politieregistratie geeft een beperkt beeld van de objectieve veiligheid. Slachtofferenquêtes geven aanvullende informatie. Zo registreerde de politie in 2004 in totaal 1,3 miljoen delicten, terwijl op basis van slachtofferrapportages geschat wordt dat er 4,7 miljoen delicten gepleegd zijn (Wittebrood en Oppelaar 2005). Factoren die dit verschil verklaren zijn de aangiftebereidheid van burgers en prioriteiten van justitie en politie. Overigens zijn er ook incidenten die zowel buiten het bereik van politieregistraties als slachtofferenquêtes vallen en dus buiten zicht blijven.

Veelvoorkomende criminaliteit is sterk geconcentreerd in de stedelijke gebieden. De regio Amsterdam-Amstelland kent het hoogste percentage delicten, daarna volgen de regio's Utrecht, Noord-Holland-Noord, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond en Flevoland (Eggen 2005). Bovendien spelen de meeste vormen van criminaliteit zich af in de directe omgeving van het slachtoffer. Driekwart vindt plaats binnen de eigen woongemeente, de helft binnen de eigen buurt (Eggen 2005). Hetzelfde geldt voor de dader. Deze woont in de meeste gevallen in relatief arme wijken met weinig sociale samenhang en pleegt daar ook delicten (Bruisma et al. 2004).

Statistisch gezien worden jongeren vaker het slachtoffer van criminaliteit, en mannen meer dan vrouwen. Andere kenmerken die samenhangen met een verhoogd slachtofferschap zijn burgerlijke staat, samenstelling van het huishouden, opleidingsniveau, tijdsbesteding en de mate van verstedelijking. Al met al hebben jongeren tussen de vijftien en vierentwintig die in de stad wonen, ongehuwd zijn en studeren statisch gezien de grootste kans om slachtoffer te worden (Maas-de Waal 2002). Slachtofferschap staat echter niet altijd los van ouderschap. Er is sprake van een overlap tussen slachtoffers en ouders (Wittebrood en Oppelaar 2005). Bij geweldsdelicten rapporteert 40 procent van de slachtoffers dat zij in de afgelopen twee jaar zelf geweld hebben gepleegd (Buruma 2005).

### **2.3 Subjectieve veiligheid**

Het heersende beeld is dat veel burgers zich onveilig voelen in de publiek ruimte. Nieuws over onveiligheid in de binnensteden en bepaalde achterstandbuurten voedt onze beeldvorming. Uit de berichtgeving zou men het volgende kunnen afleiden: in de Bijlmer kan je 's avonds niet alleen over straat, de bewoners van de Diamantbuurt worden weggepest door Marokkaanse jongens en een jongen wordt doodgestoken als hij een opmerking maakt over het kapot gooien van een bierflesje. Maar ook de gevoelde terreurdreiging draagt bij aan het gevoelde onbehagen over of wij nog wel in een veilige wereld leven. Deze berichten halen het nationale nieuws en beïnvloeden de onveiligheidsgevoelens van burgers.

Voor de helft van de Nederlanders behoorde veiligheid en criminaliteit in 2005 tot de top drie van zorgen (McKinsey 2005). Uit de Politiemonitor Bevolking (2005) blijkt dat 24 procent van de bevolking zich wel eens onveilig voelt en 4 procent zich vaak onveilig voelt. De ondervraagden voelen zich het vaakst onveilig door rondhangende jongeren. Politie en justitie wijzen wel op een recente afname van onveiligheidsgevoelens: het percentage mensen dat zich onveilig voelt, lag in 2002 nog rond de 30 procent.

Naast door burgers gedeelde zorgen over de veiligheid, blijkt uit onderzoek dat differentiatie naar buurt nodig is. Er is sprake van een relatie tussen de objectieve veiligheid in een buurt en de onveiligheidsbeleving. Mensen die in onveilige buurten wonen, voelen zich onveiliger (Bruinsma et al. 2004). Er is ook een relatie tussen slachtofferschap en onveiligheidsbeleving. Van de mensen die slachtoffer zijn geworden voelt 35 procent zich onveilig, tegenover 19 procent van de mensen die geen slachtoffer zijn geworden (Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK 2003). Vooral het meemaken van een geweldsdelict, draagt bij aan een verhoogd gevoel van onveiligheid (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2004). De relatie tussen slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens is echter niet eenduidig en monocausaal. Uit ander onderzoek (Politieacademie 2006) blijkt dat de

doorslaggevende factor in de onveiligheidsgevoelens per wijk niet de criminaliteit is, maar de sociale kwaliteit van de wijk. Mensen met een meervoudige slachtofferervaring die in een goede buurt wonen, voelen zich veiliger dan mensen zonder slachtofferervaring die in een slechte buurt wonen (Politieacademie 2006). Ook persoonlijkheidskenmerken en cognities spelen een rol bij de reactie op slachtofferschap. Het is mogelijk dat iemand zich onveilig voelt terwijl er geen sprake is van objectieve onveiligheid, maar ook dat iemand zich veilig voelt hoewel hij/zij zich in een onveilige situatie bevindt. Uit onderzoek naar onveiligheidsbeleving blijkt dat vrouwen en ouderen zich het meeste onveilig voelen. Gezien het feit dat deze specifieke groepen het minst vaak slachtoffer worden van een delict, spreekt men van de ‘paradox van de slachtofferangst’ (Eggen 2005). Vanderveen (1999) heeft kritiek op deze *fear-victimization-paradox* geformuleerd, omdat deze paradox voorbij gaat aan verschillen met betrekking tot angst, victimisatie en risico. Ten eerste zijn vrouwen en ouderen meer geneigd angst te rapporteren. Daarnaast hebben vrouwen een ander angstcomplex dan mannen. Zij kennen een angst die mannen in veel mindere mate kennen, namelijk de angst voor seksuele geweldsdelicten. Ten tweede moet ook verborgen victimisatie (zoals huiselijk geweld) en niet strafbaar gedrag in de publieke ruimte (*incivilities* zoals seksueel getinte opmerkingen) worden meegewogen. Ten derde is het reële risico waaraan verschillende groepen zijn blootgesteld onbekend. Er zijn aanwijzingen dat vrouwen en ouderen dezelfde risico’s lopen, maar veel vaker risicovolle situaties vermijden.

Kwalitatief onderzoek naar onveiligheidsgevoelens richt zich vooral op het zoeken naar een verklaring voor onveiligheidsgevoelens. Het meest voor de hand liggende antwoord op de vraag waarom burgers zich onveilig voelen, is de toegenomen criminaliteit in de samenleving. Er is de laatste jaren echter ook onderzoek gedaan naar andere verklaringen voor gevoelens van onveiligheid. Verschillende auteurs onderscheiden meerdere achtergronden van onveiligheidsgevoelens, die in elkaar overlopen. Etman et al. (1999) maken een onderverdeling tussen de ‘echte’ criminaliteit, waar een grote dreiging vanuit gaat, en de ‘eigen’ zorgen die meer met leefbaarheid dan met misdaad te maken hebben. Ook Boutellier (2005) onderscheidt meerdere lagen in de subjectieve beleving van onveiligheid. Niet alleen de angst om daadwerkelijk slachtoffer te worden van criminaliteit speelt een rol, maar ook ‘grotere’ zorgen zoals de criminaliteit als geheel, andere sociale problemen, en ook onzekerheid over de risicovolle samenleving waarin we leven.

Onveiligheidsgevoelens kunnen, volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2004) ook samenhangen met andere zaken. Ten eerste noemt de Raad institutioneel en maatschappelijk vertrouwen. Burgers die weinig vertrouwen hebben in instituties zullen zich gemiddeld genomen onveiliger voelen. Er is echter onvoldoende wetenschappelijk onderzoek om te kunnen vaststellen of dit vertrouwen in de afgelopen periode gedaald is. Ten

tweede noemt de Raad sociale cohesie. De kwaliteit van sociale relaties in de buurt en de mate van sociale cohesie hangen sterk samen met beleving van onveiligheid. Mensen voelen zich onveiliger naarmate de omgeving snel verandert wat betreft de fysieke toestand van de wijk en de bewoners. De Raad noemt ook een aantal veranderingen in de samenleving, die gevolgen hebben voor onveiligheidsbeleving zoals vergrijzing, immigratie en ontbedding van het sociale leven. Door hun fysieke en sociale kwetsbaarheid zullen ouderen zich eerder onbehagelijk of onveilig voelen. Bewoners van wijken met een hoog percentage allochtonen voelen zich onveiliger, vaak vanwege wederzijdse (en stereotype) beeldvorming tussen autochtonen en allochtonen. Met ontbedding van het sociale leven doelt de Raad op de toegenomen mobiliteit van mensen. De aard van sociale banden verandert, doordat activiteiten als werk en recreatie niet meer beperkt zijn tot de eigen wijk. Dit is van invloed op de informele controle in de wijk, maar ook op de onveiligheidsbeleving. Mensen komen steeds meer op onbekende plaatsen buiten hun eigen wijk. De beleving van onveiligheid is sterker op onbekende plekken. Tot slot noemt de Raad dat de media ook bijdragen aan het gevoel van onbehagen en de perceptie van dreiging in de samenleving.

De media spelen inderdaad een belangrijke rol spelen bij beeldvorming over criminaliteit. Nieuws over criminaliteit verschijnt frequenter dan wat voor nieuws dan ook (Van Gestel 2002). Het is een van de meest prominente onderwerpen in kranten en op de televisie. Deze belangstelling is niet nieuw. Van oudsher is er een enorme publieke aandacht voor criminaliteit. Vroeger werden straffen ook vaak publiekelijk ten uitvoer gebracht. Bepaalde berichtgeving over misdaad en straf heeft deze functie overgenomen (Franke 1981). Berichtgeving kan via massamedia een invloed op de onveiligheidsbeleving hebben, zeker wanneer mensen zich kunnen identificeren met het slachtoffer. Maar ook de beeldvorming over de politie, de omvang van de criminaliteit en specifieke etnische groepen kan beïnvloed worden door berichtgeving (Vanderveen 2001).

In een interview stelde de Belgische socioloog Elchardus dat het onveiligheidsgevoel van de burger minder te maken met criminaliteit en meer met angstgevoelens en een gevoel van onzekerheid (De Standaard 2005). Zijn verklaring is dat door de media mensen een algemeen gevoel van onbehagen en angst voor de toekomst op het criminaliteitsprobleem projecteren. Zijn bevindingen suggereren dat er een verband is tussen het gebruik van bepaalde media en de mate van onveiligheidsgevoelens op het niveau van het individu: de groep die naar commerciële zenders kijkt en populaire kranten leest, is ook de groep die zich meer onveilig voelt. Dit betekent echter nog niet dat er sprake is van een causaal verband. Eenzijdige en stereotype berichtgeving kan bovendien fenomenen als polarisatie en *in-* en *outgroup-*homogeniteit versterken, wat betekent dat de verschillen tussen 'normale mensen' en 'criminelen' worden geaccentueerd en dat de homogeniteit binnen de twee groepen

benadrukt wordt (*stereotyping the criminal*). Dit geldt echter niet voor alle media. Programma's en kranten kunnen juist ook een bijdrage leveren aan het overbrengen van genuanceerde en tweezijdig belichte berichtgeving. Sommige programma's kunnen een bijdrage aan de opsporing leveren, zoals het programma 'Opsporing verzocht'. Dergelijke programma's kunnen echter ook de onveiligheidsbeleving versterken, doordat men zich kan identificeren met het slachtoffer (Vanderveen 2006).

Het onderzoeken van de beleving van onveiligheid is echter een recent fenomeen, dat samenhangt met de 'ontdekking' van het slachtoffer in de jaren zeventig (Vanderveen 2001). Door wetenschappers wordt voorzichtig de conclusie getrokken dat de onveiligheidsgevoelens niet zoveel veranderd zijn sinds het eerste perceptieonderzoek. Vanderveen stelt bijvoorbeeld dat de mate waarin de bevolking zich onveilig voelt de afgelopen 30 jaar redelijk constant lijkt, hoewel plotselinge maatschappelijke onrust de onveiligheidsbeleving lijkt te beïnvloeden (Bruinsma et al. 2004). Hoewel de intensiteit van de onveiligheidsbeleving vanaf 1973 niet fundamenteel veranderd is, is de *aard* van de onveiligheidsgevoelens wel veranderd onder invloed van de toegenomen anonimiteit, de opkomst van de massamedia en de toename van onbetamelijk gedrag (*incivilities*) in de openbare ruimte (Vanderveen 2001). Een toegenomen *gevoeligheid* voor onaangepast gedrag kan ook een rol spelen bij de beleefde onveiligheid.

Onderzoek van Vanderveen (2006) toont echter aan dat er tot nu toe nog nauwelijks valide en betrouwbare metingen van onveiligheidsbeleving onder burgers hebben plaatsgevonden. Ook de Politie-monitor Bevolking is geen valide en betrouwbaar instrument. De huidige meetinstrumenten zijn gebaseerd op eendimensionale aspecten van onveiligheidsbeleving. Het uitdrukken van onveiligheidsbeleving, zoals dat door politici gedaan wordt, in een enkel percentage doet geen recht aan de complexiteit daarvan. Volgens Vanderveen worden deze cijfers ten onrechte gebruikt als politiek argument voor repressieve en punitieve maatregelen. Ten onrechte wordt gedacht dat onveiligheidsbeleving makkelijker te beïnvloeden is dan criminaliteit. Ook het idee dat dalende criminaliteit de beleefde onveiligheid zal verminderen, is onjuist. Het beleid zou daarom gebaseerd moeten worden op betrouwbare en valide meetinstrumenten. Dergelijke meetinstrumenten zouden in ieder geval een onderscheid moeten maken tussen de angst dat intimi iets naars overkomt, de angst om zelf slachtoffer te worden, de inschatting van de ernst of omvang van de mogelijke gevolgen, de inschatting van de kans dat er echt iets naars gebeurt en tenslotte de onveiligheidsgevoelens die men 's nachts ervaart. Vanderveen ontwikkelde ook een instrument dat onveiligheidsbeleving meer als geheel meet. Onveiligheidsbeleving refereert daarbij aan de 'propositionele' angst: het bang zijn voor het idee dat iets gebeurt of zou kunnen gebeuren. Dit meetinstrument kan vooral gebruikt worden wanneer de interesse voornamelijk is gelegen in het verklaren van

verschillen tussen mensen en situaties, in het bepalen welke factoren van invloed zijn of welke onderliggende mechanismen een rol spelen.

Geconcludeerd kan worden dat het verbinden van politieke keuzen aan metingen van onveiligheidsbeleving onder burgers niet zonder meer gerechtvaardigd is. Het politiseren van de bevindingen van dergelijk onderzoek dient uiterst zorgvuldig te geschieden. Dit geldt voor opinieonderzoek in het algemeen (Tiemeijer 2006), maar in het bijzonder voor het gevoelige onderwerp van onveiligheidsbeleving.

## **2.4 Toekomstperspectief**

In de laatste tien jaar is er een sterke stijging gesignaleerd van het aandeel van jongeren, van vrouwen en meisjes, en van delinquenten met een psychiatrische aandoening in de criminaliteit (WRR 2003). Of deze ontwikkelingen zich zullen voortzetten, is niet met zekerheid te stellen.

Een zorgwekkende toekomstverwachting is een grotere segregatie tussen kansrijke en kansarme groepen. Volgens Latten (2005) stagneert de integratie in Nederland doordat de autochtonen en allochtonen, die oververtegenwoordigd zijn in de groep mensen die in een achterstandssituatie verkeren, vooral binnen de eigen groep trouwen. Daardoor gaan bevolkingsgroepen steeds meer gescheiden van elkaar leven. De kloof tussen arm en rijk wordt zo steeds groter. Het is niet zo dat deze ontwikkeling met de aankomende generatie verandert. De verschillende sociale klassen trekken zich steeds meer terug in hun eigen scholen, opereren op een eigen deel van de arbeidsmarkt, wonen in hun eigen straten en bewegen zich vrijwel louter binnen hun eigen sociale netwerken. De kans dat een Marokkaan in Amsterdam een autochtoon in zijn eigen straat ontmoet is afgenomen van 61 procent in 1995 naar 45 procent in 2004. Latten maakt zich vooral zorgen over de frustraties aan de onderkant van de samenleving: als groepen niet meer met elkaar praten en elkaar niet meer ontmoeten, wordt de kans op een conflict groter.

Een tweede toekomstverwachting is dat nieuwe technologie nieuwe criminaliteit met zich mee zal brengen (Commissie Criminaliteit en Technologie 2005). Criminelen kunnen van nieuwe technologieën gebruik maken om hun daden makkelijker te maken. Tegelijkertijd kunnen nieuwe beveiligingstechnologieën tot gevolg hebben dat de werkwijze van criminelen zich verhardt. Er kan een ware wapenwedloop ontstaan, doordat iedere technologische maatregel vroeg of laat een weerwoord van criminelen oproept. Het zwaard snijdt echter aan twee kanten, aangezien technologie ook kan worden ingezet bij criminaliteitsbestrijding.

Een derde toekomstverwachting is dat er nieuwe mogelijkheden ontstaan voor criminelen door het vervagen van de geografische grenzen, het grotere aanbod van goederen en diensten (in het bijzonder luxe goederen), het aanbod van bancaire diensten en een handzamer formaat van goederen (Commissie Criminaliteit en Technologie 2005). Ook een enorme toename van cybercriminaliteit is een reële toekomstverwachting. De verwachting is dat deze ontwikkelingen een nieuw type dader aantrekken, namelijk de 'degelijke burger' die zijn kans ziet snel geld te verdienen in de anonieme *hightech*-wereld (Bruinsma et al. 1999).

Afgezien van deze drie toekomstverwachtingen, die redelijkerwijs te verwachten zijn, is er relatief weinig te zeggen over mogelijke ontwikkelingen in de toekomst. In het algemeen wordt er vanzelfsprekend meer geschreven en gedacht over het verleden en heden van criminaliteit dan over de toekomst. Er zijn slechts enkele toekomststudies. De eerste is een rapport van het Britse *Crime Prevention Panel* (Hughes et al. 2002). Het panel signaleert een aantal trends, zoals toename van individualisering, van het gebruik van Internet- en Communicatietechnologie (ICT), van globalisering en van consumentisme. Het panel schetst twee mogelijke scenario's voor 2020. Het eerste is een anarchistische, postsociale wereld waarin degenen die het zich kunnen veroorloven bescherming kopen in de vorm van sterk gereguleerde, xenofobisch afgeschermden gemeenschappen waar ze beschermd worden door omheiningen, alarmsystemen, particuliere bewakingsdiensten en persoonlijke beveiligingsapparatuur (*gated communities*). Het tweede scenario is dat van een geïntegreerde veilige samenleving, waarbij nieuwe informatietechnologieën er voor zorgen dat mensen op een flexibele manier kunnen wonen en werken, waarbij de meeste producten en diensten *crime-proof* zijn en de nieuwste technologieën door zowel particuliere bewakingsdiensten als politie gebruikt worden.

De tweede toekomststudie is een rapport van het Verwey-Jonker Instituut (Boutellier et al. 2005). In dit rapport zijn twee toekomstbeelden uitgewerkt: 'veiligheid gegarandeerd' en 'privacy gered'. In 'veiligheid gegarandeerd' zijn de volgende ontwikkelingen van belang: technologie en ICT-ontwikkelingen, toenemende criminaliteit en terrorismedreiging, afnemend vertrouwen in het strafrecht en de staat, internationalisering, verbrokkeling van sociale cohesie en afnemende solidariteit en verregaande samenwerking tussen politie, justitie en defensie. Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een toekomst van staatsveiligheid (*criminal justice shaped*), maar ook van communale veiligheid (*civil society shaped*). Welke van deze twee de toekomst zal hebben, hangt sterk samen met de wijze waarop de samenleving zich zal ontwikkelen. Overigens signaleren de onderzoekers dat beide wegen samen kunnen komen in een toekomstbeeld van beschermde gemeenschappen, waarbij de staat de buitengrenzen bewaakt en burgers daarbinnen hun eigen gemeenschappen vormen



die kunnen variëren van *gated communities* tot meer open gemeenschappen (*communities lite*).

In ‘privacy gered’ spelen de volgende trends een rol. Ook hier spelen technologie en ICT-ontwikkelingen een rol. Verder is er enerzijds sprake van een verschuiving van privé naar publiek (in de huidige beeldcultuur lijkt alles publiek te mogen worden gemaakt), anderzijds blijft men concrete privacyinbreuken als schadelijk ervaren. Er zullen meer mogelijkheden komen voor de voorspellende geneeskunde en *genomics*. Enerzijds zullen de grenzen tussen intern en extern veiligheidsbeleid vervagen, anderzijds zal de nationale overheid aangesproken blijven worden om veiligheid concreet gestalte te geven. Maatschappelijk gezien zal er een herleving plaatsvinden van het ideaal van kwaliteit en kleinschaligheid en een afname van vrijblijvendheid bijvoorbeeld door de invoering van burgerplichten. Privacy zal in 2030 als kernwaarde behouden zijn, omdat het een belangrijke machtskritische functie heeft en het noodzakelijk is voor het individu en de interpersoonlijke levenssfeer. “Privacy heeft dus niet alleen de betekenis van ‘afweerrecht’, maar de articulering ervan komt ook voort uit een diep verankerd, maar bij nader inzien fragiel idee of ideaal dat een individu op eigen, authentieke wijze persoon moet kunnen zijn en worden” (Boutellier et al. 2005: 33).

Uit het voorgaande komt geen eenduidig toekomstscenario naar voren. Het is waarschijnlijker dat de toekomst gekenmerkt zal worden door een samenspel van ontwikkelingen, dan door een zwart-wit beeld van óf het Wilde Westen met grote ongelijkheid van veiligheid (alleen voor hen die het zich kunnen permitteren) óf de wereld als veilige plek door een volledige beheersing van criminaliteit. Welk toekomstscenario men ook als uitgangspunt neemt, het is duidelijk dat de toekomst nieuwe fenomenen en vragen met zich mee zal brengen.



### **3 BELEID OP HET TERREIN VAN VEELVOORKOMENDE CRIMINALITEIT EN OPENBARE ORDE**

#### **3.1 Achtergrond**

##### 3.1.1 Commissie-Roethof

De enorme stijging van de criminaliteit vanaf de jaren zestig werd niet direct gevolgd door een beleidsomslag, hetgeen uiteindelijk resulteerde in een enorme achterstand van beleidsaandacht. De oorzaak hiervan was een verschil in de visie van linkse en rechtse partijen met betrekking tot de juiste diagnose en remedie. Pas in de jaren tachtig kwam er een keerpunt met het rapport van de commissie-Roethof (1986), dat voor alle partijen overtuigingskracht had en daarmee de sterk toegenomen criminaliteit op de agenda zette.

De commissie-Roethof gaf de aanbeveling de aandacht te concentreren op massaal voorkomende strafbaar gestelde gedragingen die, vooral door hun massaliteit, hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen. Het kabinet nam de aanbeveling over in de nota Samenleving en criminaliteit (Ministerie van Justitie 1985). De subjectieve onveiligheid werd vanaf dit moment opgenomen als kernpunt van beleid. Sinds deze nota zijn wisselende thema's het kernpunt van het beleid geweest. In de jaren negentig kwamen de onveiligheidsgevoelens van burgers nadrukkelijk op de agenda te staan. Het beleid richtte zich op de aanpak van overlast en criminaliteit, met als prioriteiten jongeren, drugs en de algemene staat van de leefomgeving. Aan het eind van de jaren negentig waren de kernpunten: overlast in het publieke domein, geweld in de horeca, onveiligheid door jongeren, overvallen en straatroof, voertuigcriminaliteit en onveilige leefomgeving. Vanaf 2002 heeft het kabinet als hoofdprioriteit ervoor gekozen de publieke ruimte veiliger te maken, met als één van de speerpunten het aanpakken van stelselmatige daders en risicjongeren.

De tweede aanbeveling van de commissie-Roethof was dat politie, justitie en gemeente moesten gaan samenwerken met private partners, maatschappelijke organisaties en burgers. In de jaren negentig resulteerde dit in het integrale veiligheidsbeleid: een concrete probleemgerichte aanpak onder regie van het openbare bestuur, met aandacht voor alle veiligheidsketens. Hieruit zijn onder andere projecten als *Communities that Care* en Justitie-in-de-Buurt voortgekomen. Aanvankelijk lag het zwaartepunt voor het realiseren van dit beleid bij het lokale bestuur, maar vanaf eind jaren negentig kwam er een sterkere nadruk op de samenwerking tussen publieke en particuliere veiligheidszorg. Vanaf 2002 ligt het accent niet alleen op de samenwerking, maar ook op de verantwoordelijkheid van de burger en het

bedrijfsleven om een bijdrage te leveren aan de veiligheid. Men kan spreken van een nieuw veiligheidsparadigma, waarin naast de klassieke strafrechtelijke rechtshandhaving een complex van samenwerkingsrelaties is gegroeid tussen politie, justitie, onderwijs, horeca, winkeliersverenigingen, woningbouwcorporaties en verslavingszorg (Boutellier 2005).

### 3.1.2 Beleidsfilosofie?

Het criminaliteitsprobleem is een 'oud' probleem en toch is er geen sprake van een stabiel beleidsterrein. Dat heeft te maken met veranderingen in de samenleving en de aard van de criminaliteit, maar ook met steeds wisselende theorieën over de oorzaken van criminaliteit. Door de jaren heen hebben verschillende theorieën een bestaan gekregen, van biologische theorieën tot sociale leertheorieën, van rationele keuzetheorieën tot de kritische criminologie.

In *the state of the art* van de criminologie wordt het criminaliteitsprobleem verklaard aan de hand van een interdisciplinaire theorie, waarin zowel keuzevrijheid als determinerende factoren en zowel biologische, als psychologische en sociologische factoren samenkomen. Veel wetenschap wordt echter binnen één van deze perspectieven beoefend. Het aanpakken van normoverschrijdend gedrag zal vanuit een microbenadering gefocust zijn op verandering van individuele kenmerken bijvoorbeeld door behandeling. Bij een macrobenadering zal de focus liggen op het veranderen van de omgeving. Hierbij kan het gaan om structurele fenomenen in de samenleving zoals ongelijkheid, maar ook om 'simpele' omgevingskarakteristieken. De populariteit van deze laatste benadering ligt erin dat het probleem door relatief eenvoudige middelen te verbeteren is. Deze theorie ligt ook aan veel Nederlands preventiebeleid ten grondslag. Het betreft de rationele-keuzebenadering, waarin afschrikking, gelegenheidsverandering en *fixing broken windows* centraal staan. Er is echter ook kritiek gekomen op de rationele-keuzebenadering. Latere onderzoekers vonden geen verband tussen verloedering en criminaliteit, maar bijvoorbeeld wel een verband tussen sociale cohesie en criminaliteit: het versterken van de sociale contacten blijkt belangrijker dan het tegengaan van fysieke verloedering (Kremer en Verplancke 2004). Tot slot mogen de achterliggende problemen niet genegeerd mogen worden. De rationele keuzebenadering gaat namelijk voorbij aan het feit dat het voornamelijk om mannelijke daders gaat (*gender*-benadering) of dat crimineel gedrag meer voorkomt in bepaalde sociale lagen (spanningsbenadering) of dat de betekenis van crimineel gedrag ook te maken heeft met noties van solidariteit en authenticiteit. Het is duidelijk dat het veranderingen van het mannelijke rolpatroon, de sociale structuren van de samenleving of filosofisch onderbouwde idealen van solidariteit en authenticiteit niet zo eenvoudig te bewerkstelligen zijn.

Belangrijke veranderingen in het beleid komen niet alleen voort uit verschillen in theorie, maar ook uit verschillen in onderliggende mens- en maatschappijbeelden (Van Ruller 2001). Door de geschiedenis heen zijn deze onderliggende aannames en theorieën nogal eens veranderd (Groenhuijsen en Van der Landen 1990, Moedikdo 1967). Zo werd het klassieke strafrecht voornamelijk gekenmerkt door fundamentele beginselen, zoals het schuld- en rechtzekerheidsbeginsel. Het onderliggende mensbeeld was indeterministisch: de mens is vrij in zijn handelen en dus verantwoordelijk voor zijn keuze. De staat werd gezien als een uitvloeisel van het sociale contract en de wet als een afspiegeling van de volkswil. De Moderne Richting vestigde aan het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw de aandacht op sociaalwetenschappelijke bevindingen. De nadruk verschoof van de rechtsbescherming van de burger naar doeltreffende sociale controle en bescherming van de maatschappij. Het doel van de straf wordt dan de bestrijding van de misdaad. Het mensbeeld was deterministisch en de staat wordt veel meer gezien als de natuurlijke leefomgeving van de mens en het publieke gezag als vanzelfsprekend. De Utrechtse School integreerde vervolgens in de jaren zestig de klassieke juridische beginselen en de sociaalwetenschappelijke inzichten. Er kwam een verenigingstheorie over straf: de straf is vergelding van schuld, maar binnen deze grens bepaalt men de straf aan de hand van het algemeen welzijn. Het onderliggende mensbeeld was een vereniging van determinerende factoren en keuzevrijheid.

In de periode na de Utrechtse School zien we een tweeledige beweging. Naast nieuwe vormen van inclusief strafrecht, zoals alternatieve straffen, herstelrecht en mediation, is er ook een tegengestelde ontwikkeling in de vorm van heropleving van repressief strafrecht (Garland 2001). Ondanks de totstandkoming van een integrale benadering laaien discussies over keuzevrijheid en gedetermineerdheid bijvoorbeeld weer opnieuw op. Onlangs waarschuwde Dalrymple (2004) voor de huidige dominantie van het determinisme in recht en psychiatrie. Al deze veranderingen van de afgelopen eeuw hebben een doorwerking gehad in het beleidsdenken. Er is dus geen sprake van een stabiele beleidsfilosofie. Door huidige beleidsmakers wordt überhaupt geen duidelijk standpunt ingenomen over de inhoudelijke uitgangspunten van het beleid. De nota's expliciteren niet op welke vooronderstellingen het beleid gebaseerd is. Sterker nog, in de nota Naar een veiliger samenleving uit 2002 is elke beschouwing achterwege gelaten. De beleidstheorie lijkt te zijn dat deze niet nodig is (Boutellier 2004).

### **3.2 Nationaal veiligheidsbeleid**

De doelstelling van het kabinet is de onveiligheid (criminaliteit en overlast) in 2006 met 20 tot 25 procent gereduceerd te hebben. Om dit te realiseren wil het huidige kabinetsbeleid de strafrechtketen krachtiger laten functioneren, de aandacht concentreren op specifieke

groepen en plaatsen, de bestuurlijke samenwerking verbeteren, en een klimaat van veiligheid scheppen (Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK 2002; RMO 2004). Hieronder worden deze vier hoofdlijnen in het beleid achtereenvolgens behandeld, waarbij de voor deze casus meest relevante onderdelen uitvoeriger besproken worden.

### 3.2.1 Strafrechtketen

De eerste hoofdlijn is het krachtiger laten functioneren van de strafrechtketen. De tekortkomingen liggen volgens het kabinet in de te lage opsporingscijfers van de politie, de te grote werklust bij het openbaar ministerie, de overbelasting van de zittende magistratuur, het tekort aan cellen, en een gebrek aan effectiviteit van de reclassering. Het kabinet heeft een aantal maatregelen gekozen om deze problemen op te lossen. Om de opsporingscijfers te verhogen zijn maatregelen gekozen zoals het invoeren van een legitimatieplicht, preventief fouilleren en cameratoezicht. Er heeft tevens een verhoging van de strafmaat plaatsgevonden en er zijn prestatiecontracten afgesloten met de politie. Om de overbelasting van het openbaar ministerie en de rechtelijke macht te verminderen, kunnen bepaalde strafbare feiten afgedaan worden door het openbaar ministerie en een aantal kleine vergrijpen door de gemeente (bestuurlijke boete). Verder zijn de mogelijkheden van *mediation* uitgebreid en de griffiekosten verhoogd. Om het tekort aan cellen te verminderen, is besloten meerdere gedetineerden in één cel te plaatsen, de cellencapaciteit en de mogelijkheden voor gedwongen opname te vergroten. Het gebrek aan effectiviteit van de reclassering wordt aangepakt door selectieve reclassering in te voeren, hetgeen betekent dat alleen gedetineerden met een gunstige verwachting voor resocialisatie ondersteuning van de reclassering krijgen. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid personen in een heropvoedingsinstituut te plaatsen.

Om de opsporing en vervolging te verbeteren, zijn de afgelopen tijd steeds meer maatregelen ingevoerd gericht op situationele preventie, en in het bijzonder op technopreventie. Het gaat de casus te buiten om al deze maatregelen apart te behandelen. Als voorbeeld wordt hieronder alleen de invoering van het cameratoezicht uitgebreider besproken. De redenering over cameratoezicht is op hoofdlijnen illustratief voor de andere nieuwe maatregelen, zoals preventief fouilleren en de legitimatieplicht. Nieuwe bevoegdheden en instrumenten vragen niet alleen evaluatie aan de hand van criminologisch onderzoek, maar ook steeds opnieuw afweging of de inbreuk op grondrechten gerechtvaardigd is.

### **Tekstbox 3.1 Cameratoezicht**

De mogelijkheid om cameratoezicht in te zetten is van speciaal belang voor de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. Deze maatregel is volop in het nieuws en wordt hevig bediscussieerd in de media. Cameratoezicht beoogt een veiliger gevoel in de publieke ruimte te bevorderen, de opsporing te vergemakkelijken en strafbare gedragingen te voorkomen. Wat betreft het cameratoezicht zijn er twee kanten aan het verhaal. Enerzijds is het inzetten van cameratoezicht een effectief middel in het kader van de opsporing en preventie. Uit onderzoek van Bruinsma et al. (2004) blijkt dat camera's vooral in kleinere plaatsen een preventieve werking hebben, terwijl in grote steden de camera's enkel bijdragen aan de opsporing. Camera's kunnen vooral preventief worden ingezet tegen vandalisme, brandstichting en vermogenscriminaliteit, maar niet of nauwelijks tegen geweldsdelicten. Anderzijds vonden Bruinsma et al. (2004) dat de effecten van cameratoezicht vervagen na het eerste jaar als gevolg van gewenning. Daarnaast zijn er onbedoelde neveneffecten, zoals verplaatsing van criminaliteit in plaats en tijd.

Afgezien van deze praktische kanttekeningen uit wetenschappelijk onderzoek zijn er juridische bezwaren tegen grootschalig cameratoezicht. Zo noemde de voormalig voorzitter van de Stichting Waakzaamheid Persoonregistratie Holvast in een interview grootschalig cameratoezicht zoals in Amsterdam 'ondoorzichtig en ongrijpbaar' (Homan 2005). Niemand weet hoeveel camera's er zijn, waar ze hangen en wat er met de opnamen gebeurt. Camera's worden alleen geregistreerd als ze dienen ter handhaving van de openbare orde. Een vergunning voor het plaatsen van camera's is niet nodig (Homan 2005).

Er zijn bovendien rechtsstatelijke bezwaren tegen de inbreuk op de privacy. Er mag slechts van de grondprincipes van de rechtsstaat worden afgeweken wanneer die afwijking naar alle waarschijnlijkheid effectief is ter bestrijding tegen een reëel bestaand kwaad, wanneer die afwijking niet ernstiger is dan hiertoe nodig is, en wanneer de ernst en dreiging van het te bestrijden kwaad hiertoe nopen (Soeteman 2005). De vraag is of er bij cameratoezicht voldaan is aan deze eisen.

#### **3.2.2 Specifieke groepen en plaatsen**

De tweede hoofdlijn van het kabinetsbeleid is de aandacht te concentreren op bepaalde groepen en plaatsen. Het beleid richt zich op veiligheid in de openbare ruimte, met name op de bijzonder onveilige plekken oftewel *hotspots*. Zaken als openlijk geweld, straatroven, vernielingen en misdragingen in het openbaar vervoer staan daarom hoog op de agenda. Daarnaast staan twee groepen centraal, namelijk stelselmatige daders en risicjongeren. Het kabinet richt zich in de eerste plaats op stelselmatige daders. Veel delicten worden door jeugdige mannen gepleegd, waarbij in de meerderheid van de gevallen het eerste politiecontact ook het laatste is (Bruinsma et al. 2004). Enkelen ontwikkelen zich echter tot

stelselmatige daders, die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de criminaliteit. Volgens het kabinet plegen zo'n 18.000 mensen tezamen 20 procent van de geregistreerde delicten. Velen zijn verslaafd aan harddrugs of leven op straat als dak- of thuislozen (Grapendaal en Van Tilburg 2002; WRR 2003).

Naar aanleiding van een veelplegerskalender, waarbij in kaart is gebracht hoe meerdere interventies langs elkaar heen lopen, is besloten tot een gecoördineerde veelplegersaanpak. Aan de verslaafde veelplegers wordt in de eerste plaats een zorgtraject geboden waarbij huisvesting, opleiding en werk belangrijke stappen zijn. Het grootste probleem betreft de groep die deze zorg weigert, de zogeheten zorgwekkende zorgmijders. Deze zorgmijders blijven delicten plegen om aan geld te komen voor drugs. Sommigen van hen worden ook door dealers gebruikt om drugs te dealen. Voor deze groep is de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) in het leven geroepen. De SOV maakt het mogelijk verslaafde criminelen maximaal twee jaar in een speciale inrichting te plaatsen, als zij in een periode van vijf jaar ten minste drie keer zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf (Bruinsma et al. 2004). Op dit moment heeft er nog geen evaluatie van deze aanpak plaatsgevonden. Het onbedoelde neveneffect van de veelplegeraanpak kan zijn dat de grote dealers nieuwe mensen zoeken om de dit gat te vullen, in dit geval ziet de politie een enorme toename van jeugdige jongens die drugs dealen. De achterliggende dealerproblematiek wordt aangepakt, maar vaak wordt daarbij prioriteit gegeven aan het verstoren van de handel boven opsporing en vervolging. De tweede groep betreft risicjongeren. Dit zijn jongeren die in de toekomst zouden kunnen uitgroeien tot de nieuwe generatie veelplegers. Het kabinet vergroot de mogelijkheden van vroegtijdige signalering en interventie zoals opvoedingsondersteuning en *early warning*. Er is ook een aantal projecten zoals het opvoedingsinstituut Glenn Mill. Uit onderzoek blijkt dat deze opvoedingsinstellingen in eerste instantie goed werken, maar dat de zuigende werking van de oude groep groot is wanneer de jongeren terugkeren naar hun eigen omgeving (De Winter 2002). Naast deze initiatieven die erop gericht zijn de jongere uit zijn omgeving te halen en dus aan symptoombestrijding te doen, zijn er ook projecten waarbij de nadruk ligt op participatie, sociale betrokkenheid en verantwoordelijkheid (Van San 2004). Een voorbeeld daarvan is het project Halt, waarmee in 1981 in Rotterdam gestart is. In dit project krijgen jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan vandalisme of graffiti een alternatieve straf opgelegd, die in de buurt zelf uitgevoerd wordt (Hauber 1998).

De afgelopen periode zijn er verschillende projecten gestart: het opzetten van voorzieningen voor jongeren die een zinvolle vrijetijdsbesteding moeten bieden, het creëren van kansen voor jongeren, het bouwen van bruggen tussen jongeren en hun omgeving (bijvoorbeeld Marokkaanse buurtvaders) en het intensief begeleiden van die jongeren die dat nodig hebben (Van San 2004). Op basis van haar onderzoek concludeert Van San dat jongeren helaas pas



interessant worden zodra ze problemen veroorzaken. Het gevolg is dat de meeste projecten ad hoc ontstaan, zonder een analyse van de achterliggende problemen. De meest succesvolle projecten, zo blijkt uit het onderzoek, geven jongeren medeverantwoordelijkheid voor het project en voor het vergroten van veiligheid, zetten mensen uit de eigen doelgroep in als bruggenbouwers en hebben een breed draagvlak in de buurt. Van San (2004) concludeert dat het stimuleren van burgerschap van daders een positief effect heeft op de sociale veiligheid, terwijl uitsluiting in de meeste gevallen tot meer criminaliteit leidt.

### 3.2.3 Bestuurlijke samenwerking

De derde hoofdlijn van het kabinetsbeleid is het verbeteren van bestuurlijke samenwerking. Er is een enorme versnippering aan (overheids)initiatieven. Op initiatief van het kabinet zijn grootschalige samenwerkingsoperaties gestart en wordt er ingezet op het veranderen van samenwerking. Bijvoorbeeld door vernieuwde samenwerking in het grootstedenbeleid tussen de minister van bestuurlijke vernieuwing en de dertig grootste steden. Een ander voorbeeld is de keuze om de politie en het openbaar ministerie aan te sturen met behulp van convenanten en prestatiecontracten. Tot slot is besloten om op een aantal terreinen taken en bevoegdheden te centraliseren. Enerzijds zijn prestatiecontracten bedoeld om efficiënter te werken. Ze kunnen gesitueerd worden binnen de ontwikkeling van *New Public Management*, waarbij de nadruk komt te liggen op het afrekenen op meetbare prestaties (Terspra en Van der Vijver 2005). Men spreekt in termen van output meten en targets halen. Een gevaar hiervan is de mogelijke veronachtzaming van niet meetbare kwalitatieve werkzaamheden. In het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) is geconstateerd dat dit tot perverse gevolgen kan leiden in de publieke dienstverlening. De huidige meetcultuur bij de politie heeft naast een aantal verworvenheden een aantal perverse effecten op de politiewerking (Enhus et al. 2005). In het algemeen heeft deze derde lijn een nog relatief korte geschiedenis. Pas in de jaren negentig is het idee van bestuurlijke samenwerking voor het eerst vormgegeven, zie paragraaf 3.1.1. Met het strategisch denken in termen van een visie op de bestuurlijke aansturing is pas recent begonnen.

### 3.2.4 Klimaat van veiligheid

De vierde hoofdlijn van het kabinetsbeleid is het scheppen van een klimaat van veiligheid. Het huidige probleem betreft volgens het kabinet ook een sociaal-cultureel probleem: er is sprake van toegenomen anonimiteit, van afgenomen respect en fatsoen en van veranderingen in de bevolkingssamenstelling, die samen aan het gevoel van onveiligheid bijdragen. Het kabinet heeft een Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid opgericht, de mogelijkheden voor vroegtijdige signalering vergroot en beoogt de eigen

verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers te versterken met projecten als Onze buurt aan zet. Om de individuele verantwoordelijkheid van burgers te vergoten, is een anonieme meldlijn, een website en een publiciteitscampagne gestart (RMO 2004).

Hoewel deze beleidslijn een brede cultuursociologische inzet heeft en een verschuiving richting preventie en pro-actie aankondigt, is de concrete uitwerking enigszins smal te noemen (RMO 2004). Preventieve effecten van algemeen beleid, zoals onderwijsbeleid en welzijnsbeleid, worden wel erkend, maar blijven in de beleidspraktijk buiten beschouwing. Bovendien wordt nauwelijks financieel geïnvesteerd in een 'klimaat van veiligheid' en in latere voortgangsrapportages over het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* is het grotendeels verdwenen (RMO 2004). De beleidslijn 'Klimaat van veiligheid' is op nationaal niveau minder doordacht dan de andere hoofdlijnen. De vraag hoe burgers in staat kunnen worden gesteld om daadwerkelijk bij te dragen aan het vergroten van de veiligheid, wordt niet gesteld noch beantwoord (RMO 2004).

De uitwerking van dit beleid mag dan nog nauwelijks vormgegeven zijn, de verschuiving van criminaliteit naar veiligheid heeft wel gevolgen. Er is een verschuiving van delict naar risico en van *repressie* (het traditionele domein van het strafrecht) naar *preventie* (via bestuurlijke maatregelen) en van objectieve gebeurtenissen naar de subjectieve beleving ervan (Boutellier 2005). Het willen bestrijden van de onveiligheidsgevoelens van burgers leidt tot fundamenteel ander beleid. Want ook al is men nog nooit slachtoffer geworden van een delict, men kan zich toch onveilig voelen (Boutellier 2005). Bijleveld en Van de Bunt (2003) waarschuwen voor deze 'subjectivering' van het strafrechtelijke beleid. Door op het kompas van onveiligheidsgevoelens van burgers te varen, vervagen de scheidslijnen tussen strafbaar en onwenselijk gedrag (Van de Bunt 2003). Een illustratie hiervan is het strafbaar stellen van bedelen. Deze vervaging tussen strafbaar en onwenselijk gedrag doet zich ook in andere landen voor. Om dit te illustreren wordt hieronder in het kort het Zweedse criminaliteitsbeleid beschreven.

### **Tekstbox 3.2 Criminaliteitsbeleid in Zweden**

Hörnqvist (2004) beschrijft de ontwikkeling van het recente criminaliteitsbeleid in Zweden. In 1996 kwam de Zweedse regering met het programma *Ieders verantwoordelijkheid*. Dit programma kende drie pijlers: samenwerking tussen verschillende partijen, het inschakelen van de burgergemeenschap en nadruk op lokale initiatieven. Criminaliteitspreventie is ieders verantwoordelijkheid, door de mobilisatie van vrijwilligers, ouders, huurders. Een gevolg van dit beleid is dat politie en maatschappelijke instanties meer belangstelling hebben voor afwijkend gedrag dat niet feitelijk strafbaar is. Vooral lokale problemen met de openbare orde komen hoger op de agenda te staan. Politie en justitie richten zich speciaal op daklozen, winkeldieven en bedelaars. Naast optreden tegen strafbare feiten, treedt men ook op tegen afwijkend gedrag. De wettelijke status van het gedrag lijkt minder belangrijk dan hoe het gedrag beleefd wordt. Ook wordt ongewenst gedrag weer strafbaar gesteld, zoals bedelen en drugsbezit. Criminaliteitspreventie wordt dus gedefinieerd als alle maatregelen die bedoeld zijn om misdaad en onveiligheidsgevoelens te verminderen. Asociaal gedrag wordt dus steeds meer criminaliteit genoemd en het belang van wetshandhaving is naar de achtergrond gedrongen. Veiligheid is het hoofddoel en wetshandhaving een middel om dit doel te bereiken. Door onveiligheidsgevoelens centraal te stellen, komen openbare ordeverstoringen vrijwel op één lijn te staan met criminaliteit.

### **3.3 Lokaal veiligheidsbeleid**

Het is aan de lokale overheid om het landelijke kaderstellende beleid te operationaliseren. Uit onderzoek van de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) (2005) blijkt dat er grote verschillen zijn in de mate van realisering van het nationale beleid. Naast het uitvoeren van landelijk beleid, hebben gemeenten een eigen veiligheidsbeleid, vooral op de thema's Jeugd, Wonen en Ondernemen. Ook wat betreft de inhoud en uitvoering van het decentrale beleid bestaan er grote verschillen en ook op lokaal niveau ontbreekt het vaak aan beleidsvisie. Slechts de helft van de gemeenten enig beleid schriftelijk vastgesteld hebben; aan het formuleren van een strategische visie of een integraal plan wordt nauwelijks toegekomen (SMVP 2005).

Veelvoorkomende criminaliteit speelt vooral in de (groot)stedelijke gebieden. Kleinere gemeenten hebben ook te maken met eigen problemen van veiligheid, maar het voert te ver om hier op in te gaan. De grote steden hebben in behoorlijke mate te maken met dezelfde problemen. Bijna elke stad heeft een eigen lokaal project, waarvan er enkele nationaal bekend zijn zoals de stadsmariniers in Rotterdam of de tien gouden stadsregels in Gouda. Als voorbeeld van lokaal beleid in de grote steden volgt hieronder een beschrijving van de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente Amsterdam.

### **Tekstbox 3.3 Veiligheidsbeleid in Amsterdam**

De gemeente voert de regie over een wijldvertakt netwerk, waarbij met verschillende partners wordt samengewerkt. Er is verder in de hele stad een dekkend stelsel van diverse vormen van cameratoezicht. Er zijn nieuwe voorzieningen in het leven geroepen waarmee jeugdcriminaliteit wordt voorkomen, zoals het stadsdekkend maken van projecten. De overlastgevende jeugdgroepen worden aangepakt. Er is een veelplegeraanpak opgezet, waarbij 700 verslaafde veelplegers voor twee jaar in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) worden geplaatst. De grote overlast in de binnenstad wordt met de volgende maatregelen aangepakt: wapenkluizen, bioscoopverbod, opleiding portiers, verplaatsing taxistandplaats, afspraken met het GVB, extra toezicht, afkoeluurkje en een messenverbod. Daarnaast is er een team van professionele toezichthouders gevormd dat onder operationele regie van de politie gericht wordt ingezet. Ook zijn er nieuwe initiatieven in de wijkgebonden veiligheidszorg, zie onder meer Engbersen et al. (2005) en Hazeu et al. (2005). Opmerkelijk is echter dat de Amsterdamse Rekenkamer (2005) heeft geconstateerd dat de stad weliswaar veiliger is geworden, maar dat de gemeente daar slechts beperkt aan bijgedragen heeft. Van de 29 doelstellingen zijn er maar 6 daadwerkelijk uitgevoerd en van de 11 actieprogramma's functioneren er 5 naar verwachting. Volgens de Rekenkamer liggen de problemen in onheldere doelen, onvoldoende financiële dekking, onvoldoende samenhang tussen de plannen en een te vrijblijvende samenwerking van de gemeente met politie en justitie.

#### **3.3.1 Actoren: verantwoordelijkheid en samenwerking**

Lokale veiligheidszorg is veiligheidszorg die zo dicht mogelijk bij de burger wordt georganiseerd, oftewel gebiedsgebonden veiligheidszorg. Deze vorm van veiligheidszorg wordt gekenmerkt door de wijkgebonden politiezorg, door Justitie-in-de-Buurt en door het opstellen van criminaliteitskaarten waarop de hotspots in kaart worden gebracht. Lokale veiligheidszorg is voortgekomen uit een ontwikkeling waarin de zorg voor veiligheid steeds minder wordt beschouwd als alleen de verantwoordelijkheid van de overheid. In eerste instantie werd vooral in termen van samenwerken gedacht, gevolgd door veranderingen in het denken over taken en verantwoordelijkheden van de overheid en private partijen. Er is ook een verschuiving opgetreden in de aanpak van veiligheidsproblemen. Er wordt tegenwoordig meer nadruk gelegd op preventie, wijkgerichte aanpak, de rol van andere partijen zoals de hulpverlening, woningcorporaties, verenigingen van ondernemers of bewoners en op de beperkte capaciteit van de politie. Naar deze aanpak is onderzoek gedaan door Terpstra en Kouwenhoven (2004) en door Kremer en Verplancke (2004). Hieronder worden een aantal bevindingen uit deze twee onderzoeken besproken.

Lokale veiligheidsnetwerken ontstaan in de regel *bottom-up*: meestal door een initiatiefnemer die de samenwerking gaat trekken vanuit een pragmatische behoefte om een antwoord te vinden op concrete en dringende problemen. De netwerken verschillen onderling sterk wat betreft omvang, deelnemende partijen, overlegvorm, problemen, concrete doelstellingen en werkwijzen. Verder maken de netwerken qua methode voornamelijk gebruik van toezicht, repressie, bestuurlijke preventie en handhaving, fysieke maatregelen, voorlichting en hulpverlening en versterking van de sociale samenhang. Tot slot verschillen de onderzochte netwerken sterk in de wijze van samenwerking. Soms blijft de samenwerking beperkt tot onderlinge informatie-uitwisseling en in andere gevallen wordt gezamenlijk een traject ingezet (Terpstra en Kouwenhoven 2004). De Algemene Rekenkamer (2005) heeft in haar onderzoek geconcludeerd dat de volgende factoren in belangrijke mate het succes bepalen van lokale veiligheidszorg: betrokkenheid van burgers, niet te vrijblijvende afspraken met veiligheidspartners, partners op één lijn en territoriale afstemming van verschillende werkgebieden. Verder kwam uit dit onderzoek naar voren dat continuïteit van beleid en borging van behaalde resultaten belangrijk is.

De rijksoverheid heeft een bijzondere rol in de veiligheidszorg. Veiligheid is al lange tijd een van de voornaamste overheidstaken. Zeker vanaf het midden van de zeventiende eeuw is in heel Europa de zorg voor de veiligheid opgedragen aan de overheid: het recht van de sterkste werd vervangen door overheidsrecht (Buruma 2005). De overheid heeft nog steeds een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat zij een systeemverantwoordelijkheid heeft en een operationele verantwoordelijkheid op basis van het machtsmonopolie. Nu tekent zich echter ook een tegengestelde ontwikkeling af: de overheid laat uitdrukkelijk aan haar burgers weten dat zij de veiligheid niet alleen kan realiseren en dat burgers en bedrijven ook eigen verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun veiligheid.

De lokale overheid heeft een centrale rol in de veiligheidsaanpak gekregen. Er wordt gestreefd naar een meer kaderstellende in plaats van een uitvoerende rol van de centrale overheid. De gemeente is de aangewezen partij om vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde de rol van regisseur en coördinatie in de lokale samenwerkingsverbanden te vervullen. De gemeente behoort de initiatieven van burgers te faciliteren en de inzet van professionals te coördineren (Terpstra en Kouwenhoven 2004; Politieacademie 2006).

De politie vervult vaak de rol van voortrekker in de samenwerking. Het enthousiasme en de inzet van een individuele politiemedewerker is daarbij bepalend. De activiteit van de politie betreft voornamelijk toezicht houden, overleg voeren, relaties onderhouden, andere partijen

sturen, informatie overdragen en oplossingen zoeken voor concrete problemen. Het uitgangspunt is dat de politie echter niet in staat is om in zijn eentje de veiligheidsproblemen op te lossen (Terpstra en Kouwenhoven 2004).

Actoren in de welzijnssector werken ook mee in de netwerken om de veiligheid te verbeteren. In een aantal grote steden is er bijvoorbeeld een samenwerkingsverband tussen de 24-uursdienst van het RIAGG en de politie. In het kader van jeugdbeleid wordt er samengewerkt tussen opbouwwerkers en politie. Ook woningcorporaties willen een bijdrage leveren aan de veiligheid van de buurt (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting 2005). Nieuwe initiatieven zijn bijvoorbeeld: preventie van burenoverlast door burenbemiddeling, aanpak van extreme overlast via een meldpunt, tweede-kansbeleid, huisuitzettingsbeleid en laatste-kansbeleid. In Utrecht wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met hostels voor verslaafden, in Kampen met containerwoningen voor overlastgevers en in Amsterdam en Rotterdam met terreinbewoning en slaapboxen (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting 2005). Het bedrijfsleven heeft eveneens een steeds actievere rol in veiligheid. Eén van de manieren waarop inhoud wordt gegeven aan het vergroten van de betrokkenheid van het bedrijfsleven, is de oprichting van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Dit is een samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven, gericht op het voorkomen en bestrijden van de criminaliteit waarmee het bedrijfsleven wordt geconfronteerd. In Tilburg bijvoorbeeld worden bedrijven aangesproken op hun engagement met de stad. Onder het motto van maatschappelijk verantwoord ondernemen worden ze gevraagd arbeidsplekken te bieden aan jongeren. Het bedrijfsleven kan geactiveerd worden omdat ze een belang heeft bij veiligheid. De rol van ondernemers in de netwerken verschilt echter nog sterk (Terpstra en Kouwenhoven 2004). Daarnaast nemen bedrijven in toenemende mate de veiligheid van hun bedrijf in eigen hand. Winkeliers verenigen zich om winkeldiefstal tegen te gaan, maar ook om het gebied rond hun winkels veilig te maken. Sommige bedrijven willen zich naar buitenlands voorbeeld in *business improvement districts* organiseren, waarbij ondernemers verplicht zijn te investeren in hun eigen gebied (Menger Advies 2006).

Burgers zijn ook steeds vaker betrokken bij de veiligheid van hun leefomgeving. De aanleiding van betrokkenheid van burgers bij het bestuur van hun leefomgeving is het langdurig tekortschieten van traditionele vormen van openbaar bestuur, waardoor de legitimiteit van de traditionele vormen van openbaar bestuur zwaar onderdruk is komen te staan (Wagenaar 2005). Actieve betrokkenheid van burgers bij de veiligheid van hun eigen leefomgeving wordt tegenwoordig echter ook als noodzakelijk beschouwd voor het bestrijden van sociale onveiligheid (Bruinsma et al. 2004). Uit onderzoek van Maas-de Waal en Wittebrood (2002) is namelijk gebleken dat de objectieve en subjectieve onveiligheid het grootste is in wijken met alleen een woonfunctie, met een hoog aantal verhuizingen, met een

uitgaansgebied en met een hoog percentage allochtonen. Deze kenmerken leiden tot een gebrek aan sociale cohesie, hetgeen onveiligheid veroorzaakt. Het versterken van sociale cohesie is zo een inzet van veiligheidsbeleid. Het betreft een net iets andere aanpak dan die op basis van de *fixing broken windows* theorie, want het versterken van de sociale contacten is in deze benadering belangrijker dan het tegengaan van fysieke verloedering. Maar alleen sociale cohesie is geen voldoende voorwaarde voor de veiligheid, het is ook belangrijk dat mensen willen en durven ingrijpen. Kremer en Verplancke (2004) vatten dit samen onder de noemers sociaal kapitaal en collectieve zelfredzaamheid. Voorbeelden van projecten die zich richten op deze twee aspecten zijn buurtbemiddeling, stadsetiquette en de Marokkaanse buurtvaders. Maar er zijn tal van andere initiatieven waarin burgers de verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid en leefbaarheid in de eigen buurt. Bij sommige projecten komt het initiatief van de burgers zelf en heeft het lokale bestuur een faciliterende rol, bij andere projecten worden de verschillende partijen door het lokale bestuur aangestuurd. De rol van burgers in lokale veiligheidsnetwerken verschilt bovendien sterk (Terpstra en Kouwenhoven 2004).

### 3.3.2 Knelpunten

Uit de onderzoeken van Terpstra en Kouwenhoven (2004) en Kremer en Verplancke (2004) komen ook een aantal knelpunten in de lokale veiligheidssamenwerking naar voren. Deze knelpunten betreffen samenwerking en coördinatie in het algemeen, de rol van de gemeente, de rol van de politie, de samenwerking tussen de politie en welzijnswerk, de rol van sociale dienstverleners en de rol van burgers.

In het functioneren van lokale veiligheidsnetwerken zijn veel knelpunten te vinden in de informele vorm van samenwerking en in de coördinatie. Vaak is het zo dat de besluitvorming te vrijblijvend is, met als gevolg dat er veel vergaderd wordt en weinig gebeurt. Bovendien zijn er soms simpelweg teveel netwerken in één gebied, met nog meer overleg als gevolg. Volgens Terpstra en Kouwenhoven (2004) zijn de knelpunten binnen de gemeente vooral de zwakke positie van de wijkaanpak, onvoldoende coördinatie van de netwerken en gebrekkige bestuurlijke handhaving. Met name verkokering, onvoldoende interne afstemming en gebrek aan visie op de eigen rol zijn hierbij problematisch. Bovendien is er grote zorg over het feit dat maatregelen meestal een tijdelijk karakter hebben en dat de borging van behaalde resultaten onder druk staat (Algemene Rekenkamer 2005).

Er zijn ook specifieke knelpunten bij de politie. De rol van de politie staat onder druk door de ingevoerde prestatiecontracten, de kerntakendiscussie, de voorgenomen centralisering en de opkomst van 'grotere' en urgenter problemen zoals terrorisme. Prestatiecontracten kunnen

tot gevolg hebben dat de politie zich gaat richten op meetbare output, en niet op taken van preventie. Dit kan een bedreiging vormen voor de filosofie van *community policing* (Enhus et al. 2005). De tweede bedreiging is dat de politie zich uit netwerken terugtrekt naar aanleiding van de kerntakendiscussie (Terpstra en Kouwenhoven 2004). Het gevolg is het afstoten van activiteiten in kader van preventie en integrale veiligheid, omdat deze als oneigenlijk worden beschouwd. De derde bedreiging is de tendens tot het centraliseren van de aansturing van de politie. Bovendien kunnen actuele en prangende problemen zoals terrorisme de agenda bepalen, met gevolg dat er minder aandacht en capaciteit beschikbaar is voor lokale problemen. Deze ontwikkelingen brengen het potentiële gevaar met zich mee dat de politie niet voldoende aanwezig is in de aanpak op buurtniveau. Grensoverschrijding en eigenrichting dreigen wanneer de politie zich terugtrekt en de gevolgen zijn uiteindelijk niet te overzien. De aanwezigheid van de politie en de lokale overheid in lokale veiligheidsnetwerken is absoluut noodzakelijk. Niet alleen omdat zij de benodigde informatie, deskundigheid en bevoegdheden hebben, maar ook omdat andere partijen deze niet kunnen en mogen overnemen (Terpstra en Kouwenhoven 2004). Een knelpunt bij deze nieuwe vormen van samenwerking is ook dat het een cultuurverandering bij de uitvoerende diensten vereist (Vandevoorde 2005). Daarvoor is niet alleen een nieuwe filosofie, maar ook een nieuwe taal en instelling van uitvoeringsdiensten nodig (McLaughlin 2001).

In de samenwerking tussen politie en welzijn spelen een aantal specifieke problemen, waaronder de uitwisseling van cliëntgegevens (Kremer en Verplancke 2004; Terpstra en Kouwenhoven 2004). Op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens heeft het ministerie van VWS specifieke spelregels gemaakt voor de uitwisseling van gegevens in netwerken. Het bespreken van een cliënt in een netwerk mag alleen als deze daarvoor toestemming heeft gegeven aan de hulpverlener die de gegevens bezit. Voor de politie geldt dat in principe geen gegevens uitgewisseld mogen worden met partijen buiten het justitiële circuit, tenzij er sprake is van een zwaarwegend belang. In de praktijk overtreden sommige hulpverleners en wijkagenten deze regels om doeltreffend te kunnen werken. Professionals die zich wel aan de regels houden, hebben soms met grote irritatie van de andere partners in het netwerk te maken. Opbouwwerkers en jongerenwerkers zijn het meest terughoudend met het verstrekken van gegevens, ondanks dat zij niet onder de privacywet vallen. In de samenwerking tussen politie en welzijn spelen nog andere problemen dan alleen de gegevensuitwisseling. Ten eerste kunnen cultuurverschillen de samenwerking compliceren (Kremer en Verplancke 2004). Wijkagenten zijn geneigd zo snel mogelijk voorliggende problemen daadkrachtig aan te pakken, terwijl welzijnswerkers er meer toe neigen de situatie te reflecteren en contact op te bouwen met bewoners. In de jaren negentig heeft er een succesvol project plaatsgevonden, waarbij een wijkagent en een welzijnswerker als duo aan het werk gingen. Dit had een positieve uitwerking op de toenadering van beide culturen. Dit



project is echter kort daarna stopgezet, onder andere door de kerntakendiscussie en bezuinigingen in de welzijnssector.

In de tweede plaats drukken ook normatieve verschillen hun stempel op de samenwerking (Kremer en Verplancke 2004). De politie stelt zich anders op dan het welzijnswerk als het gaat om de gewenste interventie. De politie is eerder geneigd tot strenge aanpak, terwijl hulpverleners een zachtere aanpak voorstaan. Concluderend is voor een goede samenwerking tussen politie en welzijn vereist dat er sprake is van interprofessionaliteit, waarbij iedere actor zijn eigen rol behoudt, maar men elkaar wel verstaat middels een gemeenschappelijke taal (Vandevoorde 2005: 360). In de derde plaats wordt de samenwerking bemoeilijkt door het feit dat de welzijnssector alleen op kantooruren bereikbaar is. Buiten kantooruren komen de problemen vaak bij de politie terecht. In grote steden zoals Amsterdam bestaat er wel een 24-uursdienst van het RIAGG, maar in veel andere plaatsen niet. Er wordt dan ook door Kremer en Verplancke (2004) op aangedrongen dat elke politieregio een 24-uurs ingang naar de hulpverlening krijgt. Tot slot zijn er capaciteitsproblemen in de sociale sector. Er wordt veel in veiligheidszorg geïnvesteerd, maar weinig in de sociale sector: er zijn tekorten aan personeel, wachtlijsten in de jeugdzorg en er is geen budget voor arbeidstoeleiding of voor nieuwe initiatieven (Kremer en Verplancke 2004). Het klimaat van aanpakken en non-sense staat niet in verhouding tot de hoge verwachtingen van preventie en nazorg. Het betrekken van burgers in lokale veiligheidszorg kan volgens Kremer en Verplancke (2004) tot de volgende drie knelpunten leiden. Ten eerste gaat het om de beperkte maakbaarheid van sociaal kapitaal. Vooral in buurten waar mensen veel verhuizen, is het lastig om sociaal kapitaal op te bouwen. De overheid zou zich hier moeten richten op het beperken van de verhuismobiliteit door sociaal, fysiek en economisch beleid. Door het creëren van werk, winkels en goede woningen bindt men burgers meer aan de buurt. Daarnaast is de taak van de gemeente om zaken aan te pakken die vallen onder het mom 'schoon, heel en veilig'. De gemeente en politie vervullen in deze aanpak een voorbeeldfunctie voor burgers. Tot slot ligt er een taak voor de overheid op het gebied van institutionele en publieke organisaties in de wijk. Burgers zijn aangewezen op professionals die hen kunnen helpen en ondersteunen. Het tweede knelpunt zijn de vaardigheden van buurtbewoners. Over het algemeen zijn bewoners het met elkaar eens over de normen die in de buurt zouden moeten gelden. Het probleem is echter dat ze de vaardigheden missen om elkaar aan te spreken wanneer de norm overtreden wordt. Belangrijk is dus dat burgers deze vaardigheden onder leiding van professionals weer aanleren. Het derde knelpunt betreft de gevaren van burgerparticipatie. Vaak zijn maar een aantal burgers of ondernemers actief in het netwerk en deze actieve burgers zijn vaak niet representatief voor de wijk. Vooral jongeren, allochtonen en laagopgeleiden zijn ondervertegenwoordigd. Indien er een kleine groep

burgers actief is in de buurt, kan het zich voordoen dat er een wij-zij tegenstelling ontstaat en dat de actieve groep de dienst gaat uit maken.

### 3.3.3 Lessen uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten

In Nederland zijn de eerste studies naar lokale vormen van samenwerking verricht, zoals uit het bovenstaande is gebleken. De kennis over deze nieuwe vormen van verantwoordelijkheid en samenwerking is echter beperkt. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is het beleid op deze punten verder ontwikkeld. Onderzoek naar deze praktijken is voor Nederland waardevol, omdat er lessen te leren zijn van deze ervaringen.

#### *Verenigd Koninkrijk*

De belangrijkste les van het Verenigd Koninkrijk is de poging om op landelijk niveau tot systematisch horizontaal beleid te komen. De inhoud van het beleid wordt gekenmerkt door een lokale partnerschapsbenadering, waarbij de verantwoordelijkheid voor het opstellen van buurtbeleid neergelegd wordt bij lokale actoren. In de *Crime and Disorder Act 1998* is de wettelijke verantwoordelijkheid voor het bestrijden van criminaliteit door de centrale overheid gedelegeerd aan verschillende lokale partnerschappen. Sinds de invoering van deze wet zijn lagere overheden en politiekorpsen verplicht om strategische partnerschappen aan te gaan met reclassering, zorginstellingen en andere instanties om veiligheidsstrategieën op te stellen en uit te voeren (Hughes 2004).

Newburn (2001) constateert een aantal problemen in de praktijk van dit lokale beleid. Op de eerste plaats doen zich problemen voor bij de partnerschappen. Er spelen vaak conflicten tussen samenwerkende organisaties, die verband houden met verschillen in ideologie, doelen, middelen en prioriteiten. Maar ook machtsverschillen die samenhangen met beschikbaarheid van personeel, toegang tot informatie en bevoegdheden kunnen de samenwerking bemoeilijken. De kans bestaat daardoor dat verantwoordelijkheid fragmenteert en vervaagt. Op de tweede plaats doen zich problemen voor in de relatie tussen de politie en de gemeenschap. De politie wordt geacht de relatie met de lokale gemeenschap te versterken door audits te organiseren, waarin de bewoners gehoord worden. Het blijkt echter in de praktijk moeilijk om de lastiger te bereiken groepen te betrekken. Daarnaast is er nog te vaak verwarring (zowel bij politie als burgers) over het doelen en middel van consultatie: indien deze niet duidelijk geëxpliciteerd worden, kan consultatie tot een doel verworden. Er bestaat ook het gevaar aan te weinig of juist teveel aan coördinatie. Bovendien kan er sprake zijn van een consultatiemoetheid bij bewoners. Tot slot blijkt het moeilijk om een lange termijn visie te ontwikkelen op de problemen in de buurt. Door de jaarlijkse consultatie van (wisselende) burgers is duurzaamheid soms moeilijk te bereiken. Op de derde

plaats spelen er problemen die de rol van de politie betreffen: de moeilijkheid om op het initiatief van de politie consensus onder bewoners te bereiken, de ambivalentie van het raadplegen van bewoners (het kan genuanceerd en constructief zijn maar ook intolerant en onrechtvaardig) en de spanning tussen verregaande decentralisatie en het universele karakter van het recht (Newburn 2001).

Een tweede ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk, die beschreven wordt door Crawford (2004) en Crawford et al. (2005), is de toename van andere partijen die de veiligheid in de publieke ruimte bewaken. Mede door de invoering van prestatiecontracten hebben surveillancetaken door de politie lagere prioriteit gekregen. Private partijen zijn deze taken gaan overnemen. Sinds de *Police and Magistrates Courts Act* van 1994 is het ook wettelijk toegestaan dat de politie kosten van goederen en diensten doorberekent aan de afnemers, bijvoorbeeld door het verhandelen van bepaalde aspecten van de dienstverlening zoals surveillance. In 2000 is het bovendien mogelijk gemaakt in het *Neighbourhood Wardens programme* dat nieuwe vormen van semi-officieel toezicht in residentiële gebieden ondersteund worden. Daarnaast is er een speciaal vergunningensysteem voor private beveiligers ontworpen in *The Private Security Industry Act* van 2001. Tot slot is er een nieuwe rol in het leven geroepen voor de *community support officer*, die de taak heeft bewoners gerust te stellen door zichtbaar aanwezig te zijn. Het gevolg is een brede mix van residentiële patrouilles op buurtniveau van politieagenten, buurtwachten, particuliere beveiligers en *community support officers*.

Uit het onderzoek van Crawford et al. (2005) blijkt dat de praktijk echter weerbarstig is. De mix van verschillende functionarissen is ad hoc ontstaan en de relaties tussen de partijen variëren van effectieve samenwerking tot onverschilligheid, competitie of wantrouwen. De coördinatie en taakverdeling tussen de verschillende partijen is bovendien niet goed georganiseerd. Voor burgers zijn de verschillende rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en identiteiten van de verschillende veiligheidsfunctionarissen onduidelijk, hetgeen resulteert in verwarring en onzekerheid over wat te verwachten is van functionarissen. Wanneer bovendien disproportioneel hoge prioriteit gegeven wordt aan de aanwezigheid van veiligheidsfunctionarissen op straat, kunnen onveiligheidsgevoelens van burgers versterkt worden. Dit kan leiden tot meer wederzijds beeldvorming, een versterking van wij-zij tegenstellingen en uitsluitingstendensen in de hand werken. Een ander mogelijk gevolg is bovendien een hoge mate van ongelijkheid, wanneer in sommige buurten burgers in staat zijn een hoog niveau van beveiliging te kopen waardoor in andere buurten een ernstig tekort kan ontstaan. Het onderzoek van Crawford (2004) laat ook positieve kansen zien: succesvolle samenwerking is mogelijk wanneer de juiste voorwaarden geschapen worden en

wanneer lokale bewoners betrokken worden, hun kennis over criminaliteit en overlast gebruikt wordt én bewoners een eigen aandeel krijgen in de veiligheid van hun buurt.

### *Verenigde Staten*

In de Verenigde Staten is enerzijds sprake van een repressiever beleid dan in Nederland. Er is sprake van *zero tolerance* beleid, bijvoorbeeld het *three strikes and you're out* beleid. Verder zijn er veel meer mensen gedetineerd dan in Nederland, namelijk 714 per 100.000 inwoners (ten opzichte van 123 hier). Anderzijds worden er op het gebied van buurtgemeenschappen geëxperimenteerd. Bij Fung et al. (2003) bijvoorbeeld is te vinden hoe deliberatieve democratie in Chigaco nieuwe vormen aanneemt. Politie en burgers werken samen in *police resident partnerships*. Het betreft een specifieke manier van *community policing*, waarbij de buurt zelf mee bestuurt over maatregelen voor publieke veiligheid. Het werkt als volgt: politiefunctionarissen komen samen met bewoners om de belangrijkste problemen te identificeren en strategieën daarvoor te ontwikkelen waarbij zowel de politie als de bewoners bepaalde taken hebben. Training van politie en bewoners is daarbij een belangrijk onderdeel. Op basis van *accountable autonomy*, dat wil zeggen onder voorwaarden, wordt zelfstandig besloten over verbetering van de publieke veiligheid. Fung et al. (2003) wijzen erop dat de praktijk leert dat deze vormen van burgerparticipatie ook gevaren met zich mee kunnen brengen. Kleine groepen kunnen de macht krijgen en zich dominant opstellen tegenover anderen. Daarnaast zijn bepaalde groepen niet snel geneigd tot participatie. Dit kan uiteindelijk leiden tot wij-zij tegenstellingen en uitsluiting, met sociale onrechtvaardigheid tot gevolg.

### 3.3.4 Privatisering

Van Steden (2004, 2006) laat zien dat private beveiliging van alle tijden is, terwijl de publieke politieorganisatie pas zo'n tweehonderd jaar bestaat. De commercialisering van de particuliere beveiligers is evenwel een nieuwe ontwikkeling. De commerciële particuliere beveiligingsbranche is vooral na de tweede Wereldoorlog enorm gegroeid. Nederland telt thans zo'n 30.000 particuliere beveiligers. Er bestaan grote verschillen in particuliere beveiliging in Europese landen. Hongarije heeft de meeste private beveiligers per aantal inwoners, Oostenrijk de minste. Qua wetgeving zijn er eveneens grote verschillen. In een aantal landen bestaan nog geen juridische kaders voor particuliere beveiliging. Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2001 de *Private Security Bill*. Hiermee vergeleken kent Nederland een uitgebreid stelsel van wetten en regels. In het bijzonder gaat het om het inzetten van particuliere beveiligingsbedrijven voor het houden van toezicht in het publieke domein. Het gaat om gemeentelijk beleid, dat door de minister van justitie ondersteund wordt met de redenering dat de inzet van particuliere beveiligers kan zorgen voor meer politiecapaciteit op

andere plekken (Ministerie van Justitie 2004). De particuliere beveiligers kunnen preventief aanwezig zijn, signaleren en service verlenen. Het inzetten van particuliere beveiligers voor het houden van toezicht in het publieke domein kan alleen onder voorwaarden. Gemeenten kunnen particuliere beveiligers op contractbasis inhuren of particuliere functionarissen aanstellen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). De functie van een BOA is gericht op het handhaven van het gemeentelijke parkeerbeleid en op het terrein van kleine ergernissen zoals fout parkeren, graffiti en vervuiling. Een BOA heeft een beperkte opsporingsbevoegdheid. Dit is een groot verschil met de bevoegdheden van particuliere beveiligers op contractbasis, want een BOA kan boetes kan opleggen en personen staande kan houden. De voorwaarden voor het inzetten van particuliere beveiligers of functionarissen zijn: inbedding in het lokale veiligheidsbeleid, herkenbaarheid voor de burger, geen beschikking over geweldsmiddelen, en geen toegang tot politie- en/of opsporingssystemen. Tevens moet de ambtenaar als zodanig herkenbaar zijn, bijvoorbeeld aan een gemeentelijk uniform (Ministerie van Justitie 2004). Deze verschuiving richting private partijen roept ook vragen op. Private veiligheidszorg heeft betrekking op een publiek goed, en gaat over de afweging van publieke en private belangen en belangrijke individuele en maatschappelijke waarden (Terpstra en Kouwenhoven 2004). Dergelijke normatieve vragen over hoe ver de privatisering van veiligheidszorg mag gaan, worden in de kabinetsnota's niet gesteld laat staan beantwoordt (Van de Bunt 2002). Deze vragen zullen nog relevanter worden wanneer hier zich vergelijkbare ontwikkelingen zullen voordoen als in het Verenigd Koninkrijk, waar mede onder druk van prestatiecontracten private beveiligers steeds meer surveillancetaken van de politie overnemen.

### **3.4 Toekomstperspectief**

Er is een aantal issues waarvan al duidelijk is dat ze zich in de komende tijd zullen aandienen. Een eerste kwestie is de inzet van financiële middelen. Er zijn bijvoorbeeld bezuinigingen bij de gemeenten en het is onduidelijk of het rijk voor financiële impulsen blijft zorgen (Algemene Rekenkamer 2005). Maar ook de toekomstige financiering van Justitie-in-de-Buurt is onzeker. In ieder geval staat al vast dat de opzet wordt gewijzigd, in die zin dat Justitie-in-de-Buurt onderdeel zullen moeten gaan uitmaken van een breder samenwerkingsverband en dat een deel van de financiering zal worden ingetrokken. Ook bij de aanpak van veelplegers en risicojongeren speelt geld een rol. Onduidelijk is nog hoeveel geld er beschikbaar is voor de nazorg van personen die de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden verlaten. Bij het jongerenwerk zijn nu al structurele tekorten te constateren. Hoewel er veel verwacht wordt van preventie en nazorg, wordt er (te) weinig geïnvesteerd in de sociale sector. Een tweede issue is de doordenking en evaluatie van nieuwe instrumenten en bevoegdheden. Er zijn nog nauwelijks evaluaties van instrumenten als cameratoezicht.

Slechts een aantal preventieprojecten zijn geëvalueerd. Ook de juridische doordenking, wat betreft privacy en proportionaliteit, loopt veelal achter bij de invoering. Bij cameratoezicht is er bijvoorbeeld nog geen sprake van algemeen geldende voorschriften voor registratie en gebruik van de opgeslagen gegevens. Ook de verschuiving van verantwoordelijkheid naar particuliere beveiligers, bedrijven, en burgers is nog nauwelijks doordacht. Met name normatieve afwegingen en vragen over hoe ver de privatisering van veiligheidszorg mag gaan, zijn verwaarloosd. Een derde issue is de bedreiging van de lokale veiligheidszorg door prestatiecontracten, kerntakendiscussie, centraliseringstendens, en andere urgente problemen zoals terrorisme. De politie vervult nu de rol van voortrekker, maar zal zich onder druk van deze ontwikkelingen mogelijk terugtrekken. De regierol ligt formeel bij de gemeente, maar de vraag is of deze rol voldoende gerealiseerd kan worden. Indien dit niet het geval is, bestaat het gevaar dat beide partijen onvoldoende aanwezig zijn. De verantwoordelijkheid zou dan mogelijk op oneigenlijke wijze worden afgeschoven op andere partijen.

Wanneer we wat verder in de toekomst kijken, is een eerste toekomstverwachting dat nieuwe technologie nieuwe preventie- en opsporingsmogelijkheden met zich mee zal brengen. De Commissie Criminaliteit en Technologie (2005) noemt in haar rapport de volgende technische mogelijkheden: antidiefstalchips in fietsen, cameratoezicht ter bestrijding van inbraak in woningen en bedrijven, vroegtijdige waarschuwingssystemen zoals persoon- en patroonherkenning, *tracking* en *tracing* van gestolen goederen of alarmdetectiesystemen (*tagging*), cameratoezicht om geweldsdelicten in de openbare ruimte op te sporen, en microsatteliet-technologie voor het identificeren, lokaliseren en volgen van personen en goederen, teneinde het toezicht en de controle in de openbare ruimte te intensiveren. Volgens de commissie is de keerzijde van nieuwe technische mogelijkheden echter een wapenwedloop tussen politie/justitie en criminelen. Daarnaast waarschuwt de commissie voor ongewenste neveneffecten zoals verharding en verplaatsing van de criminaliteit, toename van identiteitsfraude en toename van diefstal langs elektronische weg.

Een tweede toekomstverwachting is dat ICT nieuwe mogelijkheden zal creëren om verschillende informatiesystemen aan elkaar te koppelen. Dit betekent dat uitgebreide profielen van personen opgesteld kunnen worden. De overheid mag niet alleen de bankgegevens en telefoonverkeer van burgers kan achterhalen, maar ook informatie over gezondheid, polisnummers, vakantiebestemmingen, lidmaatschappen van sportclubs, gehuurde video's en gekochte boeken. In Europa wordt een wetsvoorstel voorbereid om alle telefoon- en internetgegevens van alle burgers drie jaar te bewaren. Het gaat thans voornamelijk om bevoegdheden in het kader van de opsporing, maar in de toekomst wacht de mogelijkheid om deze bevoegdheden ook in het kader van preventie in te zetten.

De wens hiertoe is reeds te herkennen. Zo voorspelt de Raad van Hoofdcommissarissen (2005) een toekomst van 'virtuele slotgrachten'. In dit toekomstbeeld kunnen criminelen, verdachte personen en ander minder passende lieden met behulp van geavanceerde technieken uit de stad geweerd worden. Nieuwe ontwikkelingen in computer- en cameratechnieken zullen het mogelijk maken dat burgers niets van de controles hoeven te merken. Het toekomstbeeld dat zij schetsen, is een systeem van geheime controle van alles en iedereen. In zo'n systeem is iedereen potentieel verdachte. Bovendien zal door nieuwe technieken de opsporing en de preventie doeltreffender kunnen worden. Gedacht wordt aan technologie als slimme camera's, peilzenders, detectiepoorten en nieuwe DNA-technieken. De politie zal in de toekomst op basis van gegevens van databanken van te voren kunnen weten wie waar een vergrijp gaat plegen, zo voorspellen zij. Afgezien van het feit dat in deze opvatting voorbij gegaan wordt aan de ondoorgrondelijkheid van menselijk gedrag, zijn databanken zeer gevoelig voor misbruik en valse of verouderde gegevens (Schneier 2003; Buruma 2005). Belangrijker nog is dat deze toekomstvisie leidt tot grootschalige inbreuken op de privacy van burgers en tot schending van het kernprincipe van de democratische rechtsstaat: de overheid mag niet pretenderen alles te willen weten en alles te kunnen controleren wat in de burgerlijke samenleving plaatsvindt (Buruma 2005). Het idee dat ongewenste maatschappelijke verschijnselen door regels en technologie bestreden kunnen worden, berust op een valse maakbaarheidsgedachte en een enorm vertrouwen in het vermogen van technologie (Vanderveen 2001).

Deze en andere nieuwe mogelijkheden voor opsporing en preventie brengen dus nieuwe normatieve, dat wil zeggen ethische en juridische, afwegingsvragen met zich mee die reflectie en discussie vereisen. Er is een reëel gevaar dat de technologische mogelijkheden gaan bepalen welke middelen ingezet worden door de overheid, in plaats van dat de mogelijkheden eerst beoordeeld worden aan de hand van fundamentele normatieve waarden en wetenschappelijke inzichten over effectiviteit. De thema's die daarbij vooral een rol spelen, betreffen de haalbaarheid en de wenselijkheid van het beleid. Belangrijke vragen gaan over de afweging van vrijheid versus veiligheid en veiligheid versus gelijkheid. Uiteindelijk zijn gesloten samenlevingen met beperkte burgerrechten en -vrijheden nooit veiliger (Schneier 2003).





## 4 CONCLUSIE

### *Aard van de problematiek*

De voorgaande studie beschrijft dat er jaarlijks zo'n 1.3 tot 4.7 miljoen delicten gepleegd worden. De stijging die ingezet is in de jaren zestig lijkt zich echter te stabiliseren. Uit het onderzoek is gebleken dat slachtofferschap niet gelijk verdeeld is onder burgers. Het betreft vooral grootstedelijke problematiek en de verschillen per buurt zijn groot. Naast de objectieve onveiligheid is er sprake van toegenomen aandacht voor de subjectieve beleving. Eén op de vier Nederlanders zegt zich wel eens onveilig te voelen. Er is geen sprake van een directe causale relatie met objectieve onveiligheid. De toename van *incivilities* in de openbare ruimte en de toegenomen gevoeligheid daarvoor, de terreurdreiging en de onzekerheid die de risicomaatschappij met zich meebrengt, kunnen daarbij een rol spelen. Sensationele berichtgeving kan de beeldvorming bovendien versterken. Resultaten uit perceptieonderzoek zijn belangrijk voor het beleid, maar recent onderzoek suggereert dat voorzichtig omgegaan moet worden met deze gegevens zolang er geen betrouwbaar en valide onderzoek gedaan is. De aard van de onveiligheid lijkt zich te ontwikkelen in de richting van nieuwe soorten problemen en daders. Een toenemende segregatie zal kunnen leiden tot een toename van kansarme groepen en anonimiteit in de openbare ruimte. Bovendien zullen de mogelijkheden voor het plegen van criminaliteit groter zijn, bijvoorbeeld door het vervagen van grenzen en een groter aanbod van luxe goederen, waarbij een nieuw type dader zijn intrede zou kunnen doen. De snelle expansie van de technologische mogelijkheden, die nieuwe mogelijkheden voor criminelen creëert maar ook de werkwijze kan verharderen door een toename in beveiligingstechnologie, is en zal een belangrijke ontwikkeling blijven. De toekomst is moeilijk te voorspellen, anders dan in zwart-wit beelden van *gated communities* en veilige havens. Waarschijnlijker is het echter dat beide ontwikkelingen culminereren in 'beschermde gemeenschappen', die meer uitsluitend of meer inclusief kunnen zijn. De uitdaging lijkt om beleidsmatig op een genuanceerde manier vooruit te kijken en te denken naar de toekomst.

### *Beleid op het terrein van veelvoorkomende criminaliteit en openbare orde*

De voorgaande studie beschrijft in de tweede plaats dat er sprake was van een achterstand in beleidsaandacht, die ruimschoots is ingehaald. Pas in de jaren tachtig werd het probleem door de commissie-Roethof op de agenda gezet en een nieuw gedachtegoed over verantwoordelijkheid en samenwerking geïntroduceerd. Grote beleidsomslagen hebben zich ook in de periode daarvoor voorgedaan. Door al deze veranderingen heeft een stabiele beleidsfilosofie zich niet kunnen ontwikkelen. Het huidige beleid wordt in hoge mate gekenmerkt door een instrumentele aanpak, waarbij de inhoudelijke uitgangspunten niet geëxpliciteerd worden. De beleidstheorie lijkt te zijn dat deze niet nodig is.

In 2002 committeerde de regering zich aan het terugdringen van de criminaliteit met 20 tot 25 procent en het beleid is langs vier lijnen (strafrechtketen, specifieke groepen en plaatsen, bestuurlijke samenwerking en klimaat van veiligheid) ontwikkeld. In de eerste plaats zijn er talrijke nieuwe maatregelen ingevoerd. De nadruk ligt daarbij steeds meer op situationele (techno)preventie. Uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek over beperkte effectiviteit van technopreventie en normatieve afwegingen lijken nauwelijks een rol te spelen bij de inzet van geld en middelen. In de tweede plaats is de aandacht gericht op veelplegers en risicojongeren en op hotspots. Op dit moment heeft er nog geen evaluatie van de veelplegeraanpak plaatsgevonden, maar het investeren in het na-traject en het aanpakken van achterliggende maatschappelijke problemen zijn twee belangrijke aspecten. De aanpak van risicojongeren is succesvol wanneer participatie, sociale betrokkenheid en verantwoordelijkheid centraal staan in tegenstelling tot opvoedingsinstituten. Het binden van jongeren en het verbeteren van het sociaaleconomische klimaat is belangrijk, maar bezuinigingen in de sociale sector en het onderwijs kunnen dit belemmeren. In de derde plaats wordt beoogd de bestuurlijke samenwerking te verbeteren, bijvoorbeeld door prestatiecontracten en centralisering. Het afrekenen op output en centralisering kunnen echter ook perverse effecten hebben en een bedreiging zijn voor de wijkgebonden aanpak. In de vierde plaats wil het kabinet een klimaat van veiligheid creëren. Hoewel dit beleidsdenken nauwelijks concrete uitwerking krijgt, wijst dit op een belangrijke verschuiving van delict naar risico, van repressie naar preventie en van objectieve naar subjectieve onveiligheid. De scheidslijn tussen strafbaar en onwenselijk gedrag vervaagt hiermee. Onveiligheidsgevoelens kunnen ten onrechte worden aangewend als argument voor nieuwe maatregelen. In Zweden zijn de gevolgen hiervan te zien: de marginale groepen in de samenleving zijn minder 'veilig'.

In de lokale veiligheidsnetwerken staan verantwoordelijkheid en samenwerking centraal. De overheid, in de vorm van gemeente en politie, heeft een bijzondere rol. Samenwerking ontstaat vaak ad hoc en andere partijen, zoals maatschappelijke instellingen, bedrijfsleven en burgers worden nog niet systematisch betrokken. Belangrijke knelpunten in de samenwerking betreffen de rol van gemeente, politie, sociale dienstverleners, burgers en de samenwerking tussen politie en welzijn. Samenwerking vereist een cultuurverandering bij de uitvoerende diensten. De rol van de politie loopt bovendien gevaar door prestatiecontracten, kerntakendiscussies, centraliseringstendensen en terreurdreigingen. De aanwezigheid van politie en lokale overheden in lokale veiligheidsnetwerken is echter noodzakelijk omdat alleen zij de benodigde informatie, deskundigheid en bevoegdheden hebben. Niet alleen de samenwerking tussen politie en welzijn is problematisch. Ook het succesvol betrekken van burgers blijkt in de praktijk niet zonder valkuilen. In het Verenigd Koninkrijk is men tot systematisch horizontaal beleid gekomen. Uit de praktijk van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten kan geleerd worden dat lokale samenwerking niet alleen nieuwe

mogelijkheden schept, maar ook huidige problemen (zoals onduidelijke verantwoordelijkheden) op scherp stelt en nieuwe problemen (zoals mogelijke dominantie van kleine groepen burgers) schept. Deze lessen kunnen gebruikt worden bij het ontwikkelen van beleid dat de potentie heeft sociaal kapitaal te versterken.

Belangrijke ontwikkelingen in de toekomst zullen waarschijnlijk te maken hebben met de inzet van financiële middelen en de evaluatie van effectiviteit en juridische doordenking van de nieuw ingevoerde instrumenten en bevoegdheden. De toekomst van de lokale veiligheidszorg is bovendien onzeker. De politie vervult nu de rol van voortrekker, maar zal zich dan mogelijk terugtrekken onder druk van de eerder genoemde ontwikkelingen. De regierol ligt formeel bij de gemeente, maar de vraag is of de gemeente voldoende mogelijkheden heeft om deze rol adequaat te realiseren. Indien beide ontwikkelingen samenkomen, dreigt het gevaar dat de overheid (gemeente en politie) onvoldoende aanwezig is in de lokale veiligheidsnetwerken. De verantwoordelijkheid zou dan mogelijk op oneigenlijke wijze worden afgeschoven op andere partijen. Bovendien is de informatie, deskundigheid en bevoegdheid van de overheid een absoluut vereiste. Tot slot speelt ook hier de razende vaart van de technologie. Eén toekomstschets is een wereld van ongekende technologische opsporingsmethoden culminerend in 'virtuele slotgrachten'. Hierin is de indicatie van een strafbaar feit losgelaten en wordt ook informatie vergaard over niet-verdachte personen in virtuele profielen. In toenemende mate zullen normatieve afwegingen over de waarborgen van de democratische rechtsstaat, zoals privacy, afwezigheid van overheidsbemoeyenis, vrijheid en gelijkheid in de toekomst ook hierbij een rol spelen.

### *Verantwoordelijkheid*

De veiligheidszorg is van oudsher een overheidsverantwoordelijkheid. De overheid heeft op dit terrein gezien het machtsmonopolie een bijzondere verantwoordelijkheid, namelijk een systeemverantwoordelijkheid en een operationele verantwoordelijkheid. De lokale overheid heeft in de afgelopen periode een grotere rol toebedeeld gekregen in de veiligheidszorg. De gemeente moet de regie voeren in de lokale veiligheidsnetwerken. Tegenwoordig laat de overheid bovendien uitdrukkelijk aan haar burgers weten dat zij de veiligheid niet alleen kan garanderen en dat maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben. Deze eigen verantwoordelijkheid wordt slechts in beperkte mate gerealiseerd. Er zijn veelbelovende initiatieven, maar er is nog geen sprake van algemeen beleid. Succesvolle initiatieven worden soms stopgezet vanwege een tekort aan financiering en er vindt nog weinig uitwisseling tussen projecten plaats. Sommige woningcorporaties vatten hun taak breed op en houden zich in grotere mate bezig met de veiligheid van de buurt, bijvoorbeeld door het vinden van alternatieven voor overlastveroorzakers. Het bedrijfsleven wordt op sommige plekken geactiveerd, bijvoorbeeld

in *business improvement districts* en het bieden van stageplaatsen in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Particuliere beveiligingsbedrijven worden door particulieren ingeschakeld om het private domein te bewaken en nu ook onder voorwaarden door de gemeente om het publieke domein te bewaken. Ook de verantwoordelijkheid van individuele burgers wordt benadrukt. Ouders hebben een bijzondere privaatrechtelijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding en het gedrag van hun kinderen. In verschillende succesvolle initiatieven worden buurtbewoners betrokken bij de veiligheid van de buurt. Het vergroten van het sociaal kapitaal en de collectieve zelfredzaamheid zijn belangrijke aspecten bij deze vormen van burgerparticipatie. Dit vereist wel een ondersteunend overheidsbeleid om verhuismobiliteit tegen te gaan (werk, winkels en woningen), om grotere zaken aan te pakken (schoon, heel en veilig) en om de aanwezigheid van professionals te garanderen die burgers kunnen ondersteunen en vaardigheden kunnen aanleren. Verder kan de overheid bewaken dat de eventuele perverse kanten van burgerparticipatie, zoals dominantie van een bepaalde groep, niet de overhand nemen. Tot slot is het cruciaal dat de overheid de normatieve uitgangspunten formuleert over de grenzen van private veiligheidszorg in de publieke ruimte.

### *Beleid*

Continuïteit van beleid en borging van behaalde resultaten zijn belangrijk. Wanneer niet geëxpliciteerd wordt op welke vooronderstellingen het beleid gebaseerd is, is het beleid kwetsbaar. Zo lijkt het dat de aandacht soms teveel naar steeds nieuwe beleidsinitiatieven gaat. Beleid dat net succesvol van de grond gekomen is, kan dan vanwege bezuinigingen of wijzigende prioriteiten alweer stopgezet worden. Bepaalde discussies lijken steeds van voren af aan gevoerd te worden, zonder dat *the state of the art* als uitgangspunt genomen wordt. Het expliciteren van de uitgangspunten van het beleid aan de hand van *the state of the art* van de criminologie zou de continuïteit van beleid en borging van resultaten kunnen bevorderen. Er is bovendien een duidelijke noodzaak gebleken om beleidsmatig vooruit te kijken en te denken. De toekomst brengt nieuwe feitelijke ontwikkelingen met zich mee die in hoog tempo op beleidsmakers afkomen. Nieuwe technologie biedt nieuwe mogelijkheden voor de aanpak van onveiligheid, maar het is geen wondermiddel. Het biedt geen oplossing voor de achterliggende maatschappelijke problematiek en het inzetten van nieuwe instrumenten en bevoegdheden vereist fundamentele rechtsstatelijke afwegingen en waarborgen.

Tot slot kunnen nieuwe vormen van samenwerking en het betrekken van andere partijen een bijdrage leveren aan de veiligheid, zolang de overheid haar bijzondere verantwoordelijkheid niet afwentelt, de noodzakelijke voorwaarden garandeert en ook haar verantwoordelijkheid neemt om de grenzen aan privatisering te expliciteren en te waarborgen.

## LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2005) Aanpak lokaal veiligheidsbeleid.
- Amsterdamse Rekenkamer (2005) Sociale veiligheid. Van beleid naar praktijk.
- Bijleveld, C.C.J.H. en H. van de Bunt (2003) *De grens van onveiligheid*, Rede uitgesproken ter gelegenheid van de herdenking van de 123<sup>ste</sup> stichtingsdag van de VU Amsterdam, Amsterdam: De Raat en De Vries.
- Boutellier, H. (2004) 'Alleen hard en streng straffen werkt niet. Zonder diagnose van de oorzaken van onveiligheid dreigt een heilloze spiraal', *NRC Handelsblad*, 31-03-2004.
- Boutellier, H. (2005) *Meer dan veilig*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, H., P. Ippel en S. Nieborg (2005) 'Veiligheid gegarandeerd' en 'Privacy gered'. Twee voorstelbare toekomstbeelden in Nederland anno 2030, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bruinsma, G., H. van de Bunt en I.H. Marshall (1999) *Met het oog op de toekomst. Verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010*, Den Haag: Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Bruinsma, G.J.N. (2004) 'Oorzaken van veranderingen in onveiligheid', blz. 189-209 in E.R. Muller (red.) *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bruinsma, G.J.N., W. Bernasco, H. Elffers, W. Huisman, P. van der Laan, J. van der Leun, F. Luijkx, C. de Poot, G. Vanderveen, H. Wagenaar en F. Weerman (2004) 'De stad en sociale onveiligheid. Een "state of the art" van wetenschappelijke kennis in Nederland', blz. 279-318 in E.R. Muller (red.) *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bunt, H. van de (2002) 'Nota Criminaliteitsbeheersing. Investeren in meer van hetzelfde', *Justitiële verkenningen* 28, 4: 8-14.
- Bunt, H. van de (2003) *Op het kompas van het onveiligheidsgevoel*, Rede uitgesproken ter gelegenheid van de herdenking van de 123<sup>ste</sup> stichtingsdag van de VU Amsterdam, Amsterdam: De Raat en De Vries.
- Buruma, Y. (2005) De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Commissie Criminaliteit en Technologie (2005) Technologie en misdaad. Kansen en bedreigingen van technologie bij de beheersing van criminaliteit, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Crawford, A. (2004) The extended policing family. Visible patrols in residential areas, Leeds: Joseph Rowntree Foundation.
- Crawford, A., S. Lister, S. Blackburn en J. Burnett (2005) *Plural policing. The mixed economy of visible security patrols*, Bristol: The Policy Press.

- Dalrymple, Th. (2004) *Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse in stand houdt*, Utrecht: Het Spectrum.
- De Standaard (2005) 'Ook jongeren zijn bang', 5-05-2005.
- Eggen, A.Th.J. (2005) 'Slachtoffers van criminaliteit', blz. 53-87 in A.Th.J. Eggen en W. van der Heide (red.) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004*, Den Haag: WODC.
- Eggen, A.Th.J., A. M. van der Laan, B.J.M. Engelhard, M. Blom, A.P.A. Broeders en S. Bogaerts (2005) 'Criminaliteit en opsporing', blz. 89-128 in A.Th.J. Eggen en W. van der Heide (red.) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004*, Den Haag: WODC.
- Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*, WRR-verkenning nr. 8, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Enhuis, E., W. Huisman, P. Ponsaers en K. van der Vijver (2005) 'Criminologie en politie in Nederland en België. Actuele concepten rond structuur en cultuur', *Tijdschrift voor Criminologie* 47, 4: 331-334.
- Etman, O., C.D. van der Vijver en F. Luyk (1999) 'Lokale veiligheidszorg. Effectiviteit van de wijkgebonden aanpak', *Justitiële verkenningen* 25, 6: 84-98.
- Franke, H. (1981) *Van schavot naar krantekolom. Over de ontwikkeling van de misdadaadverslaggeving in het Algemeen Handelsblad vanaf 1828 tot 1990*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Fung, A., E.O. Wright en R.N. Abers (2003) *Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*, London: Verso.
- Garland, D. (2001) *The culture of control. Crime and social disorder in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.
- Gestel, B. Van (2002) 'Media en criminaliteitsbestrijders. Wie beïnvloedt wie?', *Justitiële verkenningen* 28, 6: 29-41.
- Grapendaal, M. en W. van Tilburg (2002) 'Veelplegers in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie* 44, 3: 214-230.
- Groenhuijsen, M.S. en D. van der Landen (1990), 'De IKV in het spanningsveld tussen klassieke rechtsbeginselen en moderne rechtsopvattingen', blz. 7-93 in M.S. Groenhuijsen en D. van der Landen (red.) *De moderne richting in het strafrecht. Theorie, praktijk, latere ontwikkelingen en actuele betekenis*, Arnhem: Gouda Quint.
- Hauber, A. (1998) 'Groen licht voor meer sociale veiligheid. Evaluatie van het effect van maatregelen ter verhoging van de sociale veiligheid in publieke en semi-publieke ruimten', blz. 171-181 in G. van de Heuvel en R. van Swaaningen (red.) *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Hazeu, C.A., N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius (2005) *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*, WRR-webpublicatie nr. 9.

- Homan, M. (2005) 'Cameratoezicht wordt steeds meer geaccepteerd. Holvast: maar wie weet wat er met de beelden gebeurt?', *Trouw*, 06-08-2005.
- Hörnqvist, M. (2004) 'Veiligheid en overheidsgeweld', *Justitiële verkenningen* 30, 4: 41-50.
- Hughes, G., E. McLaughlin en J. Muncie (2002) 'Aan de rand van de afgrond. De toekomst van misdaadbestrijding en publieke veiligheid', *Justitiële verkenningen* 28, 4: 63-87.
- Hughes, G. (2004) 'Besturen via misdaad en geweld? Publiek-private samenwerking bij de aanpak van criminaliteit en geweld in Engeland en Wales', *Justitiële verkenningen* 30, 7: 24-40.
- Kremer, M. en L. Verplancke (2004) 'Bang in de buurt. Hoe professionals en burgers de buurt veiliger kunnen maken', blz. 117-214 in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Latten, J. (2005) *Zwanger van segregatie. Een toekomst van sociale en ruimtelijke segregatie?*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Maas-de Waal, C. (2002) 'Veiligheid, ontwikkelingen en stand van zaken', blz. 245-278 in J. de Hart (red.) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: SCP.
- Maas-de Waal, C. en K. Wittebrood (2002) 'Sociale cohesie, fysieke buurtkenmerken en onveiligheid in de grote(re) steden', blz. 279-316 in J. de Hart (red.) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: SCP.
- McKinsey (2005) *21minuten.nl*, Amsterdam: McKinsey.
- McLaughlin, E. (2001) 'Community Policing', blz. 41-42 in E. McLaughlin en J. Muncie (red.) *The Sage dictionary of criminology*, London: Sage Publications.
- Menger Advies (2006) *Business Improvement Districts. Ondernemersinitiatief beloond*, Rotterdam: Menger Advies/STOGO.
- Ministerie van Justitie (1985) *Samenleving en criminaliteit*, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2004) Kamerbrief Particuliere veiligheidszorg in het publieke domein, 12-05-2004.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK (2002) *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK (2003) *Jaarrapportage Veiligheid 2003*, Den Haag.
- Moedikdo, P. (1967) 'De Utrechtse School van Pompe, Baan en Kempe', blz. 90-154 in C. Kelk, M. Moerings, N. Jörg en P. Moedikdo (red.) *Recht, macht en manipulatie*, Utrecht: Het Spectrum.
- Newburn, T. (2002) 'Community safety and policing: some implications of the Crime and Disorder Act 1998', blz. 102-122 in G. Hughes, E. McLaughlin en J. Muncie (red.) *Crime prevention and community safety. New directions*, London: Sage Publications.

- Politieacademie (2006) *Referentiekader gebiedsgebonden politie*, Apeldoorn: Politieacademie.
- Politiemonitor bevolking 2005: landelijke reportage*, Den Haag.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005) *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Roethof, H. (1986) Eindrapport van de commissie kleine criminaliteit, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ruller, S. van (2001) 'Wat is criminologie?', blz. 17-30 in E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.) *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- San, M.R.J.R.S. van (2004) 'Burgerschap van daders. Over overlastgevende en delinquente allochtone jongeren, gevoelens van onveiligheid en geslaagde interventies', blz. 111-175 in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Schneier, B. (2003) *Beyond fear. Thinking sensibly about security in an uncertain world*, New York: Copernicus Books.
- Soeteman, A. (2005) *Zijn veilige rechten wel veilig? Over de spanningen tussen fundamentele rechten en de bestrijding van de misdaad*, Haarlem: KHMW.
- Steden, R. van (2004) *Branche in beweging*, Gorinchem: VPB.
- Steden, R. van (2006) 'Privaat blauw. Het succes van beveiligingsbedrijven', *Vakpagina Maatschappijwetenschappen*, juni 2006.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2005) *Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen*, Dordrecht: SMVP.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (2005) *Wonen aan de onderkant. Herhuisvesting na extreme overlast*, Rotterdam: SEV.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Terpstra, J. en K. van der Vijver (2005) 'Het Nederlandse politiebestel en de druk tot centralisatie', *Tijdschrift voor Criminologie* 47, 4: 335-344.
- Tiemeijer, W.L. (2006) *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek*, Amsterdam: Aksant.
- Vanderveen, G.N.G. (1999) 'Stoere mannen, bange vrouwen. Over het sprookje van de fear-victimization paradox', *Tijdschrift voor criminologie*, 41, 1: 2-20.
- Vanderveen, G.N.G. (2001) 'Nederland vroeger veiliger? De veranderende beleving van onveiligheid?', *Justitiële verkenningen* 27, 1: 34-48.



- Vanderveen, G.N.G. (2006) *Interpreting fear, crime, risk and unsafety. Conceptualisation and measurement*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Vandevoorde, N. (2005) 'Community policing in identiteitscrisis?', *Tijdschrift voor Criminologie* 47, 4: 355-364.
- Wagenaar, H. (2005) *Stadswijken, complexiteit en burgerbestuur*, Den Haag: XPIN.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de regering nr. 68, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Winter, M. de (2002) *Over last van jongeren en de lusten van een buurtpedagogische aanpak*, Nieuwjaarsessay 2002, Den Haag: RMO.
- Wittebrood, K. en P. Nieuwbeerta (2006) 'Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 48, 3: 227-242.
- Wittebrood, K. en J. Oppelaar (2005) 'Criminaliteit', blz. 238-262 in Th. Roes (red.) *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP.