

# Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 36

**Criminele gedragingen, overheid en samenleving;  
een drieluik**

D. Ruimschotel

Veldkamp B.V. / AGB Nederland  
Government & Institutional Group

's-Gravenhage, augustus 1988

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het  
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,  
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op  
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)  
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal  
gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 1641 x

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid

## Ten geleide

Een ruwe versie van dit drieluik is geschreven tijdens mijn verblijf bij de WRR, van mei 1987 tot januari 1988. In die periode heb ik van de leden van de projektgroep Rechtshandhaving stimulerend en kritisch kommentaar mogen ontvangen. Daarvoor mijn dank.

Na januari 1988 heb ik verder gewerkt aan het rapport bij buro Veldkamp en AGB Nederland (het moederbedrijf), mijn eigenlijke werkgevers. Beide bedrijven hebben mij ruimschoots gelegenheid gegeven de onvoltooide delen uit te werken. Het Project Kwantificering Politiewerk (PKP) en mijn collega Dick Verzijden hebben mij in de afrondingsfase van dit rapport, behalve afgeleid, tegelijk ook in praktische en beleidsmatige zin geïnspireerd.

Van degenen die ook enig oog hadden voor de vorm, moeten in het bijzonder genoemd worden: Tonneke Haggenburg, Martin Postema, Jeroen Verwaaijen en Cisca van der Zwaan.

Tot slot dank ik Karel Slootman, zonder wie het allemaal heel anders zou zijn gelopen.

Amsterdam/ Hilversum, juni 1988

**CRIMINELE GEDRAGINGEN, OVERHEID EN SAMENLEVING**  
- een drieluik -

voorwoord: opzet van de studie

1. inleiding: .....		7
1. achtergrond .....		7
2. criminaliteit: het begrip criminaliteit en criminaliteitsvormen ....		8
3. verklaringen van criminaliteit .....		15
4. vervolg van de studie .....		17

**DEEL I    ALGEMEEN GEDEELTE: BEELD VAN HET BELEID**

2. analyses in beleidsstukken .....		19
1. de tussenbalans van 1984: het interimrapport van de Cie.		
Kleine Criminaliteit .....		19
1. oorzakenanalyse .....		19
2. aanbevelingen .....		23
3. tussentijds commentaar .....		25
4. eenheid en verscheidenheid in criminaliteit .....		27
1. causale hypothesen in het hoofdrapport per delictsvorm .....		27
2. overzicht van profielschetsen van specifieke delict(groep)en .		29
5. wetenschappelijke reacties .....		38
2. beleidsnota samenleving en criminaliteit (1985) .....		40
1. inhoud .....		40
2. reacties van wetenschappers .....		42
3. commentaar .....		44
3. eindrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (1985) .....		46
4. conclusies Cie. Kleine Criminaliteit (1984 en 1986) en SEC (1985) ..		49
5. voortgangsverslagen SEC (1986 en 1987) en het actieplan veel voorkomende criminaliteit (1987) .....		51
3. verklaren en criminaliteit .....		55
1. klassen van determinanten .....		55
2. principes van verklaren .....		58
1. normatief-juridisch verklaren .....		58
2. wetenschappelijk verklaren .....		60
3. werkhypothesen .....		64
1. delictspecifieke hypothesen .....		64
2. wisselwerkingen tussen crimogene factoren .....		66

**DEEL II. SYSTEMATISCH GEDEELTE: DE ROL VAN SITUATIES EN REGELS**

4. de rol van situationele factoren .....		69
1. de rechtvaardiging van situationele verklaringen;		
van verwaarloosde theorie tot staatstheorie .....		69
1. de opkomst van situationele verklaringen .....		69
2. de verdediging van de gelegenheidstheorie .....		73
3. voorlopige conclusies over de situationele benadering .....		79
2. de verschillende rol van verschillende situationele factoren bij verschillende delicten .....		80
3. het VROM rapport 'maakt de gelegenheid de dader?' .....		84
1. openbare ruimten: vandalisme en seksueel geweld .....		84
2. kanttekeningen .....		85

1. de beperkte en directe invloed van fysieke omgevingsfactoren ...	86
2. een invloed afhankelijk van daderkenmerken .....	88
3. het uiterlijke leven als spiegel van het innerlijke leven .....	89
4. de eventuele strijdigheid van ruimtelijke maatregelen met andere beleidsdoelen .....	90
4. andere fysieke maatregelen: diefstal in winkels en inbraak in huizen	92
5. verleden en totale situaties: van situaties naar disposities .....	92
6. samenvatting, conclusies en evaluaties .....	95
1. samenvatting .....	95
2. evaluatie van kennis .....	96
3. evaluatie van het beleid .....	98
4. aanbevelingen .....	99
5. tot slot .....	101
<b>5. de rol van regels .....</b>	<b>104</b>
1. de overheid als potentiële boosdoener .....	104
2. specificatie en argumentatie van de overheidscriminogene these; het rapport 'Deregulering van overheidsregelingen' .....	107
3. commentaar bij Deregulering en evaluatie van de criminogene these ..	112
1. criminogeen of criminogevoelig: verschillende interpretaties van de these .....	112
2. punten van kritiek .....	115
4. evaluatie van de criminogene overheidsthese .....	118
1. de criminogene invloed van regels .....	119
2. de zwakke variant van uitstraling: delictspecifieke uitstraling ..	123
3. de sterke variant van uitstraling: delictoverstijgende uitstraling	124
5. de criminogene werking van andere vormen van overheidsgedrag .....	126
6. samenvatting en aanbevelingen .....	130
1. samenvatting .....	130
2. aanbevelingen .....	132

### DEEL III. SPECIFIEK GEDeelTE: AGRESSIE TEGEN PERSONEN

<b>6. agressie tegen personen: agressieve delicten en seksuele delicten .....</b>	<b>135</b>
1. achtergrond .....	135
2. feiten en problemen .....	139
1. begripsbepalingen: wat is seksuele en geweld criminaliteit? .....	139
2. de naakte cijfers .....	141
3. delicten in ontwikkeling .....	145
1. de geregistreeerde ontwikkeling .....	145
2. de duistere wereld achter de registraties .....	148
3. de criminele werkelijkheid achter de slachtoffercijfers .....	150
4. een schatting van 'dark numbers' .....	154
4. delicten in context .....	156
1. de officiële context .....	156
2. het gewicht van de directe ervaring .....	159
5. de kosten .....	161
6. conclusies .....	164
3. verklaringperspectieven .....	167
1. criminele gedragingen: hoe te verklaren? .....	167
2. overheidsfactoren .....	173
1. de legalistische benadering; Wij Beatrix .....	173
2. de justitiële benadering; de sterk terughoudende arm der wet ..	176
3. andere vormen van overheidsgedrag .....	182
3. persoonlijk-sociale benadering; veranderende tijden, veranderde personen .....	183

1. biologisme en feminisme: les extremes ne touchent pas à la cause .....	184
2. sociale en psychologische verklaringen .....	187
4. situationele benadering; de benutte gelegenheid .....	198
5. eindevaluatie van potentiële verklaringen .....	199
4. overheidsbemoeienis: slotopmerkingen en aanbevelingen .....	203
1. criminaliteitsbeleid: wat moet de overheid doen? .....	203
2. verbetering van signaalfunctie .....	208

#### DEEL IV. SLOTHOOFDSTUK

7. samenvatting en beleidsoverwegingen .....	211
1. samenvatting .....	211
1. het geheel en de delen .....	211
2. het nieuwe opportunisme: verschillende gewichten of verschillende afweging .....	214
2. kwaliteiten van rechtshandhaving .....	217
1. evenwicht: een vruchtbaar geïntegreerd perspectief .....	217
2. inzicht: verbetering van signaalfunctie .....	221
3. overzicht: alternatieven en keuzestrategie .....	228
aanbevelingen: een programma van principes, plannen en projecten .....	235

#### bijlagen:

1. adviesaanvraag van de Regering aan de WRR 'Overheidsbeleid en normoverschrijdend gedrag .....	b 1
2. gestandaardiseerde delictprofielen .....	b 4
3. overzichtschema van determinanten van criminele gedragingen .....	b14
4. voorbeelden van dadergroepen en gelegenheden (overzichtschema: werkdruk-genererende factoren en kenmerken) .....	b15
5. overzicht van wetsartikelen uit het Wetboek van Strafrecht, relevant voor het specifieke gedeelte 'agressie tegen personen' .....	b21
6. voorstellen van de Adviescie. Zedelijkheidswetgeving (Cie. Melai) met betrekking tot seksuele geweldsmisdrijven .....	b30
7. Nederland International .....	b37
literatuur .....	b41

## VOORWOORD

Criminaliteit trekt mensen aan met verschillende interesses; er zijn er die criminele activiteiten beoefenen, er zijn er die ze bestuderen en tenslotte zijn er mensen die criminaliteit willen bestrijden. Traditioneel gesproken vormt de eerste groep de onderwereld, zitten lieden met de studieuze belangstelling aan de universiteit en vinden we de laatsten vooral bij de overheid, met name bij politie en justitie.

Uit deze studie blijkt dat deze rolverdeling de laatste jaren drastisch gewijzigd is. De gewone burger is nu een potentiële boosdoener, want als verdachte van 'kleine' of 'veel voorkomende' criminaliteit wordt niemand uitgezonderd. Tegelijkertijd wordt een ieder bij tijd en wijle opgeroepen sociale controle uit te oefenen over de medeburger wanneer deze feitelijk tot criminele gedragingen vervalt.

De overheid speelt steeds meer een driedubbele rol. Naast de gewone functie van 'crime fighter' treedt zij op als een ernstig te nemen veroorzaker van criminaliteit en als serieuze onderzoeker. De overheid wordt aangemerkt als veroorzaker wanneer haar-- en dan met name de wetgever-- verweten wordt rechtsregels in het leven te roepen die delinquent gedrag als het ware uitlokken; zij heeft tevens een 'criminogene' invloed wanneer overheidsdienaren het slechte voorbeeld geven dat de toch al wankele burger maar al te graag volgt.

Hoewel de overheid altijd al bekend heeft haar beleid te baseren op kennis van haar criminele pappenheimers, lijken haar prenties als onderzoeker of onderzoekscoördinator steeds meer toegevoegd te zijn, getuige enige omvangrijke en pretentieuze beleidsstudies die de Staatsdrukkerij de laatste jaren heeft laten verschijnen. De ingewijde weet dat hiermee bedoeld wordt op de rapporten van de Commissie Kleine Criminaliteit, ook wel de Commissie Roethof genoemd (met name het interimrapport uit 1984 is in dit opzicht relevant) en het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit uit 1985.

De criminologische wetenschap tenslotte lijkt aan rolverwarring

te lijden, het beeld is althans verre van eenduidig. De criminologische geschriften geven enerzijds uiting aan geïnstitutionaliseerde twijfel aan eigen kunnen, anderzijds aan agressieve twijfel aan het kunnen van de overheid. Het tegenovergestelde komt even vaak voor; onkritisch geloof in de eigen verklaringskracht en onkritische dienstbaarheid aan de overheid.

Deze studie is geschreven in het kader van een adviesaanvraag van de Regering aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In het voetspoor van de Commissie Kleine Criminaliteit (de Commissie Roethof) is aan de WRR gevraagd om een analyse te maken van de gestegen criminaliteit, en met name van de samenhangen tussen criminaliteit, maatschappelijke veranderingen en het optreden van de overheid zelf op het punt van regelgeving en het gedrag van overheidsfunctionarissen.<sup>1</sup>

De titel 'Criminele gedragingen, overheid en samenleving' verdient enige toelichting, en de ondertitel 'een drieluik' al evenzeer.

Met 'criminele gedragingen' wordt geduid op een genuanceerder en afstandelijker benadering dan door het woord 'criminaliteit' wordt gesuggereerd. Deze term veronderstelt te veel een mate van overeenkomst tussen verschillende delicten zowel ten aanzien van de feitelijke aard en oorsprong als ten aanzien van de morele afkeurenswaardigheid.

Het woord 'samenleving' geeft enerzijds aan dat de studie ingaat op de analyses van criminaliteit en de acties tegen criminaliteit zoals die in beleidsstukken als 'Samenleving en Criminaliteit' naar voren zijn gebracht. De studie is dan ook niet alleen een stuk wetenschappelijk werk maar zij wil tevens beleidsrelevant zijn op een kritische manier.

Aan de andere kant is hiermee tegelijk gezegd dat het om criminele fenomenen in hun totale omvang gaat inclusief hun maatschappelijke achtergrond.

---

<sup>1</sup> Vgl. de adviesaanvraag van de Regering aan de WRR, weergegeven in bijlage 1; vgl. ook het integrale WRR-rapport Rechtshandhaving.



Met het opnemen van de term 'overheid' in de titel sluit de studie aan op de kernvraagstelling aan de WRR: is de overheid zelf schuldig aan gestegen cijfers voor de verschillende criminaliteitsvormen en wat kan zij doen om afname van criminaliteit te bewerkstelligen?

De drie luiken van de studie slaan op een driedeling van het onderzoek: een algemene studie over criminaliteit zoals dat in het beleid en in wetenschappelijke studies behandeld wordt, een gedeelte waarin twee systematische perspectieven op criminaliteit bekeken worden (situatie en regelgeving) en een gedeelte dat specifiek gericht is op één stel samenhangende delicten (de 'normsfeer' agressie tegen personen).<sup>2</sup>

Om vooraf een indruk te geven van deze studie zal ik kort enige strategische uitgangspunten schetsen die bij deze studie 'Criminele gedragingen, samenleving en overheid' een rol gespeeld hebben. Hierna wordt de opzet aangegeven en de gevolgde methode. Van de belangrijkste uitkomsten van deze studie wordt in het slothoofdstuk een samenvatting gegeven.

#### uitgangspunt 1. verwevenheid van oorzakenanalyse en aanbevelingen

Ik zie oorzakenanalyse en oplossingen als twee gescheiden doch verweven zaken. Denken over oplossingen en aanbevelingen kan heel goed zonder dat er een oorzakenanalyse is. Ook kan men vaak een fenomeen beïnvloeden zonder te weten hoe het tot stand is gekomen. Zo kan een arts iemand hoofdpijnpoeders voorschrijven voor patient's hoofdpijn ook al is de oorzaak hiervan gelegen in spanningen op diens werk.

Het doen van structurele aanbevelingen voor de lange termijn-- iets waar de regering om vraagt-- kan m.i. minder goed zonder een oorzakenanalyse. Zonder kennis van zaken is namelijk moeilijker

---

<sup>2</sup> De eerste twee gedeelten zijn oorspronkelijk aan de WRR gerapporteerd in een eerste achtergrondstudie (okt. '87), het derde gedeelte over de normsfeer agressie in een tweede studie (jan. '88). De twee rapporten zijn daarna enigszins uitgewerkt en geïntegreerd (mei '88).

aan te geven dat er blijvend verbetering op zal treden en kan men ook niet inschatten hoe groot de eventuele effecten zullen zijn. Onder andere betekent dit dat men de invloed van een voorgestelde verklarende factor voor een fenomeen in een toegepaste context moet waarderen door een vergelijking met de andere verklarende factoren.

Besef van meervoudige invloeden verhindert niet dat men zich kan concentreren op een bepaalde klasse van factoren zoals op de invloed van regelgeving of de invloed van situationele factoren. Evenmin houdt nadruk op verwevenheid van analyse en aanbevelingen in dat dat aanbevelingen op dezelfde factoren betrekking moeten hebben die bij een oorzakenanalyse (verklaringen) een rol lijken te spelen.

Wel helpt inzicht in de (veronderstelde) oorzakelijke factoren --of in wat rustiger taal 'bevorderende' of 'vergemakkelijkende' omstandigheden-- om suggesties voor oplossingen te genereren en om suggesties die uit een andere bron opduiken op waarde te schatten.

Aandacht voor alternatieve mogelijkheden geldt voor aanbevelingen evenzeer als voor verklaringen. Men stuurt niet een patient naar een kuuroord in de Alpen als een tablet paracetamol even goed en minder duur is. Andersom blijft men niet doorgaan met het geven van paracetamol tabletten als men weet dat de enige echte oplossing ligt in het sturen naar een kuuroord in de Alpen.

#### uitgangspunt 2. beleidsrelevant en -kritisch

Behalve deze uitgangspunten heb ik nog de overtuiging dat het maken van analyses en het doen van aanbevelingen aan het beleid aan kwaliteit en overtuigingskracht winnen als men deze kan vergelijken met de ideeën in het beleid zelf. Men vermijdt analyses te maken die cliché zijn en aanbevelingen te doen die het beleid zelf al bedacht heeft. Bovendien kan men commentaar geven op reeds ingeslagen denk- en oplossingsstrategieën. Verder kan men doorgaan waar anderen zijn opgehouden.

### opzet

Deze twee uitgangspunten komen in de studie op verschillende manieren naar voren. Zo wordt de studie naar de invloed van regelgeving en omgevingsfactoren op de conformiteit aan regels voorafgegaan door een algemeen gedeelte waarin het wetenschappelijke en beleidsmatige kader wordt aangegeven.

Het eerst deel bevat een analyse van de belangrijkste beleidsstukken van de laatste jaren op het gebied van criminaliteit en omvat tevens een bespreking van de voornaamste wetenschappelijke reacties.

Hoofdstuk 1. en 3. zijn a.h.w. de methodologische voorbereidingen van de hoofdstukken die daarop volgen, waarbij hoofdstuk 3 tevens een overzicht biedt van de belangrijkste klassen van factoren die een rol spelen bij de omvang en ontwikkeling van diverse vormen van criminele gedragingen.

Door de voorafgaande hoofdstukken krijgen de specifieke delen II en III meer reliëf en context waardoor ze zowel in zichzelf als op hun relevantie binnen een groter geheel beter te beoordelen zijn.

### methode

De gehanteerde **methode** is die van een kritische en constructieve bespreking van geschreven stukken uit kringen van beleid en wetenschap. Het woord **kritisch** is op zijn plaats omdat de studie erop gericht is om de bestudeerde literatuur te beoordelen op sterke en zwakke punten, zowel op onderdelen als op de grote lijnen.

De studie is **constructief** in tweeërlei zin. In de eerste plaats worden er in de specifieke delen een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn vooral structureel en globaal van aard. Concrete, heel specifieke aanbevelingen aan de burger en overheid om minder last van criminaliteit te hebben zijn van deze studie niet te verwachten. De burger moet zelf weten of hij betere sloten op zijn deur moet doen, de wetgever bepale zelf of hij een bepaalde wet wil handhaven of afschaffen en de lokale overheid zal door mij niet geadviseerd worden lantaarnpalen in donkere steegjes aan te bren-

gen. Wel zal ik aangeven wat men in het algemeen mag verwachten van een invalshoek die zich richt op de fysieke omgeving of op regelgeving als factoren die crimineel gedrag beïnvloeden.

De studie is in een nog andere zin constructief omdat gepoogd wordt bij te dragen tot verbeterde accumulatie van kennis bij onderzoekers en beleidsmakers en tot een verbeterde toepassing van die kennis bij de rechtshandhaving door politie en Openbaar Ministerie. Onder andere worden de profielen van specifieke delicten uit het Interimrapport van de Commissie Roethof gesystematiseerd. De nadruk die in deze studie gelegd wordt op genuanceerde en effectieve kennisverwerving en -toepassing wordt in het laatste hoofdstuk nog eens systematisch samengevat en uitgewerkt. Ook zijn in een apart opgenomen samenvatting van aanbevelingen aan het slot vooral die aanbevelingen uitgewerkt die gericht zijn op structureel adequate manieren om te voorzien in de behoefte aan informatie binnen het strafrechtelijk handhavingsapparaat.

## 1. INLEIDING

### 1.1. Achtergrond

Misdaad is van alle tijden, maar in sommige tijden lijkt er meer misdaad te zijn dan in andere. De laatste jaren zijn niet alleen de criminaliteitscijfers verder gestegen, maar is ook de politieke bezorgdheid toegenomen. Deze heeft geleid tot een aantal analyses en aanbevelingen inzake criminaliteit die onderwerp uitmaken van commissierapporten en ministeriële nota's.

De achtergrond van deze studie is het voorstel van de Commissie Kleine Criminaliteit "om adviezen in te winnen over de wijze waarop de preventie van normoverschrijdend gedrag door het daarop gerichte optreden van overheidsorganen kan worden versterkt en verbeterd". Naar aanleiding hiervan heeft de regering aan de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) gevraagd om een advies op basis van een analyse van de gestegen criminaliteit met de volgende probleemstelling:

"Gegeven veranderende en veranderde maatschappelijke ontwikkelingen doet zich de vraag voor hoe de overheid haar gedrag in ruime zin moet inrichten om minder frequent en minder ernstig regeloverschrijdend gedrag van burgers te bewerkstelligen" (vgl. bijlage 1).

Omdat de uitwerking van de probleemstelling in belangrijke mate de richting en uitkomsten van het erop volgend onderzoek bepaalt, is het van belang deze uitwerking te vermelden. In de adviesaanvraag worden vier 'probleemgebieden' genoemd die

"in onderlinge wisselwerking bestudeerd moeten worden, namelijk:

1. de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.

Te denken valt hierbij aan: het tempo van maatschappelijke veranderingen, de welvaartsgroei als oorzaak van vergrote sociale mobiliteit, het minder belangrijk worden van de bindingskracht van religieuze levensbeschouwingen (secularisatie), vergroting van de complexiteit en differentiatie in de samenleving, waardoor consensusvorming moeizaam wordt, verschuiving van normen en waarden en de toegenomen mogelijkheden voor actoren (personen en rechtspersonen) om zich aan de controle van de overheid te onttrekken.

2. gewijzigde en minder dichte patronen van sociale controle, zowel in formele als in informele zin.

3. het minder vanzelfsprekend worden van overheidsgezag in het algemeen en de aanvaarding van overheidsgezag in

- specifieke situaties bij een gelijktijdige toename van de omvang en de frequentie van het overheidsoptreden.
4. gedragingen van overheden, met name waar een handelende, actief optredende overheid door middel van regels, subsidies en andere voorzieningen normoverschrijdend gedrag van burgers en instellingen duldt of zelfs in de hand werkt.

Na een reconstructie van de verklaringen en maatregelen zoals voorgesteld in diverse beleidsrapporten (hoofdstuk 2), wordt op deze probleemstelling teruggekomen (hoofdstuk 3).

## 1.2. Criminaliteit: het begrip criminaliteit en criminaliteitsvormen

Menselijk gedrag en samenleven is bij uitstek genormeerd. Er is bijna geen handeling die niet in meer of mindere mate als goed of slecht wordt ervaren. In een samenleving als de Nederlandse be-moeit de overheid zich in principe niet met handelingen die als afkeurenswaardig worden ervaren, behalve met een aantal die als crimineel zijn aangemerkt. Crimineel gedrag is per definitie gedrag dat expliciet verboden is in de bepalingen van het wetboek van strafrecht dan wel door andere wettelijke regelingen als crimineel is aangemerkt; overtreding van deze bepalingen is aan-eveneens wettelijk vastgelegde-- strafmaatregelen gekoppeld.

Hoewel deze verbods- en strafbedreigingselementen een gemeenschappelijk element verlenen aan criminele gedragingen, kunnen deze verder sterk van elkaar verschillen. De onderscheiden criminaliteitsvormen verschillen sterker dan alleen door een inbreuk op verschillende wetsartikelen; te noemen vallen met name verschillen in de karakteristieken van daders, van hun motivatie (d.w.z. hun doelen en motieven), de objecten en slachtoffers van delinquent gedrag en de directe en verder weg liggende omstandigheden waaronder de delicten gepleegd worden. Ook binnen eenzelfde delict kunnen de wetsovertredingen, die dus juridisch wel homogeen zijn, nog behoorlijk van elkaar afwijken; m.a.w. ze kunnen psychologisch of sociologisch sterk heterogeen zijn. Bijvoorbeeld een eenmalige gelegenheidsdiefstal uit nood is iets heel anders dan een diefstal uit een reeks van 250 diefstallen.

De delictvormen die in de WRR-studie en deze achtergrondstudie

aandacht krijgen zijn in hoofdzaak dezelfde als die welke bestudeerd zijn door de Commissie Kleine Criminaliteit. Onder kleine criminaliteit verstond de commissie

"massaal voorkomende strafbaar gestelde gedragingen die door de politie kunnen worden getransigeerd of bij een eerste overtreding in het algemeen door de officier van justitie worden afgedaan dan wel door de rechter worden bestraft met maximaal een geldboete en/of een voorwaardelijke vrijheidsstraf en die--vooral door hun massaliteit--hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen."

Delicten die onder deze definitie vallen zijn:

- vandalisme, met name: voetbalvandalisme;
- diefstal, met name: fietsdiefstal; winkeldiefstal en diefstal met braak (inbraak in woningen);
- lichtere vormen van (openlijk) geweld;
- fraude bij het openbaar vervoer;
- verkeerscriminaliteit.

Het is moeilijk om in deze heterogene lijst een gemeenschappelijk element te ontdekken waardoor alle delictvormen tegelijk zouden stijgen of waardoor overtredingen door dezelfde factor verklaard zouden kunnen worden. Het kenmerk dat ze door het eerste deel van de definitie delen is dat deze delicten vergeleken met andere delicten door (personen in) het strafrechtelijk handhavingssysteem als 'niet zo heel erg worden' geklassificeerd. Maar dit is --net als de definitie van criminaliteit-- een formeel kenmerk dat niets over de aard van de gedragingen zegt. Ook het tweede kenmerk, dat ze vanwege hun effect op grote groepen burgers 'toch wel erg' zijn, zegt niet veel. Dit blijkt wanneer we de gevolgen van deze criminaliteit vergelijken met de schade en het leed ontstaan door ongelukken in het verkeer of thuis of met ziekten. Criminaliteit blijkt veel moeilijker te accepteren voor burgers of overheid. Criminaliteitsslachtoffers zijn in tegenstelling tot verkeersslachtoffers niet 'all in the game'.

Een gemeenschappelijk element van deze delictvormen is dat weliswaar iedere overtreding op zichzelf niet bijzonder ernstig is, maar het zijn wel (bijna) alle intentionele delicten, d.w.z. dat een overtreding door de dader opzettelijk (bewust, willens en

wetens) gericht is tegen iemand's lijf of goed dan wel het eigendom van de overheid. Hiermee heeft criminaliteit "a quality of aggression, generative of fear, which disease lacks."<sup>1</sup>

Niet alleen door hun massaliteit hebben alle genoemde delictvormen een hoge graad van 'zichtbaarheid'; ze spelen zich af in het openbaar. Voetbalvandalisme ziet men op de televisie, fietsendiefstal ervaart men aan den lijve, fraude in het openbaar vervoer wordt openlijk gepleegd. In de ogen van het publiek en van de overheid lijkt het erop alsof een groeiend aantal potentiële en actuele daders het lijf en goed van de medeburger of de eigendommen van de overheid niet meer respecteren noch de regels van de rechtsorde (of van de moraal of zelfs van een minimale ethiek). Het is de vraag of deze indruk van gedaalde morele standaard een verklaring oplevert voor de stijging in criminaliteitscijfers van de genoemde delicten of dat deze in een heel andere richting gezocht moet worden, bijvoorbeeld in de toegenomen gelegenheid om misdrijven te plegen.

De WRR-studie richt zich op normsferen die de genoemde delicten omvat al is zij niet speciaal gericht op voetbalvandalisme. Daarentegen betreft zij naast fraude bij het openbaar vervoer ook fraude in het algemeen (o.a. belastingfraude) en milieu-misdrijven. Het zijn uitbreidingen in die zin dat het minder 'zichtbare' delicten betreft dan de andere en dat zo tevens meer aandacht komt voor illegale vermogensverwerving ten koste van de publieke sector.

Om een indruk te geven van de omvang van deze misdrijven is het goed enige officiële cijfers weer te geven.

---

<sup>1</sup> Morris and Hawkins (1970) 'The honest politician's guide to crime control'.



Tabel 1.1. Absolute aantallen van verschillende delicten in 1986 die ter kennis zijn gekomen van de politie		
Misdrijf	aantal	% v.h. totaal aan misdrijven WvS
bedreiging	4.120	0,5
mishandeling	17.128	2
sexuele misdrijven waaronder aanranding en verkrachting	8.718	1
tegen het leven	1.886	0
vernietiging (vandalisme)	103.678	10
tegen openbare orde en gezag	7.648	1
diefstal		
- eenvoudige diefstal, incl. zakkenrollerij en winkeldiefstal	364.987	37
- diefstal d.m.v. braak	403.332	40
- gekwalificeerde dief- stal excl. diefstal d.m.v. braak	52.400	5,3
overige misdrijven WvS	36.925	4
Totaal WvS	996.711	100
Ter vergelijking zij nog vermeld: totaal Wegenverkeerswet, waaronder vallen door- rijden na ongeval en rijden onder invloed		
	75.389	
fraude (belasting, subsi- dies, sociale wetgeving)		
	8.730	

Bron: CBS, Maandstatistiek Rechtsbescherming en Veiligheid, 87/6.

Dit zijn cijfers van criminele handelingen die in processen verbaal geregistreerd zijn. Om een beeld te krijgen van alle criminele gedragingen of ze nu door de politie zijn geregistreerd of niet is het beter af te gaan op bevolkingsonderzoek. Hierbij bedenke men, dat 1% slachtofferschap voor een bepaald delict in de steekproef neer zou komen op ruim 100.000 personen voor de totale bevolking.

Tabel 1.2. Aantallen slachtoffers ( 14 jaar en ouder) van verschillende delicten in 1986	
Misdrijf	% v.h. totaal van de bevolking ouder dan 14 jaar
bedreigingen	
- op straat	2,3
- binnenshuis	2,2
handtastelijkheden met sexuele bedoelingen	
- op straat	0,7
- binnenshuis	1,7
exhibitionisme	1,7
beschadiging van auto	8,7
overige vernielingen	6,0
diefstal:	
- fietsdiefstal	6,3
- bromfietsdiefstal	0,5
- autodiefstal	0,4
- diefstal vanaf auto	3,8
- diefstal uit auto	3,5
- diefstal van portemonnaie	2,1
inbraak	2,7
overige diefstal	5,3
doorrijden na aanrijding	1,9

Bron: CBS, Maandstatistieken Rechtsbescherming en Veiligheid

De verhouding tussen geregistreeerde misdaad volgens politiestatistieken en ongeregistreeerde misdaad uit de slachtoffersenquetes varieert per delictcategorie. De getallen zijn moeilijk met elkaar te vergelijken,<sup>2</sup> maar we kunnen er rustig van uitgaan dat de 'werkelijke' criminaliteitscijfers enkele malen groter zijn dan de cijfers van de politieregistraties. De minder ernstige delicten maken qua **omvang-frequentie** ruim 80 % van alle geregistreeerde delicten uit. Het **tijdsbeslag** dat deze delicten op strafrechtsfunctionarissen als de politie opleveren is wat minder omdat er gemiddeld minder tijd uitgetrokken wordt voor het 'processen' van deze delicten vergeleken met ernstiger delicten als moord of handel in hard drugs.

<sup>2</sup> Vgl. bijv. Van Tulder, 1985, blz. 68 en verder.

Tabel 1.3. Standaardtijden voor het behandelen van gebeurtenissen door de politie (per inputcategorie in aantal minuten).

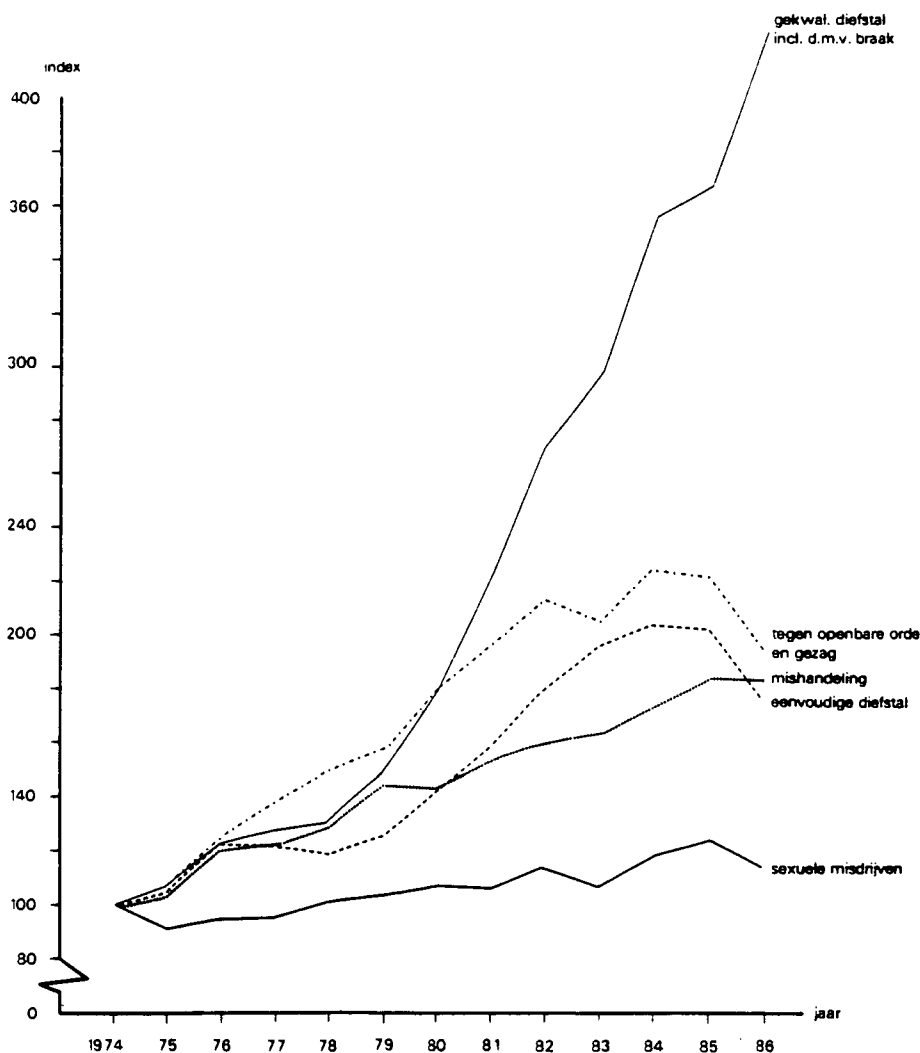
CATEGORIE	PER VRAAG BESTEDE TIJD IN MINUTEN (GEMIDDELD)
<b>VERKEERSCRIMINALITEIT</b>	
01 Ernstige verkeersongevallen	163
02 Overige verkeersongevallen	76
03 Alcohol in verkeer	124
04 Overige misdrijven en overtredingen	33
05 Overige verkeerszaken	67
<b>CRIMINALITEIT</b>	
06 Inbraken	153
07 Diefstal vanaf/uit motorvoertuigen	63
08 Diefstal van motorvoertuigen	88
09 Winkeldiefstal	140
10 Bromfietsdiefstal	36
11 Overige massacriminaliteit	70
13 Andere vermogenscriminaliteit	106
14 Gewelddcriminaliteit	294
15 Fraudevormen	-
16 Zedendelicten	241
17 Andere criminaliteit	202
19 Drugscriminaliteit	465
20 (Vuur-)wapencriminaliteit	165
21 Overige criminele aangelegenheden	46

Bron: Interimrapportage PKP-onderzoek (Project Kwantificering Politiewerk); mei 1988. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie.

We zien dat aan delicten die onder veel voorkomende criminaliteit vallen door de politie gemiddeld zo'n uur besteed wordt, met als uitschieter naar boven inbraken en winkeldiefstallen waar gemiddeld ruim twee uur in gaat zitten. De wat zwaardere vormen van criminaliteit lopen op tot vier uur of meer. Voor fraudezaken is geen gemiddelde gegeven, omdat de spreiding hier enorm groot is. Een enkele fraudezaak is in twee uur afgehandeld maar andere zijn na 100 uur nog steeds niet afgewikkeld (vgl. de grote bank-fraudes waar maanden werk in gaat zitten).

De ontwikkelingen van de afgelopen 13 jaar vertonen het volgende beeld.

**Tabel 1.4 Ontwikkeling van enkele categorieën ter kennis van rijks- en gemeentepolitie gekomen misdrijven Wetboek van Strafrecht (1974=100)**



Bron: Jaarverslag Openbaar Ministerie, 1986, blz. 55

Hoewel de cijfers aan allerlei onbetrouwbaarheden mank gaan, is de grote lijn dat alle genoemde categorieën gedurende de bekeken periode een substantiële stijging te zien geven. Dit vraagt om een verklaring.

### 1.3. Verklaringen van criminaliteitsvormen

Er zijn verschillende redenen aan te geven waarom een verklaring van een verschijnsel als dat van de stijging van de criminaliteit moeilijkheden zal opleveren. Ik noem de voornaamste.

In de eerste plaats is het reëel om te verwachten dat het te verklaren verschijnsel 'criminaliteit' een gebrek aan homogeniteit zal vertonen. Zoals gezegd is er niet alleen sprake van verschillende delictvormen, maar zelfs binnen een delictcategorie kunnen zeer heterogene gedragingen voorkomen. Voorzover heterogeniteit voorkomt, is er dus niet één fenomeen dat verklaard dient te worden, maar verschillende.

Alsof deze proliferatie niet genoeg is, is vaak ook nog onduidelijk wat verklaard moet worden: stijging van een specifieke criminaliteitsvorm lijkt eenduidig genoeg, maar gaat het om een absolute stijging, een stijging vergeleken met buurlanden, stijging ten aanzien van een bepaalde periode, of --nog genuanceerder-- om een stijging die verder gaat dan op grond van bepaalde ontwikkelingen te verwachten was.

Wanneer een vraagstelling geëxpliciteerd is, blijkt al snel welke veronderstellingen bij de vraagsteller een (verborgen) rol spelen. Zo kan men de overtuiging zijn toegedaan dat er constant criminaliteit hoort te zijn; dat de jaren 50 en 60 normatief zijn qua criminaliteitspeil; of dat stijgende criminaliteit z'n eigen tegenkrachten zal oproepen.

Naast een veelheid van te verklaren fenomenen en een veelheid te bekijken gezichtspunten moet men tevens rekening houden met een veelheid potentiële determinanten. Er zijn ten aanzien van criminaliteitsvormen allerlei biologische, psychologische, economische, sociale, maatschappelijke en situationele factoren relevant. Tevens zijn er factoren die bepaald zijn door strafrechtelijke maatregelen zelf. Men denke hierbij aan de voornaamste spelers die van overheidswege de criminaliteit bestrijden: de wetgever, de ministeries, de rechterlijke macht, OM en politie. Maar ook van de richting van maatschappelijke factoren kunnen we

ons makkelijk voorstellen dat ze criminaliteit positief of negatief kunnen beïnvloeden. Het effect van al deze officiële instanties staat niet bij voorbaat vast. Zo heeft het 'droogleggen' van Amerika in het kader van de drankbestrijding de georganiseerde criminaliteit enorm in de hand gewerkt. En van de politie is wel beweerd dat zij geen effect heeft op de omvang van de criminaliteit.<sup>3</sup>

Hoe dan ook, al deze mogelijke determinanten kunnen hun eigen effect sorteren en zij kunnen een gezamenlijk effect sorteren doordat zij samenwerken, elkaar tegenwerken, interacteren of opheffen.

Dit soort problemen zijn niet specifiek voor criminele verklaringen. Dezelfde moeilijkheden zouden zich voordoen wanneer men zou proberen de toename in sportbeoefening te verklaren. Het zou dan al vrij spoedig blijken dat er vele sporten zijn die door verschillende groepen mensen worden beoefend om vele sterk uiteenlopende redenen. Zo hebben hele groepen mensen zich tot het sportvissen of het golven gewend vanwege de rust, terwijl anderen zich tot georganiseerd voetballen hebben laten verleiden vanwege de drukte en gezelligheid die ermee verbonden is. De ene tak van sport stijgt sterk, de ander is al jaren stabiel. Er zijn mensen die slechts sporadisch sport beoefenen, professionals hebben er daarentegen hun dagelijks beroep van gemaakt. Kortom, er is niet één verklaring van de stijging van het totaal aantal gevallen van sportbeoefening.

Het moge na voorafgane opsomming van moeilijkheden merkwaardig klinken, maar het probleem zit hem niet in het geven van verklaringen. Een verklaring voorstellen kan namelijk iedereen, of hij nou Jan met de Pet is of de Minister-President. En iedereen geeft ook bij tijd en wijle onbekommerd zijn mening over kwesties als 'hoe het nu toch allemaal zo ver met de criminaliteit in Nederland heeft kunnen komen'. Het probleem schuilt veeleer in het evalueren van verklaringen; is een voorgestelde verklaring ook

---

<sup>3</sup> Zie Fijnout e.a., Politie misdaadbestrijding, WODC 1985. Tegen dit standpunt Straver, 1985.

juist dan wel op zijn minst plausibel. En ook al kan van verschillende factoren gezegd worden dat zij inderdaad invloed hebben, welk gewicht moet aan elk van deze worden toegekend?

Met een locale evaluatie, zeg van het effect van politiecontrole in Enschede op hard rijden gedurende de maand mei in 1983, zijn nog geen algemene verbanden gegeven over preventieve effecten van politie-optreden ten aanzien van verkeerscriminaliteit.

#### 1.4. Vervolg van de studie

In de opzet van deze studie is, zoveel mogelijk als in het korte tijdsbestek mogelijk was geprobeerd met de genoemde moeilijkheden rekening te houden. Zo wordt in hoofdstuk 2 een analyse gegeven van de meest recente algemene beschouwingen over de criminaliteitsproblematiek, vervat in de rapporten van de Commissie Kleine Criminaliteit, (rapporten in 1984 en 1986). Tevens ga ik --zij het minder in detail-- in op het beleidsstuk Samenleving en Criminaliteit van het Ministerie van Justitie (1986).

Behandeling van deze stukken gebeurt niet zozeer omdat ze veel invloed gehad hebben en de komende jaren nog zullen hebben op het (overheids)denken en handelen inzake criminaliteit maar om andere redenen. Studies als die welke verricht zijn binnen het kader van de Commissie Kleine Criminaliteit bevatten allerlei kennis en hypothesen. Er wordt een veelheid aan mogelijke factoren behandeld die verondersteld worden ingewerkt te hebben op criminaliteit in het algemeen of op specifieke delictvormen. Het is van belang om de kennis, de systematiek en de vooronderstellingen die in deze studies vervat zijn te expliciteren.

Een andere overweging is dat deze beleidsstukken de achtergrond vormen waartegen politici, wetenschappers en personen uit justitiëel-ambtelijke kringen verklaringen en aanbevelingen zullen beoordelen. Hieropvolgende studies op dit gebied of die nu de gemaakte analyses onderschrijven dan wel op hoofd- of deelpunten een andere opvatting voorstaan, doen er goed aan om aan te geven waar zij afwijken, op welke punten zij aan de analyses willen toe- of afdoen.

De rapporten zullen kritisch worden beoordeeld. Hoewel de analyses een veelheid aan praktische en wetenschappelijke inzicht-

ten incorporeren, vertonen ze ook onvolkomenheden. Er zitten inconsistenties tussen analyses en aanbevelingen, verwarringen tussen hypothesen en feiten dan wel tussen wetenschappelijke meningen en persoonlijk-politieke voorkeuren.

Om het beeld te complementeren worden tevens de wetenschappelijke reacties op het rapport op hun merites beoordeeld evenals enige relevante bevindingen van onderzoek en theorievorming gerapporteerd in de wetenschappelijke literatuur.

Behalve als doel op zich dient hoofdstuk 2 om greep te krijgen op de veelheid aan mogelijke determinanten van criminaliteit via het ordenen van die determinanten in categorieën. Er zal ook een poging worden gedaan een indruk te krijgen van de homogeniteit of heterogeniteit van het verschijnsel van de gestegen criminaliteit.

Hoofdstuk 3 is een methodologisch georiënteerd hoofdstuk waarin de overgang wordt gemaakt tussen de algemene analyses van hoofdstuk 2 en de specifieke analyses van hoofdstukken 4 en 5. Het bespreekt de mogelijkheden en moeilijkheden om een bepaalde categorie van factoren, bijvoorbeeld de situationele, als verklarende variabelen op te voeren. Naast methodologische opmerkingen bevat hoofdstuk 3 enige inhoudelijke hypothesen over de samenhang en het relatief gewicht van de verschillende criminaliteitscategorieën.

Hierna volgen twee meer gerichte en inhoudelijke deelstudies. Het systematische gedeelte (de hoofdstukken 4 en 5) gaat dieper in op twee (van de vijf à zes te onderscheiden) klassen van variabelen die van belang lijken: de factoren die vallen onder 'situationele' determinanten en factoren die verbonden zijn met regels of regelgeving. De nadruk ligt hier dus sterk op een bepaalde klasse van verklarende variabelen.

Het specifieke gedeelte 'agressie tegen personen', (hoofdstuk 6) daarentegen concentreert zich op één van de te verklaren fenomenen. Hoewel op elk van de verschillende verklaringsperspectieven wordt ingegaan, is het meer descriptief en inventariserend dan de andere hoofdstukken.

Hoofdstuk 7 geeft naast een samenvatting van de voornaamste bevindingen enige kritische en constructieve beleidsoverwegingen die door de voorafgaande hoofdstukken geïmpliceerd zijn.



DEEL I      ALGEMEEN GEDEELTE: BEELD VAN HET BELEID

2. analyses in beleidsstukken .....	19
1. de tussenbalans van 1984: het interimrapport van de Cie.	
Kleine Criminaliteit .....	19
1. oorzakenanalyse .....	19
2. aanbevelingen .....	23
3. tussentijds kommentaar .....	25
4. eenheid en verscheidenheid in criminaliteit .....	27
1. causale hypothesen in het hoofd rapport per delictsvorm .....	27
2. overzicht van profielschetsen van specifieke delict(groep)en .	29
5. wetenschappelijke reacties .....	38
2. beleidsnota samenleving en criminaliteit (1985) .....	40
1. inhoud .....	40
2. reacties van wetenschappers .....	42
3. kommentaar .....	44
3. eindrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (1985) .....	46
4. conclusies Cie. Kleine Criminaliteit (1984 en 1986) en SEC (1985) ..	49
5. voortgangsverslagen SEC (1986 en 1987) en het actieplan veel voorkomende criminaliteit (1987) .....	51
3. verklaren en criminaliteit .....	55
1. klassen van determinanten .....	55
2. principes van verklaren .....	58
1. normatief-juridisch verklaren .....	58
2. wetenschappelijk verklaren .....	60
3. werkhypothesen .....	64
1. delictspecifieke hypothesen .....	64
2. wisselwerkingen tussen crimogene factoren .....	66

## 2. ANALYSES IN BELEIDSSTUKKEN

Vooral de laatste jaren zijn er ten aanzien van criminaliteitsproblemen verschillende analyses uitgevoerd binnen politieke en ambtelijke commissies. Hieronder worden de voornaamste rapporten opgesomd die hieruit voortgekomen zijn.

### Algemene (overheids)stukken:

- Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit: december 1984
- Beleidsnota Samenleving en Criminaliteit: mei 1985
- Eindrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit: juni 1986
- Samenleving en Criminaliteit: voortgangsrapportages: mei 1986 en september 1987

Het aantal meer specifieke stukken is natuurlijk aanzienlijk groter wanneer we ook de rapporten met betrekking tot het functioneren van de politie, het OM of de rechterlijke macht in aanmerking nemen. Gelet op de concentratie in latere delen van deze studie noem ik met betrekking tot regels-regelgeving hier slechts:

- Eindbericht van de Commissie Deregulering van overheidsregelingen: maart 1984

Met betrekking tot situationele factoren valt, vooruitlopend op hoofdstuk 4, te noemen:

- Rijksplanologische Dienst "Maakt de gelegenheid de dader" (een verkennende studie over de kwaliteit van de openbare ruimten in de stad en sociale veiligheid), Ministerie van VROM, november 1985
- Brief van de Minister van VROM van 27 november 1985: Sociale veiligheid en de kwaliteit van de openbare ruimten in de stad. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19321, nr. 1.)
- Stedebouw met het oog op sociale veiligheid, Ministerie van VROM, 1986.

In dit hoofdstuk bespreek ik de algemene stukken. Op de specifieke stukken wordt in latere hoofdstukken teruggekomen.

### 2.1. Het Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit: de tussenbalans van 1984

#### 2.1.1. Oorzakenanalyse

In het Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit

(ICK) worden op een aantal plaatsen causale analyses (verklaringen) gegeven voor de gestegen criminaliteit.

In het 'woord vooraf' geeft de Commissie een samenvatting van de factoren die verantwoordelijk worden gehouden voor de stijging van de kleine criminaliteit. Deze factoren worden in latere hoofdstukken toegelicht en uitgewerkt. Ik zal ze hier met steekwoorden aangeven binnen bepaalde categorieën van mogelijke determinanten. In principe betreft het voor de hand liggende categorieën die aansluiten bij de indelingen die gebruikt worden in het rapport ICK of die gehanteerd worden in de benadering van de WRR. Het is de opzet dat een dergelijke klassificatie het inzicht in de aard van de betrokken factor verhoogd alswel het overzicht van de verschillende verklarende factoren vergroot. Tevens moet een dergelijke inventarisatie leiden tot een totaaloverzicht van mogelijke determinanten van specifieke delictvormen. In eerste instantie gaat het om een reconstructie die zo precies mogelijk een weergave moet vormen van de betreffende analyse. Daarom zijn per categorie de citaten opgenomen die van toepassing zijn. Na de reconstructies volgt enig commentaar.

#### A. regelgeving-formele handhaving

- **disproportionaliteit:** "verdichting van regelgeving (...) niet gepaard (...) gegaan met een uitbreiding van praktische mogelijkheden om het toezicht op de naleving van al die regels ten minste op hetzelfde nivo te handhaven." (ICK, lbe) <sup>1</sup>

#### B. maatschappelijke achtergronden

- **cultuur en normen:** een "pluriforme, rijk geschakeerde samenleving" (...) maar met "onzekerheid omtrent de na te leven normen." (ICK, lbo;be)
- **welvaart en werkloosheid:** gestegen "economische welvaart en de sociale voorzieningen" maar met "maatschappelijke groeperingen (...), die wederom de last van de economische crisis en van de werkloosheid moeten voelen". (ICK, lbom)
- **maatschappelijke ontwikkelingen en anonimiteit:** "toename van grootschaligheid en anonimiteit (...). In anonieme contacten

---

<sup>1</sup> De bron van citaten is aangegeven tussen haakjes. ICK staat voor Interimrapport Commissie Kleine criminaliteit. Naast het bladzijdenummer is tevens de positie op de betreffende bladzijde van de bron vermeld; bo = bovenaan de blz., m = midden op de bladzijde, be = beneden aan de bladzijde.

denkt menigeen zich andere dingen te kunnen veroorloven dan in persoonlijke." (ICK, 2bo)

In de latere hoofdstukken van het rapport zijn de causale hypothesen uitvoeriger weergegeven. Vooral in hoofdstuk 5. van ICK wordt een overzicht gegeven van de causale factoren die de commissie van belang acht (pp. 23-39).

De hoofdlijnen en rechtvaardiging van de aanbevelingen worden gegeven in hoofdstuk 6. ('conclusies'; pp. 40-44), terwijl de aanbevelingen nog eens overzichtelijk puntsgewijs worden opgesomd in hoofdstuk 8 (pp. 52-56). Bij het maken van de analyses en de aanbevelingen steunt de commissie op de analyses van de subcommissies 'gevoelens van onveiligheid' (bijlage VI; pp. 134-151) en 'sociale controle' (bijlage VII; pp. 152-166) en op de zeven profielen van specifieke delicten (bijl. IV, pp. 69-102). Zoals aangegeven kunnen gesuggereerde oorzaken soms in meer dan één categorie geplaatst worden of oefenen hun invloed uit via een andere categorie. Ter wille van de overzichtelijkheid worden dezelfde of verwante categorieën met dezelfde hoofdletters aangeduid.

### **B1. Maatschappelijke achtergronden**

#### **a. via relationeel toezicht:**

- "Enkele ontwikkelingslijnen (...) verstedelijking (...) scheiding tussen wonen, werken, winkelen en recreëren (...) schaalvergrotingen (...) (passieve) sportrecreatie commerciëler (...) [waardoor] de mogelijkheden tot relationeel toezicht sterk zijn teruggelopen". (ICK, 29bom)
- "De uitholling van deze verbanden [gezin, familie, kerkgenootschappen] heeft ongetwijfeld geleid tot een verdere inperking van het relatiegebonden toezicht op jongeren." (ICK, 29m)
- "In samenhang met de eerstgenoemde economische en maatschappelijke ontwikkelingen is het overheersende normstelsel gaandeweg van karakter veranderd (...) minder hiërarchisch (...) en pluriformer (...) relatiegebonden toezicht minder vanzelfsprekend geaccepteerd, tot conflicten leidt en dus grotere inspanningen vergt." (ICK, 29be-30bo)

#### **b. demografisch-persoonlijke achtergrond:**

- leeftijd: "het aandeel van de jongeren in de bevolking in de jaren zestig en zeventig is ongekend hoog geweest." (ICK, 30m)

### **B2. Maatschappelijk-persoonlijke achtergronden**

- drugs: "het plegen van diefstallen en inbraken gaat vaak samen met verslaving aan drugs", "drugsgebruik en de criminaliteit zijn beide uitingen van een onaangepaste levenswijze" "drugsverslaving ongetwijfeld een van de causale factoren achter de explosieve toename van diefstallen uit auto's e.d. in de grote steden." (ICK, 24bo)
- alcohol: "Een andere duwende factor achter kleine criminaliteit is alcoholmisbruik", "(de mogelijkheid dat) het bovenmatig gebruik van alcohol en het plegen van delicten beide uitingen zijn van een zwak-sociale persoonlijkheid of subcultuur", "(aannemelijk dat) de toename van het alcoholgebruik onder jongeren sinds 1965 heeft bijgedragen aan de stijging van vandalisme, vechtpartijen en gelegenheidsinbraken gedurende het weekeinde." (ICK, 25bo)
- werkloosheid samen met verleidingssituatie en ervaren onrechtvaardigheid van regelgeving: "Een derde factor (...) is werkloosheid", "(denkbaar dat) sommige werklozen het contrast tussen hun minimale financiële mogelijkheden en het ostentatieve aanbod van consumptieve goederen in winkelcentra e.d. als uiterst pijnlijk en onbillijk ervaren en dat dit sommigen tot het plegen van diefstallen aanzet."
- werkloosheid via gelegenheid: "Deze levenswijze [d.w.z. veel jongere werklozen brengen het grootste deel van hun tijd buitenshuis in openbare gelegenheden door] brengt met zich mee dat zij veel meer in de gelegenheid zijn om delicten als winkeldiefstal e.d. te plegen dan jongeren die door de week op hun werk zijn." (ICK, 25mbe)

#### D. Sociale (handhavings)situaties

##### als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen:

- Door deze ontwikkelingen [verstedelijking, scheiding van wonen, werken, winkelen en recreëren, en anonieme sportrecreatie] zijn de mogelijkheden van relationeel toezicht sterk teruggelopen. (ICK, 29bom)
- De uitholling van deze verbanden (gezin, familie en kerkgenootschap) heeft ongetwijfeld geleid tot een verdere inperking van het relatiegebonden toezicht op jongeren. (ICK, 29m)

##### via gelegenheid:

- Het relatiegebonden toezicht op scholieren gedurende de uitgaansavonden is hierdoor (toegenomen welvaart, vercommercialiseerd uitgaanspatroon) sterk verminderd. (ICK, 29be)
- Rechtstreekse werking op de kleine criminaliteit heeft verder de uitholling of de verdwijning van het toezicht op leerlingen tijdens ochtend- of middagpauzes gehad. (ICK, 30bom)

##### samen met verleidingssituatie:

- (Vooral de combinatie van) de aanwezigheid van grote hoeveelheden kostbare en diefstalgevoelige goederen, zoals auto's, fietsen, bromfietsen en electronica (en de afwezigheid van een adequate sociale bewaking ervan), werkt het plegen van delicten door jeugdige gelegenheidsdieven in de hand. (voorbeeld: warenhuizen, hoogbouw) (ICK, 26 mbe)

##### samen met normen:

- Normen zijn minder vanzelfsprekend, dwingend. (ICK, 29be)

Toezicht wordt minder vanzelfsprekend geaccepteerd, leidt tot conflicten en vergt dus grotere inspanning. (ICK, 30bo)

voorafgaand aan delict: algemeen

- Het onpersoonlijke functiegebonden toezicht op jongeren is sinds 1960 ernstig verzwakt (voorbeelden: zelfbedieningswinkels en warenhuizen, openbaar vervoer). (ICK, 31)

tijdens en na delict: sociale handhavingssituatie

- Slechts weinig omstanders reageren wanneer zij voor hun neus een delict zien plegen. (ICK, 26be) (Voorbeeld: fietsdiefstal)

#### E. Situatie-gelegenheid

mogelijkheid qua tijd: "Deze levenswijze [d.w.z. veel jongere werklozen brengen het grootste deel van hun tijd buitenshuis in openbare gelegenheden door] brengt met zich mee dat zij veel meer in de gelegenheid zijn om delicten als winkeldiefstal e.d. te plegen dan jongeren die door de week op hun werk zijn." (ICK, 25mbe)

aantal objecten: [...] sommige vormen van criminaliteit ontstaan door het simpele feit dat de gelegenheid ertoe op grote schaal wordt geboden. Niet de armoede of een persoonlijkheidsdefect maar de gelegenheid maakt de dief. [...] Er bestaat een samenhang tussen de hoeveelheid diefstalgevoelige goederen die in omloop zijn en het niveau van de criminaliteit. [voorbeelden: diefstal van fietsen, melkflessen op de stoep, joyrijden in auto's] (ICK, 26bo)

#### 2.1.2. Aanbevelingen

De suggesties ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit zijn in algemene-beschouwende zin te vinden in hoofdstuk 6 'conclusies' en puntsgewijs terug te vinden in hoofdstuk 8 'aanbevelingen'. Hieronder worden de aanbevelingen in dezelfde categorieën als de oorzaken gesystematiseerd. Daarna volgen enige punten van commentaar, o.a. naar aanleiding van een vergelijking van de aanbevelingen met de oorzakenanalyse.

#### D. sociale (handhavings)situaties

- Verbeter bij verschillende organisaties (scholen, clubs, bedrijven) het functionele toezicht via stimulering/druk van de betreffende ministeries. (ICK, 52,53, aanbevelingen 1-5,8)
- Stimuleer door het geven van subsidie (uit een experimentenpot) geïntegreerde actieprogramma's die gericht zijn op het inschakelen van buurtcomite's. (ICK, 54, aanbev. 14a)
- Stimuleer door het geven van subsidie (uit een experimentenpot) geïntegreerde actieprogramma's die gericht zijn op het inschakelen van conciërges in flatgebouwen. (ICK, 54, aanbev. 14b)
- Stimuleer door het geven van subsidie (uit een experimentenpot) geïntegreerde actieprogramma's die gericht zijn op een versterking van de binding van zwakke leerlingen aan hun scholen o.a. door hen meer te betrekken bij bijzondere activiteiten buiten

de lessen. (ICK, 54, aanbev. 14c)

### E. situatie-gelegenheid

#### aard objecten:

- De vervanging van breekbare materialen door meer vandalismebestendige is op veel terreinen zeer effectief gebleken. (ICK, 27b)

#### fysieke situatie:

- Het ontwikkelen van adviesnormen voor de technische beveiliging van woonhuizen en gebouwen tegen kleine criminaliteit. (ICK, 53, aanbeveling 6)
- Bij het opstellen van streekplannen, bestemmingsplannen, bouwverordeningen e.d. dient steeds het advies te worden ingewonnen over de criminaliteitsaspecten bij voorbeeld de lokale vertegenwoordigers van de politieke organisatie Voorkoming Misdrijven. (ICK, 53, aanbev. 6)
- Stimuleer door het geven van subsidie (uit een experimentenpot) geïntegreerde actieprogramma's die gericht zijn op een sneller herstel van vernielde of bekladde objecten, een snellere afbraak van onbewoonbaar verklaarde huizen en verlaten bedrijfsruimten en het schoonmaken, -houden en opknappen van verloederde stadsdelen in samenwerking met de bewoners. (ICK, 54, aanbev. 14b)
- In het ruimtelijk ordeningsbeleid krijgt het voorkomen en bestrijden van onveiligheid en vandalisme grote nadruk. Het maken van concrete plannen geschiedt door andere overheden dan de landelijke. (PvdA, 333)

#### fysieke situatie samen met sociale handhavingsaspecten:

- Bevorder de exploitatie van bewaakte fietsenstallingen. (ICK, 53, aanbev. 7)

### A2. formele handhavingssituatie

- Met het oog op de noodzakelijke snelheid en consequentheid van de sanctionering zullen wegen moeten worden gevonden om met name het politieke optreden te versnellen en frequenter en adequater te doen zijn. (ICK, 42be)
- Van groot belang acht de Commissie de invoering van de transactiemogelijkheid voor misdrijven in 1983. [...] Een deel van de beleidssepots dient te worden vervangen door transactieaanboden. [...] Om het percentage beleidssepots voor de onderhavige delicttypen [eenvoudige diefstal, vernieling en eenvoudige mishandeling] blijvend omlaag te brengen, dient het verbaliseringsbeleid in deze van de politie te worden gefixeerd. Van belang is ook een snelle vervolging en adequate executie van de geldboete. Hiervoor zal onder meer afzonderlijke celruimte dienen te worden gereserveerd of gecreëerd. (ICK, 43)
- De schadevergoedingsverplichting dient vaker te worden toegepast als voorwaarde bij transactie of sepot; alternatieve sancties moeten worden verruimd zowel in de politiefase als in de justitiefase. (ICK, 43mbe)
- Burgers die aangifte doen van een delict (vermoed of zelf overkomen) dienen op een attente manier te worden bejegend. (ICK, 54, aanbev. 15)

- Bij de executie van geldboetes dienen de bestaande verhaal-mogelijkheden op grotere schaal te worden benut. (ICK, 54m, aanbev. 16)
- Voor de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis dient voldoende celruimte te zijn (ICK, 54m, aanbev. 16)
- Heling dient strenger en effectiever te worden bestreden. (ICK, P54be, aanbev. 18)

Een aantal voorstellen laten zich niet in een van de categorieën klassificeren. Ze hebben gemeenschappelijk dat ze gericht zijn op de overheid dan wel op de besluitvorming inzake criminaliteit.

#### O. algemeen: op de overheid/het beslissingsproces gericht

- De door het lokale driehoeksoverleg geïntegreerde actieprogramma's dienen een evenwichtige combinatie te zijn van bestuurlijke, politieke en justitiële maatregelen. (ICK, 53, aanbev. 10-12)
- De Minister van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken moeten een coördinerende rol spelen bij de bestrijding van kleine criminaliteit. (ICK, 56, aanbev. 20)

#### 2.1.3. Tussentijds commentaar

De commissie legt in de oorzaken analyse vooral nadruk op persoonsgebonden toezicht op jeugdigen; vandaar dat ze wel de Commissie van de Sociale Controle genoemd is (vgl. E. Blankenburg. De Commissie van de Sociale Controle, TvS, 1984/4 pp.208-211). Vergeleken met de oorzakenanalyse zijn de aanbevelingen meer dan oorzakenanalyse op fysieke situaties (stedebouwkundige planning; categorie E) en formele handhaving gericht (A2). Dit kan betekenen dat de aanbevelingen causale hypothesen impliceren die men in de oorzakenanalyse vergeten is uit te werken of dat de aanbevelingen factoren noemen die moeten compenseren voor de oorzakelijke factoren.

Ik zal daarom een aantal specifieke hypothesen reconstrueren waarvan het redelijk is aan te nemen dat ze een rol gespeeld hebben.

Met name de aanbevelingen over de besluitvorming bij de overheid aangaande criminaliteit vloeien niet voort uit de oorzakenanalyse. Voorzover er causale gedachten achter schuilen dan vallen die als volgt te formuleren:



- Het crimineel beleid is te centraal (te uniform-te nationaal) gevoerd.
- Het crimineel beleid heeft zich eenzijdig op handhavingsmiddelen verlaten.

Een tweede te achterhalen hypothese slaat op verschijnselen van geloofwaardigheid en ontmoediging.

Achter een aantal aanbevelingen gaat namelijk het beeld schuil van de brave burger die in de loop der jaren ontmoedigd is geraakt terwijl de potentiële overtreder niet voldoende ontmoedigd is.

- Burgers die aangifte doen van een delict (vermoed of zelf overkomen) dienen op een attente manier te worden bejegend. (ICK, 54, aanbev. 15)
- Bij de executie van geldboetes dienen de bestaande verhaalmogelijkheden op grotere schaal te worden benut. (ICK, 54m, aanbev. 16)
- Voor de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis dient voldoende celruimte te zijn (ICK, 54m, aanbev. 16)
- Het heenzenden (van de wetsovertreder) heeft een averechts effect op de incasso van transacties en geldboetes. (ICK, 43m)

Samengevat verwijzen deze aanbevelingen denk ik naar de volgende hypothese:

- Het crimineel beleid (dan wel het strafrechtelijk systeem) heeft aan geloofwaardigheid ingeboet en is daarom minder effectief.
- De gesuggereerde maatregelen moeten dienen ter bestrijding en voorkoming van ontmoediging bij de burger. Ze moeten vooral voorkomen dat de burger het idee krijgt dat "misdad loont", resp. "ze doen er toch niets aan" ofwel "ze nemen je toch niet serieus".

De klasse van determinanten van de formele handhaving (A2) wordt zo verondersteld van invloed te zijn op twee andere klassen van mogelijk criminogene factoren, die van de persoonlijke motivatie en de sociale controle (D).

#### 2.1.4. Eenheid en verscheidenheid in criminaliteit: specifieke normsferen

Sommige van de hierboven genoemde causale hypothesen en aanbevelingen zijn gericht op bepaalde delictvormen terwijl andere gericht zijn op de stijging of voorkoming van criminaliteit in het algemeen.

Om greep te krijgen op de verschillen en daarmee op de homogeniteit en heterogeniteit van een fenomeen als gestegen criminaliteit, zijn de causale hypothesen nog eens uitgesplitst per delictvorm. Eerst zullen de oorzakelijke suggesties die in het hoofdrapport voorkomen worden weergegeven. Hierna volgt een gestandaardiseerde samenvatting van de suggesties zoals die te vinden zijn in de profielen (bijlage IV, 1-7).

##### 2.1.4.1. Causale hypothesen in het hoofdrapport per delictvorm

De vetgedrukte zinsdelen in de citaten geven voor specifieke delicten mogelijke oorzaken aan en zijn door mij in de zoveel mogelijk letterlijk overgenomen tekst aangebracht. Wanneer een delict nog eens onderverdeeld is, wordt dit met onderstrepingen aangegeven.

##### diefstal:

- (in 1979 in Utrecht) bleek dat van de diefstallen die in dat jaar waren opgelost 63% was gepleegd door als drugsgebruiker bekend staande personen. (ICK, 23be)
- drugsverslaving is ongetwijfeld een van de causale factoren achter de explosieve toename van diefstallen uit auto's e.d. (ICK, 24bom)
- "(denkbaar dat) sommige werklozen het contrast tussen hun minimale financiële mogelijkheden en het ostentatieve aanbod van consumptieve goederen in winkelcentra e.d. als uiterst pijnlijk en onbillijk ervaren en dat dit sommigen tot het plegen van diefstallen aanzet."
- Deze levenswijze [d.w.z. veel jongere werklozen brengen het grootste deel van hun tijd buitenshuis in openbare gelegenheden door] brengt met zich mee dat zij veel meer in de gelegenheid

- zijn om delicten als winkeldiefstal e.d. te plegen dan jongeren die door de week op hun werk zijn." (ICK, 25mbe)
- Er bestaat een samenhang tussen de hoeveelheid diefstalgevoelige goederen die in omloop zijn en het niveau van de criminaliteit [voorbeeld: diefstal van fietsen, van en uit auto's en van electronica]. (ICK, 26bom)
  - Diefstal van auto's, fietsen, bromfietsen en electronica wordt in de hand gewerkt door de afwezigheid van adequate sociale controle. (ICK, 26m)
  - Fietsendiefstallen kunnen zonder noemenswaardig risico op aanhouding door omstanders worden gepleegd. (ICK, 26be-27bo)

#### inbraak:

- (in 1979 in Utrecht) bleek dat van de inbraken die in dat jaar waren opgelost 63% was gepleegd door als **drugsgebruiker** bekend staande personen. (ICK, 23be)
- de commissie acht het aannemelijk dat vooral de toename van het alcoholgebruik onder jongeren sinds 1965 heeft bijgedragen aan de stijging van **gelegenheidsinbraken** gedurende het weekeinde. (ICK, 25bom)

#### vandalisme:

- de commissie acht het aannemelijk dat vooral de toename van het alcoholgebruik onder jongeren sinds 1965 heeft bijgedragen aan de stijging van vandalisme gedurende het weekeinde. (ICK, 25bom)
- de gelegenheidsstructuren voor vandalisme worden deels bepaald door de **beschikbaarheid van vernielbare objecten**. (ICK, 27bo)

#### mishandeling:

- de commissie acht het aannemelijk dat vooral de toename van het alcoholgebruik onder jongeren sinds 1965 heeft bijgedragen aan de stijging van vechtpartijen gedurende het weekeinde. (ICK, 25bom)

Op grond van bovenstaande hypothesen valt een simpel schemaatje op te stellen van de oorzaken per delictvorm.

Tabel 2.1 Overzichtsschema van specifieke delicten en gesuggereerde oorzaken			
soort oorzaak: delictvorm:	B. maatschappelijke of persoonlijke achtergrond	D. sociale hand- havingssituatie	E. situatie/gele- genheid
diefstal	drugsgebruiker, alcohol werkloosheid		aantal diefstal- gevoelige goederen
diefstal van rijwiel		gebrek aan adequate sociale handhaving	aantal rijwielen
diefstal uit auto's winkeldiefstal	drugsverslaafden werkloosheid	afwezigheid adequate sociale bewaking	ostentatieve ten- toonstelling van goederen
diefstal d.m.v. braak	drugsverslaafden, alcohol		
mishandeling(vechtpar- tijzen)	alcohol		
vandalisme	alcohol		

#### 2.1.4.2. Overzicht van profielschetsen van specifieke delict(groep)en

De factoren genoemd in voorgaand overzichtsschema gelden voor specifieke delictgroepen. Het is mogelijk dat bij de profielen van delicten zoals opgenomen in bijlage IV van het Interimrapport meer informatie te vinden is.

Het maken van profielen is een goed idee. In plaats van in het algemeen te praten over criminaliteit en de mogelijke oorzaken ervan brengt men allerlei informatie over een beperkter (en mogelijk homogener) gebied bij elkaar. In eerste instantie doet het er niet zo veel toe of de aangedragen informatie nu wel of niet ausaal met de betreffende criminele gedragingen samenhangen of niet. Ook niet-causale, puur statistische informatie kan zeer verhelderend zijn. Zij biedt in ieder geval de mogelijkheid van verhoogde voorspelbaarheid (identificatie) van situaties waarin eerder tot criminele gedragingen zal worden overgegaan dan in andere.

Ik zal de gestandaardiseerde delictprofielen presenteren zonder

commentaar te geven behoudens een enkele vraag of opmerking in een noot. Wel wordt aan het eind van deze subparagraaf een algemene evaluatie gegeven. Belangrijke informatie die in de profiel-schetsen van het Interimrapport gegeven worden maar die niet in te delen valt, wordt vermeld als 'extra informatie'.

Een dergelijke benadering geeft concreetheid en context aan de overtreding van bepaalde wetsartikelen. Op de hierna volgende bladzijden is geprobeerd de informatie vervat in een profiel samen te vatten in een gestandaardiseerde vorm. Zoals elders sluiten de gebruikte categorieën voor een deel aan bij die gehanteerd in de profielen zelf, voor een deel zijn ze min of meer inductief tot stand gekomen bij bestudering van de profielen.

**PROFIEL 1. BEDREIGINGEN, VECHTPARTIJEN EN ANDER KLEIN GEWELD****1. Persoon daders:**

kenmerken: mannelijk, jongeren

achtergrond: mislukking op school (spijbelen); dader vaak ook slachtoffer

**2. Slachtoffers <sup>a)</sup>:**

persoonskenmerken: jeugdig, mannelijk, hoge opleiding <sup>b)</sup>

homogeniteit: 3 klassen: 1. vreemden (groepsverband)

2. bekenden

3. vrouwelijke (ex)partner (20-50%) <sup>c)</sup>

**3. Fysieke situatie <sup>a)</sup>:**

plaats van delict

- buiten (straat, park): 3%

- binnen (eigen huis, andermans huis, café) 2,4%

kenmerken plaats waarbinnen delict: grote stad, allochtonen, uitgaansgelegenheid

tijd: na zonsondergang (voor straatgeweld; zie slachtoffers klasse 1. en 2.)

**4. Sociale situatie:**

- 75% in groepsverband (zie slachtoffers klasse 1. en 2.)

**5. Sociale handhaving:**

- klein gedeelte gemeld

**6. Fysieke handhaving <sup>a)</sup>:**

- zie slachtoffer vaak dader

**7. Formele handhaving:**

- een derde van alle meldingen leidt tot een proces-verbaal

**Noten:**

- a) Het profiel geeft geen indruk van homogeniteit. Integendeel, gelet op de slachtoffers (2) en de fysieke situatie (3) zijn er duidelijk 2 à 3 verschillende subcategorieën.
- b) Hoe zit dat met hoge opleiding van slachtoffers in verband met wisseling slachtoffer-dader terwijl achtergrond van daders mislukking op school is?
- c) Het is niet duidelijk of de achtergrondfactor bij de daders (1) mislukking op school alleen voor de eerste (twee) klassen van gewelddadig gedragingen (namelijk op straat en tegenover bekenden) geldt of ook de derde klasse, geweld tegenover de vrouwelijke (ex-)partner.
- d) Hoe zit het met de fysieke handhaving voor andere categorieën dan de slachtoffers die tevens daders kunnen zijn. Is bijvoorbeeld vermijdingsgedrag voor oudere vrouwen een vorm van fysieke handhaving?

**PROFIEL 2. FIETSENDIEFSTAL****1. Persoon daders:****kenmerken:**

- mannelijk (95%), jongeren (50% minderjarig)
- dader soms slachtoffer geweest

**motieven:**

- illegale verwerving van inkomsten
- eigen gebruik

**winst-verlies:** er is een markt via heling

**2. Slachtoffers:**

**persoonskenmerken:** iedereen maar met name jongeren (12% van de 15-24 jarigen tegenover 6% voor overigen)

**3. Fysieke situatie:**

**plaats:** woning, pleinen, doorgaande staten en winkelgebieden in binnensteden, rondom NS-stations en bushaltes, bij scholen, bij café's en andere uitgaansgelegenheden als bioscoop en dancing en bij sportterreinen en zwembaden

**4. Sociale situatie:**

- meestal alleen (zoals blijkt uit de methoden op CK, blz. 75)?

**5. Sociale handhaving:**

- diefstal gebeurt vaak op plaatsen waar veel sociale controle is
- weinig politie waarschuwen bij waarnemen van fietsendiefstal; 60% zegt dat ze het zullen doen, maar slechts 3% doet dat ook werkelijk

**6. Fysieke handhavingssituatie:**

- er zijn verbeterde sloten,
- de invoering van registratienummers wordt slecht gebruikt

**7. Formele handhaving:**

- een groot gedeelte gemeld (in 1982 60%)
- daarvan 75% aangifte
- toenemende verwachting dat er weinig aan gedaan kan worden; dit zou tot een vicieuze cirkel (gaan) leiden.

**PROFIEL 3. FRAUDE BIJ HET OPENBAAR VERVOER****1. Persoon daders:****kenmerken:**

- jongere mannen uit alle sociale lagen
- frequentie zeer uiteenlopend van incidenteel, d.w.z. 10-15 x per jaar (55%) tot regelmatig-nooit (23%)

**waarden-norm:** waarschijnlijk is overtreding bij de daders niet zeer moreel beladen;

**motieven:** gewin, gokspel, gevoel van onvrede met de persoonlijke situatie of De Maatschappij.

**2. Slachtoffers:**

- vervoersbedrijf en overheid

**3. Fysieke situatie:**

- standaardsituatie in tram, bus of trein

**4. Sociale situatie:**

- succesvol zwartrijden kan bij anderen tot imitatie leiden "ga ik ook proberen"

**5. Sociale handhavingssituatie:**

- bij andere verkeersdeelnemers wordt overtreding als 'unfair' tegenover de betalers gezien (en niet zozeer als inbreuk op een rechtsgoed)

**6. Fysieke handhavingssituatie:**

- strippenkaart met afstandsgebonden tarief waarbij reiziger in plaats van chauffeur verantwoordelijk is voor het betalen van de rit (een relatief fraudegevoelig systeem)

**7. Formele handhaving:**

- geringe controle.

**Extra informatie:**

- frequentie van fraude neemt toe naarmate controle minder scherp is;
- frequentie van fraude neemt niet af met de hoogte van de sanctie;
- frequentie van fraude neemt toe met de hoogte van het tarief.



**PROFIEL 4. INBRAAK IN WOONHUIZEN****1. Persoon daders:****kenmerken:**

- vooral uit de verpauperde binnensteden (in Amerika en Engeland)
- veel recidivisten (60%)

**subcategorieën:** jonge beginnende inbrekers (die nauwelijks de buurt uitgaan) en oudere, ambitieuze en meer ervaren inbrekers (die nog wel eens een eindje reizen naar rijkere werkterreinen)

**object/winst-verlies:**

- in meer dan 75% van de gevallen meer dan fl. 250,-. In 35% van de gevallen geld of cheques, in 48% dure spullen als sieraden
- er is een makkelijk toegankelijke verkoopmarkt via heling

**2. Slachtoffers-object-plaats:**

**plaats van het delict:** over het algemeen 2 à 3 kilometer van eigen woonplaats

**kenmerken meso:** grote steden, oude binnenstad en rijke buurten nabij binnenstad,

**kenmerken micro:** huizen met voldoende vluchtwegen

**kenmerken bewoners:** bij de laagste inkomensklassen iets meer inbraken 3,3% versus 2% totaal (in 1982, CBS)

**3. Fysieke situatie:**

- zie slachtoffers

**4. Sociale situatie:**

- ?

**5. Sociale handhaving:**

- aangiftebereidheid is hoog

**6. Fysieke handhavingssituatie:**

- verbeterd hang en sluitwerk
- binnendringen gebeurt bijna altijd met (niet meer dan een) schroevendraaier.
- het werken met grafeerpennen werkt niet (experiment Deventer)

**7. Formele handhaving:**

- ophelderingspercentage: 16%.
- strafmaat: 45% van de veroordeelden krijgt onvoorwaardelijke gevangenisstraf (verband met recidivisme van daders).

**PROFIEL 5. VANDALISME****1. Persoon daders:**

achtergrondkenmerken: jongeren, jongens

normen: geringe normbeleving bij jongeren (lage interne drempel!)

object/winst-verlies: ontbreken van geldelijk gewin

motieven: spelvandalisme (verkennen van grenzen), prestigevandalisme, frustratievandalisme, vandalisme uit verveling

**2. Slachtoffers:**

- semi-overheidsorganen (gemeenten, NS, PTT) en publieke bedrijven (vervoersbedrijven)

- particulieren, voor 1/3 vandalisme aan auto.

**3. Fysieke situatie-object**

- aanwezigheid van een vernielbaar-bekladbaar object

**4. Sociale situatie:**

- ?

**5. Sociale handhaving:**

- afwezigheid van sociale controle

**7. Formele handhaving:**

- pakkans: afwezigheid van politiecontrole

- hoge dark number (veel zaken niet gemeld of ontdekt)

- ophelderingspercentage van 16% van de gemelde zaken

- strafpercentage van ongeveer 21% van het aantal opgehelderde gevallen.

**Extra informatie:**

- toename van vandalisme door toename van werkloosheid, verveling (zie onder 1) en het wegvallen van de sociale en functionele controle (5) met name in het verstedelijkte gebied en openbaar vervoer (2 en 3);

- intensieve surveillance (7) kan preventief werken (experiment Osdorp en Hoogeveen);

- environmentalisten stellen dat vandalisme samenhangt met de zichtbaarheid in (3?) en betrokkenheid bij de buurt (1 en 5?).

**PROFIEL 6. WINKELDIEFSTAL****1. Persoon daders:****achtergrondkenmerken:**

- 36% vrouwen, 64% mannen
- daders gelijkmatig over sociale klassen verdeeld
- drugsverslaafden niet onaanzienlijk percentage

**object-winst-verlies:**

- vnl. levensmiddelen, kleding, huishoudelijke artikelen
- waarde gemiddeld fl. 75 (1983); in 50% minder dan fl. 23,- en in 7% meer dan fl. 250,-.
- de gestolen waar wordt eenvoudig- bij vaak vaste helers- verkocht

**motieven:**

- economische motieven
- proletarisch winkelen (als protestmethode tegen maatschappelijke verhoudingen)
- avontuur en spanning (bij jongeren)
- kleptomane

**beleving norm:** stelen uit een warenhuis wordt minder erg gevonden dan stelen van een kruidenier

**2. Slachtoffers:**

- winkels met name warenhuizen
- in bijna alle warenhuizen (94%) is in 1982 winkeldiefstal ontdekt.

**3. Fysieke situatie:**

**tijd:** overgrote deel van het winkelpubliek bestaat uit vrouwen die over tijd beschikken

**gelegenheid:** aantal potentiële gelegenheden: warenhuizen zijn groot en ontvangen veel publiek

**4. Sociale situatie:**

- koper en personeel zijn anoniem

**5. Sociale handhavingssituatie:**

- sterke afname van toezichthoudend personeel
- bij grote warenhuizen wordt in de meeste gevallen aangifte gedaan, bij de overige branches in de detailhandel meestal niet.

**6. Fysieke handhavingssituatie-gelegenheid:**

**object:** het uitnodigend uitstellen van aantrekkelijke waren

**vrijheid:** veel bewegingsvrijheid van het winkelend publiek

**fysieke barriere:** 94,6% van de diefstallen vond plaats in een zelfbedieningssituatie

**7. Formele handhaving**

- objectieve pakkans: ongeveer 4%
- ongeveer 16,5% van de ontdekte winkeldiefstallen wordt door de politie geregistreerd
- strafkans: voor een aantal mensen is de kans niet groot dat de politie zal reageren op winkeldiefstal
- het aantal transacties door het O.M. is sinds 1983 fors geste-

- gen
- de hoogte van het transactiebedrag varieert van de fl. 50,- tot fl. 200,-.

**Extra informatie:**

- subjectieve pakkans: angst om betrappt te worden (en te schande te staan) speelt een heel belangrijke reden (zie 1 winst en verlies);
- strafeffect: als men eenmaal met de politie in aanraking (7) is geweest voor winkeldiefstal vergaat het de lust om het nog een keer te proberen;
- in 80% van de gevallen wordt de aangeboden transactie (7) aanvaard;
- winkeldiefstal is opgekomen bij de opkomst van de warenhuizen in de tweede helft van de vorige eeuw en heeft zich gelijktijdig ontwikkeld met de toenemende grootschaligheid van het winkelbedrijf (2).

**Evaluatie van de profielen**

Het maken van profielen is m.i. een erg goede gedachte. Het is een systematiek die uitnodigt tot precisie en volledigheid. Daarmee kan een dergelijke benadering de aanzet zijn van goede causale analyse en effectieve voorspelling en bestrijding. Bij de manier waarop een en ander in het Interimrapport is uitgevoerd zijn echter ook wat kritische kanttekeningen te plaatsen.

Zo blijkt bij nadere bestudering dat de presentatie wat oppervlakkig is. Ondanks het gebruik van een aantal vaste rubrieken als 'dader', 'slachtoffer' en 'achtergrond' wordt de informatie nogal onsystematisch gepresenteerd. Wat dit betreft geven de reconstructies van de profielen zoals die hier via een zevental categorieën is geschied een geflatteerd beeld van de presentatie in de profielen zelf. Via een dergelijke systematische reconstructie in een aantal categorieën kan men ook zien dat de aangevoerde informatie lang niet altijd de verschillende categorieën dekt; het totaalbeeld is soms hoogst onvolledig.

Een ander bezwaar is dat de kwantitatieve ontwikkeling van de aard en omvang van de delicten over de tijd zelden gegeven wordt. Dit is merkwaardig omdat dergelijke ontwikkelingen toch het te verklaren fenomeen vormen. Wat gegeven wordt is veeleer een soort dwarsdoorsnede in de tijd met allerlei extra informatie over de

ernst en de schadelijkheid van het betreffende delict. Deze (dwars)profielen verschaffen weliswaar veel informatie maar een echt diep inzicht in de delicten geven ze niet. Zo is bijvoorbeeld de homogeniteit of het gebrek aan homogeniteit binnen een klasse van delicten niet goed uitgewerkt. Iets dergelijks zagen we o.a. bij het eerste profiel, bedreigingen.

Ook lijkt mij het maken van profielen niet een doel op zichzelf maar eerder een middel om lacunes op te sporen, verder onderzoek te doen en delicten onderling te vergelijken. Echter, een beetje systematische vergelijking van verschillende delicten heeft niet plaatsgevonden.

Kortom, hoewel het maken van profielen van delicten een veelbelovende benadering is om specifieke criminaliteitsvormen te analyseren, blijft na lezing de algemene indruk dat voor de opstellers van de profielen de nadruk heeft gelegen op het aangeven van de ernst van de delicten, de maatschappelijke schade en de onrustgevoelens bij het publiek. Daarbij worden het perspectief van de daders en de maatschappelijke oorzaken slechts oppervlakkig aangeroerd. Eenzelfde eenzijdigheid zullen we straks signaleren bij de beleidsnota Samenleving en Criminaliteit, dat we in een volgende paragraaf zullen bespreken. Eerst zullen we bekijken hoe men van wetenschappelijke zijde op de analyses in het Interimrapport gereageerd heeft.

#### 2.1.5. Wetenschappelijke reacties

Vanzelfsprekend heeft het Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit reacties ontlokt aan de criminologische gemeenschap in Nederland. Ik ben op een aantal artikelen gestuit, die ik hier kort zal samenvatten en typeren om te bepalen of deze fundamenteel aan de analyses toe- of afdoen.

1. Blankenburg, E. De Commissie van de Sociale Controle, TvC, 1985/4, pp. 208-211
2. Dijk, J.J.M. van, Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische

criminologie, TvC, 1985/5

3. J.P.S. Fiselier. Commissie Roethof speelt in interim-rapport de bal terug. *Delikt & Delinquent* 15 (1985) afl. 5, pp. 402-407
4. Kapteyn, P. Het nieuwe gelijk? Over het oordeel van de Commissie Kleine Criminaliteit, *Tijdschrift voor Criminologie* 1986, 5/6, pp. 247-255
5. Rombouts, R. Vermijdt, bestrijdt de kleine criminaliteit: bedenken bij een rapport, *TvS*, 1985/4, pp. 189-207

ad 1. Blankenburg:

Een vergoelijkende rechtvaardiging van de definitie van de Commissie en van de pragmatische aanbevelingen met een beroep op criminologen zich te bewegen tussen in plaats van op de polen van dienstbare wetenschap en abolitionistische weigering.

ad 2. Van Dijk:

Dit stuk, geschreven door één van de (adviserende) leden van de Commissie Roethof, is niet zozeer een reactie op het rapport, maar veeleer een theoretisch-beleidsmatige rechtvaardiging van de analyses en aanbevelingen waartoe deze Commissie gekomen is. Ook al omdat het een vrij principiële stellingname behelst voor een bepaalde benadering (m.n. de situationele) en tegen andere (m.n. de culturele overdrachtstheorie) wordt het besproken in hoofdstuk 4. waarin de legitimiteit van de situationele benadering bekeken wordt.

ad 3. Fiselier:

Een nuchtere samenvatting met wat kanttekeningen waarvan de belangrijkste is dat gelet op het gebrek aan bereidheid van het bedrijfsleven tot arbeidstijdverkorting er geen (hoge) verwachtingen gesteld kunnen worden aan de aanbeveling van de Commissie om personeel met een partiële toezichthoudende taak aan te stellen.

ad 4. Kapteyn:

Probeert een correctie aan te brengen op de z.i. eenzijdige verklaring van de stijging van de criminaliteit (de sociale controle

is verminderd) door te stellen "de groei van de supermarktstijl geeft aan dat de verleiding of de kans om te stelen is gestegen en dat de sociale controle derhalve niet absoluut maar relatief is verminderd."

Een dergelijke correctie houdt m.i. in dat de verklaring juist niet in de (afname van) sociale controle gezocht dient te worden maar in de toename van de gelegenheid/de te stelen goederen.

Een uitvloeisel van enkele maatschappelijke veranderingen als schaalvergroting en vergrote individualiteit houdt volgens Kapteyn in dat de "eisen van zelfcontrole" gestegen zijn.

ad 5. Rombouts:

Een sterk gekleurde selectieve interpretatie van het rapport met retorische verdachtmaking van oorzakelijke analyses en aanbevelingen; voorts een herhaling van oude oorzakelijkheidshypothesen zoals door werkloosheid en vercommercialiseerde samenleving gefrustreerden die zich verveeld of verbitterd, zonder toekomstperspectief en maatschappelijke participatie uit de maatschappij losmaken, welke analyse zowel plausibel wordt geacht en welk gedrag moreel gerechtvaardigd wordt voorgesteld.

Conclusie:

Gegeven het belang van de onderwerpen en het aantal personen in wetenschap en beleid die bij deze onderwerpen betrokken zijn, valt het mij op dat er zo weinig wetenschappelijke reacties zijn die het rapport kritisch en constructief bespreken of die een aanvulling geven, een bijdrage geput uit eigen en andermans (literatuur) kennis.

## 2.2. De beleidsnota Samenleving en Criminaliteit (1985)

### 2.2.1. Inhoud

De nota Samenleving en Criminaliteit richt zich niet alleen op de kleine criminaliteit maar tevens op de zwaardere vormen van criminaliteit. Hier wordt alleen aandacht besteed aan de punten in de nota die de kleine criminaliteit betreffen.

De nota geeft niet een eigen analyse van de achtergronden en oorzaken van de kleine criminaliteit. In plaats daarvan sluit ze aan bij het rapport van de commissie-Roethof, waarin een

"uitvoerige, en, naar het oordeel van het kabinet, op hoofdpunten zeer overtuigende analyse gegeven [is] van de maatschappelijke factoren die verantwoordelijk lijken voor de groei van de kleine criminaliteit in de achterliggende decennia." (SEC, 22m)

Deze convergentie met de Roethof analyse komt ook tot uiting in de beleidsvoornemens. Samengevat komen die neer op:

1. het verminderen van "de kloof tussen enerzijds het aantal gepleegde misdrijven en het aantal strafrechtelijke correcties anderzijds".
2. "de medeverantwoordelijkheid van de samenleving in al haar geledingen voor de preventie van de kleine criminaliteit dient te worden geactiveerd."
3. "de normbevestigende werking van het optreden van politie en justitie" dient te worden versterkt (o.a. door het uitvoeren van controles). (SEC p. 10bo)

De eerste aanbeveling komt neer op het vergroten van de pakkans en de straffkans en liggen dus in de sfeer van de formele handhaving (categorie A2). Het derde punt sluit hier op aan; het formuleert een hypothese dat reactie op delictueus gedrag door het strafrechtelijk handhavingsapparaat de norm bij burgers en potentiële delinquenten (categorie B) versterkt en daarmee toekomstig delictueus gedrag zal voorkomen. Eigenlijk is dit de kernidee van de generale preventie en het verbindend element van repressie en preventie: preventie door repressie.

Het tweede punt wordt voornamelijk uitgewerkt via de bestuurlijke preventie. Het kabinet onderscheidt hier drie hoofdlijnen:

- a. de ontwikkeling van een bebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van delicten;
- b. het versterken van de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij;
- c. de versterking van het functionele toezicht door conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers e.d. op potentiële wetsovertreders." (SEC, p. 9m)



Punt a. is duidelijk gericht op de fysieke (handhavings)situatie (categorie D) en punt c. op de sociale (handhavings)situatie (categorie E). Ter stimulering van vooral het eerste punt is een fonds in het leven geroepen waaruit veelbelovende projecten gesubsidieerd kunnen worden. Voor het versterken van het functionele toezicht kan mogelijk een beroep worden gedaan op de (in voorbereiding zijnde) Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden (WOAU). De manieren waarop punt b. moet worden gerealiseerd (binding van de jeugd met de maatschappij) zijn niet verder uitgewerkt.

### 2.2.2. Reacties van wetenschappers

Het Tijdschrift voor Criminologie heeft een themanummer aan de nota Samenleving en Criminaliteit gewijd (Tvc, 1986, 5/6). Hoewel het Roethofrapport een wetenschappelijk gezien breder en interessanter stuk is, krijgt de beleidsnota meer aandacht van de criminologisch geïnteresseerden in de academische wereld. Echter, net zomin als het Roethof-rapport krijgt het beleidsplan veel inhoudelijk systematisch-analytische besprekingen of worden de verklarende (achtergrond)analyses aangevuld met wetenschappelijke inzichten. Twee analyses (Mulder en v.d. Bunt) gaan vooral in op de uitvoeringproblemen die ontstaan bij de officiële handhavingsorganen (politie resp. OM). Het gaat om de volgende artikelen:

1. E. Blankenburg en H.G. van de Bunt: Redactioneel
2. K. Brants: Criminaliteit, politiek en criminele politiek: De Haagse receptie van een nieuwe heilsleer.
3. J.J.J. Tulkens: Een beschouwing van enkele hoofdpunten van Samenleving en criminaliteit
4. R.P. Mulder: Het beleidsplan Samenleving en criminaliteit en de politie
5. H.G. van de Bunt: Drift en koers: Het Openbaar Ministerie onder invloed van Samenleving en criminaliteit
6. A. Storm van 's Gravesande en R. de Vries: Bestuurlijke preventie

ad 1. Blankenburg en van de Bunt: Zo suggereren in het eerste artikel twee redacteurs van het tijdschrift dat het Roethof-rapport en de beleidsnota een politieke markt met een bepaalde tijdgeest bedienen eerder dan dat ze echte problemen behandelen.

ad 2. Brants: een wat links gekleurde verbazing dat de SEC analyses en aanbevelingen voor de politiek zo acceptabel bleken te zijn. De suggestie is voortdurend dat in de analyses en de aanbevelingen aan de werkelijke problematiek niet wordt toegekomen zonder dat deze insinuaties worden waargemaakt.

ad 3. Tulkens: een artikel dat een samenvatting lijkt te zijn maar dit niet is. In plaats daarvan wordt tegen de achtergrond van een welwillende houding tegenover het beleidsplan een drietal wat subjectief aandoende opmerkingen geplaatst.

1. de individualisering van strafrechtpleging raakt op de achtergrond;
2. beleidscoördinatie in het locale driehoeksoverleg heeft bepaalde risico's o.a. voor de onafhankelijkheid van het OM;
3. er bestaan bepaalde maatschappelijke achtergronden zoals werkloosheid die maken dat van verhoogd toezicht slechts een geringe preventieve werking uit kan gaan.

ad 4. en 5. Mulder en van de Bunt: gedegen stukken waarin bepaalde moeilijkheden geschetst worden die men zou moeten verwachten gegeven de reeds bestaande organisatorische problemen met betrekking tot taken, prioriteiten en lasten bij de politie en het OM.

ad 6. Storm van 's Gravesande en R. de Vries: uitlegstuk waarin doel en opzet van de locale experimenten in het kader van de bestuurlijke preventie worden uitgelegd. Er is een per delictcategorie gespecificeerd overzicht van alle aangevraagde subsidies en een per stad gespecificeerd overzicht van alle toegekende subsidies. Uit dit laatste, wat minder systematische, overzicht blijkt --na enig tellen-- dat projecten over vandalisme en openbare ruimten bijna de helft van de lopende projecten uitmaken (15 resp. 6 projecten terwijl binnen de overige categorieën als he-

ling of fietsendiefstal niet meer dan 3 projecten toegewezen zijn).<sup>2</sup>

Afgezien van dit themanummer zijn er ook andere reacties verschenen, zoals die van Th. van Veen (in *Delikt en Delinkwent*, 15, 1985, afl. 7, blz 602-612).

Het stuk 'Over samenleving en criminaliteit' is een qua toon vrij rustige bespreking van het beleidsplan, waarbij dit in hoofdlijnen wordt samengevat. De voorstellen van het plan worden geëvalueerd en van commentaar voorzien op grond van eigen inzichten en prioriteiten. Zo worden de in het plan uitgesproken zorgen door van Veen nog aangevuld met eigen zorgen, vooral waar hij de voorstellen van het plan op hun consequenties bekijkt. Voor een deel komt hij tot een (nog) zorglijker beeld dan in SEC geschetst. Niet alleen is er sprake van een ondermijning van de rechtshandhaving (voor een groot deel) veroorzaakt door de sterke stijging van het aantal delicten; door het massale aantal overtredingen van de wet zou ook de geloofwaardigheid van de wet verloren gaan.

### 2.2.3. Commentaar

Vergeleken met de Roethof-analyse wordt in SEC de nadruk duidelijk sterk gelegd op het formele handavingsaspect, oftewel op de justitiële kant van de strafrechtshandhaving. De beleidsplannen ontlenen hun legitimiteit niet zozeer aan een causale analyse (van Roethof) maar aan 'ernstigheidsindicatoren' van de criminaliteitsproblematiek zoals de cijfermatige stijging van het aantal delicten, de berekening van de resulterende materiële en immateriële schade, gevoelens van onveiligheid van de burger en stijgende werklast voor de handavingsinstanties (politie, OM, rechter, gevangeniswezen). Het meest concreet zijn de aanbevelingen over procedures (driehoekoverleg) en over capaciteit.

---

<sup>2</sup> De tellingen zijn globaal; er zijn ook drie algemene (gentegreerde) plannenpakketten die op verschillende vormen van kleine criminaliteit tegelijk gericht zijn. Een recent overzicht wordt gegeven in 'Gemeenten en veel voorkomende criminaliteit, een inventarisatie van preventieve bestuurlijke activiteiten; uitgebracht door het VNG (jan. 1988).

Het beleid steunt hierbij sterk op de idee van preventie via normbevestiging. Deze normbevestiging moet door repressie van de formele handhavingsinstanties tot stand worden gebracht. Het mechanisme van de normbevestiging is niet gespecificeerd. Gedacht wordt waarschijnlijk aan internalisering van de normen door burgers in het algemeen (categorie B) of via stimulering van de sociale handhaving door persoonlijk en functiegebonden toezicht (categorie D). In ieder geval wordt hier een verband verondersteld tussen determinanten uit de formele handhaving (A2) en andere klassen van factoren (B en D), die het mogelijk zou maken in te spelen op de ontmoedigingshypothese die we naar aanleiding van een aantal aanbevelingen van de Commissie Roethof formuleerden: het onbestraft laten van crimineel gedrag zou demotiverend werken op de handhaving van morele (tevens juridische) normen van zichzelf en anderen om zich heen (vgl. par.2.1.3).

De ontmoedigingshypothese heeft volgens SEC niet alleen betrekking op de ontmoediging binnen dezelfde delictsoort. Dit blijkt uit de motivering bij de uitbreiding van het aantal cellen met de opmerking dat "de huidige tekorten niet langer kunnen worden getolereerd, aangezien de geloofwaardigheid en effectiviteit van de strafrechtspleging hierdoor rechtstreeks worden aangetast." (SEC, 11m)

Impliciet aan de ontmoedigingshypothese is de gedachte dat er een sterk verband is tussen geloofwaardigheid en effectiviteit. Hoewel een dergelijk verband niet implausibel is, staat het echter geenszins vast dat er ook een grote samenhang is. Het lijkt mij meer voor de hand te liggen te veronderstellen dat aan de effectiviteit alleen afbreuk wordt gedaan als de geloofwaardigheid beneden een bepaald minimum daalt; m.a.w. geloofwaardigheid is een randvoorwaarde voor effectiviteit.

In deze interpretatie is hetgeen SEC doet vooral het vervullen van randvoorwaarden voor strafrechtspleging. Over de inhoud van een verbeterde strafrechtspleging wordt niet veel gezegd behalve dat de verantwoordelijkheid tevens bij de andere ministeries, lagere overheden en maatschappelijke organisaties (scholen, bedrijven, sportclubs) ligt.

Men kan zeggen dat het hier gaat om repressie onder het mom van preventie en met een beroep op effectiviteit terwijl het in wezen gaat om tegemoet komen aan de morrende meerderheid. Positiever geformuleerd proberen de aanbevelingen ervoor te zorgen dat oneigenlijke reacties op criminaliteit voorkomen worden; dus niet het wegsturen van de dader of andere nietszeggende reacties die door burgers of overheidsdiensten als non-respons worden opgevat.

Op andere interacties tussen de verschillende categorieën van factoren dan die waarnaar de ontmoedigingshypothese refereert, wordt in hoofdstuk 3. nog teruggekomen.

### 2.3. Eindrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (1985)

Het eindrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (ECK) geeft geen nieuwe analyse van de oorzaken en aanbevelingen van haar tussenrapport. "De Commissie ziet in de aangedragen kritiek geen aanleiding om de eerdere analyse ten gronde bij te stellen." (Eck, 14be) In een viertal bladzijden wordt haar eerdere visie op een aantal punten toegelicht. Ik zal de voornaamste hypothesen en aanbevelingen hiervan karakteriseren.

Over de **maatschappelijke achtergrond** heeft de Commissie het over een

"overgang van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding. Normen worden thans niet meer in gedetailleerde vorm van bovenaf opgelegd maar in onderling overleg vastgesteld, terwijl de naleving van de afspraken in beginsel berust op wederzijds vertrouwen." (ECK, 14-5)

De consequentie voor **regelgeving** in zijn algemeenheid is in SEC omschreven als

"de bereidheid om zich aan door de overheid of andere autoriteiten vastgestelde spelregels te conformeren [zijn] minder vanzelfsprekend geworden." (SEC, 22mbe)

Dat bestaande of opgelegde normen niet zomaar, bij voorbaat, zullen worden nageleefd, betekent dat er meer druk komt te staan op de uitleg en overdracht van normen op iedere persoon van de

samenleving in de hoop en verwachting dat die deze internaliseert.

"Veel jongeren blijken zonder een duidelijke normstelling door ouders en andere sleutelfiguren gemakkelijk op het criminele pad te geraken". (ECK, 15bo)

In het eindrapport worden dan ook een aantal aanbevelingen gedaan die niet direkt in beleidsaanbevelingen zijn te gieten. Zij worden gepresenteerd als aanvullingen op de eerdere aanbevelingen van meer functioneel toezicht.

- "de desbetreffende normen dienen voor alles door de opvoeders en andere sleutelfiguren in woord en gedrag te worden uitgedragen" (ECK, 15m)
- "ouders, (...) leerkrachten, idolen op sportgebied en, niet in de laatste plaats, politici [dienen het goede voorbeeld te geven]" (ECK, 15mbe)
- "het is van belang dat de opgroeiende generatie expliciet wordt gewezen op de maatschappelijke schade die wordt veroorzaakt door vandalisme, diefstallen en andere vormen van kleine criminaliteit" (ECK, 15mibe)
- [i.v.m. integratie] "(...) de aanbieder van stabiele leefsituaties (...) een zinnige werkkring (...) en een mede hierop voorbereidend stelsel van onderwijsvoorzieningen"
- "In beginsel verdient het de voorkeur om eerst de organisatiegrootte [bijvoorbeeld in het onderwijs of de sociale woningbouw] terug te brengen tot een meer menselijke schaal en pas daarna aan versterkingen van het toezicht te werken" (ECK, 17bo)

Deze aanvullingen betekenen dat de Commissie ook qua aanbevelingen meer dan in het Interimrapport aandacht wil besteden aan wat daar als achtergrondfactoren geschetst is. Je zou kunnen zeggen dat de achtergrond voorgrond wordt of van een gegeven tenminste een interacterende variabele wordt. Nog anders gezegd; het effect of de zin van (meer) toezicht (in onze klassificatie categorie D) hangt af van de kwaliteit van de aangeboden achtergrond, zoals daar zijn de persoonlijke betrekkingen met de woningbouwcorporatie, of de normen en gedragingen van de toezichthoudende instanties zelf (categorie B en A3; zie straks schema 3.1).

De Commissie formuleert ook nog een hypothese over een remmende factor bij het hooghouden van normen:

- "Dat de zin van bepaalde kernnormen (...) niet meer door iedereen wordt onderkend [komt ondermeer door] de afwenteling van de consequenties door de gedupeerden op de

gemeenschap." (ECK, 17mbe)

De bijbehorende aanbeveling ligt voor de hand:

- Het is wenselijk dat deze afwentelingsmechanismen zo veel mogelijk doorbroken worden. (ECK, 18bo)

Is deze aanbeveling vooral gericht op verbetering van preventief (handhavings-)gedrag van potentiële slachtoffers, bij het "confronteren van de betrokkenen met de gevolgen van hun gedrag" wordt gedacht aan daders. Hier wordt een grote rol toegedacht aan de strafrechtspleging, het formele handhavingsstelsel (A2). De achterliggende hypothese luidt:

- de strafrechtspleging is van groot belang voor de normstellende functie (ECK, 18be)

In wezen valt deze gestelde functie in twee delen uiteen:

- "de oplegging van alternatieve sancties aan jeugdige daders, bijvoorbeeld bestaande uit de verplichting de veroorzaakte schade te herstellen, leidt tot een minder snel recidiveren van de betrokkenen." (ECK, P18be)
- "de oplegging van een sanctie [onderstreept] naar de daders en hun directe omgeving en verdere samenleving toe de geldigheid van de overtreden norm" (ECK, 18be)

In de eerste hypothese is de functie van individuele preventie (via repressie) te herkennen en in de tweede het mechanisme van de generale preventie.

Als extra motivering noemt de Commissie een aantal empirische en normatieve overwegingen die neerkomen op het voorkomen van het "ontmoedigingsfenomeen" dat we al in ICK en SEC aantreffen: zonder normbevestiging van de strafrechtspleging (de overheid) raken individuele burgers en maatschappelijke organisaties ontmoedigd om de normen uit te dragen of te handhaven. Het minder seponeren zoals ook in het Interimrapport aanbevolen, is een directe consequentie van de aanbevelingen.

De aanbeveling in het Interimrapport om "delicttypen waarvoor een bestuurlijk preventieprogramma is opgezet in beginsel niet meer in aanmerking te laten komen voor onvoorwaardelijke beleidssepots" (ECK, 19, bo) wordt in het eindrapport als principieel punt voor de normstellende functie omschreven. Deze aanbeveling valt echter niet goed als een direct uitvloeisel van de ontmoedigingshypothese te begrijpen tenzij deze behalve op burgers ook

slaat op de overheidsdiensten die betrokken zijn bij de preventieprogramma's. D.w.z. bij een functioneren van de rechtspleging in strijd met de aanbeveling --waarbij men dus wel preventief actief is, maar niet strafrechtelijk reageert als de preventie niet werkt-- geloven de overheidsdienaren, immers ook mensen, er zelf niet meer in; ook zij raken ontmoedigd.

#### 2.4. Conclusies Commissie Kleine Criminaliteit (1984 en 1986) en SEC (1985)

Laat ik ter afronding nog enige algemene kritische conclusies formuleren die vooral betrekking hebben op het Interimrapport maar die mij ook na lezing van het eindrapport van toepassing lijken. Voor een deel slaan de conclusies op het beleidsplan SEC.

1. Er is een ernstige poging gedaan om allerlei maatschappelijke en politieke krachten te mobiliseren. De Commissie Roethof heeft zelf sterk bijgedragen tot het doorbreken van een passiviteitsspiraal. Het beleidsplan SEC ademt eveneens daadkracht uit. Het 'nieuwe elan' zal ongetwijfeld politiek en ambtelijk duidelijk zijn doorgekomen. Het is echter de vraag of het publiek en de (potentiële) daderpopulaties veel van het nieuwe beleid merken.
2. Er is wel serieus een historisch-causale analyse gegeven van de oorzaken-achtergronden van de toegenomen kleine criminaliteit, maar deze is meer illustratief dan empirisch-systematisch onderbouwd. Zo is de afname van functioneel toezicht gesteld en geïllustreerd zonder dat aan de hand van preciese cijfers over functioneel toezicht en criminaliteitsstijgingen het causale verband is aangetoond. Ook is niet aannemelijk gemaakt waarom de stijgingen van criminaliteit zo groot zijn geweest als het geval is en waarom ze ook zijn opgetreden bij delictvormen waar er niet een heel substantiële daling van sociale controle is geweest.
3. Er is wel een raadpleging geweest van vele bronnen van wetenschappelijk onderzoek, maar kennislacunes zijn niet systematisch aangevuld. Bijvoorbeeld de literatuurstudies die in het interimrapport ernstig overwogen werden zijn niet uitgevoerd



met uitzondering van de 'sociale controle' studies door het Leids Instituut voor Sociaal Beleidsonderzoek.

4. Er zijn ernstige pogingen gedaan om aanvullende informatie in te winnen door middel van locale experimenten. De inzichten die hieruit voortkomen lijken mager, maar de experimenten, ingebed in SEC, lopen nog tot 1990. De meeste experimenten hebben het karakter van actieonderzoek. Het is de vraag of die veel generaliseerbaars gaan opleveren zonder dat vooraf een diepgaande/systematische inventarisatie van bestaande kennis binnen de (internationale) wetenschappelijke literatuur en binnen de organisaties/functionarissen van het strafrechtelijk systeem is gemaakt.
5. De aanzet tot differentiële analyse en aanpak van verschillende delicttypen zoals begonnen in de profielschetsen (Interimrapport, bijlage IV) lijkt verzand. Er wordt ook in ICK en ECK nog steeds (te) makkelijk heen en weer gegaan van (kleine) criminaliteit i.h.a. naar specifieke delicten.
6. Vandalisme is, zoals van Dijk ook aangeeft, het prototype geworden bij kleine criminaliteit. Bestuurlijke preventie via de fysieke omgeving lijkt het prototypische antwoord te gaan worden. <sup>3</sup>
7. De achtergronden van criminaliteit zoals werkloosheid zijn bij de installatie van de Commissie gesteld (zie aanvaardingsrede van Roethof in ICK, bijlage III) en worden aan het eind (ECK, 64m) herhaald zonder dat ze verder zijn uitgewerkt. Uitzondering, de schaalvergroting, commercialisering en anonimisering genoemd in de aanvaardingsrede zijn vooral met betrekking tot winkeldiefstal in het rapport uitgewerkt in een toename van de gelegenheid (verleidelijkheid van de uitgestelde waar) en een afname van functioneel toezicht (zelfbediening in plaats van verkopers).
8. De aanbevelingen van de commissie in het Interimrapport

---

<sup>3</sup> Zie J.J.M. van Dijk. Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische criminologie, TvC, 1985/5, pp. 320-345.

betreffende vergroting van het functioneel toezicht zijn in het eindrapport aangevuld (verdiept) met aanbeveling ter verhoging van de kwaliteit van variabelen die in het Interimrapport vooral als achtergrondvariabelen fungeerden (normen en goed gedrag van overheid en burgers; kleinschaligheid). Voor deze variabelen is echter niet goed aangegeven hoe deze op grote schaal verwezenlijkt kunnen worden.

- 9 Met de aanvullingen in het eindrapport bestrijkt de analyse eigenlijk alle mogelijke factoren die überhaupt bij de verklaring van delinquent gedrag naar voren kunnen worden gebracht. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen. Ook al omdat de onderlinge samenhang tussen de verschillende (klassen van) factoren en hun relatief gewicht niet goed duidelijk zijn geworden, is de analyse een hagelschot analyse geworden.
- 10 Een belangrijk punt is dat de aandacht voor de analyses en aanbevelingen van ICK en SEC procedureel is verankerd zodat het niet vermindert/wegvalt.
- 11 De Commissie Kleine Criminaliteit is in haar eindrapport vooral een pragmatische geworden die niet zozeer haar analyses en aanbevelingen getoetst heeft aan en aangevuld heeft met feitenkennis van de praktijk (vg. de uitgebreide hoorzittingen) en de wetenschappelijke literatuur (zie punt 3) maar meer geïnteresseerd was om de activiteiten van betrokkenen (Ministeries, andere overheidsorganen en private instellingen) te toetsen aan haar aanbevelingen.

#### 2.5. Voortgangsverslagen SEC (1986 en 1987) en het actieplan veel voorkomende criminaliteit (1987)

Na het uitbrengen van het Eindrapport kleine Criminaliteit zijn er twee voortgangsrapportages Samenleving en Criminaliteit geweest, een dikke (mei 1986) en een dunne (september 1987). Inhoudelijk zijn dit meer of minder uitgebreide verslagen van de 'stand van zaken' bij de uitvoering van eerdere beleidsvoornemens. Eveneens in 1987 (januari) is nog het 'Actieplan voor de aanpak van veel voorkomende criminaliteit' uitgebracht. Hierin

wordt SEC verder beargumenteerd en geconcretiseerd waarbij tevens ingegaan wordt op het eindrapport de Commissie Roethof.

De verdiensten van deze rapporten liggen in het verlengde van hun zware voorgangers. De analyses blijven consistent en de aanbevelingen zijn concreet en overzichtelijk in getal. Ook de toon van de stukken blijft dezelfde, een mengeling van blij-optimistisch ('er gebeurt wat') en zwaar-ernstig ('het gaat hier over een kwaad dat we niet moeten onderschatten').

De taak is dan ook niet mis. Vanuit het Haagse heeft men zich tot doel gesteld het maatschappelijk tij te keren, een mentaliteitsverandering teweeg te brengen bij bestuurders en burgers tegelijk. De rapporten zijn geen documenten vanaf de zijlijn maar welbewuste pogingen tot inmenging in het maatschappelijk gebeuren. Verantwoordelijkheid leggen bij de maatschappij, zoals dat heet, is niet alleen het doen van een uitspraak, maar het stellen van een daad. Bij deze politiek-ambtelijke beïnvloedingsmanoeuvre hoort het 'frapper toujours' en het positief inschatten van de vorderingen.

Tot zover niets dan goeds. Aarzeling ontstaat wanneer de zelfattributie zover gaat dat men de kwantitatieve stabilisatie van de cijfers van veel voorkomende criminaliteit zonder aarzeling als succes voor de bestuurlijke preventie ziet, zoals men in het tweede voortgangsverslag doet (1987, p. 4). Aarzeling ook wanneer de problematiek in steeds dezelfde bewoordingen terugkomt, met name ook bij lagere overheden en bij diverse beleidsonderzoeken. De beweging lijkt aan vastberadenheid niets te verliezen, maar de frisheid begint te tanen.

Er is in deze paragraaf er al op gewezen dat de voortgang vooral betrekking heeft op de uitvoering, maar dat er geen voortgang lijkt te zijn in de analyses zelf. Natuurlijk moet men niet wachten met verdergaande analyses als men voldoende weet om tot handelen over te gaan. Maar dit wil toch niet zeggen dat men met analyses moet ophouden op het moment dat men al handelt.

Alle besproken beleidsrapporten blijven betogen dat politie en justitie belangrijk zijn, desnoods als sluitstuk. Toch ontkomt men bij lezing niet aan de indruk dat men ten departemente hier niet echt variabelen ziet in de zin van organisaties waar een grote mate van speel- en beleidsruimte is. En dat terwijl er heus nog echte problemen zijn, zoals een politieorganisatie die bij daglicht werkt, terwijl de criminaliteit bij het donker aantrekt. En een OM dat nog steeds reactiever, meer case-gericht ingesteld is dan de politie. Het zou mooi zijn wanneer ook de officiële handhavingsorganen deelden in het optimisme en geloof in effectiviteit die nu de aanpak van de bestuurlijke preventie kenmerken.

En dat terwijl de vruchten van de bestuurlijke preventie nog vorm moeten krijgen voordat ze kunnen worden geplukt. De dit jaar (1988) uitgebrachte rapporten over 'gemeenten en veel voorkomende criminaliteit' laten een enorme inspanning zien, inspanning van de gemeenten en van de onderzoekers die die inspanningen in kaart brengen. Men weet wel dat dit nog maar de inventariserende tussenstudies zijn, maar ik ben bang dat 1990 aanbreekt terwijl men er niet echt klaar voor is. Voordat men op basis van locale evaluaties tot generaliserende uitspraken kan komen over effecten die de moeite waard zijn en beleidsinstrumenten die kunnen beklijven, zal er immers nog veel moeten gebeuren. Onder andere zal men moeten kunnen aangeven welke gemeentelijke situaties voldoende op elkaar lijken om resultaten elders behaald van toepassing te verklaren. Dit zal een oordeel moeten inhouden over de oorspronkelijke omstandigheden wat betreft kenmerken van wijken, bevolking, gelegenheden, politieoptreden e.d. en over de kenmerken van de plaats waar naartoe men wil generaliseren.

Hoe dan ook, de dag dat het enthousiasme voor de bestuurlijke benadering geschraagd moet worden door de resultaten zelf en niet meer door subsidiering komt ras naderbij.

Er laten zich op basis van de reconstructies en typering in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen doen. Deze worden mede op basis

van de overige analyses geformuleerd en zijn weergegeven aan het einde van deze studie onder 'aanbevelingen: een programma van principes, plannen en projecten'.

### 3. VERKLAREN EN CRIMINALITEIT

#### 3.1. Klassen van determinanten

Doordat we bij de analyses van verklaringen in beleidsstukken geprobeerd hebben oorzakelijke factoren te typeren en te klassificeren, beschikken we nu over een uitgebreide lijst van mogelijke determinanten. Deze is hieronder weergegeven. De klassen van mogelijke oorzaken (factoren-ontwikkelingen) zijn samengetrokken tot vijf categorieën.

**Tabel 3.1. Overzichtsschema van determinanten van crimininele gedragingen**

#### A. Overheidsfactoren:

1. regelgeving: duidelijkheid, aanvaardbaarheid-rechtvaardigheid, aard en omvang van regelgeving i.h.a. en van specifieke regelgeving;
2. formele handhaving: pakkans door politie door opsporing of door aangifte van burgers, strafkans via de politie en OM, strafernst van de sanctie van politie-OM-rechter;
3. ander overheidsgedrag: voorbeeld politici, optreden van ambtenaren.

#### B. Maatschappelijke-persoonlijke achtergrond:

4. maatschappelijke normen en sociale achtergronden: sociale feiten en ontwikkelingen die indirect op criminaliteit inwerken; o.a. werkloosheid, welvaart, grootschaligheid, anonimiteit, leeftijdsopbouw;
5. maatschappelijke en persoonlijke achtergrond: sociale feiten die meer groeps- of persoonsgebonden zijn en die meer rechtstreeks invloed hebben op criminele gedragingen; o.a. alcoholgebruik, druggebruik, leeftijd, tijdsbesteding, woon en/of werkomstandigheden.

#### C. Persoonlijke voorgrond:

6. eigen (morele/ethische) handhaving: persoonlijke normen die al dan niet corresponderen met maatschappelijke normen of groepsnormen;
7. motivatie: geld, spanning, gebrek aan alternatieven;
8. verwacht voor- en nadeel; als voordelen gelden o.a.: geld, gratificatie van agressieve neigingen, opwinding; als nadelen gelden o.a.: verwacht verwijt van omstanders/familie/anderen, eventueel verlies van baan, status, liefde, vriendschap.

#### D. Sociale (handhavings)situatie:

9. relatiegebonden toezicht: verminderd toezicht en gezag van ouders, kerken, scholen;
10. functioneel (persoonlijk en onpersoonlijk) toezicht: verminderde aanwezigheid van personen met deels toezichthoudende-controlerende rol in winkels, woningen en verenigingen;
11. sociale handhaving: reageren op delinquent gedrag, uiten van afkeuring, helpen van eventuele slachtoffers, melden van delict aan politie.

**E. Situatie-gelegenheid:**

- 12 object-slachtoffer: meer potentiële objecten, uitnodigende of vergemakkelijkende eigenschappen van potentiële slachtoffers;
- 13 fysieke situatie: geschikte fysieke gelegenheid en tijd, fysieke handhavingssituatie zoals sloten, alarm of het ontbreken van uitwegen;
- 14 potential encounters: meer contacten in de zin van meer ontmoetingen tussen mensen onderling/ met de overheid/ met criminaliteit uitnodigende situaties (zoals het zich meer bevinden in winkels en uitgaansgelegenheden).

We kunnen deze indeling behalve in de praktijk nog beoordelen door middel van een vergelijking met bestaande categorieën.

De indeling van de Commissie Kleine Criminaliteit in duwende, aantrekkende en remmende factoren zijn vooral functionele termen. Inhoudelijk komen die overeen met de volgende categorieën:

- duwende factoren - maatschappelijke en persoonlijke achtergrond factoren (B en C)
- aantrekkende factoren - situatie-gelegenheid (E)
- remmende factoren - sociale handhaving, relatiegebonden en functioneel toezicht (D)

Een al langer bestaand schema dat een indeling geeft van mogelijke determinanten van gedrag is dat van K.Lewin waarin persoonlijke en situationele factoren worden onderscheiden in de volgende formule:  $G = f(P, S)$ .

Oftewel: het gedrag van een persoon is afhankelijk van, of is een functie van zijn persoonlijke eigenschappen (P = persoon) en de eigenschappen van de omgeving (S = situatie).

Wanneer dit psychologisch basisschema<sup>1</sup> gecombineerd wordt met de driedeling van de Commissie Kleine Criminaliteit krijgen we het volgende beeld:

---

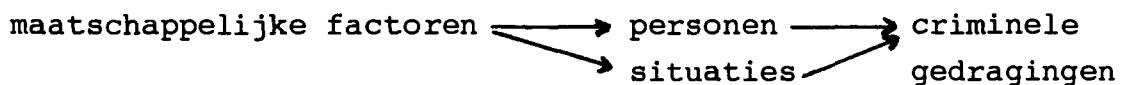
<sup>1</sup> Voor een uitgebreidere toelichting van dit basisschema, zie de Groot (1965) 'Elementair Begrip van de Psychologie'. Ook bij Buikhuizen (1985) 'Kriminaliteit: uitgangspunten voor het verklaren van crimineel gedrag', duikt het schema als 'principe' of 'stelling' op.

$G_c = f(T + S)$     T : (criminele) Tendensen; duwende factoren  
 -----        S : totale Situatie; aantrekkende factoren  
                  R : Resistance (weerstand); remmende factoren

Oftewel crimineel gedrag ( $G_c$ ) is het resultaat van verschillende krachten; persoonlijke neigingen en situationele verleidingen (uitlokking, vergemakkelijking) zullen de kans op criminele gedragingen vergroten, terwijl bepaalde innerlijke en uiterlijke weerstanden de kans zullen verkleinen.<sup>2</sup>

Dit soort schemata hebben wellicht een functie bij het intellectueel kunnen overzien van een gebied, maar helpen ze ons ook verder bij concrete verklaringen?

De laatste twee kleine schemata hebben in ieder geval twee functies. In de eerste plaats benadrukken ze dat feitelijk gestelde criminele gedragingen niet automatisch op conto van de persoon geschreven dienen te worden. En verder hebben ze het voordeel dat ze uitnodigen tot globale specificatie. Wanneer bijvoorbeeld mensen in het beleid of in de wetenschap in tijd of plaats verder weg liggende maatschappelijke factoren als causaal relevant voor criminele gedragingen aanmerken, dan moeten ze tevens aangeven hoe deze factoren hun causale werking via de persoon dan wel de situatie uitoefenen. In dit perspectief kunnen de blokken causale factoren op een schematische wijze enigszins dynamisch worden voorgesteld.



De rol die het overzichtsschema van determinanten kan spelen is nog specifiek en concreter. Niet alleen helpt het schema ons realiseren dat er voor een bepaalde voorgestelde verklaring nog alternatieven zijn, maar het geeft tevens aan welke alternatieven als mogelijk relevant te boek staan. Er worden immers zo'n vijf-

---

<sup>2</sup> De formule  $G_c = f(T + S)/R$  vinden we bijvoorbeeld bij Abrahamsen (1960).



tig factoren genoemd, verdeeld over vijf hoofdcategorieën en veertien subcategorieën. Natuurlijk zijn die lang niet alle relevant voor een bepaalde criminologische vraagstelling. Maar zowel het doen van (fundamenteel) onderzoek naar mogelijke verklaringen als het meer concrete (toegepaste) onderzoek naar verklaringen in bepaalde situaties kunnen er hun voordeel mee doen. Zo kan, wat onderzoek betreft het overzichtsschema van determinanten bijvoorbeeld nuttig zijn bij het complementeren van de profielen van specifieke delicten waarvan in hoofdstuk 2 reeds enige gestyleerde reconstructies gegeven zijn. In het vervolg van deze studie wordt het overzichtsschema vooral als werkschema gebruikt om aan te geven waar nog mogelijke verklaringen en aangrijpingspunten voor beleid liggen.

Bij het hanteren van het schema bij de verklaring van een concreet fenomeen dient men er op bedacht te zijn dat de relevantie, inhoud en sterkte van de opgesomde determinanten vooral afhankelijk zijn van het betreffende delict en de bij het delict betrokken personen en situaties<sup>3</sup>. Voordat dergelijke concrete verklaringen worden uitgediept (zoals in hoofdstuk 4.) is het goed kort aan te geven wat een goede verklaring in de rechtspraak en in de wetenschap inhoudt.

## 3.2. Principes van verklaren

### 3.2.1. Normatief-juridisch verklaren

De verbodsbepalingen van het Nederlands strafrecht zijn vooral gericht op gedragingen. In principe mag iedereen denken wat hij of zij wil, maar men mag niet alles doen wat men wil. Je collega op kantoor mag je in gedachten vermoorden, en de Nederlands Bank mag je in je stoutste dromen leegroven, maar je mag je collega niet slaan, en van de Nederlands Bank mag je nog geen tientje wegnemen.

Ook doet het er niet toe of er psychologische redenen of fysiolo-

---

<sup>3</sup> In bijlage 4 wordt een voorbeeld gegeven van allerlei indicatoren van criminogene situaties (gelegenheden) en personen (potentiële daders) die voor de politie - naar eigen zeggen - relevant zijn voor het verklaren van de werkdruk. Deze indicatoren zijn alle heel goed te typeren als persoons - dan wel - situatiegericht (potentiële daders resp. gelegenheden).

gische oorzaken voor het betreffende delict bestaan. Er zijn nu eenmaal in het strafrecht bepaalde regels (en die zijn allemaal opgesomd; het legitimizeitsprincipe!) waar de burger zich aan te houden heeft. Het strafrechtelijk systeem, i.c. de rechter, kan in principe bijna altijd staande houden dat de wetsovertreder de oorzaak van de delictueuse handeling is; hij/ zij heeft vergeleken bij de 'normburger' dit is een ideaaltypische figuur die ergens ligt tussen de normale (modale/gemiddelde) burger en de ideale burger niet voldoende innerlijke (morele) weerstand geboden aan de ongetwijfeld bestaande persoonlijke impulsen en situationele verleidingen om de delictueuse handeling ten uitvoer te brengen.

Alleen wanneer de situatie erg bepalend wordt voor het gedrag dan wordt de absolute van de toeschrijving aan de betrokken persoon afgezwakt; er is dan sprake van verzachtende omstandigheden, uitlokking, afwezigheid van alle schuld dan wel overmacht. Het kenmerkende van een norm is hiermee gegeven; het vraagt van een ieder om bepaalde gedragingen na te laten ongeacht de inwendige en uitwendige omstandigheden.<sup>4</sup>

Het recht, of liever de wetgever, heet wijs te zijn als er rekening wordt gehouden met de menselijke zwakheden. Daarom worden er geen onmogelijkheden van mensen gevraagd, zoals perfect zijn, of consequent altruïstisch handelen; er worden standaarden van gedrag gevraagd die voor een ieder in principe haalbaar zijn, zij het dat men enige discipline moet betrachten.<sup>5</sup>

Het is dus duidelijk dat het in het strafrechtelijk handhavingssysteem niet gaat om een puur wetenschappelijke oorzaaktoeschrijving maar om een vergelijking met een norm. Strafrecht is hiermee

---

<sup>4</sup> Slechts bij uitzondering wordt er in het strafrecht iets gevraagd om te doen (in plaats van te laten), zoals bij het helpen van mensen in nood.

<sup>5</sup> Langemeyer (Inleiding in de Wijsbegeerte des Rechts) noemt dit het overvragingskarakter van het recht dat niet verder gaat dan een ethisch minimum.

weliswaar normatief maar niet irreëel. Wanneer grote groepen mensen zich aan een bepaalde regeling niet veel gelegen laten liggen, dan vraagt het (blijkbaar) te veel van de mensen. In dit soort gevallen wordt de normatieve oorzaken- toewijzing aan het wankelen gebracht en kan men ertoe komen om de oorzaak van overtredingen in gebrekkige handhaving of gebrekkige regelgeving zelf te zoeken, bijvoorbeeld onrechtvaardige wetgeving, onduidelijke wetgeving of 'fraudegevoelige' wetgeving. Hiermee komt tevens de categorie A (overheidsfactoren) in het gezichtsveld, waarop de adviesaanvraag van de Regering aan de WRR gericht was.

### 3.2.2. Wetenschappelijk verklaren

Wetenschappelijke verklaringen zijn weliswaar niet normatief in de bovengenoemde zin, maar ze hebben een normatief moment in het vergelijken van de te verklaren gebeurtenis/persoon met andere personen/gebeurtenis. Er wordt gezocht naar de oorzaak van iemands falen op school; dit terwijl de anderen niet falen. De gemiddelde burger/mens is de meest voorkomende vergelijkingsnorm. Daar komt de grote belangstelling vandaan die men in de wetenschap heeft voor de niet-helemaal normale verschijnselen, in de psychologie is dat vooral voor neurotische en psychotische fenomenen, in de sociologie voor afwijkend gedrag (deviance). Causale factoren (oorzaken) zijn dan die factoren die historisch- genetisch verschil maken tussen normaal en abnormaal. Er is een gevaar dat bij dergelijke vergelijkingen het statistisch normale tevens het normatief normale wordt. Dit is het bezwaar van een aantal kritische wetenschappers.

Afgezien van een fundamenteel andere probleemstelling is het, wetenschappelijk gezien, een volledig open zaak, welke categorie determinanten in concreto of in abstracto de meest vruchtbare of de meest plausibele is.

Een dergelijke openheid is natuurlijk een vruchtbare bodem voor allerlei vormen van willekeur variërend van dogmatische ("het zit zo") via modieuze schoolvorming ("we weten dat het zo zit") tot

nihilistisch relativisme ("niemand weet echt hoe het zit").<sup>6</sup> Om de lezer tegen deze en andere imperfecties te wapenen, worden enkele met name aangeduid en kort besproken, te weten 'kortzichtigheid', 'eenzijdigheid' en 'contextgebondenheid'. Om met dit laatste te beginnen.

**Contextgebondenheid.** Als in een bepaald onderzoek, hetzij in het laboratorium of in het veld, een bepaald effect gevonden wordt-- bijvoorbeeld door vergelijking van voormeting met nameting of door vergelijking van resultaten met die van een controlegroep-- dan is dit effect slechts lokaal vastgesteld. Het is dan nog niet duidelijk of eenzelfde effect op zal treden op een andere plaats (bijvoorbeeld in een ander land), met een andere populatie (bijvoorbeeld met kansarmen in plaats van kansrijken), met een andere achtergrond (bijvoorbeeld het platteland in plaats van de stad). Het effect van een bepaalde vorm van verhoogde controle op snelheidsovertredingen in een buitenwijk van een forensendorp hoeft niets te zeggen wanneer het een andere setting betreft: een andere vorm van controle dan de gehanteerde, in een andere wijk, voor een andere stad, voor een ander delict. Dit is het alombekende (en gevreesde) probleem van generalisatie van lokaal gevonden invloeden. De methodologische norm is die van externe validiteit van onderzoeksgegevens.

**Kortzichtigheid** kan men typerend noemen voor onderzoek dat een oorzaak attribueert aan de omgeving of de persoon zonder zich af te vragen waardoor de omgeving of de persoon zo geworden is. De beperking is an sich legitiem --iedere verklaring heeft zijn grenzen of kan op zijn beurt weer 'doorverklaard' worden-- maar het inzicht in de historische of bredere achtergronden van bijvoorbeeld een delict blijven zo buiten het gezichtsveld.

**Eenzijdigheid** is simpel een tekort van al te eenvoudige verklaringen. Het postuleren dat het algemeen normbesef afgenomen is

---

<sup>6</sup> Voor een overzicht van een aantal stromingen, zie bijvoorbeeld Van Dijk (1985). Voor een indruk van de tijdsafhankelijkheid van bepaalde verklaringen zie bijvoorbeeld Van Whering (1978).

ter verklaringen van toegenomen criminaliteit doet geen recht aan verschijnselen als die waarbij criminaliteit ook toegenomen is op die gebieden waar het normbesef niet is afgenomen, of de gevallen waarbij het normbesef slechts een beetje is afgenomen terwijl de criminaliteit zeer veel is toegenomen. In dit laatste geval is de verklaring wellicht niet onjuist maar is zij wel erg onvolledig en dient zij aangevuld te worden met verklaringen die verwijzen naar andere factoren, zoals de toegenomen gelegenheid. In het eerste geval is zij, voorzover juist, niet algemeen en moeten er voor de niet verklaarde fenomenen andere factoren gezocht worden.

De genoemde onvolmaaktheden betreffen alle het verklarende antwoord op een gegeven vraag. Zoals in het inleidende hoofdstuk al gezegd is, is echter de vraagstelling niet altijd bij voorbaat helder. Een duidelijke probleemstelling bepaalt al snel de richting waarin het antwoord gezegd moet worden. Zo kan voor het antwoord op de vraag waarom de criminaliteit gedurende de afgelopen 25 jaar zo enorm gestegen is, niet liggen in de genetische structuur van de mens tenzij wordt aangenomen dat er in een-twee generaties zeer selectief is voortgeplant. De causale factoren moeten in deze vraagstelling worden gezocht in de ontwikkelingen die zich in deze periode hebben voorgedaan.

Dit wil niet zeggen dat er niet vooraf in de vraagstelling een verdere inperking kan worden gegeven. Zoals wij zagen heeft een verklaringsvraag behalve een vergelijkingsnorm ook een context-achtergrond die het gegeven veronderstelt. Zo is de context hier gegeven die van Nederland. Verklaringen die voor Nederland opgaan hoeven dus niet elders op te gaan, terwijl andersom verklaringen die elders succesvol zijn hier niet van toepassing hoeven te zijn.

Een verdere beperking kan worden gegeven door de vraag in de vorm van het aanvaarden van een determinerende factor als een gegeven. Zo luidt de vraag van de regering aan de WRR wat de oorzaken van de gestegen criminaliteit zijn gegeven het afgenomen overheidsgezag. De assumptie van de vraagsteller is dat overheidsgezag een

belangrijke factor is en zijn bedoeling is om additionele factoren te weten te komen. Een dergelijke inperking heeft zijn logische grenzen. De vraag "Gegeven dat het slachtoffer van dichtbij drie maal door het hoofd geschoten is, waarom is hij overleden?" is merkwaardig omdat het juist de drie schoten door het hoofd zijn die de verklarende factoren zijn. Iets dergelijks zien we bij de analyse van de Commissie Roethof. De minister had de Commissie gevraagd verklaringen naar voren te brengen bijvoorbeeld voor een verschijnsel als het sterk gestegen aantal winkeldiefstallen, gegeven de veranderende bedrijfsvoering in de vorm van warenhuizen. De Commissie ging dan ook voorbij aan deze beperking en antwoordde dat de oorzaak juist lag aan die veranderde bedrijfsvoering.

Bij minder directe causale verbanden is de vraag weer wel zinvol. De vraag "Waarom is, gegeven de toegenomen anonimiteit in de samenleving, de criminaliteit zo sterk gestegen?" kan vertaald worden in de opmerking dat anonimiteit (blijkbaar) een oorzakelijke factor is maar dat niet duidelijk is via welke mechanismen deze invloed verloopt en waarom die invloed zo sterk is. In deze zin moeten we waarschijnlijk de vier probleemcomplexen zien die in de adviesaanvraag omschreven zijn en die overeenkomen met klassen van oorzaken die meer of minder oorzakelijk zijn, meer of minder direct oorzakelijk zijn, meer of minder sterk oorzakelijk zijn en meer of minder als een gegeven moeten worden aangenomen (een constante van nu af aan) in plaats van een variabele (een ontwikkeling die te beïnvloeden is, eventueel terug te draaien; vergelijk de afname van de functionele controle).

Samengevat. Een wetenschappelijke verklaringsvraag, en dus ook de probleemstelling van de regering aan de WRR, is niet zonder meer interpreteerbaar of beantwoordbaar. Voordat een verklaring op zijn merites kan worden beoordeeld dienen eerst een aantal zaken te worden vastgesteld met betrekking tot zaken als de vergelijkingsgrond en de achtergrond die moet worden aangenomen.

In de latere specifieke hoofdstukken (4, 5 en 6) zal blijken op welke wijze de nuanceringen en waarschuwingen van dit hoofdstuk

ook in concreto van toepassing zijn. Na al deze relativeringen wordt het nu tijd om wat stelliger te zijn en enige inhoudelijke werkhypothesen op te stellen.

### 3.3. Werkhypothesen

#### 3.3.1. Delictspecifieke hypothesen

Er vallen op grond van onze kennisinventarisatie gericht op verklarende analyses (hoofdstuk 2) meer specifieke inhoudelijke hypothesen op te stellen over de relevantie van de verschillende klassen van factoren zoals die in dit hoofdstuk gesystematiseerd zijn. In het overzichtsschema heb ik de overheidsfactoren al onderscheiden. Enerzijds zijn er factoren die voorafgaand aan het delict hun werking (gehad) hebben. Dit betreft vooral de regelgeving zelf (A1) en mogelijk nog ander overheidsgedrag, zoals het slechte voorbeeld van overheidsfunctionarissen (A3). Overheidsgedrag dat vooral ten tijde van een (mogelijk) begaan van een delict actueel is, heeft met name te maken met de inschatting van de pakkans, strafkans en straf ernst, oftewel met aspecten van formele handhaving (A2).

De hypothesen zijn weergegeven in een tabel.

De mogelijke relevantie van een factor is aangegeven met een kruisje; als er niets staat dan wordt de potentiële invloed van de betrokken klasse afwezig geacht of gering vergeleken bij andere factoren.

Tabel 3.2 Werkhypothese over het relatieve gewicht van onderscheiden factoren voor enkele delictscategorieën						
	Al/3 overh. -regelgeving -ander over- heidsgedrag	B.maatsch. achter- grond	C.persoon- lijke achter- grond	D.soc.sit. inf.-funct. controle	E.fys.sit. gele- genheid	A2 over. form.handh. pakkans, straf
diefstal						
- diefstal van rijwiel			X	X	X	X?
- diefstal uit auto's			X		X	X?
- winkeldiefstal		X		X	X	X?
- diefstal d.m.v. braak uit woonhuizen					X	X?
doorrijden na ongeval/ rijden onder invloed		X	X	X		X?
fraude (belasting, sub- siedies, soc. wetgeving)	X					X?
vandalisme (vernieling)		X		X	X	X?
mishandeling (vecht- partijen)				X	X	X?
aanranding/verkrachting			X		X	X?

Uit het schema komt naar voren dat in hoofdstuk 4 'de rol van situationele factoren' aandacht besteed zal worden aan onder meer diefstal, mishandeling, en vernieling. Verkrachting wordt hier ook behandeld omdat men hier vaak denkt aan beïnvloeding via de inrichting van de gebouwde omgeving, dus ook een situationele benadering. Samen met mishandeling komt aanranding/verkrachting ook nog uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 5 'de rol van regels' zal zich vooral concentreren op fraude.

De vraagtekens in het schema onder A2 'formele handhaving' duiden er op dat ik ten aanzien van de genoemde delicten geen duidelijke mening heb of deze makkelijk beïnvloedbaar zijn via verhoogde (perceptie van) pakkans, strafkans en strafnast. Deze 'klassiek-criminologische' factoren zullen alleen bekeken worden ten aanzien van de delicten die samen de normsfeer 'agressie tegen personen' uitmaken, dus de genoemde delicten mishandeling (vechtpartijen) en aanranding/verkrachting.



### 3.3.2. Wisselwerkingen tussen criminogene factoren

Voor verschillende delicten lijken verschillende factoren tegelijk relevant te zijn. Valt er ook te bepalen hoe hun onderling gewicht is en hoe ze elkaar onderling beïnvloeden. Deze problematiek wordt aan de orde gesteld door Abrahamsen (1986):

"We must always keep in mind the multiple causative factors and their interplay in studying the etiology of criminal behavior. Among these factors one may be more contributory than another according to the case, but no particular single element is ever the causation in all cases. Much previous research was focused upon specific individual factors which were always thought to be responsible for eliciting crime. But the truth is that any element can constitute a causative factor of crime, and yet this same factor in another constellation may bear not the slightest relation to the causation of crime. This is why it has been so difficult to uncover the causes of criminal activities and to find valid means of counteracting them.

Both sociological and psychological factors work upon each other and are interrelated. The first set of factors are present in the environment and influence the individual; the second set of factors are present within the personality and react toward the environment. It is obvious that there are innumerable ways in which these elements, which vary both qualitatively and quantitatively, can combine." (Abrahamsen, p. 29)

Enige voorbeelden waarin stelligere uitspraken gedaan worden over de wisselwerking tussen verschillende componentenklassen zijn de volgende:<sup>7</sup>

"Met betrekking tot lichte overtredingen leidt het slechte voorbeeld ongetwijfeld gemakkelijk tot navolging. Dat iemand regelmatig inbraken of andere min of meer ernstige delicten gaat plegen uitsluitend omdat hij toevallig regelmatig inbrekers ontmoet, zal er bij de meeste beleidsmakers echter niet in willen." (van Dijk, 1985, 325-6)

Dit is een voorbeeld van interactie; de werking van een bepaalde variabele (voorbeeld) is afhankelijk van het type delict. Voorbeelden van samenwerking of accumulatie zijn de volgende:

"Een school kan slechts preventief werken als de leerling een zekere binding ermee heeft. Wanneer vanuit de school

---

<sup>7</sup> Dit voorbeeld en de twee daarop volgende zijn ontleend aan het eerder genoemde artikel van Van Dijk (1985).

echter geen toezicht op de leerlingen wordt uitgeoefd, zal de preventieve werking van deze binding waarschijnlijk gering blijven." (van Dijk, 1985, 331)

"De gelegenheid tot het plegen van delicten wordt niet alleen bepaald door het aanwezig zijn van voldoende diefstal- of vandalismegevoelige goederen. De mate waarin een omgeving gelegenheid tot criminaliteit biedt is minstens evenzeer afhankelijk van de mate van sociale controle uitgeoefend door privé-personen of functionarissen." (van Dijk, 1985, 334)

Waar dit soort definitieve uitspraken niet goed mogelijk zijn, is het goed in principe uit te gaan van enkele werkhypothesen, of liever, werkprincipes.

De belangrijkste hiervan noem ik om voor de hand liggende redenen het accumulatie- en compensatieprincipe. Dit houdt in dat verschillende criminogene factoren, voorzover relevant, elkaars invloed zullen versterken. Voorzover de richting van de verschillende factoren tegengesteld is, zullen ze elkaars werking verminderen, dat wil zeggen de criminogene werking van de ene factor kan gecompenseerd worden en eventueel opgeheven door een andere. Bijvoorbeeld, wetgeving dat gedrag verbiedt dat door de publieke moraal niet wordt afgekeurd kan in principe gehandhaafd worden door een zeer hoge pakkans. En een verstokte dief kan weerhouden worden door een extra gemene waakhond.

Hoe plausibel, bijna triviaal, dit werkprincipe van de compenserende factoren ook moge klinken, de logische implicaties zijn niet gering als we hem verbinden met de vijf categorieën van determinanten: overheidsfactoren (A1-3), maatschappelijke en persoonlijke achtergrond (B), sociale en persoonlijke voorgrond (C), sociale handhavingssituatie (D) en situatie/gelegenheid (E). Zo kan men op grond van het compensatieprincipe stellen dat het effect van een bepaald niveau van formele handhaving (A2) in een bepaalde situatie afhankelijk is van de behoeften, noden, normen en discipline die de betrokken personen 'met zich mee brengen' (B en C). Is deze gering dan moet je, om normconform gedrag op een bepaald niveau te houden, meer tegenwicht geven. Dit kan heel pregnant worden uitgedrukt in een variant van het accumulatie-compensatie-principe: het interdependentieprincipe. Deze luidt; hoe minder de kwaliteit van de achtergrond --dat wil zeggen. de

rechtvaardigheid en acceptabiliteit van de regelgeving (A), de bevredigende maatschappelijke en persoonlijke achtergrond van de betrokken groep/persoon (B), en de spontane morele discipline van de betrokken personen (C)-- des te meer druk komt er op de situatie (D en E) en de formele handhaving (A2, ter onderscheiding van A1) om de norm te handhaven.

De rol van de faciliterende werking van uiterlijke situaties (E) is dus niet absoluut vast te stellen maar is afhankelijk van de persoonlijke en maatschappelijke context (D1) en de voorafgaande individuele en collectieve internalisaties (B en C).

Natuurlijk kan men deze principes invullen en meer inhoudelijke werkhypothesen opstellen die voor één of meerdere determinantklassen opgaan. Zo denk ik dat de stelling dat voor de meeste mensen veranderingen van de formele handhaving (A2) niet bepalend zijn voor hun beslissing of ze al dan niet overgaan tot criminele gedragingen, op face value plausibel is.

Deze **'brave burger'-hypothese** houdt in dat behalve faciliterende omstandigheden (potentiële) daders zich in bepaalde opzichten zullen onderscheiden van hun medeburgers. Net als de andere werkhypothesen in dit hoofdstuk kan over de waarde pas iets definitiefs gezegd worden als we inzoomen op specifieke benaderingswijzen en specifieke delicten.

## DEEL II. SYSTEMATISCH GEDEELTE: DE ROL VAN SITUATIES EN REGELS

4. de rol van situationele factoren .....	69
1. de rechtvaardiging van situationele verklaringen; van verwaarloosde theorie tot staatstheorie .....	69
1. de opkomst van situationele verklaringen .....	69
2. de verdediging van de gelegenheidstheorie .....	73
3. voorlopige conclusies over de situationele benadering .....	79
2. de verschillende rol van verschillende situationele factoren bij verschillende delicten .....	80
3. het VROM rapport 'maakt de gelegenheid de dader?' .....	84
1. openbare ruimten: vandalisme en seksueel geweld .....	84
2. kanttekeningen .....	85
1. de beperkte en directe invloed van fysieke omgevingsfactoren ...	86
2. een invloed afhankelijk van daderkenmerken .....	88
3. het uiterlijke leven als spiegel van het innerlijke leven .....	89
4. de eventuele strijdigheid van ruimtelijke maatregelen met andere beleidsdoelen .....	90
4. andere fysieke maatregelen: diefstal in winkels en inbraak in huizen	92
5. verleden en totale situaties: van situaties naar disposities .....	92
6. samenvatting, conclusies en evaluaties .....	95
1. samenvatting .....	95
2. evaluatie van kennis .....	96
3. evaluatie van het beleid .....	98
4. aanbevelingen .....	99
5. tot slot .....	101
5. de rol van regels .....	104
1. de overheid als potentiële boosdoener .....	104
2. specificatie en argumentatie van de overheidscriminogene these; het rapport 'Deregulering van overheidsregelingen' .....	107
3. commentaar bij Deregulering en evaluatie van de criminogene these ..	112
1. criminogeen of criminogevoelig: verschillende interpretaties van de these .....	112
2. punten van kritiek .....	115
4. evaluatie van de criminogene overheidsthesen .....	118
1. de criminogene invloed van regels .....	119
2. de zwakke variant van uitstraling: delictspecifieke uitstraling ..	123
3. de sterke variant van uitstraling: delictoverstijgende uitstraling	124
5. de criminogene werking van andere vormen van overheidsgedrag .....	126
6. samenvatting en aanbevelingen .....	130
1. samenvatting .....	130
2. aanbevelingen .....	132

#### 4. DE ROL VAN SITUATIONELE FACTOREN

##### 4.1. De rechtvaardiging van situationele verklaringen: van verwaarloosde theorie tot staatstheorie

###### 4.1.1. De opkomst van situationele verklaringen

De mogelijkheid om een gebeurtenis toe te schrijven aan de situatie heeft altijd tot de mogelijkheden ter verklaring van menselijk gedrag behoort. Een simpel voorbeeld is het niet kunnen studeren omdat het buiten lawaaiig is. Ook het begaan van een misdaad wordt wel aan de situatie geweten zoals tot uiting komt in een van de hoekstenen van de common sense criminologie "de gelegenheid maakt de dief".

De verklaring die in dit gezegde schuilgaat lijkt --zoals vaker in de common sense-- probleemloos. Toch schuilt er een belangrijke ambiguïteit in. Het spreekwoord kan in de eerste plaats slaan op de gelegenheid om iets weg te nemen die door een dief kan worden benut omdat de diefstal niet voldoende moeilijk was gemaakt. In de tweede plaats kan tot uiting worden gebracht dat de combinatie van een verleidelijk object en een minder dan gebruikelijke protectie zelfs een gewoonlijk normgetrouwe burger tot criminele daden brengt. In de eerste interpretatie zegt het spreekwoord "de gelegenheid brengt de dief tot diefstal"; in de tweede interpretatie zegt het "de gelegenheid brengt zelfs een niet-dief tot diefstal" of "de gelegenheid maakt van een niet-dief een dief".

Het blijkt dat er bij situationele verklaringen naast statische aspecten ook een normatieve component in het geding is.

Vroeger was het in Amsterdam niet nodig om de huisdeur op slot te doen wanneer men wegging. Hetzelfde geldt tegenwoordig nog voor veel plattelandsgemeenten. Het is in die omstandigheden niet gebruikelijk ('anderen doen het ook niet'), niet nodig ('als je het niet doet, gebeurt er niets') en het wordt ook niet nodig geacht ('het hoort voldoende te zijn om simpel de deur dicht te doen'). Een open deur is in deze context niet een 'voldoende-gelegenheid'. Als er wel gestolen wordt dan kan het antwoord niet luiden "Er is gestolen omdat de deur open stond".

Ik kom op deze onderscheidingen nog terug. Ook op het gebied van

situationele factoren zal blijken dat verklaringen en het doen van aanbevelingen moeilijk neutraal-objectief of normloos kan geschieden. Vooralsnog dient men er op bedacht te zijn dat situationele verklaringen enerzijds kunnen verwijzen naar situaties die statistisch danwel causaal relevant zijn voor criminele gedragingen, anderzijds kunnen zij impliceren dat bepaalde situaties niet aan zekere minimumnormen voldoet.

Situaties moeten het, zoals we in het vorige hoofdstuk aangaven, als determinant van crimineel gedrag (D en E) vooral opnemen tegen factoren die aan de betrokken persoon verbonden zijn (C). Deze drie klassen van factoren kunnen in principe een verklaring geven voor verschillen die zich in de loop van de tijd voordoen, alsook voor verschillen in de mate van delinquent gedrag tussen personen. Criminele gedragingen zouden zich dan vaker op een bepaalde tijd dan wel op een bepaalde plaats voordoen, omdat óf de mensen óf de situaties op die tijd respectievelijk op die plaats makkelijker tot crimineel gedrag leiden. Ontwikkelingen in regelgeving (A) en maatschappelijke ontwikkelingen (B) zijn eventueel alleen van belang bij het verklaren van criminaliteitsstijgingen en dalingen in de tijd.

In criminologische kringen heeft men zich bij het verklaren van crimineel gedrag lange tijd op persoonsvariabelen (C) geconcentreerd.

De situationele verklaring is criminologisch van recenter datum. Van Dijk (1985) noemt Newman (1972), Mayhew (1976), Jeffery (1977), Cohen en Felson (1979), van Dijk en Steinmetz (1979), en Clarke (1983) als vertegenwoordigers van een stroming die het accent legt op de fysieke situatie dan wel de sociale omgevingen die criminaliteit aantrekken of opwekken. Als voorloper geldt Jane Jacobs' *Death and life of great American cities* (1961).

De analyses, onderzoeken en aanbevelingen voortkomend uit deze 'environmental' school zijn in het begin van de jaren 80 helemaal goed op gang gekomen. Ter illustratie enige voorbeelden:

- Fred Heinzmann, 1981, *Reaction to crime: Impacts of crime: Crime revention and the physical environment*, Sage criminal Justice system Annuals, Vol. 16, 87-101
- M. Petrunik, 1982, *Crime and delinquency prevention: an*

- overview of current approaches, Ministry of the Solicitor General of Canada, Programs Branch, Ottawa, Impact, nr. 1, 21-31. ("The situational approach appears to have the greatest potential because it is not limited to a particular type of prevention strategy [...]" )
- G. Rand, 1984. Crime and environment: a review of the literature and its implications for urban architecture and planning, Journal of Architecture and Urban Planning, Los Angeles, Jun. Vol 1 (1) 3-19.

Voor dit moment zouden we kunnen zeggen dat de situationele benadering vooral in beleidskringen een toonaangevende richting is. Zo zagen we in hoofdstuk 2 dat de aanbevelingen van ICK, het Interimrapport van de Commissie Roethof en vooral van het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit waren op "de ontwikkeling van de bebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van delicten." (SEC, p. 9)

In het navolgende zal ik wat precieser aangeven wat de de situationele benadering voorstaat.

Hierbij moet men in het oog houden dat de ontstaansgrond van het situationele perspectief voor een deel in het falen van concurrerende benaderingen ligt.

"Deterrence and punishment are failures; treatment and rehabilitation are failures; the criminal justice system is a failure from police to courts to corrections." (Jeffery, 1977, p. 9)

In deze situatie van twee alternatieven die even onmogelijk zijn komt het verlossende derde. Deze bestaat volgens Jeffery uit:

"a behavioral psychological learning theory based on a man-environment model as found in behavioral genetics, psychology and environmental psychology."

Inhoudelijk gaat het om een strategie van preventie die zich --in de voorstellen van Jeffery--richt op verschillende zaken:

- (1) Physical design measures for streets, parks, terminals, residential and commercial buildings, and the like. These are basically architectural issues involving the use of physical space in urban planning.
- (2) Creating behavioral change models which would apply to potential victims, and potential criminals [...]
- (3) Alarm and surveillance systems. [...]
- (4) Economic aspects of crime prevention, such as the use of economic market forces to control white-collar and

organized crime. Drug traffic can be viewed as a problem of economic sanctions.

- (5) The criminal law itself can be used as a crime prevention measure through a process of decriminalization. (Jeffery, 1979, p. 46)

Op een wat minder absolute manier komt Van Dijk (1985) ook tot een voorkeur voor de situationale aanpak. Zoals in hoofdstuk 2 al kort aangegeven is, behandelt hij een aantal verklarende theorieën (zoals de cultuuroverdrachtstheorie) en geeft aan waarom de meest gebruikelijke verklaringsperspectieven wetenschappelijk of beleidsmatig niet interessant of niet interessant genoeg zijn. Hij beveelt de 'gelegenheidstheorie' aan wetenschap en politiek aan.<sup>1</sup>

Als mogelijke toepassingen van de gelegenheidstheorie noemt hij technische beveiligingsmiddelen, buurtpreventieprojecten en verhoging van het niet-relatieve (functionele) toezicht.

In de lacune die ontstaat door het falen van andere modellen belooft het gelegenheidsmodel een op het betreffende delict en de situatie toegesneden verbetering van de preventie. In zekere zin heeft de gelegenheid de gelegenheidstheorie geschapen.

Een opvallende trek van de situationele benadering is een gebrek aan homogeniteit van de categorie 'situatie' of 'gelegenheid'. Er vallen verschillende zaken onder die betrekking hebben op het object, het eventuele slachtoffer, de fysieke situatie, de sociale controle/handhavingssituatie en situationele (leer)factoren.

In ons overzichtsschema van criminele determinanten vallen deze dan ook onder verschillende categorieën. Desondanks, of misschien wel dankzij deze achtergrond van falende alternatieven en het kenmerk van ambigue inhoud zijn de pretenties van de gelegenheidstheorieën niet gering. Om een andere schrijver in deze richting aan te halen.

---

<sup>1</sup> Nederland zou hierbij het voorbeeld volgen van Engeland en de Scandinavische landen die de situationele benadering ook tot staatsleer verheven zouden hebben. Er is een verwijzing naar rapporten van de National Swedish Council, 1984, en van de Home Office, 1984.



"Over the last decade an approach to crime prevention has emerged which may provide the most effective means of controlling the growth of crime in our society. This is sometimes referred to as the 'situational' approach to crime (Clarke, 1980) and sometimes more specifically as 'crime prevention through environmental design'. It attempts to prevent crime by changing the situations in which crime occurs. For example, changes might be made to the design of products, buildings and public places, to the layout of streets and the planning of cities, and to the way facilities are managed, including some forms of policing and other supervision." (Poyner, 1984, p. 5)

Gelet op het gegroeide belang en de gegroeide pretentie van deze situationele invalshoek zullen we nagaan met welke argumenten deze benadering gerechtvaardigd wordt. Hierna wordt bekeken in welke mate er een preventief beleid op dit perspectief valt te baseren.

#### 4.1.2. De verdediging van de gelegenheidstheorie

In Nederland is een lans gebroken voor de situationele verklaring door Beijk (1985) en de reeds aangehaalde Van Dijk (1985).

De argumentatie en de voorbeelden van Van Dijk en Beijk zijn vooral ontleend aan de stukken van Mayhew (1976) en Clarke (1980), allebei uitgegeven door de Britse Home Office.<sup>2</sup>

#### **1. Dijk, J.J.M. van, Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische criminologie (TvS, 1985/5)**

Dit stuk, geschreven door één van de (adviserende) leden van de Commissie Roethof, is niet zozeer een reactie op het rapport (zoals de reacties besproken in hoofdstuk 2), maar een theore-

---

<sup>2</sup> Het Home Office is te vergelijken met het Ministerie van Algemene Zaken in Nederland, maar heeft meer inhoudelijke taken, zoals die aangaande openbare orde en veiligheid. Bij wijze van commentaar op de gelegenheidsbenadering zal ik de twee Nederlandse artikelen kritisch bespreken. Maar men moet bedenken dat de punten van commentaar eveneens van toepassing zijn op genoemde, eerdere artikelen.

tisch-beleidsmatige rechtvaardiging van de analyses en aanbevelingen waartoe deze Commissie gekomen is. Door een verbinding van theoretisch-empirische criteria (geldigheid) en beleidsmatige criteria (manipuleerbaarheid, verhouding kosten/baten en ideologische resonantie) worden verschillende theorieën ter verklaring van delinquent gedrag geëvalueerd, te weten:

1. de leertheorie of de theorie van de culturele overdracht;
2. de 'strain'theorie waarbij delicten voortkomen uit armoede of werkloosheid;
3. de sociale controle of bindingstheorie;
4. de gelegenheidstheorie.

De analyse leidt tot een voorkeur voor de sociale controle (of bindings)theorie en de gelegenheidstheorie.

Commentaar zal ik puntsgewijs weergeven:

a. De eerste twee perspectieven, de theorie van de culturele overdracht of de 'leertheorie' en de 'straintheorie' (noodzaak vanwege armoede of werkloosheid), worden als minder geldig gekwalificeerd omdat zij niet een voldoende voorwaarde vormen voor het ontstaan van delinquent gedrag; noch het slechte voorbeeld noch de economische achterstelling blijken bij onderzoek altijd samen te gaan met crimineel gedrag.

Deze tegenwerping lijkt mij inderdaad geschikt om de onvolmaaktheid van genoemde benaderingen aan te geven. Echter als grond voor diskwalificatie kan zij m.i. niet gelden. Ten eerste is een voldoende voorwaarde verklaring --waarbij een variabele geselecteerd wordt die in alle gevallen tot het te verklaren gedrag leidt-- wel wenselijk maar niet noodzakelijk. Net zoals bij andere wetenschappen is het al mooi wanneer er factoren geïdentificeerd worden die de kans op het optreden van een verschijnsel vergroten.<sup>3</sup>

In dit opzicht is er geen verschil tussen de twee bekritiseerde

---

<sup>3</sup> Voor een uitgebreider behandeling en rechtvaardiging van dit soort 'probabilistische verklaringen', zie Ruimschotel (1987) hoofdstuk 7.

benaderingswijzen en de overige twee. Ook de factoren benadrukt in de sociale controletheorie en de gelegenheidstheorie zijn (vooral) effectief als er een andere factor bijkomt. Voor de situationele factoren zullen we dit in de volgende paragrafen nog tegenkomen.

b. Hoewel Van Dijk regelmatig aangeeft hoe verschillende factoren elkaar versterken (zie voorbeelden van interacties en accumulaties in par. 3.4) wordt de schijn gehandhaafd dat er sprake is van concurrerende in plaats van aanvullende theorieën. M.i. is het, in plaats van te spreken van theorieën die criminaliteit meer of minder goed verklaren, beter het te hebben over verschillende factoren (evt. door verschillende theorieën benadrukt) die bij verschillende mensen, op verschillende plaatsen, ten aanzien van verschillende delicten meer of minder bijdragen aan de waarschijnlijkheid dat een bepaald delict gepleegd wordt. Het zou dan gaan om potentiële verklaringscomponenten die in inhoudelijk verschillende combinaties en sterkten kunnen voorkomen.

c. In tegenstelling tot de pretentie van het stuk wordt niet aangegeven of en hoe de verschillende theoretische perspectieven een verklaring bieden voor verschillende verklaringsvragen. Als eerste typering zou ik zeggen dat de sociale controle en de gelegenheidstheorie vooral het accent gelegd hebben op de etiologie (de studie van de oorzaken/ van het ontstaan) van de daad (hoe vaak, wanneer, waar?) maar niet op de dader (waarom hij/zij wel en anderen niet; waarom tegenwoordig meer mensen dan vroeger?) De wetenschappelijke en de beleidscriteria worden soms nogal sterk met elkaar verweven, zoals bij het begrip 'dominante probleemdefinitie' van criminaliteit. In feite gaat het niet om de definitie van criminaliteit. Deze is zoals die is (vgl. hoofdstuk 1). Het gaat veeleer om een verschuivende concentratie op bepaalde typen van delicten die om bepaalde politiek- maatschappelijke redenen relevant zijn geworden.

d. Zoals al eerder in de paragraaf is aangegeven, is de term 'gelegenheid' een parapluiterm waaronder nogal verschillende

factoren schuilgaan. Zowel de aantrekkelijkheid en hoeveelheid van aanwezige 'objecten' van crimineel gedrag vallen hieronder (mensen en goederen), maar ook de aan- of afwezigheid van sociale of functionele controle. Ook al vanwege de andere punten van commentaar is het daarom beter niet van de gelegenheidstheorie te spreken, maar van een gelegenheidsperspectief dat bepaalde factoren in de situatie belicht.

**2. J. Beijk, Een cognitief, sociaal-psychologisch perspectief van criminaliteit (Tvc, 1985, 5, pp. 291-302)**

Beijk betoogt dat de gebruikelijke, criminologische verklaringstheorieën ten onrechte verklaringen zoeken in persoonsgebonden, dispositionele factoren met verwaarlozing van situationele determinanten. Ter ondersteuning bespreekt hij enige voorbeelden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en een algemeen wetenschappelijk gegeven uit een onderdeel van de cognitieve psychologie, i.c. het attributieonderzoek.

Onder de naam van de 'fundamentele attributiefout' wordt in attributieonderzoek het fenomeen beschreven dat actoren, maar vooral ook observatoren, het aandeel van persoonlijke eigenschappen en neigingen (disposities) in de veroorzaking van gedrag vergeleken met dat van de situatie een belangrijke betekenis geven; als het ware 'overschatten'. De suggestie van Beijk is gegoten in vraagvorm:

"Kan het zijn dat de criminologie in haar rol van toeschouwer, evenzeer als de andere sociale wetenschappen, het slachtoffer geworden is van de fundamentele attributiefout".

Het eerste van de twee met name genoemde onderzoeksvoorbeelden betreft een onderzoek van West e.a. (1975) waarbij verschillende (gesimuleerde) situaties effect hadden op de uitkomst, het meewerken aan een inbraak. De groepen varieerden van 5 % tot 45 % meewerking. In het tweede besproken onderzoek, dat van (replicaties van) Milgram (1974) wordt aangetoond dat

"in een zorgvuldig gekozen situatie proefpersonen, gerekruteerd uit alle lagen van de bevolking, bereid waren onschuldige medeproefpersonen schokken toe te dienen tot een hoogte van 450 Volt, gemarkeerd met de aanduiding 'Gevaar, sterke schok'."

Kortom, bepaalde situaties zijn sterk genoeg om bijna iedereen te bewegen iets te doen wat tegen de geboden van de moraal of de rechtvaardigheid ingaat.

Beijk geeft nog enige praktijkgevallen waarin een situationele verandering tot een duidelijke daling in de omvang van criminele gedragingen of ongevallen heeft geleid, dan wel kan leiden.

Zo geeft hij een voorbeeld van een analyse (van Janis, 1982) waarbij bepaalde groepssituaties ('groupthink') tot bepaalde militaire en politieke blunders geleid zouden hebben, die tegen het criminele aanliggen zoals bij de Watergate affaire. Ook laat hij zien hoe hoe een dichtbijliggende (proximale) variabele als 'mate van angst voor de negatieve consequenties van een misdaad' een hogere voorspellende waarde heeft dan een in tijd verderweg liggende (distale) variabele als 'binding'. De dichtsbijliggende variabele leunt als het ware tegen de situatie aan, terwijl de verderweg liggende variabele meer persoonsgebonden is. Oftewel, alweer een voorbeeld van een overwinning van de situatievariabele op de persoonlijke variabele.

Enige kanttekeningen:

a. typering criminologische theorieën:

Het lijkt mij een grove versimpeling om de control, strain en culturele overdrachtstheorieën als dispositionele theorieën te bestempelen. De variabelen armoede en werkloosheid representeren bijvoorbeeld een langduriger achtergrondssituatie die eventueel in combinatie met andere factoren tot criminaliteit kan leiden.

Iets dergelijks is het geval met de controle of bindingstheorie; de banden met scholen en verenigingen hoeven niet langdurig te zijn (geweest) en tot allerlei waardenverinnerlijking bij te dragen; ze kunnen ook een momentane binding betekenen die het plegen van delicten belemmert.

Tenslotte de culturele overdrachtstheorie. Dit is per definitie een theorie die oorzaken in het verleden situeert. Het hoeft echter niet een subcultuurtheorie te zijn die verklaart waarom leden van een bepaalde groep meer delicten plegen dan leden van een andere groep, maar het zou ook kunnen aangeven hoe de cultuur als geheel verandert en hoe de culturele setting een veranderende

achtergrond vormt waarin bijkomende factoren meer of minder makkelijk tot delicten aanleiding kunnen geven. Als we bijvoorbeeld aannemen dat in de loop van afgelopen decennia de autoriteit van de wet, de overheid, politici en/of andere gezagsdragers als ouders, opvoeders e.d. is afgenomen, dan levert dit een prima facie acceptabele potentiële verklaring op voor de toegenomen criminaliteit. Tevens zou deze culturele verandering een verklaring kunnen leveren hoe eenzelfde formeel handhavningsniveau (pak-kans en strafkans) toch minder effect sorteert dan een twintig jaar geleden.

Kortom, alle drie overige theorieën incorporeren een momentane of langdurige situationele component.

b. per definitie situationele verschillen:

Een experimentele opzet als in de studie van West komt per definitie/noodzakelijk tot een causale attributie in termen van verschillende situaties hier met opzet (per design) vergeleken personen gelijk gehouden zijn. Dat er zulke grote verschillen gevonden worden hoeft ook niet zoveel te zeggen. In dit soort experimenten zijn er --alweer met opzet-- weinig concurrerende, storende of inhiberende factoren opgenomen. Het zijn min of meer 'lege' situaties waarin iedere opkomende factor grote impact zal hebben. De in deze situaties gevonden sterkte van verbanden zegt echter niet zoveel over de causale kracht in situaties die veel complexer en voller zijn.

c. formele of informele situationele factoren belangrijk?

Dat situationele factoren grote invloed kunnen uitoefenen wordt door de Milgram studie onderstreept. Het is echter geenszins duidelijk waar de determinerende kracht uit bestaat en van welke factoren zij precies afhankelijk is. Hoe dan ook, voorzover de Milgram-resultaten tot dagelijkse situaties generaliseerbaar zijn, impliceren ze dat klemmende verzoeken van autoriteiten ter plaatse, tot gehoorzaamheid leiden. Dit zou ondermeer inhouden dat overheidsgeboden van wetgever of politie worden opgevolgd. Het probleem achter de stijgende criminaliteitscijfers is nu juist dat dit in afnemende mate het geval is. Wel zou men in dit

kader kunnen stellen dat het overheidsgezag in de loop van de jaren verminderd is (vgl. determinantklasse A) danwel de verminderde gezagsgetrouwheid-autoriteitssgevoeligheid in de samenleving (B) een factor van betekenis is geweest. Het lijkt mij echter onjuist om dit soort veranderingen als veranderingen in 'situaties' te kwalificeren.

#### 4.1.3. Voorlopige conclusies over de situationele benadering

Er bestaan verschillende 'success stories' die aan de situationele benadering glans geven. Zo hebben we het drastisch verminderen van het aantal gevallen van suicide nadat het gifgehalte van het stadsgas terug was gebracht; het spectaculair dalen van het aantal autodiefstallen bij het invoeren van het verplichte stuurslot in Engeland, een significante daling van het aantal ongelukken bij het verbeteren van de inrichting van een wegencircuit, en de onverwachte daling van het aantal bromfietsdiefstallen bij het invoeren van de verplichte valhelm.

In deze voorbeelden is het goed te herkennen dat situationele misdaadpreventie varieert van het verhogen van fysieke situationele remmingen tot het verhogen van de zichtbaarheid van de criminele daad zodat de handhavingssituatie (de pakkans annex strafkans) verscherpt wordt. Tegelijkertijd wordt het onwaarschijnlijk dat situationele factoren een belangrijke rol spelen bij de verklaring van de stijging van criminaliteit voor diverse delicttypen die de afgelopen 25 jaar hebben plaatsgevonden. De hiervoor gegeven voorbeelden hebben in ieder geval alle gemeen dat ze niet zozeer een factor noemen ter verklaring van een stijging van criminaliteit of de verklaring van een verschil tussen de ene plaats en de andere. Alle noemen factoren die tegenkrachten vormen voor andere, niet met name genoemde, criminaliteitsbevorderende factoren; of ze noemen het reduceren van de gelegenheden als belangrijke factor. Waarbij dan direct moet worden aangetekend dat dit gelegenheden zijn voor het uiten van criminele tendenzen die reeds bestaan.

Hoe dan ook, voor het doel van deze studie naar criminogene fac-

toren voor ontwikkelingen in criminaliteitsgedrag, zou moeten worden aangetoond dat situaties gedurende de afgelopen decennia veel 'criminaliteitsuitnodigender' zijn geworden, hetgeen in de genoemde literatuur eerder gesuggereerd dan gedemonstreerd is.

Vooralsnog moeten we er dus op bedacht zijn dat de situationele benadering eerder een preventie'theorie' is dan een theorie die nuttig is bij een oorzakenanalyse. Een gering belang van situationele factoren ter verklaring van de stijging en daling van criminaliteit hoeft echter niet te betekenen dat ze niet belangrijk zijn voor beslissingen over de bestrijding van criminaliteit. Het kan best zo zijn dat aanbevelingen op andere factoren aangrijpen dan op de belangrijkste oorzakelijke factoren. Overstromingen kunnen verklaard worden door het wassende water van de rivier maar kunnen worden tegengegaan door het verhogen van de dijk.

Een voordeel dat al bij voorbaat genoemd kan worden --en hierin hebben mensen als Van Dijk en Clarke gelijk-- is dat situationele factoren het snelst te veranderen zijn en het snelst effect sorteren wanneer we deze vergelijken met het veranderen van een persoon (vgl. het afgenomen geloof in resocialisatie e.d.) en het veranderen van de samenleving (vgl. het afgenomen geloof in de socialisatie van de maatschappij in Jencks, 1987).

We zullen straks iets precieser kijken naar een aantal situationele verklaringen voor verschillende delicten, zodat we een genuanceerdere inschatting kunnen geven. Eén beperking staat echter al bij voorbaat vast. Situationele factoren zijn per definitie ongeschikt om te verklaren waarom in dezelfde situatie sommige mensen crimineel gedrag vertonen en andere niet.

#### 4.2 De verschillende rol van verschillende situationele factoren bij verschillende delicten

Er is, het zij nog eens met nadruk gezegd, niet één soort situationele factoren. De gelegenheidstheorie die aan situationele factoren een belangrijke plaats toekent verwijst naar allerlei factoren die nogal van elkaar verschillen; zoals het aantal voor-



werpen dat object van criminaliteit kan zijn, de functionele variant van sociale controle uitgeoefend door winkelpersoneel of de kans om door de politie in de kraag gevat te worden (de pak-kans). In het overzichtsschema van potentiële determinanten heb ik dan ook aan deze verscheidenheid recht gedaan door de mengeling van factoren over een drietal meer homogene categorieën te verdelen, te weten overheidsfactoren (A) sociale (handhavings)situatie (D) en de eigenlijke situatie (E). Zelfs in deze laatste categorie worden factoren samengebracht als 'meer potentiële objecten', 'eigenschappen van potentiële slachtoffers', 'geschikte fysieke gelegenheid en tijd', 'fysieke handhavingssituatie zoals sloten, alarm of het ontbreken van uitwegen'.

Een aspect van situaties dat minder in rapporten en literatuur genoemd wordt is de 'gelegenheid' die toeneemt naarmate het aantal interacties tussen mensen onderling en dat tussen mensen, organisaties en delictgevoelige objecten toeneemt. Het gaat hier om contacten ('encounters') in de zin van meer ontmoetingen tussen mensen onderling of met criminaliteit uitnodigende situaties (zoals het zich meer bevinden in winkels, en uitgaansgelegenheden).

Hieronder heb ik in een tabel de mogelijke combinaties tussen specifieke delicten en specifieke oorzakelijke factoren overzichtelijk weergegeven. De kruisjes (X) duiden op een rol bij de verklaring en rondjes (O) bij de aanbevelingen. De tabel is als het ware een specificatie of uitvergroting van de overall tabel uit hoofdstuk 3.

Tabel 4.1 Werkhypothese over de inhoud en het belang van de situatie/de gelegenheid			
	verschillende vormen van gelegenheid-situatie		
	D. soc. sit. inf.-funct. controle	E. fysieke sit. gelegenheid	A2. form. handh. pakkans, straf
diefstal			
- eenvoudige diefstal			
- diefstal van rijwiel	<input type="checkbox"/> fietsenstalling	<input checked="" type="checkbox"/> aantal objecten	<input type="checkbox"/> merken
- diefstal uit auto's		<input checked="" type="checkbox"/> aantal objecten	
- winkeldiefstal	<input checked="" type="checkbox"/> minder personeel <input type="checkbox"/> meer (bewakings) personeel	<input checked="" type="checkbox"/> uitstalling objecten	
- diefstal d.m.v. braak		<input type="checkbox"/> target hardening	
- uit woonhuizen		<input type="checkbox"/> uitgaansgelegenheid, gebouwde omgeving	
mishandeling		<input type="checkbox"/> gebouwde omgeving	
vandalisme (vernietiging)			<input type="checkbox"/> controles
doorrijden na ongeval			
rijden onder invloed			<input type="checkbox"/> controles
fraude (belasting, subsidies, sociale wetgeving)			<input type="checkbox"/> controles
verkrachting		<input type="checkbox"/> gebouwde omgeving	

Net als eerdere tabellen systematiseert het schema vermoedens en geeft het niet een samenvatting van empirische bevindingen. Binnen enkele jaren ligt dit wellicht anders. Het onderzoek naar de invloed van situationele factoren is nu zelfs in Nederland goed op gang gekomen. Niet alleen de misdaad maar ook het misdadonderzoek reageert op een markt. Er zijn allerlei suggesties voor een situationele aanpak gedaan (gegeven) door deskundigen uit een veelheid van disciplines: architecten, stadsplanners, omgevingspsychologen, criminologen, en politiedeskundigen.

De verwachtingen ten aanzien van de vruchtbaarheid van de benadering berust deels op de implicaties van algemene theorie (zoals "de mens is een fysiek wezen dat opereert in een fysieke omgeving") deels op concreet onderzoek en voor nog een ander deel op hoop. Veel experimenten verricht in het kader van de Samenleving en Criminaliteitsubsidies zijn geïnspireerd door de gelegenheidstheorie. Maar we weten nog weinig af van de locale

resultaten en hun generaliseerbaarheid.

Toch achten sommigen de tijd al aangebroken waarin er ruimte is voor lijsten met "do's" en "don't's": naslagwerken met "tips" wanneer men in bepaalde omgevingen last heeft van bepaalde vormen van criminaliteit of "checklists" wanneer men al bij voorbaat criminaliteit de pas af wil snijden (bijvoorbeeld Poyner 1984, van Soomeren 1987, van Voordt 1987). De suggesties in deze lijsten variëren van het visueel afschermen van mensen die wachtend op de bus hun portemonnaie trekken tot het terugbrengen van het struikgewas in parken tot kniehoogte en het verstevigen van de huisdeur met stalen hoekprofielen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal ik dieper ingaan op een situationele benadering waar men veel effect van verwacht, nl. die van de ruimtelijke inrichting van het stedelijk milieu. Deze aanpak sluit aan bij het beleid zoals voorgestaan door de Commissie Roethof (ICK en ECK) en de nota Samenleving en Criminaliteit en zoals onderschreven en uitgedragen door het ministerie van VROM.

Een andere reden om vooral aan dit gebied aandacht te besteden ligt in de uitzonderingspositie die dit onderwerp heeft. Het valt namelijk in grote lijnen onder de directe verantwoordelijkheid van de overheid, in dit geval VROM, terwijl andere situationele maatregelen vooral een zaak van particulier initiatief zijn waar de overheid hoogstens een voorlichtende rol heeft (vgl. brochures, aanwijzingen, reclamespots e.d.).

Als uitgangspunt neem ik het rapport 'Maakt de gelegenheid de dader?' uitgebracht door VROM in november 1985 en ter attentie van de Kamer gebracht in de Brief van de Minister van VROM van 27 november 1985 (Sociale veiligheid en de kwaliteit van de openbare ruimten in de stad) Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19321, nr. 1.

Dit rapport zal ik behalve om het intrinsiek belang als een kenmerkende benadering behandelen. In combinatie met een behandeling van recentere rapporten en literatuur zal ik proberen te komen tot enigszins generaliseerbare uitspraken over de mogelijkheden

en onmogelijkheden van de situationele benadering. Ook hier is onmiddellijk toegegeven dat veel informatie ontbreekt. Maar dit neemt niet weg dat nu reeds enige kanttekeningen te maken zijn over de zinvolheid van de situationele benadering.

#### 4.3. Het VROM-rapport 'maakt de gelegenheid de dader?'

##### 4.3.1 Openbare ruimten: vandalisme en sexueel geweld.

De studie "maakt de gelegenheid de dader?" is, zoals de ondertitel ook luidt, een studie over de kwaliteit van de openbare ruimten in de stad en sociale veiligheid. Inhoudelijk sluit deze studie nauw aan bij die van de Commissie Roethof. De studie beperkt zich tot openbare ruimten, omdat zoals wordt aangegeven in de (begeleidende) brief van de Minister van VROM (mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken, de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse zaken)

"verwacht mag worden dat de belangrijkste bijdrage die de ruimtelijke ordening aan de verhoging van de sociale veiligheid kan leveren, de (her)inrichting van straten, pleinen, plantsoenen en parken betreft."

Er wordt ter motivering van deze concentratie nog een andere reden genoemd die behalve met criminaliteit met onveiligheidsgevoelens te maken heeft:

"In de tweede plaats is de mate waarin men zich veilig voelt, c.q. de mate waarin men op straat veilig is, sterk bepalend voor de kwaliteit van het stedelijk leefmilieu."

Voorts komt de beperking voort uit de wetenschap dat criminaliteit --en daarmee onveiligheid-- in de stad het grootst is (vgl. MGD, p. 5). Hoewel dit niet met zoveel woorden gezegd wordt zal ook de overweging die hierboven is aangestipt wel meespelen, nl. dat de verantwoordelijkheid voor beïnvloeding van de fysieke omgeving door de overheid hier het grootst is.

Hoewel de fysieke omgeving niet echt een van de factoren is die in de rapporten van de Commissie Roethof of SEC worden aangevoerd ter verklaring van de sterke stijging van de criminaliteit, wordt het in beide stukken zeer uitdrukkelijk wel genoemd als een van

de factoren waar preventiebeleid moet aangrijpen.<sup>4</sup>

De studie van VROM behandelt dezelfde delicttypen van kleine criminaliteit als de rapporten van de Commissie Roethof en SEC maar voegt daar sexueel geweld aan toe. Het is met name deze delictcategorie samen met die van vandalisme die exemplarisch zijn voor de studie.

Aan welke problemen denkt men wanneer men het heeft over sociale veiligheid en gebouwde omgeving? MGD noemt een aantal aandachtsgebieden:

- "a. onoverzichtelijke routes tussen en binnen stadsdelen;
- b. stadsdelen in verval (in het bijzonder de 19e eeuwse, jaren vijftig en zestig);
- c. grootschalige hoogbouwgebieden, (woonwijken en centra, in het bijzonder uit de jaren zestig)."

Verder nog:

- "d. parkgebieden;
- e. grootschalige werkgebieden (industrie-, kantoor-, universiteits-, ziekenhuiscomplexen);
- f. stedelijke attractiepunten, in het bijzonder die voor jongeren;
- g. de binnenstad." (MGD, 49-50)

De oplossingen en maatregelen die men voorstelt zal ik commentariëren in de volgende paragraaf.

#### 4.3.2. kanttekeningen

De uitgebreide en systematische opsomming van mogelijkheden ter verbetering van de veiligheid van de openbare ruimten wordt voorafgegaan en begeleid door waarschuwingen voor een tweetal beperkingen 1. de causale relevantie van fysieke omgevingsfactoren is, zeker vergeleken met andere factoren beperkt; 2. veranderingen in omgevingsfactoren die de veiligheid wellicht verhogen kunnen strijdig zijn met andere kwaliteiten van de gebouwde omgeving. Het eerste punt geeft een feitelijke beperking qua verklaring aan en daarmee een feitelijke beperking van preventieve beïnvloeding;

---

<sup>4</sup> De andere aangrijpingspunten zijn verhoging van functionele en sociale controle en versterking van binding aan de maatschappij

het tweede punt betreft een normatieve beperking van preventie die ontstaat wanneer men belangen tegen elkaar moet afwegen.

#### 4.3.2.1 De beperkte en indirecte invloed van fysieke omgevingsfactoren

De beperkte betekenis van ruimtelijke factoren wordt op twee manieren uitgewerkt. In de eerste plaats wordt gesteld dat de verzwakking van de sociale controle, aangevoerd in SEC ter verklaring van de gestegen criminaliteit, "slechts zeer gedeeltelijk terug te voeren is op ruimtelijke factoren." (brief van Minister van VROM; 27 november 1985) (vgl. ook MGD, p.47)

Dit zou blijken uit internationale vergelijking;

"steden in het buitenland die qua verschijningsvorm en functie met Nederlandse steden vergelijkbaar zijn, blijken in een aantal gevallen, bijvoorbeeld in Zwitserland, meer sociale veiligheid te bieden." (brief VROM p. 2be).

M.i. geeft een dergelijke vergelijking eventueel aan dat niet-ruimtelijke factoren een rol spelen, niet dat ruimtelijke factoren een beperkte rol spelen. Om dit laatste aan te tonen is het relevant steden binnen Nederland met elkaar te vergelijken die op de belangrijkste criminogene factoren met elkaar overeenkomen maar sterk verschillen in ruimtelijke indeling.

Maar als we even meegaan met de herhaalde stelling dat ruimtelijke factoren van ondergeschikt belang zijn, dan is het --zoals ook herhaaldelijk wordt beklemtoond-- vanuit preventief oogpunt geboden om ruimtelijke maatregelen aan te vullen met andere maatregelen.

"De oorzaken, en dus ook de wezenlijke oplossing, van de sociale onveiligheid moeten dus vooral buiten het terrein van de ruimtelijke ordening worden gezocht. Wel kan crimineel gedrag in bepaalde delen van de stad makkelijker tot uiting komen dan in andere stadsdelen. Ook kan de (her)inrichting van de stedelijke openbare ruimten ertoe bijdragen, dat de (potentiële) daders minder gemakkelijk de gelegenheid krijgen om hun crimineel gedrag te manifesteren ondermeer door het vergemakkelijken van het toezicht door particulieren of functionarissen." (Brief VROM '85)

of:

"Dergelijke maatregelen hebben echter alleen zin als zij geplaatst worden binnen een totaal pakket van in hoofdzaak niet ruimtelijke maatregelen." (MGD, p. 1)

"Menselijk gedrag wordt immers slechts in beperkte mate bepaald door de ruimtelijke omstandigheden. Daarom zullen stedenbouwkundige maatregelen samen moeten gaan met sociale maatregelen, die de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij versterken en met het intensiveren van functioneel toezicht." (MGD, p. 47m)

Niet alleen blijkt uit deze citaten dat de causale rol van ruimtelijke factoren klein is, althans klein wordt geacht, er blijkt tevens uit dat men verwacht dat de preventie rol van ruimtelijke maatregelen via het mechanisme van de vergrote sociale of politieke controle verloopt. Vandaar dat men bij het nemen van preventieve maatregelen van bestuurlijke aard --naast het bevorderen dat er geen dader aanwezig is-- vooral denkt aan het verhogen van de externe drempel van de sociale controle. Dit inzicht blijkt ook uit citaten als:

"De aanwezigheid van informele sociale controle is wel [in tegenstelling tot formele sociale controle] via de ruimtelijke inrichting te beïnvloeden." (MGD, 42mbe)

en:

"de belangrijkste externe drempel voor een potentiële dader is de aanwezigheid van formele sociale controle."

Zo worden dan ook in hoofdstuk 4 (par. 4.2.) op elk van de zeven aandachtsgebieden ruimtelijke maatregelen voorgesteld met de uitdrukkelijke vermelding dat deze vergezeld dienen te gaan van meer formele handhaving maatregelen als surveillance of wijkagenten.

De relatieve invloed van ruimtelijke situatie (gelegenheid), object (doel) en dader wordt op een andere plaats verduidelijkt (MGD, p. 37):

"[...] crimineel gedrag [komt] ruimtelijk gezien overal voor [...]. Toch zijn er in de openbare ruimte concentratiepunten aan te wijzen. Zakkenrollers en een deel van de fietsendieven zoeken drukke plekken op. (...) Naast daders die met voorbedachte rade te werk gaan, zijn er gelegenhedsdaders. Dit onderscheid is belangrijk voor de preventie, omdat de eerste categorie haar werkterrein als gevolg van (ruimtelijke) maatregelen waarschijnlijk alleen maar zal verplaatsen, terwijl de gelegenhedsdaders mogelijk van hun daad zullen afzien."

In termen van verklaring kan je zeggen dat in gevallen van crimineel gedrag met voorbedachte rade ruimtelijke factoren hoogstens verklaren waar criminele gedragingen plaats gevonden hebben, maar niet hoeveel (de mate/hoogte van) criminaliteit heeft plaatsgevonden. Ook verklaren zij niet wie wel en wie niet crimineel gedrag gesteld heeft. Vandaar de term concentratiepunten. Deze zijn te omschrijven als ruimtelijke indicatoren die aangeven waar de sociale en politieke controle klein zijn (verlaten routes). Bovendien zijn ze een indicator van de hoeveelheid mogelijke objecten waar een bestaande of opkomende criminele intentie mogelijk op gericht is (fietsen bij stations; mensen in cafés).

#### 4.3.2.2 Een invloed afhankelijk van daderkenmerken

-----

De invloed van situationele factoren is sterk afhankelijk van de mentale instelling van de betrokken persoon. MGD noemt vooral mensen die handelen met voorbedachte rade. Dit wil min of meer zeggen dat een gunstige gelegenheid geen invloed heeft op de uitvoering van criminele gedragingen maar wel op de plaats van handeling.

"Onder de daders, die met voorbedachte rade te werk gaan kunnen gerekend worden de zakkenrollers en een deel van de fietsendieven, inbrekers, vandalen, mensen die vrouwen, mannen en kinderen lastig vallen, aanranden en verkrachten, ruziezoekende mensen, en mensen die andere mensen beroven. Ook stelende drugsverslaafden vertonen de eigenschap, dat ze onder invloed van ruimtelijke of andere maatregelen hun werkterrein verplaatsen."

"Gelegenheidsdaders komen voor onder inbrekers, fietsendieven [dit acht ik onwaarschijnlijk althans van minder belang; d.r.] vechters en onder mensen die vrouwen, mannen en kinderen lastig vallen, aanranden en verkrachten." (MGD, p. 38bo)

Alle genoemde delictsoorten bevatten zowel gelegenheidsdaders als daders met voorbedachte rade. Zeker als we onder gelegenheidsdaders ook nog vandalen vinden. Dit is waarschijnlijk een grote groep; iemand gaat niet snel op pad met het vooropgezette idee iets te vernielen.

Voor de categorie van mensen met voorbedachte rade zijn ruimtelijke maatregelen alleen van invloed wanneer de gelegenheids-



structuur overal/over de hele linie verkleind wordt, zodat potentiële daders met een zwakke motivatie van de daad worden afgehouden. De studie MGD noemt deze middelen als derde benadering van bestuurlijke preventie via ruimtelijke maatregelen onder het kopje "geen mogelijkheid". Hierbij wordt gedacht aan (overal) fietsenstallingen, aangesloten huizenblokken, plaatsen van hekken. Het is duidelijk dat een dergelijke overall aanpak nogal wat vergt en kosten met zich meebrengt die niet alleen van financiële aard zijn. Er wordt in dit kader gewaarschuwd dat bij dergelijke fysieke preventiemiddelen het stads- zo niet samenlevingsbeeld grimmiger wordt, een 'fortress society'. Hierover straks meer.

#### 4.3.2.3 Het uiterlijke leven als spiegel van het innerlijke leven

Zoals gezegd zijn de causale pretenties in MGD bescheiden gehouden. Een uitzondering die niet zo nadrukkelijk wordt genoemd is de vrij directe relatie tussen het uiterlijk van een buurt en vandalisme. Dat dit verband als betrekkelijk zelfstandig wordt verondersteld kan op een paar plaatsen uit de tekst worden opge-  
maakt:

"In de beleving van de openbare ruimten is het van belang dat de omgeving er verzorgd uitziet, niet is beklad of vervallen. Bij een in dit opzicht slechte situatie worden de openbare ruimten--hoe kleinschalig, afwisselend of herkenbaar ook--als onaantrekkelijk ervaren, en roepen een sfeer van anonimiteit en zichtbare onzorgvuldigheid op, waarin een sfeer van vernielzucht kan groeien." (MGD, 27mbe)

"Een goed onderhouden omgeving is in het oordeel van de bewoners over hun buurt van groot belang, bevordert de betrokkenheid bij de omgeving en geeft minder aanleiding tot vernielzucht dan een slecht onderhouden omgeving." (MGD, p. 49bom)

"Wanneer in een stadsdeel sprake is van dichtgetimmerde ramen, scheuren in de gevelwanden, verveloosheid, van slecht onderhouden groen en bestrating, van vervallen speeltuig en van omgetrapte palen roept dit anonimiteit en onzorgvuldigheid op. In deze situatie kunnen vandalisme en gevoelens van onveiligheid groeien." (MGD, p. 52bom)

Het is opvallend dat deze fysieke factoren bepaalde maatschappelijke achtergronden reflecteren, als de anonimiteit die in alle

bestuurlijke beschouwingen (de rapporten van de Commissie Roethof, SEC) als belangrijke veroorzaker van criminaliteit genoemd wordt. Anonimiteit is wellicht niet een abstracte eigenschap van de maatschappij maar ook een kenmerk van gebouwen en verhoudingen tussen mensen.

In dit verband is het veelbetekenend dat in antwoord op de vraag "of de kleine criminaliteit zou afnemen als er meer politie zou zijn" nog niet de helft van (een steekproef van) de Nederlandse bevolking het hier mee eens is, terwijl op de vraag "of de kleine criminaliteit zou afnemen als mensen zich gewoon meer met elkaar zouden bemoeien" een grote meerderheid van de mensen antwoordt dat men het er mee eens is.<sup>5</sup>

#### 4.3.2.4 De eventuele strijdigheid van ruimtelijke maatregelen met andere beleidsdoelen

Het nastreven van verschillende beleidsdoelen kan soms convergeren. MGD noemt een aantal aandachtsgebieden waar

"maatregelen ten aanzien van de sociale veiligheid en andere maatregelen ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte elkaar ondersteunen en in samenhang kunnen worden uitgevoerd:

- a. onoverzichtelijke routes tussen en binnen stadsdelen;
- b. stadsdelen in verval (in het bijzonder de 19e eeuwse, jaren vijftig en zestig);
- c. grootschalige hoogbouwgebieden, (woonwijken en centra, in het bijzonder uit de jaren zestig)."

Het onderzoeksrapport evenals de beleidsbrief is er heel expliciet over dat bevorderen van de sociale veiligheid strijdig kan zijn met andere doeleinden van de overheid op het gebied van ruimtelijke ordening. Wanneer dit het geval is zal er gekozen moeten worden.

---

<sup>5</sup> Bron: Intomart, Brandpunt onderzoek, 1985. De preciese cijfers zijn ten aanzien van de verwachting van het effect van meer politie: 47% eens, naast 50% oneens; voor de andere vraag ten aanzien van het effect van meer onderling contact zijn de cijfers: 69% eens tegen 26% oneens en 5% geen mening.

"Anderzijds zijn er plekken of situaties die zo veilig mogelijk gemaakt moeten worden, zonder dat daarmee afbreuk gedaan wordt aan het karakteristieke van het betreffende gebied en waar bij de uitvoering van herinrichtingsmaatregelen gezocht moet worden naar een compromis tussen veiligheid en andere kwaliteitseisen:

- d. parkgebieden;
- e. grootschalige werkgebieden (industrie-, kantoor-, universiteits-, ziekenhuiscomplexen);
- f. stedelijke attractiepunten, in het bijzonder die voor jongeren;
- g. de binnenstad." (MGD, 49-50)

Zoals causale analyses altijd verricht worden tegen de achtergrond van een bepaalde, feitelijke (gegeven/gegroeide/ nationale/locale) situatie, zo zijn maatregelen vaak gebonden aan een normatief gekozen achtergrond. Hoewel het niet met zoveel woorden gezegd wordt --de beleidsbrief van de Minister is nog iets explicieter dan de MGD studie-- kiest men vooral voor oplossingen die de betreffende concurrerende kwaliteit intact laten. De aanbevelingen betreffen dan ook vooral het fysiek onmogelijk maken van diefstal (afsluiten e.d.) of het verschaffen van een alternatief (bijvoorbeeld een alternatieve fietsroute).

Een dergelijke prioriteit te beargumenteren door erop te wijzen dat maatregelen die de concurrerende kwaliteit aantasten een zekere en grote achteruitgang van de concurrerende kwaliteit (bijvoorbeeld mooie huizenblokken, prachtig park) inhouden terwijl de verbetering qua sociale veiligheid niet meer dan onzeker en bovendien marginaal zal zijn (vgl. de eerste subparagraaf hierboven).

Deze indirecte manier van veiligheid bevorderen via ruimtelijke maatregelen waarbij de concurrerende kwaliteiten gespaard blijven zien we ook in het lokaal concentreren of stroomlijnen van deze onveiligheidsbevorderende objecten van ruimtelijke aard waardoor een geconcentreerder of gericht vorm van functioneel toezicht mogelijk wordt. Zie bijvoorbeeld de suggestie om uitgaansgelegenheden in elkaar buurt te situeren of om het fietspad door het park ruimer en rechter te maken.

#### 4.4 Andere fysieke maatregelen: diefstal in winkels en inbraak in huizen

Bij de situationele preventie van inbraak en van winkeldiefstal wordt vooral gedacht aan technopreventie, d.w.z. het fysiek moeilijker of onaantrekkelijker maken van het plegen van een delict door o.a.

- verbeterde toegang: zwaardere deuren;
- betere sloten;
- alarminstallaties;
- camera's.

Ook hier gaat het tevens om niet-direct fysieke maatregelen die de zichtbaarheid vergroten zodat er meer effectiviteit te verwachten valt door:

- verhoogde informele sociale controle;
- verhoogde functionele sociale controle;
- verhoogde pakkans.

We beperken ons hier tot technopreventie. Uit een overzichtartikel van Mayhew (1984, 1985) die bovenstaande maatregelen bespreekt lijkt het alsof de oogst mager is; het effect van de maatregelen is niet bekend, of indien bekend, is het effect afwezig of klein. Alarminstallaties in huizen en televisiecamera's lijken nog het meeste effect te hebben als preventieve maatregel voor de bescherming van huizen van individuele burgers. Omdat de inbreker die met slechte bedoelingen op pad gaat makkelijk elders een minder beveiligd object kan aantreffen, concludeert Mayhew dat het effect op de totale hoeveelheid criminaliteit gering zal zijn, ook al omdat de meest geschikte maatregelen nooit op grote schaal zullen worden toegepast.

#### 4.5. De verleden en totale situaties; van situaties naar disposities

De situationele benaderingen pretendeert effectiever en directer te zijn dan concurrerende benadering. Ook goedkoper.

"As Wheeler et al. (1967) have argued, one attraction of physical crime prevention is that it may prove considerably cheaper than attempts to alter the attitudes and abilities of potential offenders. Physical prevention methods (which

are designed only to reduce crime) should certainly prove easier to analyse in relation to costs than the more diffuse and multi-purpose practices of social prevention." (Mayhew, 1976, p.30)

De voordelen zijn toegegeven. Twee nuanceringen zijn op zijn plaats. In de eerste plaats zit er meer situatie in de 'dispositionele' benaderingen dan de 'situationisten' erkennen, zij het dat het hier vooral sociale situaties zijn. Hierboven bij de bespreking van de situationele benadering door Van Dijk, Clarke en Beijk (par. 4.1.2.) noemde ik al het lidmaatschap van een vereniging onder invloed waarvan de sociale binding meer of minder groot en het al dan niet hebben van een baan, waar betekenis aan wordt toegekend in de 'strain' optiek.

In de tweede plaats zit er bij nadere beschouwing meer dispositie in de situationele benadering dan men doet voorkomen. We laten het Mayhew zelf zeggen:

"In so far as an individual's social and physical environments remain relatively constant and his decisions are much influenced by past experience, this scheme [crime as the outcome of choice; d.r.] gives amply scope to account not only for occasional offending but also for recidivism: people acquire a repertoire of different responses to meet particular situations and if the circumstances are right they are likely to repeat those responses that have previously been rewarding." (p. 297)

We zien hier het functioneren van situaties als bepalend voor de inhoud/ kenmerken van personen op de lange termijn. Via Skinner-contingencies van belonen en straffen vormen mensen niet alleen gedrag maar ook vaste patronen van gedrag, oftewel gewoonten. "A repertoire of different responses" is een uitdrukking voor wat anderen 'disposities' noemen. Skinner zal het zo niet zeggen, maar via straffen en belonen in bepaalde situaties komen mensen tot waarderingen en neigingen die als 'normen' of 'waarden' vallen aan te duiden.

Deze studie beperkt zich tot de directe invloed van concrete situaties die mensen op hun weg tegenkomen of waarin ze zich begeven. Ik kan dan ook niet diep ingaan op het leer- of ontwikkelingsperspectief, de rol van vroegere situaties. Uit de psychologische literatuur weten we wel dat die sterk is. Langdurige

liefdeloosheid en een inconsistent patroon van straffen en belonen in de jeugd is een sterke verklarende en voorspellende factor van delinquentie.

Maar ook op iets korte termijn zijn situaties werkzaam. Naar aanleiding van onderzoek over het gevangeniswezen laat zich een hypothese opstellen, die --indien waar-- op een belangrijk fenomeen duidt. Deze hypothese, die men de reflectiehypothese zou kunnen noemen, luidt: een onvriendelijke omgeving lokt --net als onvriendelijke bejegening-- direct of op de lange duur onvriendelijk, onder meer crimineel, gedrag uit.

Dit voorbeeld wijst ook op het fenomeen dat de situationele benadering vast niet wil benadrukken, nl. dat situaties op den duur tot disposities leiden: blijvende onvriendelijke bejegening leidt tot wantrouwen. Dit is het grote belang van een historie van bepaalde situaties dat ze via het vormen van disposities consistent crimineel gedrag helpen verklaren.

Jencks wijst er ondermeer op dat de grootste variatie in criminele gedragingen zich voordoet bij een vergelijking van landen. In Amerika is het aantal ernstige aggressiedelicten vele malen groter dan in Europese landen of in Japan. Men zou hier kunnen spreken over een cultuur als de 'totale situatie'. Evenzo kan men spreken ver steden als totale situaties binnen een bepaalde cultuur die hun invloed uitoefenen op de mensen die daar wonen.

Het is al lange tijd bekend dat de criminaliteit in steden exponentieel stijgt met het aantal inwoners. Hiernaast kan men-- ongeacht de grootte van een stad--een verband vinden tussen het aantal criminele gedragingen en kenmerken die op gemeentelijk niveau gemeten worden.<sup>6</sup>

We zouden de reflectiehypothese dan ook kunnen laten slaan op de verhouding tussen enerzijds stad en land en anderzijds de indivi-

---

<sup>6</sup> Vgl. het rapport "Analyses met betrekking tot het voorspellen van werkdruk van de politie" (Veldkamp) en 21 gemeenten met gelijke maat gemeten (AEF).

duele burgers; de agressie van een cultuur of het stadsleven zou zich dan weerspiegelen in de --zich somtijds in criminele gedragingen manifesterende-- agressie tussen personen. Hoe interessant deze parallellen ook zijn, het heeft m.i. weinig zin hier nog van situaties te spreken. Wel kunnen we aan deze discussie overhouden dat de overgang van situationele factoren (onze categorieën D en E) en persoonlijke dan wel maatschappelijke factoren (B en C) vloeiend is; en dat de ene klasse de andere beïnvloedt.

#### 4.6. Samenvatting, conclusies en evaluaties

##### 4.6.1 Samenvatting

Het belang van ruimtelijke factoren is onmiskenbaar. Wanneer ruimtelijke of fysieke situaties criminogeen zijn, gaat het echter vooral om een tekort aan de sociale of politieke handhavingssituatie. De algemene indruk is dan ook dat de criminogene invloed van ruimtelijke situaties beperkt en indirect is en dat preventieve maatregelen van ruimtelijke aard met name verlopen via de verhoogde informele sociale controle en vergezeld gaan van verhoogde formele (politieke) controle.

Aanbevelingen om via fysieke situaties iets aan sociale veiligheid te doen zijn dus vaak indirect aanbevelingen om iets aan sociale controle of politieke handhaving te doen. Een verbetering van de ruimtelijke situatie kan dus helpen maar een combinatie van ruimtelijke en andere middelen helpt beter. Dit is een duidelijk voorbeeld van de accumulatiehypothese (zie hoofdstuk 3).

Een alternatief of aanvulling op situationele preventie bestaat eruit om de criminele intentie of de interne controle (moraal, interne drempels) te beïnvloeden bijvoorbeeld via het vergroten van de binding van individuen met de samenleving (de tweede aanbeveling van SEC!) of via het geven van alternatieve mogelijkheden om geld, sex en andere schaarse goederen te verkrijgen. Maar hier verlaten we het gebied van de ruimtelijke factoren.

Hetzelfde geldt voor aanbevelingen die iets aan de anonimiteit of grootschaligheid van de samenleving willen doen. Toch lijkt het van belang om anonimiteit op lokaal en inter-individueel niveau via de ruimtelijke omgeving tegen te gaan althans deze niet ook nog eens in ruimtelijke vorm uitdrukking te laten geven.

#### 4.6.2 Evaluatie van kennis

##### a. disproportionaliteit

Er is een contrast tussen de relativering van de kennis die er op dit gebied bestaat en--voorzover er wel kennis is--van de rol die fysieke factoren spelen zowel bij het ontstaan als het voorkomen van criminaliteit en de vrij algemene, ruime dan wel concrete, aanbevelingen die men aan het eind toch opstelt. Soms is men over deze overgang zeer expliciet:

"Criminologists and other social scientists who work in this area are primarily concerned with scientific statements, rather than design statements. They express their findings in descriptive or prescriptive forms, or as hypotheses about the causes of crime. Designers express themselves in prescriptive forms, simply in terms of requirements and needs. The main task of this book has been to identify reasonably reliable scientific findings and express them in a prescriptive form. That is, attempt to define what is required if the scientific statements were true." (Poyner (1983) p. 4 'design against crime')

Op andere momenten is de overgang subtieler. Zo staat in het rapport 'ruimtelijke structuur en criminaliteit' (Gemeentepolitie van 's-Gravenhage, dec. 1986) een verwijzing naar onvoldoende kennis:

"Onderzoeksuitkomsten wijzen niet altijd in dezelfde richting en de theoretische inzichten zijn nog onvoldoende ver ontwikkeld om nu al normerend te kunnen optreden." (Ruimtelijke structuur en criminaliteit, p. 3)

Vandaar dat men tot een 'bescheiden' opzet komt om een 'checklist van aandachtspunten' samen te stellen

"bestaande uit een zo volledig mogelijke opsomming van kritische vragen, die aan een ontwerp gesteld zouden moeten worden."

Op dezelfde bladzijde van het rapport wordt echter gezegd dat men heeft besloten tot tussentijdse publicatie van de checklist vanwege een aantal redenen, o.a.



"gezien de grote behoefte bij verschillende instanties aan meer systematiek en controleerbaarheid bij het toetsen van plannen op kwetsbaarheid voor kleine criminaliteit"

en

"om de politie nu al een instrument in handen te geven bij eventuele advisering over bouwplannen".

Dit gaat wel erg ver. Eerst zeggen dat men onvoldoende weet en daarna zeggen dat men op deze wankelende basis bestuurlijk gaat toetsen en politieel gaat adviseren.

Het gebruiken van een begrip als 'checklist' in dit kader is nogal misleidend. Checklisten worden o.a. gehanteerd door piloten die belangrijke zaken als motoren en banden controleren voordat ze wegvliegen en door planbeoordelaars van bouwprojecten die de sterkte en stijfheid van draagconstructies aan bepaalde normen toetsen voordat er daadwerkelijk aan de bouw begonnen wordt. Het verschil met criminaliteitschecklisten zit hem hierin dat de punten in die andere checklisten stuk voor stuk noodzakelijke voorwaarden zijn; als er op een van die punten iets mis is, is de kans groot dat het toestel of het gebouw omlaag komt. De situatie voor criminaliteitspreventie ligt heel anders. Enigszins gechargeerd kun je zeggen dat het niet voldoen aan een van de punten op de checklist niet veel effect zal hebben, terwijl indien wel aan alle voorwaarden voldaan is, er een kleine kans is dat het effect sorteert--vergeleken bij de situatie waar aan geen van alle factoren voldaan is. Een typische uitspraak vinden we in het aangehaalde rapport over wat "onderzoek heeft uitgewezen". Zo staat (op blz. 13):

"Met name de combinatie van sociaal-zwakke groepen met een weinig ontwikkelde wooncultuur in grootschalige (hoogbouw) complexen vergroot de kans op problemen."

Drie relativeringen zijn hier op hun plaats.

1. Er worden drie factoren samen genomen; iedere factor an sich 'doet waarschijnlijk weinig'.
2. Van die factoren is de eerste (sociaal-zwakke groepen) een zeer brede, samengestelde factor, de tweede (een weinig ontwikkelde wooncultuur) een factor die al bijna per definitie samenhangt met criminaliteitsproblemen en de derde factor

(hoogbouwcomplex) die nogal formeel/statistisch van aard is.

3. Tezamen leiden ze tot een vergrote kans op problemen. Dit wil zeggen dat het nog lang niet zeker is dat de factoren causaal aan criminaliteit gerelateerd zijn maar dat er een voorspellingsverbetering in zit; dus niet eens zeggen waar wel en waar niet, maar alleen waar relatief iets meer te verwachten is.

#### b. kennis van correlaties

Er is op het gebied van fysieke determinanten nog niet zo veel onderzoek gedaan. Het onderzoek dat gedaan is, is veelal correlatief van aard. Dit wil zeggen dat het samenhangen geeft die niet of niet noodzakelijk causale verbanden aangeven maar die wel helpen delicten te voorspellen. Dit soort kennis is lokaal vastgesteld zonder dat het duidelijk is of dezelfde verbanden ook elders bestaan (vgl. het probleem van de contextgebondenheid van empirisch onderzoek en de moeilijkheid van generaliseerbaarheid). Het onderzoek waar de rol van situationele factoren uit zou blijken bestaat voor een groot deel uit buitenlands en dan nog meestal Amerikaans onderzoek.<sup>7</sup>

Zo heeft men op de correlatie tussen aanranding en donkere tunneltjes gereageerd door verlichting aan te brengen. Het gevolg is geweest dat mensen zich minder angstig voelden, meer mensen van de tunneltjes gebruik maakten, en er meer verkrachting plaatsvonden dan voor de verbetering van de verlichting.

#### 4.7.3 Evaluatie van het beleid

##### a. Neerlands hoop in bange dagen

Analyses en aanbevelingen op het punt van de fysieke situatie worden, zo te zien, graag in ambtelijke kring overgenomen. Men praat elkaar na in de vorm van citaten en parafrases. Het lijkt alsof men vreselijk blij is dat men nu eindelijk bij het duister vraagstuk van de criminaliteit fysiek houvast heeft. Al te grote

---

<sup>7</sup> In het genoemde rapport van de gemeentepolitie van 's-Gravenhage 'Ruimtelijke structuur en kleine criminaliteit' bestaat bijv. ruim de helft van de verwijzingen naar buitenlands onderzoek, waarvan driekwart naar Amerikaans onderzoek. Voor andere studies liggen deze verhoudingen echter niet veel beter.

aarzelings past niet.

b. selectiviteit qua aandacht

- In de accenten binnen de kleine criminaliteitsbeweging van de laatste jaren zit een neiging tot concentratie op criminaliteitsvormen met hoge zichtbaarheid (vandalisme) of hoorbaarheid (verkrachting waar vrouwen luid aandacht voor vragen). Inbraak vind ik de grote verwaarloosde categorie in alle rapporten (CR, SEC, MGD).

- Ueberhaupt is de recente aandacht voor kleine criminaliteit er een die zich vooral richt op zichtbare, uiterlijke criminaliteit begaan vooral door jongeren en sociaal-economisch lageren. Vergelijk ook de maatregel om buurten minder toegankelijk te maken ("geen dader"; MGD, p. 42m). De straatmisdadigers worden buitengesloten. In Amerika zijn behalve plannen al wijken die fysiek omheind zijn en waar in de toegangpoorten een drempel aangebracht is met daarnaast (private) handhavings-functionarissen.

#### 4.6.4 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande analyses en evaluaties laten zich een aantal aanbevelingen formuleren:

1. maatregelen achteraf

Vanwege de marginale voorspelbaarheid van de criminaliteitsvergemakkelijkende dan wel uitlokkende werking van ruimtelijke maatregelen, is het wellicht beter voor de overheid om in plaats van bestuurlijke preventie via algemene richtlijnen vooraf zich te concentreren op bestuurlijke 'repressie' van criminogene localiteiten achteraf. Dit vergt echter veel betere registratie- en analysemethoden ten aanzien van criminele gedragingen dan nu bij politie, justitie en bestuur bestaan. In het laatste hoofdstuk zullen we hierop terugkomen in de paragraaf over de 'signaleringsfuncties' van het strafrechtelijk systeem.

2. dubbele problemen en dubbele doelen

Voorzover men voldoende kennis heeft van fysieke, situationele

determinanten om met vertrouwen langs deze weg criminele gedragingen te beïnvloeden, dient zich een beleidskeuze-kwestie aan. Deze betreft een probleem dat niet voorbehouden is aan criminaliteit en houdt in dat wat goed is voor het ene doel, slecht kan zijn voor het andere. Een beleidsoptie in het gebied van bestuurlijke preventie troffen wij reeds aan in gevallen van strijdigheid, namelijk geen actie. Een andere optie die hier het spiegelbeeld van vormt laat zich formuleren als 'altijd actie als er behalve een belang van criminaliteitsbestrijding nog een ander beleidsdoel mee gediend is'. Deze aanbeveling van actie bij dubbele indicatie zullen we straks in hoofdstuk 7 nogmaals in geeneraliseerde vorm tegenkomen als 'dubbel doel doctrine'.

In dit kader is het van belang te constateren dat opvallend veel aanbevelingen om criminaliteit te beperken gedaan worden op gebieden die niet aan een eigen, intrinsieke, kwaliteitsnorm voldoen. Twee voorbeelden: overvolle containers "roepen een sfeer van desinteresse op" en dragen bij aan "een verdere afbrokkeling van gevoelens van verantwoordelijkheid en betrokkenheid" (Ruimtelijke structuur en kleine criminaliteit, p. 30 en 31). Verder bleek uit (Amerikaans) onderzoek dat

"scholen die veel van vandalisme te lijden hebben, vaak gekenmerkt worden door:

- een grootschalig en onpersoonlijk karakter,
- het door leerlingen als willekeurig ervaren toepassen van straffen en belonen''

Afgezien van het eventueel effect op criminaliteit kun je zeggen dat 'containers niet horen uit te puilen van de rotzooi' en 'scholen niet onpersoonlijk horen te zijn, en ze horen evenmin een als willekeurig ervaren strafsysteem te hanteren'. Dit zijn normen die op zichzelf al de moeite van het handhaven waard zijn door de betrokken instanties.

Samengevat lijkt het dus het overwegen waard om als beleidsstrategieën te kiezen:

- a) preventief vooral die dingen aan criminaliteit te doen die tevens goed zijn in zichzelf (minder werkloosheid, kleinschaliger woonomgeving);
- b) niet vooraf veel algemene moeite te doen voor indirecte onvei-

lighheidsbestrijding met een marginaal effect die op zichzelf staat of contrair is aan andere beleidsdoelen; en

c) achteraf gericht op te treden.

Dus het dempen van alleen die putten waar kalveren in verdronken zijn of die waar het water toch al vervuild is (vgl. de eerste aanbeveling).

Naar aanleiding van de opmerkingen over de evaluatie van kennis en het beleid laten zich eveneens enkele aanbevelingen formuleren:

### 3. kennisraffinement

Men dient het overzicht en de inzichtelijkheid van kennis over verschillende delictcategorieën te vergroten. Tevens zou de sophistication van beleidsmakers en -onderzoekers inzake onderwerpen als causaliteit en meervoudige oorzakelijke factoren en benaderingen vergroot kunnen worden.

### 4. antidogmatisme

Men dient te waken tegen napraten en modieusheid van verklaringen. Het verhogen van het kennisraffinement bij beleidsmakers zou in dit opzicht een gunstige werking kunnen hebben.

#### 4.6.5 Tot slot

De inhoud en strekking van dit hoofdstuk zal velen als (te) relativerend voorkomen. Ik heb echter niet de strekking gehad onderzoeks- en beleidsinspanningen te bagataliseren. Ik zal daarom tot slot nog kort de voornaamste zorg aangeven die achter het schrijven van dit hoofdstuk schuilt en mijn voornaamste ambitie bij mijn nadruk op kennisaspecten.

#### a. de prijs

Bepaalde situationele handhavingssituaties (als voorgevormde verkeersknooppunten, misbruik fysiek etalerende parkeermeters, technopreventie) zullen niet alleen op de korte termijn normconform gedrag bevorderen, ze zullen op de lange termijn andere mensen en een andere maatschappij tot gevolg hebben, waarin het samenleven volgens regels van fair play, consideratie met mede-

mensen en het naar geweten handelen niet meer zo'n grote plaats innemen (vgl. par. 4.5. van situaties naar disposities). Op dit gevaar dat de criminaliteitspreventie steeds zwaarder gaat leunen op situationele controle en steeds minder terug kan vallen op sociale normen of de eigen dwang (ethiek/ geweten/ fair play/vertrouwen) van (tussen) de individuen werd reeds gepreludeerd onder de term 'interdependentiethese' (vgl. par. 3.2.) In meer alledaagse termen gaat het om problemen als de 'ontmoralisering' van de samenleving of de verharding van de normhandhaving.

Misdaad is wellicht de prijs die we betalen voor onze vergrote mobiliteit, welvaart en tolerantie, maar het is niet zeker dat de prijs die we betalen voor een situationele oplossing van criminaliteit inderdaad zo goedkoop is.

#### **b. evenwichtig onderzoek en beleid dichterbij**

Hoewel de toon van dit hoofdstuk wellicht kritisch is, is mijn doel toch geen andere dan de benadering op waarde te schatten. Dit heb ik gedaan door aan te geven waar de mogelijkheden en de beperkingen lagen. Waar de verklarende of preventieve pretentie mij te hoog voorkwam heb ik getracht aan te geven waar de benadering kwetsbaar was of eenzijdig; voorzover men de eigen beperkingen niet zelf memoreerde (en de brief van de Minister van VROM uit 1976, Winsemius, is een mooi voorbeeld van een evenwichtige en realistische pretentie) heb ik argumenten gegeven waarom de fysiek-situationele benadering minder uniek, doeltreffend of goedkoop is als voorgegeven wordt. De echte evaluatie door middel van een vergelijking met andere benaderingen moet echter nog komen. Mayhew, sprekend in 1976 over de veelbelovende toekomst van de 'physical prevention' benadering:

"These are small beginnings, however, and for the future there is undoubtedly scope for undertaking further studies

related to the simple classification of opportunities presented earlier in the report, as well as scope for refining it. There is also a need to test the notion of 'general displacement'<sup>a</sup> (ie the displacement of one type of criminal activity to disparate forms of crime), though this may prove to be as elusive a phenomenon as that of general deterrence. Thereafter perhaps, the most pressing need will be for research which will allow the importance of opportunity relative to other factors in criminal behaviour, to be more precisely determined. Only then will it be clear whether opportunity merits as central a place in criminological explanation as it is given in the title of this report." (Mayhew, 1976, p. 30)

"Hear, hear!!" Sinds deze uitspraak is er zoals we zagen veel onderzoek gedaan dat geleid heeft tot concrete aanbevelingen. Het 'toen' van 1976 waarop een evenwichtige beoordeling van de verklarende en preventieve waarde van verschillende klassen van determinanten van criminaliteit prioriteit zou hebben, is nu, anno 1988, wellicht al zeer nabij. In ieder geval heb ik met deze studie getracht het moment dichterbij te brengen.

---

<sup>a</sup> 'Disparate' betekent 'ongelijk'; in deze context wellicht 'andere'. Op de displacement hypothese ben ik verder niet ingegaan. Het betreft hier het mogelijk verschijnsel dat afbreuk doet aan de preventieve werking van fysieke maatregelen die de gelegenheid verminderen, namelijk dat de criminaliteit 'verplaatst' wordt. Er is sprake van locale verplaatsing wanneer preventieve vermindering op een bepaalde plaats ertoe leidt dat criminaliteit elders toeneemt. Wie zich hier geen beeld van kan vormen, denke aan de mollen in de achtertuin van Donald Duck die, door hem ter plekke met veel moeite uitgerookt, bij de burens opduiken. In sommige studies wordt displacement aangetoond, in andere niet of slechts zeer gedeeltelijk.

## 5. DE ROL VAN REGELS

### 5.1. Inleiding: de overheid als potentiële boosdoener

In de adviesaanvraag van de Regering aan de WRR wordt uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid dat de overheid zelf een vergemakkelijkende of bevorderende rol heeft gespeeld en nog steeds speelt bij de stijging van de criminaliteitscijfers. De formulering van deze these, of liever hypothese, van de overheid als criminogene factor luidt aldus:

"Normoverschrijdend gedrag wordt op bepaalde plaatsen vergemakkelijkt door de aard en wijze van regelgeving door de overheid zelf en door bepaalde typen van overheidsgedrag, die op indirecte wijze van invloed zijn op het ontstaan of de toeneming van criminaliteit." (AdviesAanvraag, p. 1m)

Dit is een vrij globale omschrijving; iets specifiekier is de hypothese verderop in de aanvraag:

"Gedragingen van overheden, met name waar een handelende, actief optredende overheid door middel van regels, subsidies en andere voorzieningen normoverschrijdend gedrag van burgers en instellingen duldt of zelfs in de hand werkt."

De hypothese is nog steeds vaag, al wordt het duidelijk dat hij als een soort overall hypothese gedifferentieerd kan worden naar gebieden waar de overheid te veel is opgetreden (vgl. "handelend", "actief") en gebieden waar ze te weinig is opgetreden ("duldt").

Op één punt is de adviesaanvraag stellig, namelijk dat er sprake is van afgenomen overheidsgezag. Dit levert in combinatie met het in omvang en frequentie toegenomen overheidsoptreden een knelpunt op dat zich ook in toeneming van criminaliteit zou kunnen uiten.

Waar komt de hypothese van de criminogene werking van de overheid vandaan? In de adviesaanvraag vinden we:

"Verschillende vormen van overheidsoptreden zijn --gelijktijdig met de gestegen criminaliteit-- eveneens in aard en omvang toegenomen." (AA, p.1be)

Dit parallellisme zegt op zichzelf natuurlijk weinig. Er is ook een verband tussen de naoorlogse stijging van criminaliteit en de toegenomen mogelijkheden om een atoombom te maken. Op zijn hoogst



levert zo'n verband een vermoeden op van een causale samenhang tussen criminaliteit en overheidsgedrag dat nog via aanvullende argumentatie en evidentie plausibel zou moeten worden gemaakt. Daarbij moet worden aangemerkt dat overheidsoptreden niet de enige potentiële determinant van criminaliteit is. In de adviesaanvraag worden verschillende andere maatschappelijke ontwikkelingen genoemd die a priori een minstens even plausibele band met criminaliteit hebben en die net als de criminaliteit in de verschillende delictcategorieën in omvang of intensiteit zijn toegevoegd. O.a. worden genoemd de welvaartsgroei, vergrote sociale mobiliteit, en de minder belangrijk wordende bindingskracht van religieuze levensbeschouwingen. (AdviesAanvraag, p.2)

Deze eerste inspectie van de vraagstelling levert een aantal punten op waar aandacht aan zou moeten worden besteed:

1. specificatie: Wat zijn precies de inhoudelijke hypothesen over de directe en indirecte criminogene invloed van regels, regelgeving, overheidsbeleid en ander overheidsgedrag? Wordt deze invloed geacht een algemene werking te hebben of beperkt te zijn tot bepaalde delicten? Oftewel: welke zijn de hypothesen die expliciteren wat er gebeurt en wat met wat te maken heeft.
2. argumentatie: Een onderzoek naar de mogelijke invloeden van de overheid op crimineleit dient aan te geven op welke directe en indirecte manieren dit zou kunnen gebeuren. Als het al gebeurt, hoe gebeurt het?
3. evidentie: Welke gebeurtenissen, ontwikkelingen, cijfers, observaties, of theorieën steunen de hypothesen op de in de argumentatie aangegeven punten. Met andere woorden, gebeurt het echt?
4. vergelijking: Hoe verhoudt zich de criminogene invloed van regelgeving met de invloed van andere criminogene factoren? Hoe belangrijk is hetgeen gebeurt dan wel verondersteld wordt te gebeuren?

Ter structurering van dit hoofdstuk breng ik nog even in herinnering welke werkhypothesen over de relevantie van diverse criminogene factoren voor verschillende delicten eerder in deze studie

werden gespecificeerd. De tabel geeft deze schematisch weer. De regelgeving van de overheid wordt a priori vooral relevant geacht voor het gebied van fraude.

	Al/3 overh. -regel gedrag	B.maatsch. achter- grond	C.persoon- lijke achter- grond	D.soc.sit. inf.-funct. controle	E.fys.sit. gele- genheid	A2 over. form.handh. pakkans, straf
diefstal						
- diefstal van rijwiel			X	X	X	X?
- diefstal uit auto's			X		X	X?
- winkeldiefstal		X		X	X	X?
- diefstal d.m.v. braak uit woonhuizen					X	X?
mishandeling (vechtpart.)				X	X	X?
vandalisme (vernietiging)		X		X	X	X?
verkrachting/aanranding			X		X	X?
doorrijden na ongeval/ rijden onder invloed		X	X	X		X?
fraude (belasting, sub- siedies, soc. wetgeving)	X					X?

Voor het specificeren en de argumentatie van de preciese hypothesen --de eerste twee punten van ons 'werkprogramma'-- zullen we vooral uitgaan van het rapport 'Deregulering van overheidshandelen' (uit 1984 par. 5.2.). Mocht de werkhypothese dat op het gebied van fraude (inzake belastingen, subsidies en sociale wetgeving) overheidsregelingen een rol spelen hier bevestiging vinden, dan wordt vooral voor deze delicten de overheidscriminogene these nader bekeken op haar plausibiliteit (par. 5.3.). De mogelijk criminogene invloed van ander overheidsgedrag, zoals het optreden van politici, zal in een aparte paragraaf kort worden toegelicht (par.5.4). De relatieve invloed van overheidsgedrag ten opzichte van andere criminogene factoren zal in de verschillende paragrafen worden besproken en er wordt in het samenvattende, laatste hoofdstuk 7 nog eens op teruggekomen.

### 5.2. Specificatie en argumentatie van de overheidsdiscriminerende these: het rapport 'Deregulering van overheidsregelen'

Deregulering staat voor de vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen. Dit wordt door velen --binnen en buiten de overheid-- wenselijk geacht. Hierbij neemt men aan dat de huidige omvang, onoverzichtelijkheid en de veelal gebrekkige kwaliteit van regelgeving en overheidsbemoeienis tot maatschappelijk ongewenste effecten leiden.

Om tot versoering te komen is een Commissie Deregulering ingesteld die ook wel, naar haar voorzitter, de Commissie Geelhoed werd genoemd. In haar eindrapport 'Deregulering van overheids-handelen' (hier afgekort tot DEO) stelt de Commissie een aantal criteria op ter sturing en toetsing van regelgeving.

Het niet voldoen aan deze criteria zou zich als volgt wreken:

"Het niet verdisconteren van deze criteria of het op grote schaal miskennen daarvan roept het risico op van ineffectiviteit en onevenredigheid en uiteindelijk van verlies van geloofwaardigheid van overheidsbeleid." (DEO, 6mbe)

Het mechanisme volgens welke dit zou verlopen wordt nader omschreven.

"[...] Met het doorgaan van de regelverdichting in onze samenleving nemen de ongemakken ervan snel toe en blijken de totale lasten die het bestand aan overheidsregels veroorzaakt wel ter dege problemen op te leveren. Er ontstaan fricties binnen de overheid. De voorbereiding en uitvoering van de talrijke overheidsingrepen en vooral het met elkaar in samenhang brengen van die ingrepen dreigt de capaciteit van het bestuursapparaat te overschrijden. Er ontstaan fricties in de particuliere sfeer, omdat de naleving van de talrijke, vaak veranderlijke en slecht op elkaar afgestemde overheidsregelingen bezwaarlijker wordt en niet-naleving grotere voordelen belooft, wordt de naleving ervan minder vanzelfsprekend. De beperkte handhavingscapaciteit van de overheid komt dan structureel onder druk te staan." (DEO, 10m)

Uit dit citaat blijkt de verwachting dat normconform gedrag in ieder geval op twee manieren in het gedrang komt; het wordt voor individuele burgers (categorie C van het determinantenschema van blz. 29) moeilijker zich aan de wet te houden, of aantrekkelijker zich niet aan de wet te houden, terwijl de formele handhaving problemen op gaat leveren (categorie A2).

De achtergrond van de vergrote overheidsbemoeienis ligt in het ontstaan van de sociale rechtstaat.

"Naast het klassieke ordenende optreden van de wetgever dat bestaat uit het scheppen van min of meer vaste normatieve randvoorwaarden waarbinnen de deelnemers aan het maatschappelijk verkeer hun individuele doeleinden kunnen nastreven, zijn sinds ongeveer een eeuw ook andere functies van de overheid naar voren gekomen, die presterend, arbitrerend en sturend beleid veronderstellen." (DEO, 11mbe)

Dit zou niet zonder meer goed gaan.

"De functie van de wetgeving als trait d'union tussen de publieke en de particuliere sfeer maakt dat de problemen die in de overheidssfeer door de voortschrijdende regelverdichting worden veroorzaakt hun tegenhanger in de particulier sfeer hebben:

- [...] de wettelijke regelingen zijn ondoorzichtig en onoverzichtelijk, waardoor zij een onbetrouwbaar kompas voor de maatschappelijke besluitvorming vormen en aanleiding geven tot ontduikings- en ontwijkingsverschijnselen, met alle maatschappelijke verstoringen van dien; [...]." (DEO, 16bo)

We moeten bedenken dat er op het gebied van de meeste delictsoorten die onderwerp van deze WRR-studie uitmaken (zoals diefstal, mishandeling, verkrachting) geen ontwikkeling van regelgeving is geweest. We moeten daarom onderscheid maken tussen de delictspecifieke werking van (te veel/slechte/te weinig) regelgeving en de algemene uitwerking van specifieke invloeden naar andere gebieden. In eerste instantie legt de Commissie de nadruk op de delictspecifieke criminogene werking van regelingen, maar ze is stellig in haar vermoedens over de werking van de meer algemene uitwerking.

In het rapport wordt de criminogene invloed van regelgeving met name op een plaats uitvoerig uit de doeken gedaan (in par. 2.3.2. 'wetgeving, burger en privaatrechtelijke instelling'). Omdat hier enige concrete regelingen genoemd worden die criminogeen (dan wel fraudegevoelig) zijn en zowel de specifieke als de algemene criminogene mechanismen worden genoemd, wordt de betreffende passage in extenso geciteerd.

"De justitiabelen plegen niet passief te blijven tegenover de hen bekende lasten en beperkingen die overheidsregelingen hun opleggen. Voor zover algemeen geldende overheids-

voorschriften door de deelnemers in het maatschappelijk verkeer niet als vanzelfsprekend worden aanvaard, omdat men de zin ervan niet inziet en niet-naleving van de normen geen bijzondere risico's scheidt, blijkt men aldra slordig te worden met de naleving van deze voorschriften. Voorbeelden daarvan zijn aan te treffen in de naleving van de wegenverkeerswetgeving, waarvan sommige --niet alle-- voorschriften op grote schaal worden overtreden, zo onder andere de maximum snelheidsvoorschriften en de parkeervoorschriften. Effecieve sanctionering blijkt onmogelijk. Wanneer aan de niet-naleving van overheidsvoorschriften voordelen zijn verbonden en de ontduiking ervan in het maatschappelijk verkeer 'niet erg' wordt gevonden, wordt de neiging om ze niet na te leven al snel groter. De voldoening van de omroepbijdragen en bepaalde gemeentelijke belastingen (de hondenbelasting) geschiedt met weinig spontaneiteit. Met de inning en controle op de naleving hiervan is een relatief grote administratieve inspanning gemoeid. Vergelijkbare problemen doen zich voor bij de naleving van de bouw- en woonruimteverdelingsvoorschriften. Wanneer de belanghebbenden het onderling eens zijn, en de voorschriften niet zo belangrijk vinden dan is de neiging tot ontduiking groot. Ook hier vergt het binnen de perken houden van de niet-naleving van de voorschriften relatief grote bestuurlijke inspanningen.

Bijzondere problemen worden veroorzaakt door de groei van het regelbestand dat de maatschappelijke inkomensoverdrachten beheerst. Men denke hierbij aan de sociale verzekeringswetgeving, de Algemene Bijstandswet, de individuele huursubsidies en dergelijke. De neiging tot calculerend gedrag zowel bij de contribuabelen als bij de potentiële genietters van overheidsvoorzieningen groeit mee met de omvang van deze stelsels en van de ermee te behalen voordelen. De oorzaken hiervan zijn ten dele bekend:

de toegenomen complexiteit van de regelingen ter zake hebben voor de contribuabelen en uitkeringsgerechtigden een niet meer te traceren ratio, in die zin dat schijnbaar gelijke gevallen onder verschillende voorschriften vallen. De belanghebbenden zullen dan trachten de ratio van de regelingen in hun persoonlijk voordeel te vinden;

- de regelingen knopen aan bij als gegeven veronderstelde feiten, bij voorbeeld de status van gehuwde of ongehuwde, die onder invloed van verschuivingen in het maatschappelijk waardenpatroon niet meer als een 'vast' gegeven mogen worden gekwalificeerd. Juist doordat de wetgever zo vergaande financiële consequenties heeft verbonden aan familierechtelijke statussen, heeft hij eraan meegewerkt dat zij in het maatschappelijk verkeer een afhankelijke factor werden bij de calculaties van de contribuabele of uitkeringsgerechtigde;

- verschuivingen in de belastingmoraal plegen een olievlekwerking te hebben. Wanneer ontwijking of ontduiking van belastingen, dan wel oneigenlijk gebruik of misbruik van

overheidsvoorzieningen eenmaal in bepaalde maatschappelijke kringen is aanvaard, wordt de loyaliteit van degenen die nog niet meedoen op de proef gesteld. En wanneer de loyaliteit eenmaal is verdwenen, kost het herstel daarvan veel tijd en inspanning;

- de wetgever zelf heeft calculerend gedrag van de contribuabelen en prestatiegerechtigden uitgelokt door in zijn wetgeving verfijningen en specifieke regelingen aan te brengen, die zich heel goed lenen voor oneigenlijk gebruik of ontwijking. Zeker waar het gaat om verfijning met een potentieel grote personele werking, loopt de wetgever zo het gevaar de fraude te democratiseren.

Samengevat blijkt dat de verdichting van regels gepaard gaat met toenemende ontduikings-, overtredings- en misbruikproblemen. Allereerst wordt daarmee het effect van de betrokken regelingen geringer, en naarmate meer van een 'olievlekwerking' sprake is, valt een sterk versnelde uitholling ervan meer te duchten, hetgeen weer een moeilijk omkeerbaar proces oplevert. Voorts zal het met regelverdichting toenemende ongehoorzaamheidsverschijnsel in algemene zin tot een verminderd respect voor het recht leiden. Daardoor wordt enerzijds de druk op c.q. het falen van het handhavende apparaat in ruime zin vergroot met alle materiële en immateriële lasten vandien. Anderzijds heeft het afnemend respect voor recht en de ontoereikendheid van het handhavingssysteem op het ene terrein een 'besmettelijke werking' op andere terreinen. Kortom, een heilloze, vicieuze spiraal." (DEO, 36-7)

Voor de fenomenen die in DEO als 'olievlekwerking' en de 'besmettelijke werking' worden aangeduid, gebruiken we de termen 'delictspecifieke' en 'delictsoverstijgende uitstraling'. Deze laatste zijn ter retorische veroordeling van overheidshandelen dat ervan verdacht wordt criminogeen te zijn, minder doeltreffend maar ze zijn descriptief wellicht neutraler en passender. De bijbehorende 'uitstralingshypothese' zouden op effecten slaan waarvan de mechanismen nu geëxpliciteerd kunnen worden.

Als we proberen tot een samenvatting te komen, lijken drie mechanismen in het spel te zijn volgens welke regelingen door hun omvang of inhoud een criminogene werking kunnen hebben:

1. via een uitlokken van calculerend keuzegedrag dat een ontduikingsmoraal van de individuele burgers<sup>1</sup> ten gevolge heeft; deze ontduikingsmoraal wordt vervolgens generaliseerd naar andere gebieden;
2. via de druk op het handhavingsapparaat waardoor de handhaving ook elders minder effectief wordt;
3. via een verminderd gezag voor de overheid/respect voor overheidsregelingen.

Deze drie mechanismen komen elders in het rapport DEO terug.

"Regelverdichting leidt in het maatschappelijk verkeer tot slordigheid bij de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften en tot verschillende gradaties van ontwijking, ontduiking, misbruik en oneigenlijk gebruik. De mogelijkheden om daarvan te profiteren hangen overigens sterk af van de feitelijke maatschappelijke situatie waarin de betrokken burgers zich bevinden.

Een en ander zet een vicieuze cirkel in werking van ineffektieve regelingen, verminderd respect voor het recht en toeneemende druk op het handhavingsapparaat (politie, openbaar ministerie, rechter, rechtshulp)." (DEO, 39bo)

Het eerste en tweede mechanisme (individuen en handhaving) worden nog op andere manieren aangeduid.

"De afbrokkelende naleving van het recht is te wijten aan verschillende elkaar versterkende oorzaken. Zij zijn gedeeltelijk te herleiden tot het verschijnsel van regelverdichting dat de capaciteit van het bestuur en de maatschappij om regels en voorschriften te verwerken, overschrijdt." (DEO, 52mbe)

Als met "bestuur" niet alleen het handhavingsapparaat wordt bedoeld maar ook het uitvoerende apparaat, dat wil zeggen de ambtenaren die met de dagelijkse zorg van de uitvoering belast zijn, dan is hiermee een vierde mechanisme aangegeven.

De uitlokking en uitstraling bedoeld onder het eerste mechanisme grijpt om zich heen, zodat ook aanvankelijk brave burgers door de knieën gaan.

"En wanneer bepaalde lucratieve activiteiten aan stringente regels worden gebonden, zonder dat de handhaving ervan tegen mala fide praktijken afdoende is verzekerd, worden wetsovertredingen van aanvankelijk bona fide personen en

---

<sup>1</sup> Met "individuele burgers" worden ook personen in maatschappelijke organisaties bedoeld.

ondernemingen, die het tegen de oneerlijke concurrentie van anderen moeten opnemen, als het ware uitgelokt. De huidige wet op de kansspelen en tot fraude gelegenheid gevende fiscale wetten bieden van het laatste voorbeelden. Kortom, de inhoud en vormgeving van wettelijke regelingen bepalen de ermee gemoeide handhavingslasten." (DEO, 55 mbe)

Iets verder in het rapport (p.57) betoogt de Commissie dat het op grote schaal voorkomen van crimineel gedrag niet alleen een delictspecifieke en delictoverschrijdende uitstraling heeft, maar dat het tevens een uitstraling vertoont naar de democratie.

Om de criminogene invloed en de democratie aantastende werking van slechte regelingen tegen te gaan heeft de Commissie toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid geformuleerd.

### 5.3. Commentaar bij Deregulering en de criminogene these

Het rapport Deregulering is niet de enige bron van ideeën over de criminogene werking van de overheid.<sup>2</sup>

Het is echter wel een plaats waar deze invloeden expliciet en systematisch worden uitgewerkt en waar met verve stelling wordt genomen. De verschillende nuanceringen en punten van kritiek in de volgende subparagrafen dienen dan ook begrepen te worden als gericht op de problematiek van deregulering en criminogene werking en niet alleen op het rapport zelf.

#### 5.3.1. Criminogeen of criminogevoelig: verschillende interpretaties van de these

Het woord criminogeen (of fraudegevoelig) wordt wellicht wat te gemakkelijk gebruikt iedere keer als een regeling een relatief groot aantal gevallen van overtreding kent. Als een situatie, persoon of samenleving criminogeen wordt geacht dan volgt dit pas na een vergelijking met andere situaties, personen of samenlevingen. In het geval van zogenaamd criminogene regelingen is het

---

<sup>2</sup> De begrippen 'criminogeen' of 'overheidscriminogene these' worden overigens niet door de Commissie Deregulering in de mond genomen.



niet bij voorbaat duidelijk wat de vergelijkingsmaatstaf is. Afhankelijk daarvan zijn er verschillende interpretaties mogelijk.

**a. de naieve interpretatie:**

een vergelijking met de situatie zonder regeling

Op deze manier is iedere regeling criminogeen. Wetten die diefstal, links rijden, verkrachting, misbruik van sociale voorzieningen verbieden, zij alle scheppen als het ware het delict door het gedrag te verbieden. Deze vorm van de criminogene these zou ik de naieve criminogene these willen noemen. De these is per definitie waar, maar niet relevant. Het gaat erom of de positieve effecten van de regelingen opwegen tegen de negatieve effecten (waaronder handhaafkosten en misbruik) en of er wellicht een betere regeling voor hetzelfde doel geformuleerd had kunnen worden (zie b-d).

**b. de technische interpretatie:**

een vergelijking met een variant van de regeling

Als de technische variant van de criminogene overheidsthesen kan de overweging gelden dat veel overheidsregelingen puur wetstechnisch tekortschieten, althans door betere formuleringen vervangen hadden kunnen worden. De Commissie geeft hier vele voorbeelden van zoals het stellen van vage, niet vaststelbare of handhaafbare, normen. De Commissie verwacht dan ook veel heil van het gelijktijdig ontwikkelen van verschillende varianten van een ontwerp-regeling, zodat een meer evenwichtige afweging kan plaats vinden van de voor- en nadelen van de verschillende ontwerpen. Zo dient er ook explicieter aandacht geschonken te worden aan de verschillende (alternatieve of aanvullende) handhavingssystemen van privaatrechtelijke, bestuurlijke of strafrechtelijke aard die een regeling moeten complementeren.

**c. de heterogene interpretatie:**

een vergelijking met andere regelingen

De term criminogene of fraudegevoelige regeling treedt vooral op wanneer er een relatief groot aantal overtredingen is. Op zich-

zelf is een grote omvang van overtreding van een bepaalde regeling niet bij voorbaat een diskwalificatie van de regeling maar vooral een typering/maat voor de spontane moraliteit van de bevolking op het betrokken gebied. In deze trant spreekt ook de toelichting bij de formulering van een toetsingspunt bij het formuleren van regeling ("let op de handhaafbaarheid van een regeling") die verwijst naar de discrepantie tussen 'spontane' norm en opgelegde norm.

"b. naarmate de in een regeling vervatte normen en bestuurlijke instrumenten (vergunningvereisten en dergelijke) voor de geadresseerden van de regeling minder vanzelfsprekend zijn zal de handhaving van die regeling grotere inspanningen vereisen. De beste norm is de norm die zich zelf handhaaft." (DEO 81, be)

Wanneer een vergelijking van twee normenstelsels A1 en B1 op twee verschillende gebieden A. en B. tot de kwalificatie 'criminogeen' leidt voor één van de twee stelsels dan wordt vergeten dat een hoog niveau van overtreding niet alleen aan het stelsel maar ook aan het betreffende gebied toegerekend kan worden. In het laatste geval is een diskwalificatie van het stelsel niet op zijn plaats. Natuurlijk kan een vergelijking van twee normenstelsels op verschillende gebieden suggesties opleveren over alternatieve formuleringen of andere vormen van handhaving van het normenstelsel welke er toe leiden dat het percentage overtredingen minder zal zijn.

**d. de instrumentele interpretatie:**

een vergelijking met een andere oplossing van het probleem

Zinvol is ook het vergelijken van principieel verschillende oplossingen voor hetzelfde probleem op de mogelijkheden van ontduiking. Zo kan de doelstelling van een gelijke verdeling van de welvaart via de directe belastingen (zoals inkomstenbelasting) bereikt worden of via de indirecte belastingen (zoals omzetbelasting). Een discussie hierover wordt al jaren gevoerd.

Het voorstel van de Commissie DEO om de doelstellingen van een regeling expliciet te formuleren, stimuleert het overwegen van alternatieve middelen, om die reden te waarderen.

**e. de economisch-politieke interpretatie;**

Hierbij gaat het om een vergelijking met de situatie waarin de overheid in minder grote mate bepaalt waar geld aan wordt uitgegeven en waarin de overheid minder de activiteiten van burgers regelt.

De achterliggende idee is waarschijnlijk dat burgers tevredener en minder gefrustreerd zullen zijn en zo minder snel geneigd tot criminaliteit. Deze vergelijking is zo grootschalig en complex, dat zij niet echt uitvoerbaar is. Men denke aan de problemen van een vergelijking met sterk verschillende systemen, bijvoorbeeld meer kapitalistische landen als Amerika en landen met nog meer regels en overheidsingrijpen als Oostbloklanden.

Deze interpretatie zal snel overgaan in een **normatief-politieke** opvatting waarbij het overheidsingrijpen vergeleken wordt met een bepaalde norm die a priori (bijvoorbeeld bij een kapitalistische 'ordering' van de samenleving) of a posteriori (bijvoorbeeld het niveau van overheidsingrijpen in de landen om ons heen) gesteld wordt. (zie ook punt 3 'oneigenlijk dereguleren' in de volgende subparagraaf)

Bovenstaande onderscheidingen worden in het dagelijkse spraakgebruik en soms ook in het gebruik van de Commissie DEO door elkaar gebruikt. Het moge duidelijk zijn dat niet alle interpretaties even zinvol zijn. Eigenlijk valt er alleen in de technische interpretatie met goed fatsoen te spreken over een criminogene regeling omdat hier het vergelijkingsgeval duidelijk vast staat.

**5.3.2. Punten van kritiek**

Zelfs als we het eens zijn over welke interpretaties van de criminogene these we het willen hebben, blijven een aantal misverstanden en misleidende suggesties mogelijk. Het complexe onderwerp leent zich nu eenmaal makkelijk voor --al dan niet bewuste-- vereenvoudigingen. Ik zal er een aantal noemen.

**1. slechte regeling of slechte handhaving**

In het algemeen lijkt men in rapport en als DEO ervan uit te gaan dat frequente overtreding van bepaalde regels met alle consequen-

ties voor het handhavingsapparaat en navolging door anderen zijn oorzaak vindt in de regeling zelf en dat hier naar verbetering moet worden gezocht. Deze zienswijze is niet vanzelfsprekend. Het blijft mijns inziens legitiem om in de sterke belasting van het handhavingsapparaat zowel een argument te zien voor minder wetten als voor meer handhavingscapaciteit. De tweede reactie dient dan echter wel uitdrukkelijk bij het ontwerpen van regelingen te worden voorzien. Een lage spontane neiging tot norm-conform gedrag is an sich geen reden om van normering af te zien. Bij de bespreking van de 'accumulatie- of compensatiehypothese' (par. 3.3.) is de elkaar aanvullende werking van spontane en geïnduceerde reacties al naar voren gekomen.

Het feit --in het rapport DEO heel duidelijk gesignaleerd-- dat veel ministeries bij het ontwerpen van regelingen de handhaving for granted nemen, maakt het probleem van vergrote druk op de handhavingscapaciteit extra klemmend. Het is echter een probleem dat vanuit beide reactiewijzen, minder regels of sterkere handhaving, blijft knellen.

Bij de aanbevelingen van de Commissie DEO is hier uitdrukkelijk aandacht aan besteed. Zo zegt de zevende (van de dertien) toetsingsnorm(en) voor het ontwikkelen of evalueren van regelingen: "Bij het ontwerpen en vaststellen van overheidsregelingen dient de handhaafbaarheid van de regelingen een essentiële plaats in te nemen."

Het is echter de vraag of deze aanbeveling voldoende effectief is. Ik kom hier straks op terug.

## 2. regeling criminogeen of overtreding criminogeen

Naast de besproken directe criminogene werking van regelingen is in het rapport DEO veel gewag gemaakt van de indirecte werking. De 'uitstralingshypothesen' betreffen eigenlijk niet zozeer de criminogene werking van de regels maar de criminogene werking van de overtreding van de regels via voorbeeldvorming, generalisatie en afnemend overheidsgezag. Bij de evaluatie van de criminogene these zullen we ons hierop concentreren.

### 3. oneigenlijk dereguleren

Dereguleren kan, net als met reguleren, te veel een doel op zich zelf worden. Deregulering wordt dan een kwestie van tellen van het aantal regelingen. Zo zijn er met de invoering van de Welzijn- en Gezondheidswet voor dieren vier wetten verdwenen, maar de ene wet die ervoor in de plaats is gekomen is veel ingewikkelder.

Een andere vorm van oneigenlijk dereguleren waar de Commissie DEO op wijst bestaat uit het verminderen van het aantal bepalingen in een wet, terwijl in de plaats hiervan een aantal open bepalingen ingevoerd worden die bij AMVB (algemene maatregel van bestuur) moeten worden uitgewerkt.

Niet elke vorm van deregulering dient de bestrijding van criminaliteit. Zo wordt er soms gepleit voor het afschaffen van regels die niet zozeer slecht geredigeerd zijn maar die om politieke (ideologische) redenen onwelgevallig zijn. Werkgevers zouden bijvoorbeeld graag afwillen van de wet die een minimumloon voorschrijft voor werknemers. Er valt niet in te zien hoe deze maatregel de criminaliteit terugdringt behalve dan --in de naieve interpretatie van het woord criminogeen-- dat er zonder regel per definitie geen criminele overtreding van die regel kan plaatsvinden. Hoewel DEO enige malen uitdrukkelijk zegt een niet-politiek rapport te zijn, zijn de bepleite maatregelen niet altijd vrij van ideologie.

### 4. veel gesteld maar weinig aangetoond

Het rapport DEO bevat veel stellige uitspraken die overvloedig gelardeerd zijn met voorbeelden. Mede door de systematische precisie die de Commissie in haar rapport in acht neemt en het met overtuiging herhalen van de belangrijkste thesen, lijken de meeste conclusies sterk te staan. Goed beschouwd gaat het in het rapport, wat betreft de criminogene werking van regelgeving en overheidshandelen, echter om niet meer dan hypothesen die door voorbeelden plausibiliteit verkrijgen. Plausibiliteit en indirecte evidentie is wellicht het hoogste wat men op een dergelijk complex gebied kan verkrijgen, maar er is hieronder meer over evidentie en plausibiliteit te zeggen dan het rapport DEO doet.

#### 5.4. Evaluatie van de criminogene overheidsthese

Een eerste middel om de these op zijn waarde te schatten is door een inventarisatie van de voorbeelden. In DEO treffen we ondermeer de volgende aan: de maximum snelheidsvoorschriften, de parkeervoorschriften, de sociale verzekeringswetgeving, de Algemene Bijstandswet, omroepbijdragen, hondenbelasting, bouw- en woonruimteverdelingsvoorschriften, huursubsidies, wet op de kansspelen en fiscale wetten.<sup>3</sup>

Naar onderwerp lopen deze voorbeelden nogal uiteen. Ze hebben inderdaad gemeen dat overtreding van de regels geen delict zal opleveren dat als erg wordt ervaren. Enkele voorbeelden liggen op het gebied van verkeer.

Verkeer wordt door de Commissie Geelhoed --en in haar voetspoor door de Commissie Roethof-- dan ook met name genoemd als een gebied waar een overdaad aan regelverdichting heeft plaatsgevonden. De twee genoemde delicten, overtreding van de maximum snelheid en van parkeervoorschriften, hebben echter niet meer dan een heel verre connectie met de wat ernstiger delicten van 'rijden onder invloed van alcohol' en 'doorrijden na ongeval', die voorwerp van dit onderzoek uitmaken. Zelfs van indirecte uitstraling lijkt hier weinig sprake te zijn.

Onder de meest ondergravende (criminogene) regelingen zijn regelingen die door de betrokkenen als onzinnig worden ervaren. Dit betreffen in de ogen van burgers willekeurige, onrechtvaardige of pietluttige normen.

Naast het bekende voorbeeld van de niet erkende 100-kilometer norm op snelwegen, bestaan er andere sprekende, of liever schreeuwende, voorbeelden.

Zo wordt in de arbeidswet de aanwezigheid van een verbandkistje

---

<sup>3</sup> Jongman noemt in dit verband nog andere voorbeelden: symbolische wetgeving (bijvoorbeeld art.19 en 22a van de herziene grondwet), onzorgvuldige wetgeving (bijvoorbeeld sociale wetgeving en beurzenregeling), en gelegenhedswetgeving terwille van korte termijn voordelen (bijvoorbeeld de voordeursdelersregeling).

in het bedrijf verplicht gesteld. Er wordt vermeld hoeveel veiligheidsspelden hier in moeten zitten en dat ze op een kaartje moeten zijn bevestigd.

Boeren worden geconfronteerd met bepalingen over de exacte afmetingen die het bordje "pas op, schrikdraad" moet aannemen. Ook de kleuren zijn gespecificeerd.

Bepalingen zijn er ook over het aantal haakjes dat op scholen voor de jassen van de kleintjes aanwezig moet zijn en de hoogte waarop deze moeten zijn bevestigd.

Deze voorbeelden hebben gemeen dat ze een overspecificatie lijken in te houden op gebieden van openbare zedelijkheid, orde, en netheid. De Nederlandse wetgever op z'n burgerlijkst. Alleen de braafste burgers zullen zich aan dit soort regelingen blijven houden.

We zullen ons in het vervolg van dit hoofdstuk concentreren op die delicten die nog het meest fundamenteel zijn in het maatschappelijke systeem, te weten fraude bij belastingen, subsidies en de sociale verzekeringen.

#### 5.4.1. De criminogene invloed van regels

Als er een verband tussen een bepaald verschijnsel X (toename of totale omvang van overheidsregels) en een ander verschijnsel Y (toename normovertredend gedrag) wordt verondersteld, dan is het een minimum vereiste dat X en Y ook echt zo bestaan. Of het verband causaal is, kan daarna nog bekeken worden.

Ongetwijfeld is het aantal regelingen op het gebied van de sociale zekerheid en de belastingen gedurende de laatste decennia toegenomen. Het gaat niet zozeer om het aantal regelingen maar om hun inhoud en uitwerking. Zo is de progressie in de inkomstenbelasting al jaren een feit. Desondanks kun je spreken van --nieuwe-- ontwikkelingen in de invloed van de wetgeving wanneer er steeds grotere groepen mensen met de hogere schalen van de progressie te maken krijgen. Een dergelijke toename van de belastingdruk is in Nederland al jaren aan de gang.

Op het gebied van subsidieregelingen is het aantal regelingen toegenomen naarmate de stuwende invloed van de overheid op het maatschappelijk leven zich uitbreidde. Hoeveel subsidies er vroeger bestonden is mij niet bekend maar het waren er beduidend minder dan nu.

Men kan een indruk krijgen van de huidige situatie op basis van een telling van regelingen opgenomen in het BIRES-systeem. BIRES is een computerbestand waarin een basisinformatie systeem (BIS) met demografische kenmerken van gemeenten is gekoppeld aan een Rijksregelingensysteem (RES) zodat betrokken doelgroepen enigszins greep kunnen houden op de regelverfijning en -verdichting van de Rijksregelingen. Bij doelgroepen moet niet zozeer gedacht worden aan personen maar aan bedrijven, instellingen en lagere overheden.

Uit deze klantenkring komt naar voren dat overtreding van de normen een sterk onpersoonlijk karakter heeft vergeleken met klassieke delicten als diefstal. Bovendien is de overheid, met wier regels en geld eventueel een loopje wordt genomen, een collectief dat zelf anoniem, ja bijna afwezig is. In deze zin is dit soort subsidie-delicten als het ware slachtofferloos. De betrokken instantie wordt er beter van; niemand wordt er zichtbaar slechter van.

De subsidies (peildatum september 1987) worden hier per Ministerie weergegeven, maar andere indelingen zijn ook mogelijk, bijvoorbeeld naar doelgroep van de bevolking of haar aandachtsgebied.

**Verkeer en Waterstaat:**

4 subsidieregelingen waaronder de sloopregeling binnenvaart

**WVC-Sport:**

- Cultuur/kunst: 14 subsidieregelingen, waaronder de monumentenwet.
- Volksgezondheid: 7 subsidieregelingen; o.a. ter stimulering van samenwerkende huisartsen, Riaggs, drugs. Deze regelingen zijn vooral gericht op organisaties.
- Welzijn: 29 subsidieregelingen; o.a. welzijnswet, bejaardenzorg, gehandicapten, samenwerkingssubsidies, vormingswerk, emancipatie, jongeren, minderheden.



**Economische zaken:**

45 subsidieregelingen; o.a. regiopotjes Twente, Noorden des Lands, Limburg, WIR, INSTIR, energiebesparing, export.

**VROM:**

milieu: 155 regelingen (hinderwet, geluidshinder, chemische afvalstoffen), 4 subsidies voor schadevergoeding wanneer men onevenredig is getroffen door vergunningsvereisten.

**Sociale zaken:**

23 subsidies, waaronder voor landurig werklozen (3x), beroepskeuze scholing (bijstand is geen subsidie).

**Volkshuisvesting:**

14 Rijksregelingen (doeluitkering is eigenlijk een subsidie) aan particulieren; waarvan 3 buiten werking, bijvoorbeeld huursubsidie (beschikking 1984). Als fraudegevoelig staat bekend de geldelijke steun bevordering leerling bouwplaatsen bij het bouwen en verbouwen van gebouwen.

**Landbouw:**

45 subsidieregelingen, groot aantal via saneringsfonds, o.a. bijdragen aan werknemers in herinrichtingsgebieden.

**Justitie:**

3 subsidies, waaronder die voor rechtshulp en het schadefonds voor hulp bij geweldsmisdrijven.

Het feit dat er zoveel en zoveel diverse subsidies bestaan is op zichzelf nog geen indicatie dat er misbruik van zal worden gemaakt of dat ze, bij misbruik, een criminogene uitstraling zullen hebben naar andere gebieden. Wel geeft het bestaan van een systeem als BIRES aan dat het regelingenbestand te omvangrijk dan wel te onoverzichtelijk is geworden.

Zijn dit alle opmerkingen over de mogelijkerwijs beïnvloedende variabele (de criminogene factor), over het beïnvloede fenomeen, het aantal delicten is tot nu toe weinig gezegd. Helaas hebben we weinig aan officiële registraties. Terwijl andere delicten het voor hun registratie het vooral van meldingen van burgers moeten hebben, is het bekend worden van subsidie- en belastingfraude bijna geheel afhankelijk van de opsporingsinspanning van het handhavingsapparaat.

Niemand zal er aan twijfelen dat er (ook) bij fraudedelicten een groot 'dark number' bestaat van niet opgespoorde delicten. In het donker is het makkelijk gissen. Schattingen ten aanzien van belastingfraude komen wel op zo'n 15% van het totaal aantal belastingplichtigen. Uit bevolkingsonderzoek blijkt echter dat het aantal fraudeurs bij de inkomstenbelasting op zo'n 5% zit (vgl. Hessing 1987 en 1988).

Bij genoemd onderzoek bleken nog een aantal zaken die relevant zijn. In de eerste plaats was er geen enkele correlatie tussen zelf-opgegeven delinquentie en door de inspectie geconstateerde, echte delinquentie. Op dit gegeven moge meer of minder af te dingen zijn, de implicatie is wel dat zelf-rapportage ten aanzien van deze delicten geen goed instrument is.

Verder bleek dat mensen de pakkans veel hoger inschatten dan die werkelijk was. Dit moge een gelukkige misvatting zijn, het impliceert tevens dat een een meer of minder groot aantal potentiële fraudeurs bij een goede voorlichting door de media of de vakpers mogelijk tot feitelijke fraude zal overgaan.

Een andere overschatting is die betreffende de reactie van de overheid, i.c. de controlerende instanties. Men verwacht een flinke douw terwijl men in feite als straf meestal niet meer hoeft te doen dan het 'gefraudeerde' bedrag alsnog te betalen. Ook hier betekent de relatieve onwetendheid een gevaar voor toekomstige groei in fraudegevallen op het moment dat men wijzer geworden is.

Overschatting van de response van de overheid wordt natuurlijk makkelijker naarmate die het karakter van een non-response aanneemt. Zacht gezegd is het handhavingsbeleid nogal mild. Men denke aan een pakkans van nog geen 5% en een seponeringsrichtlijn voor fraudegevallen onder de f 250.000,-- .

Stel dat deze norm van een paar ton ook voor inbraak zou gelden --waarbij de buit gemiddeld een paar honderd gulden is; een inbreker zou dan zo'n honderd maal moeten recidiveren wil hij

kans lopen vervolgd te worden. Omdat het nog steeds zo is dat kenmerken van inbrekers en fiscaal fraudeurs samenhangen met sociale klassen, laadt justitie hier de verdenking op zich van ouderwetse klassejustitie.

Hoe dan ook, het moge duidelijk zijn dat men bij frauduleus gedrag niet alleen naar de regeling dient te kijken maar tevens naar de bijbehorende handhavingsinspanning. Hierover straks iets meer.

#### 5.4.2. De zwakke variant van uitstraling: delictspecifieke uitstraling

Alleen als het overduidelijk aan de regelgeving zelf ligt, kan men spreken van een uitstraling van de ene regel naar de andere. De generalisatie van het overtreden van de ene norm naar een andere norm hoeft niet eens te liggen in een simpele generalisatie in de zin van "de andere normen zullen ook wel onzin zijn". Het kan ook subtiel verlopen via een veranderd beoordelingsproces. Als men gevallen van normen meegemaakt heeft waar men het volstrekt niet mee eens, zal de neiging toenemen in andere gevallen zelf te beoordelen of het nodig is om aan de betrokken norm te voldoen of niet.

In andere gevallen dan apert onvoldoende regelgeving gaat de uitstraling vooral uit van het normovertredend gedrag zelf. Voor de overzichtelijkheid onderscheiden we gevallen waarbij de herhaling van delictueus gedrag optreedt bij de betrokkenen zelf en gevallen waarbij anderen dan de oorspronkelijk betrokkenen tot navolging worden verleid. Verder maakt het natuurlijk uit of herhaling dan wel navolging op hetzelfde delict betrekking hebben of dat er sprake is van een ander delict. In het laatste geval spreken we van delictoverstijgende uitstraling. In schema:

	delictspecifiek	delictoverstijgend
herhaling	1	3
navolging	2	4

De gevallen 1 en 2 kunnen we ons makkelijk voorstellen. Als iemand met succes door een rood stoplicht rijdt, dan zal hij of zij meer geneigd zijn (dan voor de overtreding) om het gedrag te herhalen. Het uit eigen ervaring dan wel uit de tweede hand bekend zijn met succesvolle normovertredingen zal ook ongetwijfeld tot navolging leiden.

Tot deze stellige uitspraken kan men komen zonder het doen van nader onderzoek of het raadplegen van reeds gedaan onderzoek. Dit is weer wel noodzakelijk wanneer men wil weten hoeveel navolging er is.

Maar ook al is delictspecifieke herhaling of navolging een feit, dan dient hiermee de regelgeving nog niet automatisch de schuld te krijgen. De voorbeeldsituatie kan evengoed aansprakelijk gesteld worden of de persoonlijkheid die herhaalt dan wel navolgt komen evengoed in aanmerking; en hetzelfde geldt voor de handhaving die het oorspronkelijk delict ongestraft laat.

#### 5.4.3. De sterke variant van uitstraling: delictoverstijgende uitstraling

Er zijn twee klassen van gevallen waar een zwakke vorm van delictoverstijgende 'uitstraling' aannemelijk is. De eerste is die waarbij een aantal regelingen (subsidies) betrekking hebben op dezelfde activiteit, bijvoorbeeld het houden van een café of een boerenbedrijf. Een willekeurige, onrechtvaardige of anderszins slechte (fraudegevoelige) maatregel zal tot meer 'autonoom' gedrag aanleiding geven --en daarmee tot meer criminaliteit-- via het mechanisme van de eigen beoordeling van andere normen die op de activiteit betrekking hebben. Boven op het zwak-morele gehalte van de norm zelf kan de --gebleken of verwachte-- gebrekkige handhaving hier natuurlijk een handje helpen; 'ze pakken me toch niet'. De term lokale uitstraling lijkt deze vorm van beperkte uitstraling redelijk te dekken.

De tweede is die waarbij overtreding van de ene regeling overtreding van een andere als het ware 'met zich meeneemt'. Het plegen van fraude lokt min of meer belastingfraude uit. Zwart werken heeft snel tot gevolg dat men valsheid in geschrifte

pleegt tegenover de uitkerende instantie en overgaat tot belastingfraude en misbruik van huursubsidies. In- en verkoper van hasj kunnen er bijna niet onderuit om de belasting te ontduiken. We zouden hier kunnen spreken van dominodelicten en consecutieve uitstraling.

Een van de sterkste argumenten voor het bestaan van een substantiele vorm van uitstraling zou erin bestaan dat veel mensen die zich aan fraude schuldig maken zich inderdaad tevens aan andere delicten schuldig maken (en andersom; indien schuldig aan ander delict tevens, mogelijk onder invloed van fraude). Dit is variant 3 van ons schema. Ik beschik niet over cijfers die dit kunnen aantonen, maar een weergave van de absolute aantallen per delictvorm kan ons een indruk geven.

fraude (belasting, subsidies, sociale wetgeving)	8.730
diefstal	
- eenvoudige diefstal, waaronder winkeldiefstal	364.987
- diefstal van rijwiel	167.559
diefstal d.m.v. braak	403.332
mishandeling	17.128
vernietiging (vandalisme)	103.678
sexuele misdrijven, waaronder verkrachting	8.718
totaal Wegenverkeerswet, waaronder doorrijden na ongeval en rijden onder invloed	75.389

Alleen al op grond van deze aantallen moeten we stellen dat het zeer onwaarschijnlijk is dat er van de zogenaamde criminogene of fraudegevoelige wetten een zodanige werking uitgaat dat deze de grote aantallen delicten in andere delictcategorieën zou kunnen verklaren. Het is ook niet goed voor te stellen dat er zelfs op kleine schaal sprake zou zijn van een enigermate directe werking. Dit zou inhouden dat iemand die met succes bij de belastingaangifte gefraudeerd heeft, hierdoor ook over zou gaan tot diefstal of rijden onder invloed.

De hypothese over de directe uitstraling van fraudedelicten naar de klassieke delicten, lijkt mij dus implausibel. Voorzover nog aanvullende (tegen)argumenten relevant zijn, lijkt mij dat de eigenschappen van de delinquenten die de verschillende delicten begaan (leeftijd, sociaal-economische positie e.d.) nogal ver uit elkaar liggen. Ook dit wijst niet op een sterke personele overlap tussen de verschillende delictcategorieën.

De sterkst, meest vergaande variant van de delictoverstijgende uitstralingshypothese is die waarbij delicten in een speciale delictcategorie (bijvoorbeeld fraude) aanleiding geven aan anderen voor het plegen van een andersoortig delict (bijvoorbeeld diefstal). Om ons een voorstelling van deze invloed te maken kunnen we denken aan de 8.700 fraudegevallen, gepleegd door, stel, relatief welgestelden, die aanzetten tot het plegen van 403.000 gevallen van diefstal met braak. Immers, "Chacq'u'un faut etre criminel à son propre facon".

Alles is mogelijk en deze uitstralingshypothese ligt in de lijn van het spreekwoord dat een slecht voorbeeld slecht doet volgen. Echter, voorzover we iets weten van de oorzaken en redenen van delicten als inbraak (namelijk jeugd, drugs, geld en gelegenheid; zie de profielen in hoofdstuk 2) wijzen die niet in de richting van een grote invloed van 'slecht voorbeeld in een gebied doet slecht volgen op een heel ander gebied'.

Kortom, een uitgebreide werking van delictoverstijgende uitstraling lijkt mij implausibel.

Voordat we dit hoofdstuk over de criminogene werking van overheidsregelingen afsluiten, zal ik nog kort een schets geven van andere manieren waarop de overheid een negatieve invloed kan hebben op het crimineel gedrag van de burgers.

### 5.5. De criminogene werking van andere vormen van overheidsgedrag

Naast het introduceren of overeindhouden van een bepaald stuk regelgeving, dragen nog allerlei andere factoren ertoe bij dat

regelgeving door de burgers al dan niet rechtvaardig en geloofwaardig wordt gevonden. Deze mogelijke invloeden zal ik bespreken door hypothesen te formuleren over de rol die de verschillende instanties bij het handhavingsproces spelen.

1. bron van regels: politici en regering: de voorbeeldhypothese  
Vanwege de duidelijke zichtbaarheid en voorbeeldfunctie van deze opinionleaders is crimineel gedrag door hen begaan, vermoedelijk schadelijker dan zich laat inschatten puur op basis van aantallen. Deze verwachting wordt ondersteund door het werk van de psycholoog Bandura, bij wie een theoretische en empirische rechtvaardiging van de voorbeeldthese is te vinden.

Niet dat het fenomeen van voorbeeldwerking in de common sense onbekend is. De twee gezegdes "goed voorbeeld doet goed volgen" en "als er een schaap over de dam is, volgen er meer" wijzen op een erkend normaal positief werkend mechanisme dat ook negatief kan uitpakken. Een verwijzing naar de slechte voorbeeldwerking van gezagsdragers valt te beluisteren in kreten als "de heren nemen het zelf ook niet zo nauw".

Het blijft de vraag hoe ver de negatieve voorbeeldwerking gaat. Het slechte voorbeeld van hoge heren en dames kan immers ook meer dienen als excuus voor eigen handelen dan dat het dit handelen ook feitelijk beïnvloedt.

Waarschijnlijk belangrijker dan het eigen gedrag is de invloed die de Kamer en de Ministeries via wetgeving en beleid hebben op allerlei maatschappelijke en persoonlijke situaties. Er zal bijna geen beleidssector zijn die niet enigermate invloed heeft, direct op criminaliteit zelf of indirect op factoren die criminaliteit mede beïnvloeden. In dit verband wordt wel eens het beleid inzake werkgelegenheid of het club- of buurt-huiswerk genoemd.

Het is een van de grote verdiensten van de Commissie Roethof geweest en van het beleidsplan SEC om het beleid van Ministeries verantwoordelijk te stellen voor de consequenties van hun beleid op het vlak van criminaliteit. Men zou alleen willen dat deze verbanden nog zichtbaarder werden zodat zij niet

ontkend of gebagatelliseerd kunnen worden. Een van de aanbevelingen van de laatste paragraaf van dit hoofdstuk heeft onder andere de strekking Ministeries meer criminaliteitsbewust te maken.

De invloed van gezagsdragers kan ook op een subtieler manier gebeuren dan via concreet beleid. Het optreden van politici zal immers ook uitstralen wat voor soort samenleving men voorstaat. Met name is denk ik belangrijk dat geen enkele groep of individu in de samenleving het gevoel krijgt dat zij afgeschreven is, er niet meer bij hoort. Solidariteit, gelijkwaardigheid, zorgzaamheid en basisrechten e.d. zijn niet alleen begrippen die programmatisch dienen te worden vastgelegd, maar zij dienen ook de sfeer van de politiek te bepalen, als het ware van de politici af te stralen.

Met deze uitspraken zij een hypothese over het effect aangeduid van solidariteit als kenmerkende cultuurwaarde. De relatieve afwezigheid van een dergelijke waarde in een land als Amerika en de daar voorkomende criminaliteit is in dit opzicht een (slecht) voorbeeld; weliswaar een voorbeeld dat in deze studie niet gedocumenteerd is maar niettemin is het suggestief.

## 2. handhavers van regels: politie, OM, rechterlijke macht: de ontmoedigingshypothese;

De ontmoedigingshypothese gaat over de relatie tussen formele handhaving door overheidspersonen en sociale handhaving van normen en waarden door burgers onderling.

Ineffectief of laks optreden van overheidspersonen in de rechtshandhaving zou hierbij de motivatie van burgers ondergraven om zelf ook iets te doen aan informele rechtshandhaving. Deze hypothese zijn we al eerder tegengekomen in hoofdstuk 2 bij de bespreking van ICK, ECK en SEC. Hier diende zij ter rechtvaardiging van het reduceren van de discrepantie tussen het veel voorkomen van delict en de kleine kans op veroordeling. Als concrete implicaties werden genoemd het vaker houden van controles en de noodzakelijke uitbreiding van



het aantal cellen.

Voor een deel gaat het hier om de symbolische functie die wetgeving en overheidsoptreden heeft ten aanzien van maatschappelijke waarden. Het zijn 'steuntjes in de rug', tekenen dat de normen nog gelden.

Voor een ander deel gaat het hier om het effectief uitoefenen van generale preventie; deze wordt aangeduid met het begrip 'normbevestiging'.

Er is ook een interne variant op de ontmoedigingshypothese. Deze slaat op de demotiverende werking die uitgaat van een beleid in een bepaalde fase van het handhavingsproces dat dwars staat op een eerdere fase. Zo kan een officier van Justitie politiemensen frusteren door niet tot vervolging over te gaan in zaken waar de politie veel werk van heeft gemaakt. Hetzelfde kan zich voordoen tussen rechters en officieren van justitie.

Deels ter voorkoming van ontmoedigingsverschijnselen tussen overheidsdienaren onderling zijn er afspraken gemaakt in het driehoeksoverleg. Op gebieden waar actief aan bestuurlijke preventie gedaan wordt zullen politie en Openbaar Ministerie ook actief optreden.

**3. het gezicht van de regels: ambtenaren en politie:  
het effect van onverschilligheid en willekeur;  
de ik-jij-wij-zij overgang;**

Wellicht wordt het onderscheid tussen de private en collectieve sector inadequaet aangeduid door de overgang van 'ik-jij' naar 'ons'. Mogelijk gaat het om een onpersoonlijk 'zij', een verre partij met eigen belangen die niet herkenbaar zijn, en zelfs niet gedeeltelijk overeenkomen met de eigen belangen.

Naarmate de overheid minder gezien wordt als een collectief wij, zal de neiging om tegenover de overheid te frauderen, minder onderdrukt worden.

Arrogantie in Den Haag en onverschilligheid aan het ambtenaren-loket hebben mogelijk niet alleen effect op stemgedrag, maar ook op crimineel gedrag. "De overheid is onze dienaar" is

niet een kreet van een cabaretier die de gezagsverhoudingen wil omdraaien, het is een norm, die feitelijk slecht functioneren aan de kaak stelt en die uiting is van het collectiviteitsidee. In dit licht bezien is de huidige verbetering van slachtofferopvang meer dan alleen een doekje voor het bloeden. Het is een serviceverbetering die mogelijk voortkomt uit een andere mentaliteit.

Tot slot, ieder van de bovengenoemde hypothesen laat zich in meer of minder concrete aanbevelingen omzetten. Zo zou het in het kader van de laatste hypothese van belang zijn wanneer de overheid haar dienstverlening verbetert. Het probleem met deze hypothese is dat de band met criminaliteit nogal indirect is en bovendien moeilijk aantoonbaar. Dit werkt door in de effectiviteit van de aanbevelingen. Alleen als men al op grond van andere overwegingen de dienstverlening van overheidsinstanties wil verbeteren, zal een dergelijke aanbeveling als hierboven effect hebben. In de laatste paragraaf zal ik bezien of er aanbevelingen zijn die meer direct hout snijden en die in het overheidssysteem zijn in te bouwen.

## 5.6. Samenvatting en aanbevelingen

### 5.6.1 Samenvatting

Dit hoofdstuk kan getypeerd worden als een poging tot het nuanceren van de overheidscriminogene these, zoals die een rol speelt in de adviesaanvraag van de Regering aan de WRR en zoals die bijvoorbeeld voorkomt in het beleidsrapport Deregulering van Overheidsregelingen.

Hierbij bleek dat de these nogal uiteenlopende interpretaties kan hebben. 'Criminogeen' als kwalificatie van overheidsregelingen en -gedrag, houdt letterlijk in dat criminaliteit wordt 'geschapen'. In bijna alle interpretaties en varianten in het gebruik is de term nogal ongelukkig. Ze kan daarom in de meeste gevallen beter vervangen worden door 'relatief delictgevoelig'. In deze terminologie wordt oorzaak of schuldtoewijzing (aan de regel/overheid) in het midden gelaten, of liever, de terminologie wijst

op de noodzaak van specificatie van een vergelijking.

Voorzover de term 'criminogeen' in principe wel terecht is, staat nog te bezien of de betreffende causale hypothese waar is, en, voorzover waar, in hoeverre er sprake is van een hoofdfactor die een belangrijk effect aangeeft, of van een bijkomende factor, die slechts een marginale bijdrage levert aan het ontstaan of toeneemen van een fenomeen als het overschrijden van rechtsnormen.

Naast het aangeven van deze conceptuele moeilijkheden en verfijningen is moeite gegeven om de verschillende vormen van de 'overheidscriminogene' these te specificeren. Onderscheiden zijn de delictspecifieke en delictoverstijgende uitstraling van de overtreding van rechtsnormen welk gedrag de delinquent dan wel (observerende) anderen stimuleert tot een herhaling dan wel navolging van overtreden van crimineel gedrag.

Bij het beoordelen van de plausibiliteit van de diverse hypothesen is in de eerste plaats vastgesteld dat vooral de overheidsbemoeienis via subsidies, belastingwetgeving en een aantal specifieke regelingen (als sociale wetgeving) de laatste dertig jaar vergroot zijn. De uitstralingshypothese is dan ook alleen bekeken voor het delict van fraude.

Een sterke variant die besproken is betreft de delictoverstijgende uitstralingshypothese, waarbij fraude tot geheel andere misdrijven (als inbraak) zou leiden bij de betrokkene of bij 'navolgers'. Deze sterke hypothese werd om verschillende redenen implausibel geacht.

Meer 'kans op waarheid' hebben verschillende zwakke vormen van de uitstralingshypothese. Deze betreft enerzijds de eventuele delictoverstijgende 'criminogene' uitwerking die apert onzinnige of onrechtvaardige maatregelen op betrokkenen in een bepaalde situatie (bijvoorbeeld een boerenbedrijf) hebben.

Een andere vorm is die waarbij het ene delict (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte) het andere delict (bijvoorbeeld belastingfraude) bijna automatisch met zich meebrengt. Dit is bij gebrek aan een ander woord, consecutieve uitstraling genoemd.

Schematisch weergegeven gaat het dus om de volgende varianten van de uitstralingshypothese:

Schema 5.3. Evaluatie van de plausibiliteit van verschillende vormen van de uitstralingshypothese		
	herhaling	navolging
delictspecifiek	plausibel, maar de mate van overtreding is zeer afhankelijk van de technische kenmerken van regels, hun acceptabiliteit en de sterkte van handhaving	
delictoverstijgend	in beperkte zin plausibel (locale uitstraling en consecutieve uitstraling) maar verder implausibel.	

Mijn overall inschatting van de hypothese is dus dat er mogelijk een beperkte criminogene werking bestaat van het stel specifieke delicten die als fraude gekwalificeerd worden. Gegeven het probleem van de overall stijging van delicten die als 'kleine criminaliteit' worden geklassificeerd, speelt de overheidscriminogene these m.i. een ondergeschikte rol. Waar zij als mechanisme de druk op, zo niet overbelasting, van het handhavingsapparaat aanwijst, gaat de these echter over in die van het tekortschieten van de eigenlijke handhaving. Het gaat dan om gebreken bij de controle en het sanctioneren van alle vormen van criminaliteit en maakt als zodanig geen deel uit van de invalshoek van dit hoofdstuk.

### 5.6.2. Aanbevelingen

De meest concrete en algemene aanbevelingen die mij op het gebied van regelgeving en overheidsgedrag bekend zijn, zijn die van de Commissie Deregulering. Deze aanbevelingen betreffen vooral het expliciteren van ontwerptechnische mogelijkheden van wetgeving en beleid, en het aangeven van de moeilijkheden en kosten van uitvoering (handhaving) gegeven met name de acceptabiliteit van het overheidsoptreden bij de doelgroepen onder de bevolking.

Net als bij richtlijnen met betrekking tot de fysieke omgeving, zien we dat het voor een groot deel gaat het om richtlijnen die de primaire taken van de betreffende instantie, in casu de over-

heid, helpen verbeteren. Dat het volgen van deze aanbevelingen een gunstig effect heeft op de criminaliteit, betekent niet dat het reduceren van criminaliteit opeens als belangrijkste doel of effect moet worden gerekend, maar het betekent dat als overheid en wetgever hun taken goed en zorgvuldig uitvoeren, een (geringe) daling van de algemene criminaliteit mooi meegenomen is.

De belangrijkste en eigenlijk enige aanbeveling die ik heb, ligt in het verlengde van de aanbevelingen van DEO, maar scherpt deze nog iets aan. De aanbeveling houdt in dat de Ministeries de kosten van handhaving van hun eigen regelingen zelf dienen te dragen.

Het gaat dus niet alleen om het aangeven van de waarschijnlijke kosten van handhaving. Handhavingskosten dienen opgevat te worden als uitvoeringskosten, die deel uitmaken van de regeling zelf. Dit voorstel is rechtvaardig, want het Ministerie dat zijn doelstellingen wil bereiken met sturing door regelingen en controle daarop, zal het hele pakket zelf moeten betalen. "Wie stuurt, betaalt de sturing" is het profijtbeginsel voor de overheid.

De aanbeveling is doelmatig, want het hanteert de kracht van geld in plaats van argumenten. Het formuleren van alternatieve regelingen, het zoeken naar sturing zonder regelgeving of handhaving zonder strafwetten; dit alles wordt niet voorgeschreven met een regel of gestimuleerd met een argument, maar het wordt automatisch deel van het regelende beleid van het betreffende ministerie.

Hiermee is deze aanbeveling als het ware het organische sluitstuk op de aanbevelingen van DEO en voorkomt dat deze verworden tot papieren tijgers waaraan slechts lip-service wordt gegeven.

Verder brengt deze aanbeveling met zich mee dat een stuk regelgeving regelmatig geëvalueerd wordt. Hiermee bevordert men niet alleen de groeiende kennis van de effectiviteit van dit bepaalde stuk regelgeving, maar men bevordert op den duur de effectiviteit van de regelingen zelf - of hun alternatieven.

Natuurlijk brengt een dergelijke allocatie van kosten allerlei problemen met zich mee, die bekeken dienen te worden, zoals:

- hoe krijgt de handhaving vorm; dienen er handhavingsfunctio-  
narissen te komen die onder het betreffende ministerie vallen  
in plaats van de politie (Justitie en Binnenlandse Zaken);
- hoe vindt beoordeling van de criminele feiten plaats en de  
bepaling van kosten.

Het idee lijkt even moeilijk als uitdagend. Het is duidelijk dat de Ministeries van Financiën, Economische Zaken en Justitie in deze een voortrekkersrol hebben te vervullen.

Tot slot, omdat ik het niet kan laten, nog een suggestie van onderzoeksmatige aard die eveneens bij DEO aansluit.

- a. DEO houdt kennisvergaring en -toepassing in, deels vooraf (c-  
hecklist), deels achteraf (evaluatie).
- b. DEO doet vaak net alsof die kennis wettechnisch van aard is;  
haal er een goede jurist bij!
- c. Deze kennis is echter, voorzover algemeen en vooraf, vooral  
criminologisch, rechtssociologisch, of rechtspsychologisch van  
aard; voorzover slechts achteraf vast te stellen, zal er be-  
volkingsonderzoek verricht moeten worden.
- d. Er dient dan ook criminologisch gezien meer aandacht te komen  
voor beslissingsmodellen van burgers, de centrale plaats van  
de perceptie van rechtvaardigheid en doelmatigheid en de per  
norm steeds wisselende 'verdeling' van allerlei neigingen  
onder de bevolking.
- e. Het onderzoek dat nu in gang gezet is naar de fraudegevoelig-  
heid van subsidies zou dan ook uitgebreid moeten worden met  
onderzoek bij doelgroepen en intermediairen. Alleen zo kan men  
van tevoren een inschatting maken (via een predictiemodel) van  
de te verwachten handhavingseffecten en handhavingskosten.
- f. Een dergelijke uitbreiding zou ook verbonden kunnen worden met  
onderzoek naar de mogelijkheden van een andere allocatie van  
de kosten zoals hierboven gedaan (d.w.z. elk Ministerie draagt  
de eigen handhavingskosten).

### DEEL III. SPECIFIEK GEDEELTE: AGRRESSIE TEGEN PERSONEN

6. agressie tegen personen: agressieve delicten en seksuele delicten .....	135
1. achtergrond .....	135
2. feiten en problemen .....	139
1. begripsbepalingen: wat is seksuele en geweld criminaliteit? .....	139
2. de naakte cijfers .....	141
3. delicten in ontwikkeling .....	145
1. de geregistreeerde ontwikkeling .....	145
2. de duistere wereld achter de registraties .....	148
3. de criminele werkelijkheid achter de slachtoffercijfers .....	150
4. een schatting van 'dark numbers' .....	154
4. delicten in context .....	156
1. de officiële context .....	156
2. het gewicht van de directe ervaring .....	159
5. de kosten .....	161
6. conclusies .....	164
3. verklaringsperspectieven .....	167
1. criminele gedragingen: hoe te verklaren ? .....	167
2. overheidsfactoren .....	173
1. de legalistische benadering; Wij Beatrix .....	173
2. de justitiële benadering; de sterk terughoudende arm der wet .	176
3. andere vormen van overheidsgedrag .....	182
3. persoonlijk-sociale benadering; veranderende tijden, veranderde personen .....	183
1. biologisme en feminisme: les extremes ne touchent pas à la cause .....	184
2. sociale en psychologische verklaringen .....	187
4. situationele benadering; de benutte gelegenheid .....	198
5. evaluevaluatie van potentiële verklaringen .....	199
4. overheidsbemoeienis: slotopmerkingen en aanbevelingen .....	203
1. criminaliteitsbeleid: wat moet de overheid doen? .....	203
2. verbetering van signaalfunctie .....	208

## 6. AGRESSIE TEGEN PERSONEN; AGRESSIEVE DELICTEN EN SEXUELE DELICTEN

### 6.1. Achtergrond<sup>1</sup>

Evenals de voorafgaande twee deelstudies heeft deze deelstudie als achtergrond de zorgbarende criminaliteitsontwikkelingen in Nederland vanaf de zestiger jaren tot heden, midden tot eind jaren tachtig.

Als uitgangspunt heeft ook hier de tussentijdse rapportage van de Commissie Kleine Criminaliteit gefungeerd (de Commissie Roethof; interimrapport in 1984, uiteindelijke rapportage in 1986). In 1985 heeft de Regering (het Ministerie van Justitie) een beleidsplan ontvouwd onder de titel 'Samenleving en Criminaliteit'. Dit plan streeft via expliciete doelstellingen en concrete handelingen vooral naar een terugdringing van de betrokken vormen van criminaliteit, ondertussen aangeduid als 'veel voorkomende criminaliteit'. Bij het nastreven van deze doeleinden worden alle Ministeries gemobiliseerd en wordt aan het beroep op justitie en samenleving vorm gegeven via een geïntegreerde bestuurlijke aanpak van de problematiek. De in gang gezette acties, onderzoeken en experimenten op lokaal niveau worden, behalve tussentijds, in 1990 geëvalueerd.

Ter verdieping van het inzicht in de factoren die van invloed zijn op criminaliteit(sontwikkelingen) en met name in die factoren welke aan de overheid in ruime zin kunnen worden toegeschreven is advies gevraagd aan de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid, de WRR. Het is de uitgesproken bedoeling dat op grond van dit verdiept inzicht tot aanbevelingen zal worden gekomen.

Deze studie beperkt zich tot enkele minder vaak voorkomende vormen van criminaliteit die daarom niet minder ernstig of angstaanjagend zijn, te weten fysieke gewelddadigheden tegen mensen. Deze

---

<sup>1</sup> Dit hoofdstuk is oorspronkelijk als aparte studie voor de WRR geschreven. Vanwege de inhoudelijke aansluiting en overlap met de analyses in de andere hoofdstukken is het later als deelstudie opgevat en als apart hoofdstuk in het grotere geheel geïntegreerd.



variëren van een uit de hand gelopen woordenwisseling in een café tot verkrachting door een passerend automobilist. Geweld tegen personen heeft eerder aandacht gekregen van de nationale overheid. De Commissie Kleine Criminaliteit heeft een aantal minder vergaande vormen van geweld in haar studie betrokken; 'bedreigingen, vechtpartijen en ander klein geweld'. In één van de bijlagen van het Interimrapport (1984) wordt een zogenaamde 'profielschets' van deze delictvorm gegeven (blz. 70-73). Hierin staat een aantal bijzonderheden over de frequentie van voorkomen van de delicten, over de daders en hun achtergronden, en over de slachtoffers die door deze delicten worden getroffen. Net als in de andere profielen wordt een soort dwarsdoorsnede in de tijd gegeven met allerlei extra informatie over de ernst en de schadelijkheid van het betreffende delict.

Deze (dwars)profielen verschaffen weliswaar veel informatie maar een echt diep inzicht in de delicten geven ze niet. Zo worden de ontwikkelingen in de tijd niet aangegeven, hoewel toch de Commissie is ingesteld naar aanleiding van de stellige indruk van een over een breed vlak sterk gestegen criminaliteit. Ook wordt nauwelijks ingegaan op het ogenschijnlijke gebrek aan homogeniteit binnen deze klasse van delicten en op de maatschappelijke oorzaken van deze delicten.

De nota Samenleving en Criminaliteit (SEC) van 1985 is geen studiestuk maar een stuk dat een daadkrachtige aanpak voorstaat. In het algemeen neemt zij de causale analyse over van de Roethof Commissie. SEC richt zich echter niet alleen op de kleine, of veel voorkomende criminaliteit maar tevens op de zwaardere vormen van criminaliteit (georganiseerde misdaad, drugs e.d.). Zij gaat tevens in op verdergaande vormen van geweld, met name op verkrachting en aanranding. Als één van de drie voorgestane maatregelen die via het beleid van bestuurlijke preventie gestalte moet krijgen vinden we:

"a. de ontwikkeling van een bebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van delicten." (SEC, p. 9)

Achter deze hoofdlijn van preventiebeleid schuilt een vermeende verklaring, namelijk dat criminaliteit uitgelokt wordt door bepaalde situaties. Dit situationele of gelegenheidsperspectief is ook een belangrijk uitgangspunt van enkele studies van het ministerie van VROM, o.a. 'Maakt de gelegenheid de dader?' (1986), en 'Criminaliteit en gebouwde omgeving' (1987).

Al eerder was door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een nota uitgebracht over 'Bestrijding van sexueel geweld tegen vrouwen en meisjes' (sept. 1984). Hierbij werd vooral ingegaan op het meer verborgen sexueel geweld binnenshuis en binnen relaties. Ook de oorzaken worden hier onder de oppervlakte gezocht, namelijk in de 'dieptestructuur' van de ongelijke machtsverhoudingen tussen de sexen.

In principe gaat deze studie 'agressie tegen personen' zowel door op het 'klein geweld' van de Commissie Roethof als de wat zwaardere delicten van verdergaande mishandeling, aanranding en verkrachting. Deze 'uitbreiding' t.o.v. de profielschets van de Commissie Roethof vindt z'n rechtvaardiging in verschillende overwegingen:

- conceptuele overwegingen: tussen lichte mishandeling en zwaardere mishandeling bestaat slechts een zeer gradueel verschil;
- operationele overwegingen: veel onderzoek en de meeste officiële statistieken maken geen onderscheid tussen verschillende soorten mishandelingen;
- theoretische overwegingen: de delicten van mishandeling/ bedreiging en verkrachting/aanranding lijken een gemeenschappelijke achtergrond van agressie te hebben;
- maatschappelijke overwegingen: het zijn juist deze delicten die de fysieke integriteit bedreigen die veel angst en onrust bij mensen oproepen.

In de volgende paragraaf (par.2. de problemen) wordt getracht een cijfermatige indruk van de ernst en omvang van deze delicten te krijgen. Niet alleen worden cijfers gepresenteerd die de mate van voorkomen van deze delictsoorten aangeven maar tevens wordt de

ontwikkeling in de tijd nagegaan.

Het beeld dat dan ontstaat moet in de daarop volgende paragraaf 3 (verklaringsperspectieven) verhelderd worden. Voorzover dit --gegeven de beperkingen qua kennis en termijn van rapportering-- niet lukt moet de problematiek op zijn minst van verschillende kanten belicht worden.

In de slotparagraaf 4. (overheidsbemoeienis) worden enkele suggesties gedaan voor het beleid van de overheid ten aanzien van geweld tegen personen. Gelet op het achtergrondachtige karakter van deze deelstudie zijn de pretenties in dit opzicht beperkt.

## 6.2. Feiten en problemen

### 6.2.1. Begripsbepalingen: wat is sexuele en gewelddadige criminaliteit?

Wat criminaliteit is hangt ervan af wat men eronder wil verstaan. Een jurist zal er vaak iets anders onder verstaan dan een criminoloog en de man in de straat weer anders dan een onderwereldfiguur. Alleen abolitionisten willen er niets onder verstaan.

In principe gaat het bij crimineel gedrag om maatschappelijk ongewenst gedrag, maar lang niet alle gedrag dat onwenselijk is is om die reden ook strafbaar. Of bepaald gedrag strafrechtelijk gesanctioneerd moet worden hangt onder meer af van de ernst van het gebeuren, de sociale schadelijkheid en de mate waarin strafrechtelijk optreden zinvol en effectief wordt geacht.

Deze afweging om tot een strafbaarheidsstelling te komen wordt in Nederland, net als in vele andere landen, door de wetgever gemaakt. Ook in ons land geldt dat geen handeling strafbaar is dan na een daaraan voorafgegane strafbepaling, de 'nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali' regel van art. 1, lid 1. Wetboek van Strafrecht. Misdrijven als mishandeling en aanranding vallen onder de klassieke strafrechtsnormen opgenomen in de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Het wetboek is ingevoerd in 1838; de bepalingen van de huidige zedelijkheidswetgeving dateren echter uit 1919. Er ligt een voorstel van de Commissie Melai voor nieuwe wetsomschrijvingen; zie bijlagen 2 en 3.

Sexuele omgang en lichamelijke kwetsingen zijn niet in alle gradaties verboden. Milde vormen van fysieke bestraffing zijn in het gezin toegestaan als onderdeel van de opvoeding en een stevig robbertje vechten wordt eveneens gezien als een normaal, niet verwerpelijk, onderdeel van de jeugdcultuur. Straffen of vechthandelingen die lichamen letsel toebrengen gaan over de scheef; ze leiden tot blijvende schade of ze zijn om andere redenen disproportioneel.

Sexueel contact tussen volgroeide personen die dit willen is niet alleen toegestaan, maar om vele redenen gewenst en wenselijk. Echter, afgedwongen sexueel contact en contact met mensen die, zoals dat heet, 'hun wil niet goed kunnen bepalen' (jeugdigen, in onmacht geraakt), zijn tegen de menselijke vrijheid en het recht van eigen lotsbepaling en daarom uit den boze.

Agressie, geweld en seksualiteit zijn in alle mensen en culturen aanwezig, zij het in een mate die nogal varieert. Iedere vorm van samenleven kent dan ook allerlei mechanismen om deze (re)actietendensen op sociaal acceptabele manieren vorm te geven. De strafrechtelijke reactie op 'ontsporingen' is hier slechts één van.

Omdat veel van de straks te bekijken statistieken van de juridische categorieën uitgaan, zullen we hier eerst de belangrijkste wettelijke omschrijvingen geven. Voor een omschrijving van andere bepalingen verwijs ik naar bijlage 2. De agressieve misdrijven en de sexuele misdrijven zijn gecategoriseerd als misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid of tegen de zeden (titel IV van het WvSr 'misdrijven tegen de zeden', art. 239-254; en titel XVIII 'misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid', art. 274-286; voorts nog titel XX 'mishandeling', art. 300-306; zie verder bijlage 2).

art. 242

Hij die door geweld of bedreiging met geweld eene vrouw dwingt met hem buiten echt vleeschelijke gemeenschap te hebben, wordt, als schuldig aan verkrachting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren.

## art. 246

Hij die door geweld of bedreiging met geweld iemand dwingt tot het plegen of dulden van ontuchtige handelingen, wordt, als schuldig aan feitelijke aanranding van de eerbaarheid, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren.

## art. 285

- 1. Bedreiging met openlijk geweld of vereenigde krachten tegen personen of goederen, met eenig misdrijf waardoor de algemeene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, met verkrachting, met feitelijke aanranding van de eerbaarheid, met eenig misdrijf tegen het leven gericht, met zware mishandeling of met brandstichting, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren.

## art. 300

Mishandeling wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden.

In deze studie wordt niet in termen van 'vrijheid' en 'zedes' gesproken maar van 'agressieve misdrijven' en 'sexuele misdrijven'. Deze delicten worden afwisselend als agressie tegen personen of als 'geweld tegen personen' gekenmerkt. Beide delictsoorten betreffen het opzettelijk gebruik van geweld waarmee inbreuk wordt gemaakt op de fysieke integriteit van een medemens. Hoewel het niet bij voorbaat vast staat dat bij alle zo samengenomen delicten het hoofdmotief voor de dader uit een agressieve gezindheid bestaat, is, zacht uitgedrukt, onvoldoende respect van de daders voor de lichamelijke onschendbaarheid van anderen een gemeenschappelijk kenmerk. Voor slachtoffers en omstanders/buitenstaanders is het agressief element duidelijk aanwezig. Het is daarom soms beter, want neutraler, de betrokken delicten als 'geweld tegen personen' samen te nemen; als zodanig is het een bestaande samentrekking, zij het dat die nog meer categorieën omvat als 'dood en lichamelijk letsel door schuld'.

In deze aspecten -- agressie, geweld, lichaam -- verschilt dit soort delicten van andere delicten die in eerste instantie tegen andere rechtsgoederen als eigendom of de veiligheid van de staat gericht zijn.

Voor de rest berust het onderscheid tussen 'agressie tegen perso-

nen' en andere delictscategorieën op een gradueel verschil. Een zekere mate van agressie tegenover de belangen van andere personen kenmerkt welhaast ieder delict. Inbraak is niet alleen een inbreuk tegenover zaken en is niet van agressie, althans vergaande onverschilligheid, ontbloot. Bij dronken of gevaarlijk rijden valt, toegegeven, de agressie tegen individuele personen niet onder de bedoelingen van de betrokkenen, maar is die volledig afwezig? Met enige welwillende (kwaadwillende) interpretatie valt zelfs fraude tegenover de overheid als agressie tegen personen te kwalificeren; immers de overheid wordt geld ontnomen dat, besteed als deel van de collectieve uitgaven, uiteindelijk aan individuen ten goede komt.

Lijkt samentrekking niet bij voorbaat onredelijk, het staat nog te bezien in hoeverre er verschillen bestaan. Een in het oog lopend verschil is al dat bij agressieve delicten het slachtoffer in de meeste gevallen een man is en bij seksuele delicten in de meeste gevallen een vrouw. De dader is in beide gevallen meestal mannelijk. Minder in het oog lopend zijn verschillen in gezindheid. Bij geweldsmisdrijven lijkt het erop alsof de intentie erop gericht is dat de ander er slechter op wordt; het geweld is doel. Bij seksuele misdrijven lijkt het geweld middel. Echter, hier beginnen onmiddellijk de problemen. Er zijn interpretaties waarbij de gewelddoefening tegenover vrouwen als hoofdzaak wordt gezien en de seksuele component als bijzaak.<sup>3</sup>

### 6.2.2. De naakte cijfers

Statistieken zouden een helder en objectief beeld dienen te geven van de omvang van de verschillende delicten, althans voorzover die geregistreerd zijn. We beperken ons in eerste instantie tot Nederland en de officiële registraties bij de politie.

---

<sup>3</sup> Dit is met name het geval in de bijdragen opgenomen in Acker & Rawie, 1982, en in de nota 'Bestrijding van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes' (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1982).

De betrokken delicten vallen in de gebruikelijke overzichten van het CBS (Maandstatistiek rechtsbescherming en veiligheid) onder de door ons ook gehanteerde noemers van 'agressieve misdrijven' en 'sexuele misdrijven'. Elk van deze klassen is weer opgebouwd uit verschillende delicten. Hieronder enige cijfers voor de gehele en de delen:

**Tabel 6.1. Aantallen geregistreeerde agressieve delicten in Nederland over 1986**

totaal agressie misdrijven	142.216 (p.v.`s)
- bedreiging	4.120
- mishandeling	17.128
- tegen openbare orde en gezag	7.648
- tegen het leven	1.886
- vernieling	105.051

Bron: CBS, Maandstatistiek Rechtsbescherming en veiligheid, opgenomen in 'van delict tot straf; statistisch overzicht 1986', p. 13. De registraties slaan op het aantal opgemaakte processen-verbaal.

Het cijfermatig beeld van de sexuele misdrijven is voor 1986 als volgt:

**Tabel 6.2. Aantallen geregistreeerde sexuele misdrijven in Nederland over 1986**

totaal sexuele misdrijven	8.718
- aanranding (art.246)	1.895
- verkrachting (art.242)	1.201
- schennis der eerbaarheid (exhibitionisme, art.239)	4.140
- overige sexuele misdrijven (art.243 t/m 245)	1.482

Bron: CBS, Maandstatistiek Rechtsbescherming en veiligheid, gecompileerd door het WODC.

Het aantal misdrijven dat als agressief is geklassificeerd is duidelijk vele malen groter dan het aantal sexuele misdrijven. Hierbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat de agressie categorie totaal overheerst wordt door het aantal vernielingen. De wijsheid van de samentrekking van al deze delicten is om deze

kwalitatieve reden twijfelachtig. Maar er is nog een belangrijker kwantitatieve reden. Met erkenning van het destructieve karakter van vernielingen, is het onwaarschijnlijk dat de meeste vernielingen een uiting van agressie zijn en niet van verveling, speelsheid of stoerdoenerij (zie bijv. van Soomeren, 1987).

We zullen in het vervolg van deze studie niet alle delicten bekijken. Een aantal delicten is in zichzelf al heterogeen of vaag, zoals die tegen openbare orde en gezag. Schennis der eerbaarheid (exhibitionisme) is weliswaar een sexueel delict maar niet het delict dat ons het meest interesseert. Om dit soort redenen concentreren we ons verder op een viertal specifieke delicten die typisch zijn voor de twee onderscheiden klassen van geweld tegen personen, te weten twee sexuele geweldsdelicten (aanranding en verkrachting) en twee niet-sexuele geweldsdelicten (mishandeling en bedreiging). Overall categorieën zullen slechts af en toe ter vergelijking met andere delictgroepen worden gehanteerd.

We brengen deze vier delicten nog even samen in één tabel:

Tabel 6.3. absolute aantallen van verschillende agressie- delicten in 1986 (ter kennis gekomen van de politie)	
Misdrijf	aantal
bedreiging (art. 285)	4.120
mishandeling (art. 300-306)	17.128
aanranding (art. 246)	1.895
verkrachting (art. 242)	1.201

Dit soort absolute cijfers zegt de lezer weinig als ze niet met andere gecontrasteerd zijn. Zo naakt weergegeven kunnen ze de lezer moeilijk aangeven of dit nu veel of weinig misdrijven zijn. Weliswaar hebben de agressieve delicten de overhand, maar het is, zoals altijd de vraag of de aantallen registraties corresponderen met de werkelijke aantallen. Om zicht te krijgen op deze zogenaamde latente of 'dark number' criminaliteit zijn er vanaf de jaren zeventig slachtofferstudies gehouden. Hierbij is aan een



steekproef van Nederlanders middels een vragenlijst gevraagd wat hun ervaringen zijn geweest met bepaalde vormen van criminaliteit (steekproefomvang 25.000 personen).

Zijn sommige delicten als fraude 'slachtofferloos', geweld tegen personen is het slachtofferdelict bij uitstek. In een tabel uitgedrukt gaat het om de volgende groepen van delicten en aantallen. De statistieken worden gepresenteerd in percentages; terwille van een vergelijking met de officiële registraties heb ik deze omgerekend in absolute aantallen (uitgaand van een populatie van 10 miljoen personen van 14 jaar en ouder):

Tabel 6.4. aantallen slachtoffers (14 jaar en ouder) van verschillende delicten in 1986		
Misdrijf	% v.h. totaal van de bevolking ouder dan 14 jaar	absoluut aantal personen
bedreigingen		
- op straat	2,3	230.000
- binnenshuis	2,2	220.000
handtastelijkheden met seksuele bedoelingen		
- op straat	0,7	70.000
- binnenshuis	1,7	170.000

Bron: Enquete slachtoffers Misdrijven, CBS, 1986.

Met 'bedreigingen' worden zowel (ervaren/gerapporteerde) bedreigingen alsook aanvallen weergegeven, dus een combinatie van bedreiging en mishandeling.

Vergeleken met de registraties die in aantallen variëren tussen de 1.200 voor verkrachting en 17.000 voor mishandeling lijkt het er sterk op dat veel gevallen van seksuele of geweldsmisdrijven niet bij de justitiële autoriteiten bekend worden. Dit is ook uit verschillende onderzoeken bekend.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Vgl. Ensink en Albach (19abc). Een uitgebreide versie van de, nu tweejaarlijkse, Enquete Slachtoffers Misdrijven vond plaats in 1984. Zie ook later de analyse van Junger (WODC, 1985), waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen de slachtofferenquêtes en de Ensink-Albach studie.

Een groot probleem met, of liever een groot bezwaar tegen, al deze metingen van verborgen criminaliteit is, dat het niet meer noodzakelijk om criminaliteit gaat. Bedreigen en handtastelijkheden worden subjectief en ruim opgevat. Rijp en groen zit derhalve in één categorie; binnenshuis kan zowel een kroeg als het eigen huis zijn. Directe vergelijkingen met de officiële cijfers zijn dan ook bijna onmogelijk.

### 6.2.3. Delicten in ontwikkeling

#### 6.2.3.1. De geregistreerde ontwikkeling

Gezien ook de vraagstelling van de WRR is het van belang na te gaan of er in de laatste decennia verandering in de aantallen is gekomen. De tabel is onvolledig omdat in de CBS-statistieken tot 1978 er geen aparte cijfers voor bedreiging gegeven worden en sexuele misdrijven alleen voorkomen als een niet-uitgesplitste totaalcategorie.

**Tabel 6.5. Aantallen geregistreerde misdrijven voor de delicten mishandeling, bedreiging, verkrachting en aanranding gedurende de jaren 1964 tot en met 1986.**

jaar	mishand.	bedreig.	verkr.	aanranding
1964	8163			
1965	7841			
1966	8430			
1967	8300			
1968	8241	geen gegevens		
1969	8725			
1970	8602			
1971	8664			
1972	9192			
1973	9951			
1974	9317			
1975	9591			
1976	11181			
1977	11463			
1978	12033	1654	735	1581
1979	13407	2004	856	1682
1980	13409	2289	788	1755
1981	14319	2594	858	1809
1982	14919	2830	1052	2041
1983	15272	2932	1060	1897
1984	16194	3194	1035	2004
1985	17231	3810	1201	2057
1986	17128	4120	1201	1895

Bron: CBS, Maandstatistiek Rechtsbescherming en Veiligheid, (gegevens) verzameld door het WODC.

Een grafiek zou het beeld van deze cijfers in een oogopslag geven: een gestaag stijgende, soms licht haperende, curve. In het jaarverslag van het Openbaar Ministerie (OM) over 1986 wordt geconstateerd dat het aantal geregistreerde mishandelingen na een aantal jaren van stijging voor het eerst een daling te zien geeft, zij het een zeer geringe, 1%. Gelet op het feit dat eerdere dalingen in de curve het jaar daarop direct weer door een stijging gevolgd werden is het de vraag of het opmerkelijke kleine knikje in het laatste jaar betekenis heeft. Het 'verwante' delict misdrijven tegen het leven en persoon (zware mishandeling en erger) nam immers toe met 5% (OM blz. 54). Registraties van sexuele misdrijven als totaalcategorie vertoonden ten opzichte van 1985 een duidelijker daling met 7%.

Een van de bronnen van stijging van criminaliteit is de stijging van het bevolkingsaantal. Als verklaringsgrond is deze triviaal, vandaar dat er soms (niet eens standaard) gecorrigeerd ('gestandaardiseerd') wordt voor bevolkingsomvang. Omdat tot 1978 de seksuele misdrijven niet verder onderverdeeld in de statistieken voorkomen worden tevens de totaalcijfers voor seksuele misdrijven gebruikt.

Tabel 6.6. ontwikkeling van geregistreerde misdrijven, gecorrigeerd voor de omvang van de bevolking en geïndiceerd ten opzichte van 1964 (=100)					
jaar	inwoners x 1 milj.	mishandeling per 100.00 inw.	sexuele misdrijven per 100.000 inw.		
1964	12,0	68	100	71	100
1965	12,2	64	94	76	107
1966	12,4	68	100	70	99
1967	12,5	66	97	72	101
1968	12,7	65	96	77	108
1969	12,8	68	100	73	103
1970	13,0	66	97	67	94
1971	13,1	66	97	64	90
1972	13,3	69	101	63	89
1973	13,5	74	109	58	82
1974	13,5	69	101	59	83
1975	13,6	71	104	53	75
1976	13,7	82	121	56	79
1977	13,8	83	122	58	82
1978	13,9	87	121	55	77
1979	14,0	96	141	56	79
1980	14,1	95	140	57	80
1981	14,2	101	149	56	79
1982	14,3	104	153	60	85
1983	14,3	107	157	56	79
1984	14,3	113	166	60	85
1985	14,4	120	176	62	87
1986	14,5	118	173	60	85

Bron: CBS, (gecompileerd, gecorrigeerd en geïndiceerd door het WODC)

We zien dat de indexcijfers voor mishandeling vooral vanaf 1975 gestegen zijn en die van seksuele misdrijven gedaald. Zijn dit grote of opmerkelijke stijgingen en dalingen? 'Groot' is een relatief begrip; een oordeel hangt dan ook af van de vergelijkingen die we kiezen. Dit zullen we doen door het delict in context te plaatsen; er valt op te merken dat er bij het beoordelen van

criminaliteit blijkbaar altijd een norm is die we automatisch-intuïtief hanteren, namelijk de norm der constantheid. Het gelijkblijvende is normaal, de verschillen, de afwijkingen dienen verklaard te worden.

Afgezien van perceptuele en emotionele geneigdheden van mensen (beweging in een patroon is voor het oog altijd veel opvallender dan stilstaande patronen en bedreigende stimuli opvallender dan niet-bedreigende) zit hier denk ik een belangrijke common sense theorie achter, die zowel door de man en vrouw in de straat als de criminoloog gedeeld wordt. Deze komt er op neer dat er voor criminaliteit een groot aantal veroorzakende factoren zijn die ieder voor zich weliswaar kunnen wisselen maar waarbij het totaal min of meer constant is. Een variant hiervan is dat, gegeven een min of meer constante verdeling van 'criminele geneigdheden' onder mensen, het percentage van de bevolking dat criminele gedragingen stelt eveneens min of meer gelijk zal blijven. Een andere veronderstelling waarvan ik vermoed dat deze een belangrijke rol speelt bij de 'norm van constantheid' is dat een criminaliteitsomvang die (desondanks) stijgende is zijn eigen tegenkrachten oproept. Bij een zeer lang voortdurende stijging zoals die van de afgelopen twee decennia wordt het geloof in deze uitgangspunten fundamenteel aangetast. Dit verklaart wellicht de grote ongerustheid die schuilgaat achter de rapporten Roethof en Samenleving en Criminaliteit. Nu het niveau zich weer lijkt te stabiliseren is men onmiddellijk weer een stuk geruster, zoals blijkt uit de inhoud en toon van de voortgangsrapportage 1987 van Samenleving en Criminaliteit.

Opdat we onszelf niet ten onrechte geruststellen, moeten de ontwikkelingen van het slachtofferschap bekeken worden. Deze moeten de echte, werkelijk plaatsvindende, criminaliteit weergeven.

#### 6.2.3.2. De duistere wereld achter de registraties

Over een reeks van jaren zijn slachtoffercijfers bekend. Soms zijn bepaalde vragen er pas later bijgekomen.

Tabel 6.7 ontwikkeling van aantallen slachtoffers ( 14 jaar en ouder) van verschillende delicten na 1974 (in percentages van de totale bevolking)											
	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'80 <sup>b</sup>	'82	'83	'84	'86
misdrijf											
bedreigingen											
- op straat	-	-	1,5	2,5	2,6	2,8	3,3	3,1	3,0	3,6	2,3
- binnenshuis	-	-	-	-	-	-	1,6	2,7	2,4	2,6	2,2
handtastelijkheden met sexuele bedoelingen											
- op straat	-	-	1,1	1,3	1,5	1,4	1,0	0,8	0,8	1,1	0,7
- binnenshuis	-	-	-	-	-	-	0,9	1,5	1,1	1,9	1,7
ter vergelijking nog:											
exhibitionisme							1,3	1,7	1,9	1,8	1,7
Bron: 73-78: van Dijk & Steinmetz de WODC-slachtofferenquêtes 1974-1979;											
80-86: CBS 'van delict tot straf: statistisch overzicht 1986' a.											
a. De eerste bron is uiteindelijk gebaseerd op de WODC(-NIPO) slachtofferenquêtes. De tweede bron is uiteindelijk gebaseerd op de CBS enquêtes 'Slachtoffers van misdrijven', gerapporteerd in de Statistieken voor Rechtsbescherming en Veiligheid.											
b. Vanwege een andere manier van dataverzamelen treedt er tussen 1978 en 1980 statistisch een breukvlak op in 1980; zie Maandstatistiek (aug. 1982) voor een uitleg en vergelijking van WODC en CBS statistieken.											

De tabel geeft aanleiding tot enkele opmerkingen, deels ter toelichting en beschrijving van de cijfers, deels ter relativering:

- Overall gezien lijkt er t.o.v. 1975 wel een stijging te zijn maar die is niet groot. Tussen 1975 en '80 zijn bedreigingen op straat heel duidelijk toegenomen, de handtastelijkheden met sexuele bedoelingen zijn beduidend minder toegenomen.

Vanaf 1980 zijn ook rapportages opgenomen van incidenten binnenshuis. Hoewel de straatincidenten vanaf 1980 enigszins lijken te zijn afgenomen, zijn de incidenten binnenshuistoegenomen, met name de handtastelijkheden binnenshuis met sexuele bedoelingen: een stijging van 0,9% in 1980 naar 1,9% in 1984 waarna weer een daling tot 1,7%. Er zijn er die de toename tussen 1983 en 1984 niet zozeer toeschrijven aan een toename

in het aantal sexuele incidenten maar in een strengere interpretatie van de incidenten; met andere woorden, een handeling zou relatief sneller als een sexueel ongewenste handtastelijkheid worden beschouwd. Een dergelijke verandering van houding, die zowel in de slachtoffercijfers tot uiting komt als in het aantal aangiften bij de politie (dit steeg tussen 1983 en 1984 ook geweldig) zou gestimuleerd zijn door discussies in de vrouwenbeweging.

- Het totaalbeeld van de ontwikkeling van 'geweld tegen personen' ziet er niet zeer onrustig of onrustbarend uit, maar deze indruk is vooral gebaseerd op de cijfers van de laatste jaren. Als het aantal handtastelijkheden binnenshuis niet nog verder afneemt, of zich op z'n minst stabiliseert, dan is er alsnog reden tot ongerustheid in dit opzicht.
- Bij een steekproefomvang van 10.000 personen betreft 1% niet meer dan 100 personen. In verband met deze zeer kleine aantallen respondenten hoeft niet aan iedere kleine stijging of daling (of het ontbreken daarvan) betekenis te worden verleend. Dit temeer niet daar de categorieën --zoals eerder gezegd-- nogal heterogeen zijn; handtastelijkheden variëren van een onderzoekende blik of een hand op de arm tot een brute verkrachting. De ontwikkeling per subcategorie kan aanmerkelijk verschillen van die van de hoofdcategorie.

#### 6.2.3.3. De criminele werkelijkheid achter de slachtoffercijfers

In hoeverre corresponderen de gebeurtenissen die schuilgaan achter de cijfers van de slachtofferenquete nu met criminele handelingen. 'Crimineel' kan in dit geval betekenen crimineel in de ogen van de slachtoffers of van de personen die de strafrechtelijke reactie in gang zetten. Om dit vast te stellen is een preciese vergelijking nodig. Dit zullen we voor de sexuele delicten doen omdat daar de kans van een eventuele 'mismatch' het grootst lijkt.

De slachtoffercijfers (percentages) die in de statistieken verschijnen geven het totaal weer van de antwoorden op bepaalde vragen die gesteld worden in deel 1 van de Enquete Slachtoffer

Misdrijven (ESM). De concrete vraagstelling luidt:

1. Is er iemand op straat, in een park of ergens buiten, wel eens tegen uw wil bij u handtastelijk geworden met sexuele bedoelingen?
2. Is iemand in uw eigen of een ander huis, in een café of bar of ergens anders in een besloten ruimte, wel eens tegen uw wil bij u handtastelijk geworden met sexuele bedoelingen?
3. Onder exhibitionisme verstaan we de neiging van sommige mensen om aan willekeurige vreemden hun geslachtsdelen te laten zien. Heeft zo iemand dat tegenover u ook wel eens gedaan?

Als we deze vragen vergelijken met de delictomschrijvingen uit het WvS dan lijken ze bedoeld als benadering van de delicten aanranding en verkrachting. De correspondentie is echter verre van volledig; zo is niet alles wat als sexueel handtastelijk wordt gemeld een aanranding of verkrachting, en andersom worden niet alle verkrachtingen als een sexuele handtastelijkheid opgegeven. Een precieser beeld van de inhoud en validiteit van de gebruikelijke vragen uit de ESM komt naar voren uit een WODC-CBS onderzoek uit 1984, waar een extra deel III is toegevoegd. Hierin wordt niet naar incidenten uit een globale categorie gevraagd maar naar concrete gespecificeerde handelingen. De vragen luiden:<sup>5</sup>

1. Heeft iemand u ooit wel eens tegen uw wil met alleen sexuele bedoelingen ongewenste brieven gestuurd of u opgebeld?
2. Heeft iemand u ooit wel eens tegen uw wil gedwongen tot geslachtsgemeenschap of een ernstige poging daartoe ondernomen?
3. Heeft iemand u ooit wel eens met sexuele bedoelingen tegen uw wil ontkleed of gedwongen uzelf te ontkleden?
4. Heeft iemand u ooit wel eens tegen uw wil met duidelijke sexuele bedoelingen vastgepakt, betast of geknepen?
5. Heeft iemand u ooit wel eens tegen uw zin zijn of haar geslachtsdelen laten zien?
6. Heeft iemand u ooit wel eens tegen uw zin hinderlijk gevolgd

---

<sup>5</sup> Zie Junger 'Het meten van sexuele intimiteiten', WODC, 1985



met (schijnbaar) sexuele bedoelingen?<sup>6</sup>

7. Heeft iemand u ooit wel eens met sexuele bedoelingen en tegen uw wil andere dingen gedaan dan de eerdergenoemde (bv. u gedwongen tot variaties op geslachtsgemeenschap)?
8. Heeft iemand ooit wel eens tegen uw wil tot u gerichte grappes, opmerkingen, fluitsignalen of gebaren gemaakt van sexuele aard?

Bij elk feit is gevraagd wanneer dit gebeurde: in het afgelopen jaar (1983) of ervoor.

Als we willen weten wat de aard van de ervaringen is van de mensen die handtastelijkheden opgeven, kan men in dit extra deel III zien welke specifieke sexuele intimiteiten mensen noemen die bij deel I positief antwoorden.

Tabel 6.8 Meest ingrijpende feit uit deel 3 van de respondenten die in deel 1 handtastelijkheden hebben vermeld; ooit en in 1983 (%)		
	ooit	1983
antwoorden in deel 3:		
geen	24,5	29,4
gemeenschap	26,0	9,8
ontkleden	3,7	2,0
betasten	39,6	53,0
hinderlijk volgen	6,2	5,8
andere sexuele dingen	-	-
	n=273	n=51

Bron: Junger (WODC, 1985)

In de woorden van de onderzoekster:

"Resumerend kunnen we stellen dat respondenten die in deel 1 handtastelijkheden opgeven meestal betasten en eventueel gemeenschap hebben vermeld. Hinderlijk volgen en ontkleden worden veel minder genoemd. Ongeveer 1/4 van de respondenten echter heeft niets in deel 3 vermeld wat "zij" als handtastelijkheden hebben gekenmerkt." (Junger, p.68)

Eigenlijk komt het erop neer dat men bij het interpreteren van de gebruikelijke slachtoffercijfers over handtastelijkheden vooral

<sup>6</sup> De vraag is in de tekst weggefallen.

moet denken aan betasten (ong. de helft). Het percentage van gedwongen geslachtsgemeenschap is 10%. Er zij nogmaals op gewezen dat het aantal respondenten per categorie is zeer klein. De tien procent verkrachtingen (laten we aannemen dat de gedwongen geslachtsgemeenschappen neerkomen op verkrachtingen) slaan op zegge en schrijve vijf personen uit een steekproef van ong. 2500. Deze kleine aantallen alleen al maken het moeilijk om de percentages te generaliseren naar de totale bevolking in de zin van: 0,20% van alle personen in Nederland boven de 14 jaar wordt jaarlijks het slachtoffer van verkrachting. Het echte aantal kan kleiner of groter zijn.

Wat verkrachtingen betreft, kan het werkelijke aantal groter zijn omdat sommige personen die ervaringen van gedwongen geslachtsgemeenschap hebben, dit bij het slachtofferonderzoek niet bij de bewuste vragen melden. Zo blijkt uit het onderzoek van Junger dat ong. de helft van de personen die blijkens hun antwoord bij deel 3 verkracht zijn, bij vraag 1 niets gemeld hebben. Dit zou erop duiden dat de percentages slachtoffers zoals die uit de statistieken blijkt een onderschatting geven van de werkelijke aantallen.

Hier staat weer tegenover dat een kwart van de mensen die bij deel 1 positief antwoordt geen enkele categorie aankruist bij deel 3. Dit is uiterst merkwaardig en theoretisch onverklaarbaar; men vraagt zich af wat er naast de opsomming van deel 3 sexueel nog meer aan ongewenste intimiteiten bestaat. Als men ervan uitgaat dat de lijst van deel 3 uitputtend is, dan betekent dit dat ruim een kwart van de respondenten van deel 1 ten onrechte aangeeft te maken te hebben gehad met ongewenste sexuele handtastelijkheden. Er zou dan sprake zijn van een overschatting van de criminele werkelijkheid door de bevolkingsenquête.

Tot slot van deze subparagraaf vermeld ik voor geïnteresseerden nog enige punten van kritiek bij het WODC-onderzoek:

- 'hinderlijk volgen' wordt als een handtastelijkheid gecategoriseerd (Junger, p. 15). Dit lijkt mij apriori (op conceptuele gronden) onjuist en had dus niet mogen gebeuren. Aposteriori (empirisch) blijkt ook dat minder dan een kwart van de

- respondenten die in deel 3 hinderlijk volgen aankruisten, deze in deel 1 hebben vermeld onder handtastelijkheden;
- 'betasten' is niet gedifferentieerd. Dit is een veel te vage, weinig op ernst of geweld toegespitste categorie;
  - 'andere sexuele dingen' is ten onrechte als een van de minder ernstige vormen van de gespecificeerde categorieën beschouwd terwijl het vormen als gedwongen anale 'gemeenschap' omvat (de vraagstelling spreekt van 'variaties op geslachtsgemeenschap');
  - het niet-categoriseren in deel 3 terwijl men bij deel 1 wel scoort is niet voorzien, althans niet opgevangen;
  - het hebben van sexuele contacten met familieleden is als kritiek op de ESM onderkend maar er is niets gedaan om dit op te vangen.

Voorzover deze punten van kritiek generaliseerbaar zijn, zullen we er later op terugkomen.

#### 6.2.3.4. Een schatting van 'dark numbers'

Laten we toch even een poging doen om de 'dark numbers' te schatten. Als we even aannemen dat de omvang van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder ong. tien miljoen personen en het percentage verkrachtingslachtoffers 0,4% bedraagt, dan gaat het jaarlijks om ong. 40.000 gevallen van verkrachting. We zagen echter dat in de politiestatistieken niet meer dan 1000 à 1200 gevallen van verkrachting voorkomen <sup>7</sup>. Het kan dus niet anders dan dat zeer vele, zelfs het overgrote deel van de verkrachtingen niet aan de politie wordt opgegeven; het percentage niet aangegeven verkrachtingen ligt dan ongeveer op 90% tot 95% van het aantal werkelijke verkrachtingen.

Het blijkt ook dat het percentage aangiftes voor de (brede, niet volledige delictueuse handelingen dekkende) categorie 'handtas-

---

<sup>7</sup> Het geval van 0.4% komt uit v.d. Heyden, maart 1985, Maandstatistiek politie, justitie en brandweer. Bij zelfrapportage voor opgegeven seksuele delikten gaat het overigens om 0.2% voor mannen en 0.1% voor vrouwen (afgerond betekent dit 0.2% van het totaal; zie Maandstat., weergegeven in 'van delikt tot straf', p. 12); dit laatste percentage zou neerkomen op ong. 10.000 à 15.000 gevallen van verkrachting per jaar.

telijkheden' erg laag is. Waar de aangiftepercentages voor inbraak en diefstal van bromfiets of auto ruim boven de 80% zitten, komen die van 'handtastelijkheden buiten' niet boven de 20% uit en die van handtastelijkheden binnen niet boven de 10% <sup>e</sup>. Ook hier dus 'dark number' percentages van 80% à 90%.

Bij bedreiging binnen en buiten (de globale slachtoffertegenhangers van de delicten mishandeling en bedreiging) zijn de aangiftepercentages rond de 30%. Het 'dark number' is dus hier eveneens aanzienlijk: rond de 70%. De percentages van zelfrapportage van delicten van mishandeling zijn afzonderlijk gevraagd voor mishandeling van bekenden en voor onbekenden. De percentages, uitgesplitst naar geslacht zijn:

Tabel 6.9 Zelfrapportage van mishandeling in 1986, percentage van de bevolking van 15 jaar en ouder			
	mannen	vrouwen	totaal
- mishandeling onbekende	3,1	1,1	2,1
- mishandeling bekende	4,4	3,2	3,8

Bron: ESM (Enquete Slachtoffers Misdrijven)

Als we uitgaan van één slachtoffer voor iedere self confessed dader en we de percentages van mishandeling van onbekenden en bekenden bij elkaar optellen, dan komen we op zo'n (5,9% van de bevolking =) 600.000 slachtoffers voor 1986. Als we terwille van de berekening er verder nog van uitgaan dat zelfgerapporteerde delicten vergelijkbaar zijn met de delicten en we weten dat er bij de politie niet meer dan 1,720 registraties van mishandelingen zijn, dan wil dat zeggen dat het percentage geregistreerden ong. 3% van het totaal beslaat, oftewel een dark number van 97%.

<sup>e</sup> Bron: Slachtoffers van Misdrijven, gerapporteerd in 'van delict tot straf; statistisch overzicht 1986', p. 11.

Kortom, de dark numbers zijn in het geval van sexuele en geweldsdelicten erg hoog. Hoe dit te verklaren?

Er zijn altijd verschillende factoren die van invloed zijn op het aangiftegedrag van burgers-slachtoffers. Een ervan is een selectie naar ernst. Andere hebben te maken met de ervaren zinvolheid van een reactie na het 'gedane delict'. Dit laatste hangt op zijn beurt weer af van een reeks omstandigheden die zowel te maken kunnen hebben met materiële overwegingen (schadevergoeding door verzekering), psychologische overwegingen (zoals wraakbehoefte) als ook een inschatting van de effectiviteit van de officiële organen (politie, justitie en rechter). Ruwweg kun je zeggen, dat aangifte hoog zal zijn (rond 80%) wanneer er een persoonlijk voordeel van een aangifte wordt verwacht en laag (20 à 30%) wanneer er sprake is van gedane zaken die geen keer zullen nemen.

#### 6.2.4. Delicten in context

##### 6.2.4.1. De officiële context

Om enig inzicht te krijgen in de relatieve ernst en omvang van agressiedelicten tegen personen worden ze hiernaast vergeleken met andere delictsoorten.

Tabel 6.10 Absolute aantallen van verschillende delicten in 1986 die ter kennis zijn gekomen van de politie		
Misdrijf	aantal	% v.h. totaal aan misdrijven WvS
bedreiging	4.120	0,5
mishandeling	17.128	2
sexuele misdrijven waaronder aanranding en verkrachting	8.718	1
tegen het leven	1.886	0
vernietiging (vandalisme)	103.678	10
tegen openbare orde en gezag	7.648	1
diefstal		
- eenvoudige diefstal, incl. zakkenrollerij en winkeldiefstal	364.987	37
- diefstal d.m.v. braak	403.332	40
- gekwalificeerde diefstal excl. diefstal d.m.v. braak	52.400	5,3
overige misdrijven WvS	36.925	4
Totaal WvS	996.711	100
Ter vergelijking zij nog vermeld: totaal Wegenverkeerswet, waaronder vallen doorrijden na ongeval en rijden onder invloed 75.389 fraude (belasting, subsidies, sociale wetgeving) 8.730		

Bron: CBS, Maandstatistiek Rechtsbescherming en Veiligheid, 87/6

Het is duidelijk, dat wanneer men alleen kijkt naar de aantallen geregistreerde delicten, de agressiedelicten volledig ondergeschikt zijn aan andere misdrijven en dan met name aan de vermogensmisdrijven.<sup>9</sup>

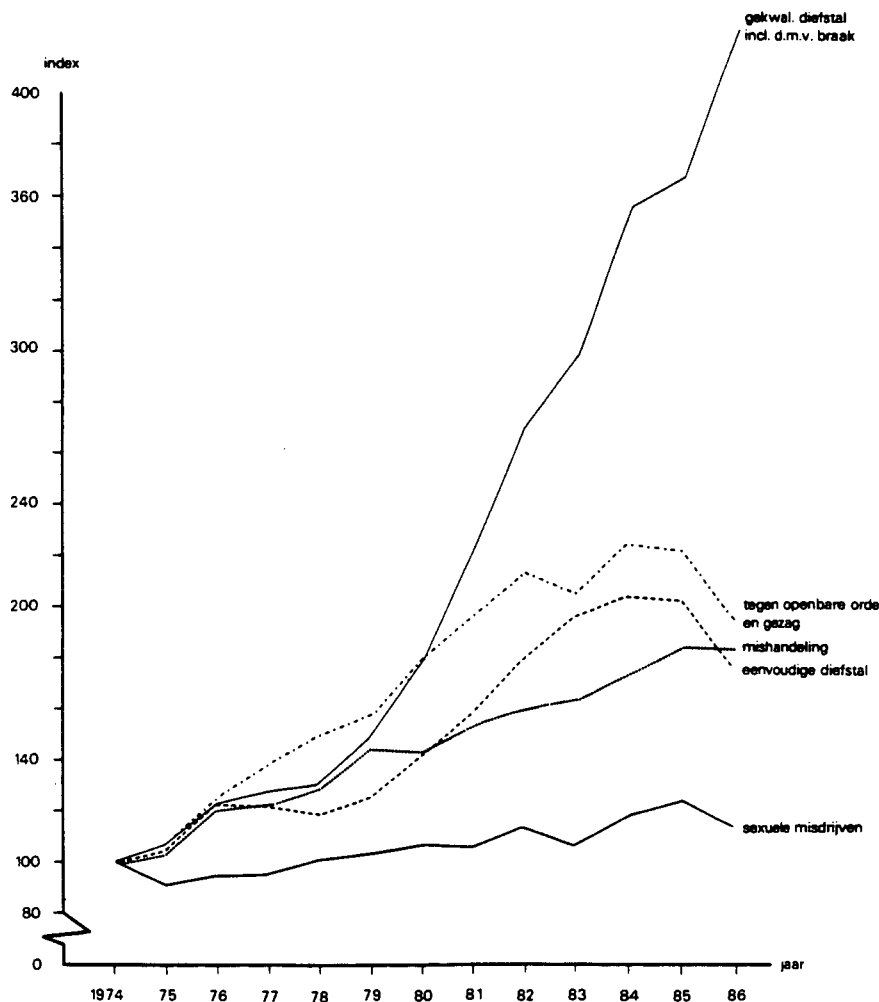
Afgaand op de absolute aantallen geregistreerde misdrijven is het vergelijkbaar met fraude. Men moet echter bedenken dat registra-

<sup>9</sup> Er zij nogmaals op gewezen dat vernielingen (vandalisme) in deze studie niet als agressieve misdrijven worden geklassificeerd.

ties van agressie tegen personen, een slachtofferdelict bij uitstek, vooral afhankelijk zijn van meldingen van burgers, terwijl fraude voor een groot deel afhankelijk is van de inspanning van het opsporingsapparaat. Bij fraude lijkt de ruimte voor groei, zowel van het aantal werkelijk gepleegde feiten als van de door justitie achterhaalde misdrijven, een stuk groter.

Minstens even belangrijk als de relatieve cijfers is de relatieve ontwikkeling van het aantal geregistreerde delicten. Deze is voor de belangrijkste groepen weergegeven in de volgende tabel.

**Tabel 6.11 Ontwikkeling van enkele categorieën ter kennis van rijks- en gemeentepolitie gekomen misdrijven Wetboek van Strafrecht (1974=100)**



Bron: Jaarverslag Openbaar Ministerie, 1986, blz. 55

Ten opzichte van 1974 zijn absoluut gezien de registraties van alle groepen misdrijven substantieel gestegen met uitzondering van de sexuele misdrijven. Al eerder zagen we dat wanneer er rekening wordt gehouden met de bevolkingsgroei, het aantal sexuele misdrijven per 100.000 inwoners is gedaald.

De geweldsmisdrijven waren per 100.000 inwoners wel toegenomen. T.o.v. 1964 ligt het voor bevolkingsgroei gecorrigeerde indexcijfer op ongeveer 175. Dit moge dan een aanzienlijke stijging impliceren, maar als we bedenken dat de voor bevolkingsaantallen gecorrigeerde indices van andere delictscategorieën tussen de 350 (opium en verkeersmisdrijven) en de 1300 (geweld tegen zaken) liggen (met vermogensmisdrijven op ong. 650), dan lijkt het welhaast of de geregistreeerde geweldsmisdrijven 'achter zijn gebleven' bij de andere misdrijven.

Registraties zijn belangrijk in die zin dat deze de criminaliteit weergeven zoals die zich voordoet aan de strafrechtelijke organen. Voor de in feitelijke criminaliteit geïnteresseerden en voor degenen die letten op het potentiële 'aanbod' voor de handhavingsorganen (soms aangeduid met 'potentiële vraag om politiediensten) zijn ervaringen van slachtoffers minstens even belangrijk.

De eerste vraag die beantwoord moet worden is of deze ontwikkelingen of de geconstateerde verschillen in ontwikkeling veroorzaakt worden door selectieve (non-)registratie van de betrokken delictsoorten of representeren deze criminaliteitscijfers de criminele werkelijkheid.

#### **6.2.4.2. Het gewicht van de directe ervaring**

Omdat in slachtofferstudies de onderzochte categorieën niet goed corresponderen met de criminele registraties, is het moeilijk om aan te geven in hoeverre het relatieve gewicht van delicten die geweld tegen personen inhouden volgens de slachtofferstudies een andere wordt dan het gewicht zoals dat verschijnt in de cijfers van de geregistreeerde criminaliteit.



Tabel 6.12 aantallen slachtoffers (14 jaar en ouder) van verschillende delicten in 1986	
Misdrijf	% v.h. totaal van de bevolking ouder dan 14 jaar
bedreigingen	
- op straat	2,3
- binnenshuis	2,2
handtastelijkheden met sexuele bedoelingen	
- op straat	0,7
- binnenshuis	1,7
exhibitionisme	1,7
beschadiging van auto	8,7
overige vernielingen	6,0
diefstal:	
- fietsdiefstal	6,3
- bromfietsdiefstal	0,5
- autodiefstal	0,4
- diefstal vanaf auto	3,8
- diefstal uit auto	3,5
- diefstal van portemonnaie	2,1
inbraak	2,7
overige diefstal	5,3
doorrijden na aanrijding	1,9

Bron: CBS, Maandstatistieken Rechtsbescherming en Veiligheid

Ook hier voert het verlies van of schade aan materiële goederen ruim de boventoon. De relatieve percentages zowel voor sexuele delicten als voor de agressieve delicten zijn echter duidelijk hoger dan in de registraties. Terwijl de geregistreeerde sexuele criminaliteit niet meer dan 1% uitmaakt van het totaal aan delicten van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) tegen 37% inbraak, is het aantal inbraken volgens de slachtofferenquêtes niet meer dan anderhalf tot vier maal zo hoog. Zo is de verhouding tussen inbraak en bedreiging bij de registraties iets van 1 op 75, de verhouding in de slachtofferstatistieken wordt min of meer 1 op 1, voor zowel bedreiging binnen als buiten. Maar, zeg ik er maar meteen weer bij, het valt ook hier niet uit te maken in hoeverre het hier gaat om 'ongewenste gebeurtenissen' dan wel om criminele, strafbaar gestelde, gedragingen.

#### 6.2.5. De kosten

Bij de kosten van de agressieve delicten als mishandeling en aanranding denke men niet in de eerste plaats aan geld. Belangrijker dan financiële consequenties of zelfs de fysieke gevolgen zijn gevolgen in de sfeer van negatieve gevoelens als angst en machteloosheid.

Om een indruk te geven van de fysieke gevolgen bij gevallen van 'bedreiging of aanvallen buitenshuis' zij vermeld dat er volgens de slachtofferenquêtes van 1980 tot en met 1984 in gemiddeld 80% van de gevallen geen sprake was van enig letsel, bij 10% was er licht letsel en bij 5% is er medische hulp verleend.<sup>10</sup>

Hoewel het aantal feitelijke gevallen van geweldsdelicten vergeleken met andere delicten niet aanzienlijk is, neemt deze categorie in de beleving van burgers een relatief zeer belangrijke plaats in.

Ter illustratie een aantal voorbeelden. Niet meer dan een derde van de Nederlandse burgers denkt meer dan incidenteel aan de mogelijkheid dat hij of zij het slachtoffer wordt van enig misdadig optreden. Onder degenen echter die soms/regelmatig/vaak aan deze mogelijkheid denken, noemen velen mishandeling en aanranding/seksuele handtastelijkheden. Statistisch weergegeven zijn de cijfers:

---

<sup>10</sup> CBS-cijfers, overgenomen uit van Soomeren, 1987 pag. 162

Tabel 6.13 percentages antwoorden op de (vervolg) vraag  
'aan wat voor misdadig optreden denkt u dan in het  
bijzonder?''\*)

	man	vrouw	totaal
Beroving op straat	25,1	31,4	28,9
Mishandeling/bedreiging	35,4	14,3	22,8
Aanranding/sexuele handtastelijkheden	1,2	29,2	18,0
Inbraak	18,5	12,7	15,0
Diefstal vervoermiddel/zakkenrollen, verduistering, oplichting	9,8	6,1	7,6
Vernieling	4,0	0,7	2,0
Overige (w.o. moord/doodslag, kaping/ gijzeling, laster)	1,2	1,4	1,3
Onbekend	0,7	1,0	0,9
Aantal ondervraagden (absoluut)	1314	2209	3523

Bron: Maandstatistiek pol. just. en brandw. 1984,1 gerapporteerd in het nummer van november 1984 door van der Heyden 'onrustgevoelens in verband met criminaliteit 1982-1984'.

\*) Deze vraag werd alleen gesteld aan personen die op de vorige vraag 'Hoe vaak denkt u aan de mogelijkheid om ooit zelf slachtoffer te worden van enig misdrijf?' met 'soms', 'regelmatig' of 'vaak' antwoordden.

Angst is trouwens maar een van de gevoelens die zich bij burgers als toeschouwers of als (potentiële of actuele) slachtoffers voordoen. In bovengenoemd onderzoek van het CBS is tevens gevraagd wat het belangrijkste gevoel is dat bij de betrokkene omgaat als hij of zij aan (ervaringen met) misdaad denkt. Naast gevoelens van angst (genoemd door 16,5% van de respondenten) komen ook, zelfs vaker, gevoelens van boosheid (36,7%) en machteloosheid (24,3%) voor.

De prominente plaats van de geweldsdelicten in de belevingswereld van burgers wordt ook door andere onderzoeken bevestigd (zie bijv. van der Wurff, 1985, 1987). Het gaat niet aan om de angst disproportioneel te noemen. Behalve de (geschatte) kans op het delict gaat het immers ook om de verwachte gevolgen. En deze worden door de betrokkenen als zeer ernstig beschouwd (zie genoemd CBS onderzoek, tabel 3 op blz. 12).

Ook hoeven de gevoelens van angst of ernst niet direct het gevolg

te zijn van persoonlijk ondergaan slachtofferschap. Zij kunnen ook gebaseerd zijn op de dreiging van dit soort delicten die uitgaat van het überhaupt voorkomen van incidenten ervan. In het algemeen is er statistisch nauwelijks een relatie tussen slachtoffers van misdrijven en angst (deze angst wordt gemeten via de vraag of men vaak bang is indien men zich alleen thuis of op straat bevindt). Voor slachtoffers van sexuele handtastelijkheden geldt als uitzondering wel dat men relatief vaker bang is (zie van der Heyden, Maandstat. pol. jus en bwr, 1985/8).

Naast gevoelens van angst, boosheid, machteloosheid en onvrijheid voor burgers leveren dit soort delicten veel werk en frustratie voor de 'gerechtsdienaren' op. Het werkbeslag op de politie is aanzienlijk. Uit cijfers van lopend onderzoek (PKP, Project Kwantificering Politiedruk) blijkt dat het gemiddeld werkbeslag voor een geval geweldscriminaliteit 294 minuten is; voor een zedendelict is dit 241 minuten. Hiermee behoren deze delicten, naast drugscriminaliteit en veel gevallen van fraude, tot de meest arbeidsintensieve delicten. Voor winkeldiefstal ligt de 'standaardtijd' bijv. op 140 minuten, (brom)fietsdiefstal op 36 minuten en inbraak op 153 minuten.<sup>11</sup>

De frustratie is voor alle partijen groot. Voor de politie is dit onder andere omdat veel van dit soort delicten niet worden aangegeven. Onder deze omstandigheden wordt het werk niet veel meer dan 'morrelen aan de marge'. Voor OM en Justitie is dit soort zaken frustrerend omdat, als er daders gepakt worden, deze niet makkelijk met bestaande middelen als geldboete of gevangenisstraf gecorrigeerd kunnen worden. Van veel gevallen die gemeld zijn en waar een verdachte is, wordt geen 'zaak' gemaakt. Terwijl er in 1986 per 100.000 inwoners 73 sexuele misdrijven bij de politie bekend waren, was het aantal bij de rechtbanken ingeschreven gewone strafzaken (inclusief beleidssepots, transacties OM en voe-

---

<sup>11</sup> Bron: Buro AEF in het Projekt Kwantificering Politiedruk, Interim Rapportage; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie, april 1988.

gingen ad informandum) op dit punt niet meer dan 15.<sup>12</sup>

#### 6.2.6. Conclusies

Agressieve delicten tegen personen en sexuele delicten zijn stuk voor stuk nogal ingrijpende gebeurtenissen. Als statistische categorieën hebben deze delicten een relatief rustig profiel. In absolute zin, d.w.z. in termen van hun feitelijk voorkomen, behoren deze delicten niet tot de meest voorkomende. Maar wijdverbreid of niet, ze grijpen vaak diep in het leven van de directe slachtoffers in, terwijl ze voor anderen voortdurend voedsel geven aan angstgevoelens.

De belangrijkste vragen die in het volgende hoofdstuk bekeken moeten worden lijken mij te zijn:

1. Waarom zijn de registraties van agressieve misdrijven (mishandeling en bedreiging) en de slachtofferpercentages van dreiging per 100.000 inwoners sinds 1964 tot 1984 duidelijk toegenomen, zij het dat de stijgingen vanaf het begin van de jaren tachtig helemaal niet zo duidelijk meer zijn?
2. Waarom bestaat er een afname van politieregistraties van sexuele misdrijven vergeleken bij een min of meer constant blijven van het reële aantal sexuele misdrijven op straat en een lichte stijging van sexuele misdrijven binnenshuis? (We gaan er even van uit dat we mogen afgaan op de bevolkingsenquestes in deze). Ligt dit aan teruggelopen meldingspercentages of gebrek aan aandacht van politiële/justitiële zijde?

Minstens even interessant is de vraag die blijkt uit een vergelijking met andere delicten:

3. Waarom zijn agressieve en sexuele delicten (veel) minder sterk gestegen dan andere delicten, met name vermogensdelicten?

---

<sup>12</sup> Op de bemoeienis van het OM en de rechter met dit soort delikten zullen we in paragraaf 6.3 ingaan bij het bespreken van de justitiële invalshoek.

De vragen zijn dus niet heel spectaculair. In 1984 waren spectaculairder vragen te stellen omdat alle criminaliteitscijfers, zowel de bevolkingsopgaven als de registraties, een voortdurende stijging te zien gaven. In 1986 hebben de cijfers over een breed vlak een daling te zien gegeven--zij het met enkele belangrijke uitzonderingen als inbraak. Bedreigingen op straat is een delict dat volgens de slachtofferenquêtes gezakt is tot het niveau van tien jaar geleden.

Als we 1986 als eindpunt nemen, zouden we dus net zo goed kunnen vragen:

4. Waarom is er vanaf eind jaren zeventig geen echte grote stijging opgetreden.

Of we zouden kunnen vragen:

5. Waarom is 1984 voor criminele gedragingen een (tijdelijk?) omslagpunt geweest?

Men kan (zich) natuurlijk ook de vraag stellen waarom delicten in het algemeen, en (sexuele) geweldsdelicten in het bijzonder, voorkomen terwijl ze verboden zijn, slachtoffers schaden en bovendien de kans met zich meebrengen op straf in de vorm van verlies van vrijheid en geld. Deze vraag is boeiend maar minder relevant voor een beleidsstudie omdat de 'comparative case', de nultoestand waarmee vergeleken wordt, ideaaltypisch is, een normatief luchtledige, dat zich laat vullen met de vele onvolkomenheden van mensen en samenlevingen. Toch zal in het volgende hoofdstuk blijken dat dit soms de vraag is die impliciet gesteld is.

Niet alle gestelde vragen zullen in het vervolg even uitvoerig beantwoord worden. Eigenlijk zijn er te weinig preciese gegevens die zowel valide als betrouwbaar zijn om aan een verklaringshoofdstuk te beginnen. Gegeven de veelheid aan onderzoek en cijfermateriaal is dit jammer, maar voor een deel herstelbaar. Bevolkingsstudies dienen om licht te werpen op gebeurtenissen en ervaringen die zich niet aan de officiële registraties laten

aflezen. Het is dan ook niet wenselijk deze twee bronnen van informatie zo opgezet zijn dat men ze niet met elkaar kan vergelijken. Nog onwenselijker is het wanneer bevolkingsonderzoek nog weer eigen extra onhelderheden met zich meebrengt zoals bij het hanteren van ongeschikte categorieën.

Er lijkt hier duidelijk sprake te zijn van ruimte voor verbeteringen. In het laatste hoofdstuk zullen we hier aandacht aan besteden.

### 6.3. Verklaringsperspectieven

#### 6.3.1. Criminele gedragingen: Hoe te verklaren?

Hoe men verklaart, dat wil zeggen, in welke richting men verklarende variabelen zoekt, is vrij. Hier zijn geen restricties bij voorbaat.

Gegeven deze grote openheid is het in ieder geval belangrijk dat er enige systematiek bij concrete verklaringspogingen betracht wordt. Met dat doel heb ik --op grond van een reconstructie van de verklaringen voor specifieke delicten aangedragen in de Interimrapportage van de Commissie Kleine Criminaliteit en met aanvulling van inzichten uit de algemene criminologische literatuur-- al eerder een lijst opgesteld van de belangrijkste klassen van potentiële determinanten van criminele gedragingen (zie hoofdstuk 3, par. 1).

Met determinanten worden factoren bedoeld die in het algemeen van invloed kunnen zijn, maar waarvan de feitelijke invloed van geval tot geval bekeken moet worden. De opzet is dat deze lijst factoren, die per verklaringsperspectief samengenomen zijn, uitputtend is. Of dat werkelijk zo is, laat ik over aan het oordeel van de lezer.

#### Schema 6.14 Overzichtsschema van determinanten van criminele gedragingen

##### A. Overheidsfactoren:

1. regelgeving: duidelijkheid, aanvaardbaarheid-rechtvaardigheid, aard en omvang van regelgeving i.h.a. en van specifieke regelgeving;
2. formele handhaving: pakkans door politie door opsporing of door aangifte van burgers, strafkans via de politie en OM, strafersnst van de sanctie van politie-OM-rechter);
3. ander overheidsgedrag: voorbeeld politici, optreden van ambtenaren.

##### B. Maatschappelijke-persoonlijke achtergrond:

4. maatschappelijke normen en sociale achtergronden: ontwikkelingen die indirect op criminaliteit inwerken; o.a. werkloosheid, welvaart, grootschaligheid, anonimiteit, leeftijdsopbouw);
5. maatschappelijke en persoonlijke achtergrond: sociale feiten



die meer groeps/ of persoonsgebonden zijn en die meer rechtstreeks invloed hebben op criminele gedragingen; o.a. alcoholgebruik, druggebruik, leeftijd, tijdsbesteding, woon en/of werkomstandigheden.

**C. Persoonlijke voorgrond:**

6. eigen (morele/ethische) handhaving: persoonlijke normen die al dan niet corresponderen met maatschappelijke normen of groepsnormen;
7. motivatie: geld, spanning, gebrek aan alternatieven;
8. verwacht voor- en nadeel; als voordelen gelden o.a.: geld, gratificatie van agressieve neigingen, opwinding; als nadelen gelden o.a.: verwacht verwijt van omstanders/familie/anderen, eventueel verlies van baan, status, liefde, vriendschap.

**D. Sociale (handhavings)situatie:**

9. relatiegebonden toezicht: verminderd toezicht en gezag van ouders, kerken, scholen;
10. functioneel (persoonlijk en onpersoonlijk) toezicht: verminderde aanwezigheid van personen met deels toezichthoudende-controlerende rol in winkels, woningen en verenigingen;
11. sociale handhaving: reageren op delinquent gedrag, uiten van afkeuring, helpen van eventuele slachtoffers, melden van delict aan politie.

**E. Situatie-gelegenheid:**

12. object-slachtoffer: meer potentiële objecten, uitnodigende of vergemakkelijkende eigenschappen van potentiële slachtoffers;
13. fysieke situatie: geschikte fysieke gelegenheid en tijd, fysieke handhavingssituatie zoals sloten, alarm of het ontbreken van uitwegen;
14. potential encounters: meer contacten in de zin van meer ontmoetingen tussen mensen onderling/ met de overheid/ met criminaliteit uitnodigende situaties (zoals het zich meer bevinden in winkels, en uitgaansgelegenheden).

Dit schema geldt in principe ten aanzien van alle delicten.

De Commissie Roethof heeft in de bijlage van het tussenrapport een 'profielschets' gegeven van klein geweld: de inhoud, omvang, daders, achtergronden, en slachtoffers. Hoewel het niet met zoveel woorden gezegd is, wordt hiermee toch minstens een begin van een verklaring gemaakt.

Er valt een schematische samenvatting van deze profielschets te geven. Tussen haakjes staat de categorie aangeduid volgens het bovenstaand schema waarmee de gegeven informatie min of meer correspondeert.

**Schema 6.15 Profielschets van bedreigingen, vechtpartijen en ander klein geweld (naar Cie. Kleine Criminaliteit, 1984)**

1. **persoon dader:** (B/C)
  - kenmerken: mannelijk, jongeren, dader vaak ook slachtoffer
  - achtergrond: gezinssituatie en mislukking op school (spijbelen)
2. **slachtoffers:** (E)
  - persoonskenmerken: jeugdig, mannelijk, hoge opleiding, gescheiden of ongehuwd (niet duidelijk of dit voor delicten in het algemeen geldt of voor dit soort delicten)
  - 3 klassen: 1. vreemden (groepsverband)
    2. bekenden
    3. vrouwelijke (ex)partner (20-50% van aangegeven delicten)
3. **fysieke situatie:** (E)
 

plaats van delict:

  - buiten (straat, park): 3% (CBS-WODC enquête van 1983)
  - binnen (eigen huis, andermans huis, café): 2,4%

kenmerken plaats waarbinnen delict: grote stad, allochtonen, uitgaansgelegenheden

tijd: na zonsondergang (voor straatgeweld; zie slachtoffers klasse 1. en 2.)
4. **sociale situatie** (D)
  - 75% in groepsverband (zie slachtoffers klasse 1. en 2.)
5. **sociale handhaving** (D)
  - slechts 5% van ervaren delicten gemeld aan politie of O.M. (volgens slachtofferenquêtes)
  - bij ernstig letsel wordt ruim een kwart gemeld
6. **formele handhaving** (A)
  - in 1/3 van de gemelde gevallen wordt proces verbaal opge maakt

Het proberen te verschaffen van helderheid geeft natuurlijk alle mogelijkheden tot vragen en commentaar. Ik noem de voornaamste punten.

Het profiel geeft geen indruk van homogeniteit. Integendeel, gelet op de slachtoffers (2.) en de fysieke situatie (3.) zijn er duidelijk 2 à 3 verschillende subcategorieën. Als er van die klassen zijn, dan moeten die beter uit elkaar gehouden worden. Zo is niet duidelijk of de achtergrondfactor bij de daders (1.)

mislukking op school alleen voor de eerste klasse van 2 geldt waarbij de actoren van gewelddadige gedragingen in groepsverband en op straat optreden tegen vreemden. Mogelijk geldt dit kenmerk ook voor daders die bekend zijn met het slachtoffer of voor daders van wie het slachtoffer de vrouwelijke (ex-)partner is. Ook is bij het plegen van gewelddadigheden in groepsverband niet expliciet gemeld of dit tegenover vreemden of ook tegenover bekenden plaatsvindt.

Op basis van andere bronnen valt ook een profiel te maken van sexuele delicten.<sup>13</sup>

Schema 6.16 Profiel sexuele handtastelijkheden, waaronder aanrandiden en verkrachtingen

1. persoon dader: (B/C)

- kenmerken: mannelijk, jongeren (tussen de 25 en 30 jaar; aanranders zijn wat jonger dan verkrachters en zijn vaak jonger dan 25 jaar)

2. slachtoffers: (E)

- persoonskenmerken: vrouwelijk, hoger opgeleiden (deze groep is wellicht niet vaker slachtoffer maar sneller geneigd tot definiëren/ervaren van sexuele handtastelijkheden)
- leeftijdskennmerken: jong (binnen vooral tussen 15 en 25, met een piek rond de 18 à 20 jaar) maar de 'uitloop'
- varieert voor handtastelijkheden binnen en buiten: bij binnen is een sterke daling na het 25e jaar en nog eens na het 30e jaar; handtastelijkheden buiten komen vaker voor, de daling na het 25 jaar is minder scherp, terwijl het lage slachtofferschap van 30 jaar + bij handtast. binnen voor de handtast. buiten pas bij 50 jaar + ligt
- verhouding tussen dader en slachtoffer: 1. vreemden; komt vooral voor bij aanranding (95% van de gevallen); 2. bekenden (vooral bij verkrachting; in 40% van de gevallen gaat het om een vrouwelijke (ex)partner

3. fysieke situatie: (E)

plaats van handtastelijkheid (volgens slachtofferenquete)

- buiten (straat, park): 0,7% van bevolking (1986)
- binnen (eigen huis, andermans huis, café) 1,7%

<sup>13</sup> Meeste gegevens zijn oorspronkelijk CBS-gegevens, verzameld door van Soomeren ('Criminaliteit en gebouwde omgeving', concept najaar 1987, pp. 169-176, VROM).

aard van de ruimte:

Volgens gegevens van de politieregistratie, vinden aanrandingen vaker plaats in de open lucht, en verkrachtingen vaker in besloten ruimten. Aanrandingen nemen niet veel tijd in beslag; een voldoende veilige situatie (buiten) is meestal gemakkelijk te vinden. Verkrachtingen vinden voor ongeveer de helft thuis plaats, en in een aantal steden (Amsterdam, Groningen en Leiden) vindt ongeveer een kwart van de verkrachtingen plaats in een auto; en een kwart vindt buiten in parken e.d. plaats.

kenmerken gemeente: handtastelijkheden buitenshuis vooral in middelgrote en grote gemeenten, en iets vaker in Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland dan in andere provincies

tijd (van geregistreeerde delicten):

- verkrachting vooral zomers en in het weekend; overgrote deel na zonsondergang 's avonds en 's nachts;
- aanranding is meer gespreid over het jaar, de week en de dag.

**4. persoonlijke voorgrond: (C)**

- bij aanrandingen meestal geen sprake van voorbedachte rade; verkrachtingen zijn meestal zorgvuldiger voorbereid; er is verschil tussen ontmoetingsplaats en locus delicti (zie fysieke situatie; woning en auto)

**5. sociale handhaving: (D)**

- klein gedeelte gemeld (schattingen variëren van 1% tot 10%);
- handtastelijkheden worden vaak niet voldoende afgekeurd, zodat er niet gesproken kan worden van sociale controle; bij verkrachting en aanranding zijn meestal geen omstanders aanwezig.

**6. fysieke handhaving: (E)**

- Veel vermijdingsgedrag van vrouwen;
- Bij verkrachtingen in de open lucht krijgt de verkrachter met heftiger en effectiever verzet te maken van slachtoffer

**7. formele handhaving: (A)**

- een derde van meldingen proces-verbaal (dus 5% van totaal O.M.; dit zijn getallen voor 'klein geweld' check of bij verkrachting en aanranding hetzelfde zijn)

Dit soort profielen vormen op zichzelf genomen nog geen verklaringen, maar ze zijn natuurlijk wel suggestief wat betreft eventueel toepasselijke verklaringen. Verder incorporeren profielen feiten waar voorgestelde verklaringen op moeten aansluiten om geloofwaardig te zijn.

Laten we ons even beperken tot de groepsgewijs gepleegde delicten op straat. In de profielschets worden verschillende verklaringen gesuggereerd en wel vooral ten aanzien van een differentiële verklaring; waarom de een wel en de ander niet. Leeftijd, geslacht, persoonlijke achtergrond, deelname aan groepscultuur (met bijbehorend bravoure gedrag) en uitgaansleven (met verhoogde risico's) zijn de voorgestelde verklarende dan wel voorspellende factoren. De totale hoeveelheid verklaarde variantie blijkt echter niet heel groot te zijn. Dit betekent dat er nog ruimte is om verklaringen in nog andere richtingen te zoeken.

Ruimte is er ook voor verdergaande verklaringen, die uitleggen waarom leeftijd en geslacht predictoren zijn van klein geweld. En verder hebben we aan het eind van hoofdstuk 2 nog een aantal andere feiten aangegeven die om verklaring vroegen: onder andere zouden er verklaringen moeten worden gegeven voor de stijging van agressieve criminaliteit gedurende de laatste jaren.

Bij inspectie van het profiel lijkt het alsof de formele handhaving van de kant van de strafrechtelijke organen geen groot gewicht in de schaal legt. Er worden weinig delicten gemeld en slechts bij een klein gedeelte van de gemelde delicten wordt vervolging ingesteld. Dit kan erop duiden dat handhavingsfactoren weinig van belang zijn. Andersom zou juist een relatieve verwaarlozing van de handhavingstaak invloed op een en ander kunnen hebben gehad. Het lijkt me zaak ook dit soort factoren in het vervolg van deze studie verder te onderzoeken.

Per paragraaf zal de geweldscriminaliteit vanuit een bepaalde invalshoek bekeken worden. Gelet ook op de vraagstelling van de WRR zal ik om te beginnen ingaan op de factoren genoemd onder A. overheidsfactoren (par. 6.3.2.1.). Tevens zal ik het meldingsgedrag (behorend bij D) in deze paragraaf bij deze paragraaf betrekken.

In een tweede paragraaf (par. 6.3.2.2.) bespreek ik factoren die vallen onder de invalshoek van B en C, de sociale en persoonlijke

achtergrond.

De factoren genoemd onder E, situatie en gelegenheid, zijn bekeken in een eerder hoofdstuk. In dit hoofdstuk zal volstaan worden met een verwijzing naar het relevante gedeelte hieruit.

De factoren genoemd onder D, 'sociale handhavingssituatie', betreffen naast het genoemde meldingsgedrag van burgers zaken als sociale controle. Wat overheidsbeïnvloeding betreft loopt sociale controle voor een deel parallel aan E; men denke aan het verbeteren van de overzichtelijkheid van een fietspad (fysieke situatie, E), zodat omwonende of passerende mensen hier beter oog op kunnen houden (sociale controle, D). Voorzover deze overlap niet bestaat, lijken de factoren prima facie niet voldoende belangrijk om apart aandacht aan te besteden.

### 6.3.2. Overheidsfactoren

#### 6.3.2.1. De legalistische benadering: Wij Beatrix

Een van de meest voor de hand liggende redenen voor een gestegen omvang van de totale criminaliteit is een toename van het aantal regels waarvan overtreding een strafbaar feit oplevert. De introductie van een wet is dan ook een van de snelste manieren om de criminaliteitsomvang te doen stijgen. Omgekeerd, is het niet langer strafbaar te stellen van bepaalde gedragingen één van de snelste manieren om de criminaliteit te doen dalen.

Het toenemend aantal overheidsbepalingen is een van de perspectieven van waaruit de WRR gevraagd is naar het probleem van de toegenomen criminaliteit te kijken. Niet alleen vanwege een 'meevallende' stijging van de criminaliteitscijfers lijkt deze benadering niet erg opportuun bij de hier behandelde delicten van fysieke en seksuele geweldsuitoefening. Er is immers ook op wetgevingsgebied weinig veranderd. Binnen de klassieke delicten van het Wetboek van Strafrecht nemen de artikelen over mishandeling/bedreiging en verkrachting/aanranding al jaren een centrale plaats in.

In principe kunnen deze delictomschrijvingen op een grote mate van acceptabiliteit onder de bevolking bogen. Men is ook vanwege sociale, ethische en religieuze normen ervan overtuigd dat mensen elkaar in principe niet lijfelijk te na mogen komen.

Toch zijn er ook hier duidelijke uitzonderingen die zich in woord of gebaar manifesteren. Zo blijkt uit een CBS vragenlijstonderzoek naar de (relatieve en absolute) ernst van een aantal delicten bijvoorbeeld dat 'incest' veruit het meest verwerpelijk wordt geacht.<sup>14</sup>

Echter, deze ernstigheidsscore is een gemiddelde; bij nadere bestudering blijkt er toch een substantieel percentage te zijn dat incest in het geheel niet erg vindt.

Dergelijke 'minderheidsmeningen' over de ernst/ontoelaatbaarheid van strafbaar gestelde gedragingen --of ze nu alleen met de mond beleden worden dan wel met de daad gesteld-- zijn natuurlijk op ieder punt van het Wetboek van Strafrecht te vinden. Als verklaringsgrond voor crimineel gedrag vormen ze zelfs het perspectief van de 'leertheorie' of 'subculturele' verklaringwijze. Maar ook als er geen aanwijsbare subcultuur significant afwijkt van het heersende normensysteem, dan zijn er toch bijna altijd een aantal individuen die het met bepaalde normen niet nauw nemen. En dit aantal hoeft niet zo groot te zijn om het aantal delicten toch aanzienlijk te doen zijn.

Hoe theoretisch plausibel ook, empirisch is het verband tussen acceptabiliteit van een regeling bij betrokkenen en de mate van overtreding niet zonder meer vast te stellen. Op het gebied van belastingfraude bijvoorbeeld is er geen correlatie van gekonstaterde overtredingen met de opvatting van de overtreeders over de mate van acceptabiliteit van de norm.<sup>15</sup> Vandalen schijnen eveneens vandalisme streng af te keuren.

Hoe dan ook, er is weinig aanleiding om wetgeving op dit gebied criminogeen te achten. Maar zijn er in de toekomst nog verande-

---

<sup>14</sup> Zie CBS Maandstatistiek pol. just. brw., juli 1985

<sup>15</sup> Bron: Hessing, 1987 en 1988.

ringen te verwachten? De voorstellen van de Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving (Commissie Melai) met betrekking tot sexuele geweldsmisdrijven (zie bijlage 3) zal waarschijnlijk niet tot substantiële wijzigingen leiden in de verbodsbepalingen noch in verboden handelingen. Op één punt wordt er een wetswijziging voorgesteld die een verruiming in lijkt te houden ten opzichte van de huidige wetgeving; men wil namelijk dat ook binnen het huwelijk verkrachting (art. 242. WvSr.) strafbaar wordt gesteld.<sup>16</sup>

Deze uitbreiding is m.i. eerder te zien als een opheffing van een beperking die eertijds op grond van bestaande opvattingen over het huwelijk en de verhouding tussen mannen en vrouwen als redelijk werd gezien. Nu lijkt de beperking inderdaad meer op een onterechte uitzondering. Het is niet te verwachten dat deze eventuele wetswijziging tot veel nieuwe gevallen van aangifte van verkrachting zal leiden.

---

<sup>16</sup> Zie bijv. Acker & Rawie(1983) 'Seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes', pag. 181



### 6.3.2.2. De justitiële benadering: de sterk terughoudende arm der wet

Simpel gezegd is het de bedoeling dat mensen in eerste instantie hun onderlinge zaken zelf regelen, hun verlangens wederzijds op elkaar afstemmen en hun ruzies onderling oplossen. Voor uit de hand gelopen gevallen die onder delictomschrijvingen vallen is in de Nederlandse staats- en strafrechtelijke inrichting de justitiële reactie officieel geregeld. Vergaande terechtwijzingen waarbij lichamelijk geweld en vrijheidberoving in het geding zijn, dienen niet door direkt betrokkenen te geschieden (dit heet 'eigen richting') maar door overheidsfunctionarissen.

Door de normovertreders te pakken en te straffen wil de staat, die hierin de geanonimiseerde gemeenschap vertegenwoordigt, erger voorkomen. Het idee is dat de betrokken hij of zij het 'misdrijven' dan wel zal afleren en dat anderen afgeschrikt zullen worden.

De zaken liggen om verschillende redenen gecompliceerder. Daden worden (lang) niet altijd bekend, daders worden (lang) niet altijd gegrepen, gegrepen daders worden (lang) niet altijd vervolgd, vervolgte daders worden (lang) niet altijd gestraft, straffen helpt (lang) niet altijd tegen daders en anderen dan de daders, oftewel potentiële daders, worden (lang) niet altijd afgeschrikt.

Zie hier in volgorde de problematiek van 'aangiftebereidheid en opsporingseffectiviteit', 'ophelderingspercentage', 'vervolgingsbeleid en opportuniteitsbeginsel' 'bewijs- en strafprocesrecht' en 'relatieve (in)effectiviteit van sancties in individueel en algemeen preventief opzicht'.

In het voorafgaande is duidelijk geworden dat slechts een klein gedeelte van de criminele gedragingen de justitiële autoriteiten bereikt. Desondanks is het voorstelbaar --en vanuit het oogpunt van het primaat/ de exclusiviteit van het strafrechtelijk apparaat moet hier zelfs als eerste aan gedacht worden-- dat de strafrechtelijke reactie in enigerlei wijze achteruit is gegaan

en dat daardoor de geweldscriminaliteit is gestegen.

Aan het oplossingspercentage lijkt het niet te liggen. Het percentage van gevallen waarin de dader van een gemeld delict bekend is of wordt, is sinds de zestiger jaren min of meer hetzelfde gebleven of licht gedaald. De proportie ophelderingen bij verkrachting ligt nog steeds op ong. 2/3; bij aanranding ong. op 2/5 en bij bedreiging op ong. 4/5. Of die proporties nu veel of weinig zijn, doet er even niet toe; het punt is dat ze niet opmerkelijk gedaald (noch gestegen) zijn.

Tabel 6.17 Aantal geregistreerde delicten (R) voor vier delictcategorieën; aantal opgehelderde delicten (O) en het percentage opgehelderde delicten op het totaal geregistreerde delicten (R/O)

jaar	mishandeling			bedreiging			verkrachting			aanranding		
	R	O	R/O	R	O	R/O	R	O	R/O	R	O	R/O
1964	8163	7290	89,3									
1965	7841	7269	92,7									
1966	8430	7204	85,5									
1967	8300	7502	90,4									
1968	8241	7486	90,8									
1969	8725	7790	89,3									
1970	8602	7533	87,6									
1971	8664	7476	86,3									
1972	9192	7824	85,1									
1973	9951	8340	83,8									
1974	9317	7683	82,5									
1975	9591	7772	81,0									
1976	11181	8905	79,6									
1977	11463	9012	78,6									
1978	12033	9265	77,0	1654	1327	80,2	735	499	67,9	1581	630	39,8
1979	13407	9863	73,6	2004	1491	74,4	856	561	65,5	1682	682	40,5
1980	13409	9977	74,4	2289	1752	76,5	788	490	62,2	1755	768	43,0
1981	14319	10482	73,2	2594	1969	75,9	858	551	64,2	1809	781	43,2
1982	14919	10812	72,5	2830	2146	75,8	1052	655	62,3	2041	804	39,4
1983	15272	10955	71,7	2932	2247	76,6	1060	648	61,1	1897	713	37,6
1984	16194	11487	70,9	3194	2416	75,6	1035	653	63,1	2004	904	45,1
1985	17231	12007	69,7	3810	2691	70,5	1201	746	62,1	2057	848	41,2
1986	17128	12475	72,8	4120	3267	79,2	1201	778	64,8	1895	738	38,9

hier zijn geen gegevens over!

Voorzover er verandering is, is die in de vorm van een lichte daling. Mishandeling lijkt nog het sterkst te zijn teruggelopen van 9/10 naar 7/10. Ter vergelijking zij hier nog vermeld dat de

proportie opgehelderde misdrijven tegen het leven gezakt is van 9/10 naar 3/4.

Is met het geven van de oplossingspercentages nu ook de pakkans bekend? In principe geenszins; in feite gaat het bij pakkans om de verhouding tussen officieel bekende daders en het totaal van aangegeven en niet-aangegeven gevallen--en deze laatste zijn veel talrijker zoals we weten. De pakkans is dus niet meer dan een fractie van 'het oplossingspercentage'. Dit oplossingspercentage hoeft zelfs niet te staan voor het percentage opgeloste gevallen waarin de dader bekend is aan het slachtoffer. De aangegeven gevallen hoeven immers niet representatief te zijn voor de niet aangegeven gevallen.

Dit soort relativering neemt niet weg dat oplossingspercentages wel een indicatie zijn voor de pakkans. Zo komen de lage oplossingspercentages voor aanrandingen overeen met het gegeven dat bij aanrandingen de dader in 95% van de gevallen een onbekende (d.w.z. niet een bekende/vriend o.i.d.) is. Hoe bekender de dader, hoe groter de pakkans lijkt me. Bij de andere delicten ligt het percentage onbekenden een stuk lager en het oplossingspercentage beduidend hoger. Ook al blijft het wat betreft de absolute pakkans dan ook gissen, ten aanzien van ontwikkelingen van de pakkans kan een redelijke schatting worden gemaakt. De redenering verloopt als volgt via een aantal stappen: 1. We weten dat het aantal door slachtoffers opgegeven bedreigingen op straat en het aantal seksuele handtastelijkheden op straat met seksuele bedoelingen na een aanvankelijke stijging na 1975 vanaf 1978 relatief (per hoofd van de bevolking) constant is gebleven en in 1986 zelfs iets is gedaald.

1. Als we even rekening houden met de 'metingbreuk' in 1980, dan zijn de cijfers w.b. bedreiging buiten gestegen van rond de 2,5% van de bevolking in 1976 tot 2,8 in 1978 maar in de jaren 1980-1986 schommelde het percentage rond de 3,3% met als laatste cijfer 2,3 in 1986 (zie tabel 2.5 in par.6.2.3.2.)
2. Wat betreft de handtastelijkheden buiten (we doen het er maar even mee), schommelen de cijfers na een beginmeting van 1,1 in 1975 aan het van eind van de jaren zeventig rond de 1,4. In de

- jaren '80 ligt het percentage weer rond de 1% met 0,7% als laatste cijfer in 1986.
3. Slachtofferstudies lijken er dus niet op te wijzen dat de afgelopen jaren het aantal criminele gedragingen in deze opzichten sterk gestegen is.
  4. Wat de geregistreeerde criminaliteit op deze gebieden betreft hebben we indexcijfers weergegeven voor mishandeling en voor sexuele misdrijven in z'n algemeenheid (zie tabel 6.6). Met 1964 als uitgangspunt (index = 100) is het aantal registraties zo'n tien jaar gelijk gebleven. Hierna is het indexcijfer in ruim tien jaar met 70 punten gestegen tot 170. Dat wil zeggen dat het aantal bekend geworden gevallen van mishandeling duidelijk gestegen is, zelfs als er voor stijgende inwoneraantallen gecorrigeerd wordt.
  5. Aangezien het oplossingspercentage met niet meer dan zo'n 20 a 25% gedaald is, lijkt het erop dat de objectieve pakkans voor mishandeling de laatste tien jaar is toegenomen.
  6. Bij sexuele delicten is er een daling geweest van 15 a 20% in de periode van 1964 tot 1986. Deze daling had zijn dieptepunt in het midden van de zeventiger jaren. Gegeven het min of meer gelijkblijven van de criminaliteitscijfers en het gelijkblijven van de oplossingspercentages, zullen er dus de eerste tien jaar relatief minder daders bekend of gepakt zijn. De laatste 5 à 10 jaar zal dan, gegeven de licht dalende criminaliteitscijfers, de lichtstijgende ophelderingspercentages en de min of meer gelijkblijvende ophelderingspercentages, de objectieve pakkans min of meer gelijk zijn gebleven, of zelfs iets zijn gestegen.

Na deze moeizame exercities is het wat ontzuenderend om te kijken naar het belang van de pakkans. Mijn eigen inschatting, puur op common sense gebaseerd, is dat bij dit soort delicten pakkans een minder grote rol speelt dan bij meer weloverwogen vermogensdelicten als fraude of professionele inbraak. Theoretisch kan men bovendien een fenomeen verwachten die in het algemeen aan de rol van pakkans afbreuk doet, nl. dat potentiële daders de tendens vertonen om de pakkans laag in te schatten; een dergelijke onder-

schatting is immers functioneel.<sup>17</sup> Dit geldt niet voor alle delicten.

Over de invloed van de objectieve pakkans staat empirisch echter nog weinig vast. Uit econometrisch onderzoek komt naar voren dat de pakkans (geoperationaliseerd als het ophelderingspercentage!) een lichte samenhang vertoont met criminaliteit; gemeenten met een 10% hoger ophelderingspercentage kennen ongeveer 5% minder criminaliteit.<sup>18</sup> Omdat dit correlatieel (predictie)onderzoek betreft kan hieruit niet worden afgeleid dat verhoging van de pakkans ook tot minder criminaliteit leidt. Het kan net zo goed zijn dat in gemeenten met minder criminaliteit de politie de mogelijkheid heeft om het ophelderingspercentage omhoog te brengen.

Mensen reageren echter niet op wat waar is, maar op wat zij voor waar houden. Minstens even belangrijk als de objectieve pakkans, zo niet belangrijker, is dan ook de subjectieve pakkans. Theoretisch mag vanuit utilitaire beslissingsmodellen verwacht worden dat de subjectieve pakkans een grote rol van betekenis speelt. Mogelijk speelt de verandering van de pakkans zelfs een grotere rol dan de subjectieve pakkans zelf. Zo wordt tenminste vaak over de rol van de straf en de rol van strafverhoging gedacht.

Incidenteel wordt hier bij onderzoek aandacht aan besteed. Bij fraude is op ruime schaal grote overschatting van de objectieve pakkans geconstateerd. Maar op criminele handelingen leek de schatting geen invloed te hebben; er was tenminste op dit punt geen verschil tussen frauderenden en niet-frauderenden. In een van de schaarse pogingen om meer experimenteel een pakkans-effect

vast te stellen werd geen significant effect gevonden, ook al was

---

<sup>17</sup> Empirisch materiaal over fraude bij belastingen (Hessing e.a.) geeft aan dat er ook sprake kan zijn van een subjectieve overschatting van die kans.

<sup>18</sup> Zie van Tulder, 1985, pag. 103

de vergrote pakkans opzichtig bekend gemaakt.<sup>19</sup>

Hoe dan ook, het kan nog steeds zo zijn dat de pakkans potentieel een grote rol speelt (bijv. als die groter wordt dan 1/2), maar voor de bij tijd en wijle voorgekomen stijgingen van het aantal geweldsdelicten lijkt de pakkans niet de meest aannemelijke verklaring. Het is nog altijd zo dat bij aangegeven geweldsdelicten de dader meestal bekend is, dit in tegenstelling tot andere delictcategorieën.

Al met al kan niet beweerd worden dat politie en justitie zich steeds minder aan deze delictsoorten gelegen laten liggen.

Wel zijn er verschuivingen opgetreden in de fase waarin er sprake is van een reactie. Ook in deze normsfeer worden steeds meer zaken door het OM en de politie afgedaan en steeds minder door de rechter. Mogelijk is dit efficiënt in verband met de tijdsdruk en opportuurt om te voorkómen dat de ongewenste gedragingen gejuridiseerd worden, de verdachte dader gecriminaliseerd. Het is de vraag of het morele gehalte dat de officiële reactie in de ogen van het publiek en de verdachte heeft, hierdoor niet verminderd is.

Om volledig te zijn over de reactie van het strafrechtelijk systeem, zou ook de sanctionering belicht moeten worden. Mijn kennis op dit punt is beperkt. Afgezien van een getijdelijke daling van de duur en ernst van de toegemeten straffen lijken er weinig ontwikkelingen te zijn geweest.<sup>20</sup> Ook lijkt er na het optimisme van de zestiger en zeventiger jaren over de mogelijkheden van de sanctie om individueel preventief te werken een zekere gelatenheid ontstaan over de effectiviteit van sancties. Door de sociale en gedragswetenschappen is niet die kennis aangedragen die het proces van sanctietoedeling een stuk rationeler en effectiever

---

<sup>19</sup> Het WODC-Enschede experiment; zie Bovens en Prinsen, 1984.

<sup>20</sup> Hieraan is in de jaren 80 duidelijk een eind gekomen. Rechters zijn de laatste jaren voor delikten als verkrachting strengere straffen gaan toekennen, waarschijnlijk onder druk van de publieke opinie.

heeft gemaakt. Sanctioneren lijkt nog steeds meer op een vorm van tarieftoepassing naar aanleiding van de ernst van het feit dan op een individueel toegesneden doelmatige maatregel.

Mogelijk is mijn indruk onjuist en wordt er in de praktijk toch genuanceerd gewerkt en zijn er allerlei positieve of negatieve ontwikkelingen. Maar ook al zijn die er, de preventieve invloed op potentiële daders is vermoedelijk gering. Ze kennen de ontwikkelingen waarschijnlijk niet en van invloed kan dan geen sprake zijn.

#### 6.3.2.3. Andere vormen van overheidsgedrag

Er zijn vele manieren waarop de overheid ervan verdacht kan worden bij te dragen aan de omvang van criminaliteit. Zoals eerder beargumenteerd, is er ook bij causale attributies sprake van een norm .

Men kan stellen dat het überhaupt toelaten van café's gelegenheid geven is voor dronken vechtpartijen, dronken rijden, dronken verkrachten en dronken stelen. Maar het is de vraag of het zinnig is. Het gaat erom redelijke grenzen te trekken voorbij welke men naar oorzaken wil zoeken.

Bij mijn weten komt negatieve voorbeeldwerking naar aanleiding van agressief gedrag van politici en ambtenaren niet echt voor. Anders dan hun Engelse collega's staan Nederlandse parlementariërs er niet om bekend hun politieke tegenstanders te slaan. Er zijn subtielere manieren om letsel toe te brengen. Ook verder zijn mij geen spraakmakende voorbeelden van verkrachting of mishandeling door politieke of ambtelijke figuren bekend.

Anders dan met gedragsvoorbeeld is het gesteld met de voorbeeldigheid van de houding van overheidsfunctionarissen. Van verschillende kanten is beweerd dat de houding van politie tegenover slachtoffers van aanranding en verkrachting weinig meelevend en begrijpend was en tegenover daders te begrijpend. Bij de reconstructie van de vermeende feiten zou de causale

attributie (de oorzaak dan wel schuld) te vaak naar de vrouw zijn doorgeschoven. Deze tekortkomingen in objectiviteit en sympathie met het slachtoffer zijn mogelijk verminderd door invoering van de richtlijnen van de werkgroep de Beaufort 'aangifte sexuele misdrijven'.<sup>21</sup>

Dan zijn er incidenten die niet talrijk zijn maar door hun opvallendheid afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk systeem. Het hebben van plaats in gevangenissen is an sich geen goede reden om verdachten op te sluiten. Maar het niet hebben van plaats in gevangenissen is een minstens even slechte reden om mensen vrij te laten wanneer er klemmende redenen zijn om ze vast te willen houden. In de afgelopen jaren zijn er verschillende gevallen van 'onvrijwillige vrijlating' geweest. Wellicht dat deze toestanden voor de betrokken politiedienst een vorm van fysieke overmacht vormen, maar op het publiek maken dit soort zaken (onvrijwillig vrijlaten, laten ontsnappen van drievoudige moordenaars e.d.) een indruk van organisatorische en bestuurlijke klungeligheid. Tevens straalt van dit soort onhandigheden een gebrek aan geloof af in de eigen effectiviteit. Dit maakt het weer moeilijk voor buitenstaanders om wel in het systeem te geloven.

Al met al is er weinig reden om aan te nemen dat hier hoofdeffecten voor (te veel) gestegen of (te weinig) gedaalde criminaliteit liggen.

### 6.3.3. De persoonlijk-sociale benadering: veranderende samenleving, veranderde mensen

Er is een zeer groot aantal maatschappelijke en persoonlijke factoren dat geacht wordt het 'in zich hebben' de omvang van de criminaliteit te beïnvloeden. Deze variëren van werkloosheid tot drugs. Om te beginnen zal ik mij concentreren op twee nogal gepropageerde verklaringen op dit gebied van agressieve criminali-

---

<sup>21</sup> De werkgroep de Beaufort is ingesteld n.a.v. moties in de kamer in 1979 door de minister van B.Z. en Just. en met rapportages op 22 december 1981.



teit. Hierna zal ik een min of meer open overzicht geven van sociaal-psychologische factoren zoals die uit de literatuur bekend zijn.

#### 6.3.3.1. Biologisme en feminisme: 'les extremes ne touchent pas à la cause'

Over de vraag of agressie in de mens dan wel in de samenleving zit wordt verschillend gedacht, niet in het minst door de wetenschappelijke disciplines. Vooral vanuit de biologische hoek wordt benadrukt dat agressie in de naakte aap zelf zit, terwijl in de anthropologische en feministische wetenschapsbeoefening agressie eerder een kenmerk van een maatschappelijke (politieke/ideologische) ordening is.

Een voorbeeld van de eerste, biologische benadering is te vinden bij Buikhuizen.<sup>22</sup> Buikhuizen legt niet zozeer de nadruk op de genetisch bepaalde agressie als wel op genetische factoren waardoor de beïnvloedbaarheid tijdens de agressie-inhiberende socialisatie verminderd is. Omdat deze genetisch dispositionele factoren niet egaal over alle mensen verdeeld zijn, zijn er sommige mensen eerder crimineel geneigd dan anderen; Buikhuizen wijst erop dat als gevolg hiervan een groep ontstaat van zogenaamde 'vroegcriminelen', 'habituële misdadigers' of 'chronische delinquenten' die niet meer dan 5 à 10% van alle criminelen zou uitmaken maar meer dan de helft van alle geregistreerde misdrijven voor haar rekening neemt.<sup>23</sup>

Er is geen bronvermelding en er valt dus ook niet na te gaan wat de betrouwbaarheid van deze cijfers is. Ze lijken mij aan de hoge kant. Voor het argument doet het er hier even toe niet.

De maatschappelijke verklaring komt naar voren in uitspraken als

---

<sup>22</sup> Bijv. Buikhuizen, 1987, 'beïnvloedbaarheid vanuit biopsychologisch perspectief'; andere schrijvers die het vooral richting erfelijkheid zoeken zijn Wilson en Herrnstein; zie Crime and Human Nature, 1985.

<sup>23</sup> O.c. pag. 109.

'gebruik van (sexueel) geweld van mannen jegens vrouwen vloeit voort uit de maatschappelijk onderdrukte positie van vrouwen.'<sup>24</sup>

In wetenschappelijk-feministische geschriften en beleidsnota's<sup>25</sup> wordt onderstreept dat deze problematiek niet individueel of relationeel is. Een citaat uit een artikel van medewerkers van het Blijf van m'n Lijf huizen:

'Vrouwenmishandeling is een misdaad die in alle landen ter wereld voorkomt en waar alle maatschappijvormen ter wereld griezelig tolerant tegenover staan.'<sup>26</sup>

M.i. geven beide benaderingen geen antwoord op de problematiek zoals die o.a. door de Commissie Roethof en de WRR is gesteld, nl. die van de gestegen criminaliteit in Nederland. De eerste biologische-genetische vraagstelling geeft antwoord op een andere, differentiële vraag, nl. 'waarom sommige personen niet goed socialiseren terwijl de meeste mensen dat wel doen'. In iets andere vorm maar op hetzelfde neerkomend luidt de vraagstelling 'waarom conformeren sommige mensen, gegeven een bepaalde vorm van in de maatschappij algemeen ter socialisering toegepaste belonings- en strafvormen zich niet?' Het antwoord wordt dan gegeven in termen van verschillen in het onderliggende biologische systeem.

Ook de maatschappelijke verklaring geeft niet aan welke verandering in onze samenleving eventueel verantwoordelijk is voor een gegroeid aantal criminele gedragingen in de Nederlandse context. In feite wordt zelfs geen verklaring, geen discriminerend kenmerk, gegeven voor verschillen tussen samenlevingen, waardoor in de ene samenleving wel en in de andere geen, althans minder, criminaliteit zou zijn.

---

<sup>24</sup> Staatssecretaris d' Ancona van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bijlage bij nr. 085207, betreffende het Emancipatiebeleid. Ingediend bij de Tweede Kamer op 29 januari 1982; zie ook Acker & Rawie, Seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes; verslag van de studieconferentie in Kijkduin, juni 1982.

<sup>25</sup> Met name de Nota 'Bestrijding van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes' van 13 september 1984, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>26</sup> Acker & Rawie, pag. 80bo

Eigenlijk maakt een dergelijke structurele fundamentele attributie die verwijst naar basistrekken van de samenleving iedere meer specifieke analyse of concrete aanbeveling onmogelijk. Zij gaat volledig voorbij aan de wetenschappelijke vraag 'waarom is er (eventueel) een toename van sexuele of andere geweldsdelicten?'. De structurele ongelijkheid is ongetwijfeld een onrechtvaardig en te veranderen kenmerk van onze (en mogelijk iedere andere) samenleving, maar als verklaring voor delictueus (sexueel) geweldsgedrag geeft zij hoogstens aan waarom het mogelijk is dat er (zoveel) sexuele en geweldsmisdrijven begaan worden. In de wetenschapsfilosofie heet zoiets een 'why possible' verklaring; deze verwijst niet zozeer naar discriminerende variabelen, d.w.z. oorzaken die een relatief voldoende voorwaarde vormen, maar naar onderliggende zaken, die vaak min of meer constant zijn en die mogelijk een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het gedrag in kwestie.

Voor het verklaren van de verschillende stijgingen of het constant blijven van delictcategorieën is de feministisch-structurele verklaring in het bijzonder inadequaats omdat voorzover er veranderingen in de afgelopen twee decennia hebben plaatsgevonden, deze eerder afbreuk hebben gedaan aan de machtsongelijkheid dan daartoe hebben bijgedragen. De eventueel oorzakelijke factor is dus domweg afwezig.

De genetische verklaring valt zoals gezegd ook af; deze is per definitie ontoereikend om verschillen in crimineel gedrag tussen verschillende generaties te verklaren tenzij moet worden aangenomen dat de genetische structuur van mensen gedurende de laatste decennia veranderd is dan wel dat er een zeer selectieve voorplanting zou hebben plaatsgehad. Als deze assumpties onwaarschijnlijk zijn, en dat zijn ze, dan moeten we ons heil elders zoeken.

Kortom, beide benaderingen zijn in hun vraagstelling ontoereikend om binnen bestaande grenzen en mogelijkheden van het huidige maatschappelijk bestel concrete verklaringen te vinden voor de

stijgingen, dalingen of zelfs het constant blijven van de afgelopen decennia. Welke alternatieve verklaringen bestaan er?

In principe kan voor de gestegen criminaliteit sinds de vijftiger jaren iedere parallel lopende ontwikkeling verantwoordelijk gesteld worden: de vermaterialisering van de wereld, de verinternationalisering, de opkomst van het professionalisme in de topsport, het toegenomen gebruik van koffie of van alcohol. Het is moeilijk gebieden aan te wijzen die na de tweede wereldoorlog niet veranderd zijn. Om toch niet willekeurig bepaalde factoren wel en andere niet aan te wijzen als causaal van belang, zal ik in een volgende paragraaf aangegeven welke factoren in principe een demonstreerbaar criminaliteitsverhogend effect hebben, een effect dat theoretisch omschreven en empirisch ondersteund is.

#### 6.3.3.2. Sociale en psychologische verklaringen

Vanuit de psychologie zijn er verschillende verklaringen naar voren gebracht voor agressieve handelingen.<sup>27</sup>

Zoals we zullen zien variëren deze van het postulaat van een aangeboren, universeel doodsinstant of destructiedrift (Freud, 1948) via de frustratie- agressie theorie (Dollard-Miller, 1939) en de activatiehypothese van Tannenbaum en Zillman (1975), waarbij gesteld wordt dat een algemene toestand van opwindning (arousal) kan leiden tot agressie, tot het algemene idee dat agressie kan worden aangeleerd via voorbeeldwerking of beloning.

In de de vorige paragrafen is betoogd dat het niet zinnig is om bij voorbaat een voorkeur te hebben voor een verklaring gericht op (klassen van) personen dan wel op groepen of organisaties. Er is bovendien een verregaande overlap tussen individuele, psychologische 'micro' verklaringen en meer algemene, 'macro-achtige' verklaringen. Wanneer namelijk psychologische eigenschappen

---

<sup>27</sup> Zie voor een overzicht expliciet gericht op agressie Wiegman e.a. 1982; voor een overzicht van mechanismen die bij (gebrekking) aan- of afleren een rol spelen, Buikhuizen, 1987.

systematisch (verschillend) verdeeld zijn over verschillende groepen of verschillende tijden dan kan een psychologische verklaring overgaan in een sociale of historische. Hetzelfde is het geval wanneer bepaald makroverschijnselen 'vertaald' kunnen worden in psychologische dan wel andersom; werkloosheid of ideologische teleurstelling als een vorm van frustratie.

Eerder heb ik al aangegeven dat er onzekerheid heerst over welke feiten nu voldoende vaststaand zijn om verklaard te worden. Deze onzekerheid wordt enigszins gerelativeerd omdat we ons vooral bezighouden met factoren en verklaringen die potentieel met het te verklaren verschijnsel, agressie en geweld, te maken hebben, of de vormen van agressie nu gedaald, gestegen of constant gebleven zijn. Aan het eind zal ik kort een evaluatie geven van welke verklaringen ik het meest plausibel acht.

Als aangrijpmiddel voor verbetering doet het er echter lang niet altijd toe hoe iets tot stand gekomen is; men is dan vooral geïnteresseerd in de vraag hoe 'er van af te komen'.

Ik zal een kort overzicht maken van de voornaamste verklaringsbronnen.<sup>2e</sup> Bij het lezen hiervan dient men te bedenken dat naarmate andere delicten een agressief aspect hebben, deze factoren op die andere delicten eveneens van toepassing kunnen zijn. Ongetwijfeld komen er voor iedere delictcategorie of zelfs voor iedere enigszins homogene partitie van een delictscategorie nog delictspecifieke factoren bij. Bij diefstal met geweld zijn dat factoren die in ieder geval iets te maken hebben met het belang of de beschikbaarheid van geld voor de betrokkenen.

Vanwege de nadruk op de agressiecomponent is deze paragraaf een eenzijdige althans gelijkgeschakelende behandeling van sexuele en geweldsdelicten samen. Ik ga er echter --anders dan veel aanhangers van de feministisch-maatschappelijke verklaring-- niet bij

---

<sup>2e</sup> Hierbij zal ik vooral steunen op Wiegman e.a. 'agressie en criminaliteit', 1982.

voorbaat van uit dat sexuele delicten 'first en foremost' geweldsdelicten zijn. In deze paragraaf gaat het dan ook om niet meer dan een beperking die ik noodgedwongen in de studie heb ingebouwd (over sexualiteit is minstens zoveel geschreven als over geweld en agressie). Een meer inhoudelijke rechtvaardiging valt hierin te vinden, dat grote agressie en het gebruik van geweld niet gelijkelijk bij alle mensen voorkomen. Agressief geweld kan dan één van de belangrijkste discriminerende factoren zijn die bepaalt of mensen met een bepaalde mate van sexuele drang of obsessie al dan niet tot feitelijk gedrag over gaan waarbij ze andere mensen met geweld bedreigen.

De weergave van theorieën en onderzoek is aangevuld met enige kritische notities in de vorm van opmerkingen en vragen.

#### @ Freud

De theorie van Freud --en soortgelijke verklaringswijzen die uitgaan van het bestaan van instinctieve of aangeboren neigingen-- is, indien en voorzover waar relevant voor de vraag waarom er overal op de wereld agressie onder mensen voorkomt en waarom er in alle maatschappijvormen zoveel agressie voorkomt.

Dit soort theorieën is ongeschikt om aan te geven waarom het aantal criminele gedragingen in een bepaalde periode toeneemt of waarom er in een bepaald land meer criminaliteit is dan in een ander land of waarom agressie in een bepaald land omvangrijker is dan in een ander land. We zullen er verder niet veel aandacht aan geven.

In ieder geval is het een deugd van de theorie dat deze erop wijst dat een zekere mate van agressiviteit 'in het beestje' zit. In andere woorden zou je ook kunnen zeggen dat de potentie tot agressief gedrag voor alle mensen aanzienlijk is. Ook laat de theorie zich als een waarschuwing lezen dat terugdringen van agressie slechts beperkt mogelijk zal zijn.

Een praktische implicatie is eventueel dat kijken naar en fantaseren over agressie (of andere onschuldige uitingen zoals sporten

en spelen) de totale hoeveelheid zal verminderen. Onderzoek hierover is niet eensluidend (Feshbach en Singer, 1971, Wells 1973; zie ook Wiegman, 1982). De experimenten van (lokale) overheden met speelveldjes zijn met het oog op het onschuldig kanaliseren van agressie opgezet, maar zijn wegens gebrek aan succes (vroegtijdig) gestaakt.

#### @ frustratie-agressie theorie

"Van frustratie is sprake, als een persoon belemmerd wordt of zich belemmerd voelt in het bereiken van een bepaald doel. Is een persoon eenmaal gefrustreerd, dan is de kans groot dat hij agressief gedrag gaat vertonen. Een andere belangrijke aanname van de frustratie-agressie-theoretici is de hypothese, dat elke verhindering van een agressieve handeling eveneens agressie oproept, die op zich weer leidt tot een verhoging van agressie. De agressiedaad heeft daarbij tot doel een persoon of een object te kwetsen." (Wiegman, p. 20)

"Onder bepaalde omstandigheden richt de agressie zich niet alleen tegen de persoon die de oorzaak van de frustratie is, maar ook tegen een ander die daarmee klaarblijkelijk niets te maken heeft. Dit zogenaamde verschuiven van agressie (displacement) zien we bijvoorbeeld bij de man die aan tafel tegen zijn vrouw tekeer gaat, omdat de aardappelen te hard zijn en de jus te waterig is."

Deze theorie is op het eerste gezicht nogal plausibel, omdat een ieder wel eens dergelijke situaties heeft meegemaakt; niet alleen dat men boos werd als iets niet lukte, maar tevens dat men tegen de verkeerde persoon boos werd.

Eventueel zou de theorie ook kunnen verklaren waarom het object van agressie --de slachtoffers, de staat, de publieke of private voorwerpen-- niet tevens de bron van agressie is. Deze ligt mogelijk ver weg in het verleden van betrokkenen. Ik roep nog even in herinnering dat een van de meest opvallende kenmerken van delinquentie jongeren (vechtpartijen e.d.) bestaat uit slechte schoolresultaten.

De theorie werpt ook een verhelderend licht op een ander bekend feit, nl. de agressie-accumulatie (en agressiewederkerigheid) bij mishandelingen (zie profiel Commissie Roethof). Dit feit komt

echter eveneens voor een alternatieve verklaring in aanmerking, te weten de agressie-agressie hypothese, waarover straks meer.

Op het eerste gezicht lijkt het alsof het emotionele karakter van de (frustrerende bron en) agressieve reactie iets begrijpelijk maakt van de zinloosheid van veel agressieve delicten (mishandeling, vandalisme). Het organisme reageert zonder in de reactie zelf een doel na te streven, m.a.w. zonder dat de handeling instrumenteel hoeft te zijn.

In de toetsing van de theorie (Lange, 1971, Lange en van Nes, 1973) is echter gebleken dat de

"de frustratie-agressie theorie alleen opgaat als de agressie een bepaalde instrumentele waarde heeft [...] als een middel kan worden gebruikt om de frustratie en de hieraan gekoppelde blokkade en remmingen op te heffen."

In nog weer ander onderzoek (zie Berkowitz 1969) bleken agressieve stimuli een verhogende of bijkomende rol te spelen.

Voorzover de theorie waar is, zou die eventueel verklaren waarom in een complexe samenleving met hoog aspiratieniveau --op het punt van gelijkheid, materiële welvaart, en participatie aan de samenleving-- er veel frustratie en (dus) agressie is. Werkloosheid is in dit perspectief in te passen als een vorm van frustratie (Hovland en Sears, 1940). Zelf vraag ik mij af of het ervaren van onrechtvaardigheid een vorm van frustratie is (internal paper; 1979). Of zou het met name de combinatie van frustratie met onrechtvaardigheid zijn die tot (uiting van) agressie leidt.<sup>29</sup>

In zekere zin is deze verklaring van agressie uit frustratie onrustbarend omdat frustratie moeilijk te vermijden is in samenlevingen als de onze waarin grote competitie heerst en allerlei doeleinden als belangrijk worden gepropageerd.

Er is echter een nuancering aan te brengen die wat meer hoop geeft. Volgens bepaald onderzoek (Davitz, 1952) zou blijken dat

---

<sup>29</sup> Zie over 'equity theory' Berkowitz, *Advances in Social Psychology*, vol. 17.



met name 'kinderen die erin getraind waren om zich agressief te gedragen en in een later stadium gefrustreerd werden, zich agressief opstelden.' (Wiegman, p. 41)

Dit zou erop wijzen dat agressie op z'n minst ook een aangeleerde reactie op frustratie is en dus niet 'natuuronvermijdelijk' op frustratie volgt.

Ik zal nog één concrete implicatie noemen die volgens mij uit de theorie voortvloeit. Deze is dat men zeer voorzichtig moet zijn met het verstoren van een demonstratie wanneer die demonstrerende mensen hun boosheid ventileren. Een dergelijk inzicht uit zich in de praktijk reeds door een grote mate van terughoudendheid van politie bij demonstraties. Toch zien we ook vaak dat de politie zich op de weg van de demonstranten zet en daardoor de agressie als het ware 'over zich heen krijgt'.

#### @ activatie

Onder bepaalde omstandigheden kan verhoogde activatie tot agressief gedrag leiden (Tannenbaum & Zillman, 1975), Ekkers, 1977). Kwaadheid kan als een bijkomende (versterkende) factor optreden. Zo leidt alcohol, in niet te grote dosis ingenomen, tot verhoogde activatie (Fris, 1972).

Zijn dit resultaten van experimenteel onderzoek, ook veldonderzoek heeft aangetoond dat bij veel misdrijven alcohol 'in het spel' is, en niet alleen bij dronken achter het stuur zitten. Enige voorzichtigheid bij interpretatie is geboden. Soms worden overzichtjes getoond van onderzoek waarbij voor een aantal delicten het percentage gevallen wordt aangegeven waarin gedronken was: de percentages variëren van een procent of dertig tot ruim zeventig of tachtig procent. De conclusie zijn dan dat alcohol een belangrijke determinant van criminaliteit is.

Een dergelijke conclusie is wellicht juist, maar hij kan niet uit dit soort onderzoek getrokken worden. Zoals we weten, gebeuren de meeste misdrijven 's avonds; vanaf het eind van de middag is het

echter in onze maatschappij een wijd verspreide gewoonte om alcohol te drinken. Het is dus mogelijk dat van al de 'niet-criminellen', degenen dus die rustig TV zaten te kijken of een mens-erger-je-niet speelden, ruim tachtig procent alcohol had gebruikt. 'Onder invloed' is er ruzie gemaakt, zijn er delicten gepleegd, is er liefde bedreven en heeft men zich verzoend. In onderzoekstechnische termen luidt het euvel dat de controlegroep ontbreekt.

De Commissie Kleine Criminaliteit zag in alcoholmisbruik één van de zogenaamd duwende factoren' van kleine criminaliteit. Zou druggebruik vooral een duwende factor bij vermogenscriminaliteit zijn, alcoholmisbruik wordt geacht een factor van belang te zijn bij geweldscriminaliteit. Met name bij voetbalwedstrijden lijkt bij de kameraden van de F-side geweld en alcohol hand in hand te gaan. Maar het probleem is algemener.

"Onderzoek wijst uit dat veel, zo niet de meeste, lichte en zware geweldsmisdrijven alsmede veel kleine vermogensdelicten worden gepleegd onder invloed van alcohol, terwijl het percentage veroordeelden voor gewelds- en vermogenscriminaliteit onder notoire alcoholisten relatief hoog is."  
(ICK, p. 25bo)

Hoewel er, ook in de ogen van de Commissie, nog allerlei vraagtekens gezet kunnen worden bij de causale interpretatie van de uitdrukking 'onder invloed' wordt deze gedachte uitermate ernstig genomen als grondslag voor beleid. Zo vormt criminaliteitspreventie een van de pijlers van het alcoholmatigingsbeleid.<sup>30</sup>

Meer in het algemeen schijnen er verschillende stoffen in voeding voor te komen die tot grotere activatie leiden. Dit soort invloeden vormt het onderwerp van de toxicocriminologie. Het is mij niet bekend of dit soort stoffen juist na de tweede wereldoorlog in steeds grotere doses van de voeding deel zijn uit gaan maken, maar het is op z'n minst waarschijnlijk. Het toegenomen medicijngebruik --inclusief 'peppers' en 'downers'-- moet ook in deze

---

<sup>30</sup> Zie Alcohol en Samenleving, ontwerp-Nota voor een samenhangend alcoholmatigingsbeleid, Min van WVC, okt. 1985.

context worden genoemd. Is het alcoholgebruik de laatste 25 jaar per hoofd van de bevolking verdriedubbeld (ontwerp-Nota alcoholmatigingsbeleid, blz. 1), de ontwikkeling van het medicijngebruik zal hier niet ver bij achterlopen.

Al is hier de achtergrond, de gezondheidszorg, een onverdachte bron, toch liggen er mogelijke oorzaken voor gestegen agressie en gestegen criminaliteit .

Andersom zou het goed kunnen zijn dat een andere inname van stoffen die van verdachte huize is, het gebruik van soft drugs, een criminaliteitsverminderende, immers paciferende werking hebben. Waarschijnlijk speelt bij het onderzoek naar oorzaken van criminaliteit de naieve heuristiek een rol van 'slechte gebeurtenissen hebben slechte oorzaken'. Dit ondanks het toenemend besef dat criminaliteit de 'prijs is die men betaalt' voor ontwikkelingen die op zichzelf genomen, goed zijn, zoals toegenomen mobiliteit en individualiteit.

#### @ Deindividuation

Bij agressie is het wezenlijk om onderscheid te maken tussen gedragstendenties en uitingen van gedrag. Lang niet alle tendensen komen in gedrag tot uiting. Het deel uitmaken van een groep is een van de factoren die het uiten van gedrag lijkt te vergemakkelijken. De verklaring hiervoor is gebaseerd in een theorie van 'deindividualisatie' (Engels: deindividuation, Zimbardo, 1969) hetgeen inhoudt dat de individuele eigenschappen van personen minder belangrijk worden. Het relatief 'gemak' waarmee in een dergelijke toestand tot agressie wordt overgegaan komt --volgens Zimbardo-- door een

"minder kritisch waarnemen en waarderen van de eigen persoon en omgeving, een vermindering van schuld-, schaamte- en angstgevoelens". (Wiegman, blz. 58bo)

Er is een hele reeks factoren die tot 'deindividuation' zouden leiden:

"anonimiteit, het dragen van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, groepsgrootte, groepsactiviteit, een andere tijdsbeleving, emotionele opwinding, sterke lichamelijke betrokkenheid bij bepaalde activiteiten, een overdaad aan

prikkels uit de omgeving, nieuwe en ongestructureerde situaties, veranderde bewustzijnstoestanden door gebruik van alcohol, drugs, en een gebrek aan slaap." (Wiegman, 58)

Voor mij is het de vraag of 'deindividuation' als overkoepelende term geschikt is. Er vallen factoren onder die op de sociale situatie slaan maar ook factoren die we als fysieke determinanten zouden klassificeren behorend bij bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. Maar dit doet niet af aan de stelling dat deze factoren en processen alle invloed op agressie (kunnen) hebben. Sommige ervan zagen we ook fungeren in de analyses van de Commissie Roethof.

#### ④ Leertheorieën

Naast agressie als aangeboren en permanent aanwezige drift en agressie als directe reactie op een momentane sociale of fysieke situatie is er nog een derde manier om het ontstaan dan wel de aanwezigheid of de toename van agressie te verklaren; agressie als een tijdens een kort of langer durend leerproces opgebouwde gedragsmogelijkheid.

Er zijn verschillende en nogal uiteenlopende manieren waarop een individu iets leert. Een ervan, het voorbeeldleren, is het leren van een bepaalde (soort) behandeling doordat men een ander die handeling ziet verrichten. Volgens de theorie (en het onderzoek) van Bandura zal zichtbare beloning van het voorbeeld de kans op navolging verhogen en zal de straf de kans op navolging verkleinen.<sup>31</sup>

Beloning of straf kan behalve als bijkomende factor ook als hoofdfactor gezien worden. In de psychologie wordt dan van verschillende vormen van conditioneren gesproken.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Zie Bandura, 1973 en Bandura 1977; zie ook Wiegman, 1982.

<sup>32</sup> Zie voor een leertheoretische benadering Skinner (1953), Estes (1969) of (in Nederland) Crombag (1983) dan wel Buikhuizen (1987).

Er zijn verschillende bronnen die een rol kunnen spelen bij het leren van agressie, zoals het gezin en de media. Dit zijn niet zozeer gespecificeerde determinerende factoren als wel een belangrijke setting (het gezin) of een veelheid aan gevarieerde stimuli waarbij een aantal leermechanismen een rol kunnen spelen. Ik noem er enkele (nog steeds veel gebruik makend van Wiegman e.a. 1982).

#### A. de familie

Niet alleen het voorbeeldgedrag van ouders kan agressiebevorderend werken; opvoedingspraktijken, met name die betreffende meer of minder streng straffen i.h.a. en agressief gedrag in het bijzonder blijken eveneens aan het agressief gedrag van de kinderen toe of af te doen. Het lijkt erop dat zowel een harde als een zachte aanpak samenhangt met (invloed heeft op) de mate van agressief gedrag (Olweus, 1980, Steinmetz, 1979, Pisano & Taylor (1971). Inkonsekvent straffen kan eveneens tot vermeerderd agressief gedrag leiden (Sawin & Parke, 1979).

Op een makkelijke manier identificeerbaar zijn gebroken gezinnen. Er blijkt, ook in Nederland, een samenhang tussen jeugd delinquentie en gebroken gezinnen (Junger-Tas, 1976). Nu is het heel goed mogelijk dat de ouders in deze gezinnen dingen doen waardoor de kinderen zich makkelijker laten verleiden tot crimineel gedrag, maar dit is niet noodzakelijk. Wanneer een bepaalde variabele samenhangt met agressief gedrag zonder dat men van een (direkt) causaal verband kan spreken, kan men zinnig spreken van een 'predictor-variabele'.

Als andere belangrijke predictor voor agressief gedrag geldt geslacht. Jongens en jongemannen vertonen aanzienlijk meer agressief gedrag dan meisjes of vrouwen. Voor de hoogte van het verband doet het er niet veel toe hoe dit komt, of dit nu het gevolg is van een grotere agressiviteit van nature (bijv. Maccoby en Jacklin, 1980) dan wel het gevolg is van geaccumuleerde ervaring en lering (bijv. via sexrolopvatting, Hoppe, 1979).

Maar ook al is de causale aard van een relatie vastgesteld, dan kan het nog onduidelijk blijven waar het 'um' nu in zit. Vaak valt bij relaties niet uit te maken of het verschil nu zit in een verschil in agressieve neigingen of een verschil in remmingen op het uiten van agressieve neigingen (zie bijv. Harris, 1974; Hall & Black, 1979).

Om nog twee voorbeelden van predictoren te noemen die met het gezin samenhangen. Voor mishandelingsdelinquentie bestaat er een samenhang met de sociaal-economische achtergrond (Angenent, 1975). Een mogelijke (niet noodzakelijk juiste) verklaring van dit verband zou lopen via de onrecht-agressie hypothese (zie Jongman, 1981), die eventueel weer een verbijzondering zou kunnen zijn van de frustratie-agressie theorie.

Zoals gezegd, hangen slechte schoolprestaties eveneens samen met delinquentie (zowel geweld- als vermogensdelinquentie). Een eventueel causale werking zou niet alleen kunnen verlopen via de frustratie die de leerling door zijn slechte prestaties ervaart (Elliott & Voss, 1974), maar ook via de labeling van de betreffende leerlingen als 'afwijkend' (Brusten & Hurrelman, 1973).

Een laatste factor in dit verband te noemen verloopt via de eigen moraal. Negativisme en afwijzing van kinderen door ouders zouden invloed hebben op agressief gedrag op een latere leeftijd. Deze invloed zou vooral verlopen via identificatie met de ouders en het onvoldoende incorporeren van de normen en waarden van de ouders in een geweten (Lefkowitz, 1977, Olweus, 1980).

#### **B. de media**

Kan men de media aanmerken als bron van kwaad? De catharsis (ontladings) hypothese (zie Feshbach, 1955) zou een negatief verband doen verwachten terwijl de theorie van het sociaal leren een positief verband impliceert tussen geweld op de buis en geweld in huis en op straat.

Voor elk van beide hypothesen over het verband tussen media en

agressie bij volwassenen ontbreekt echter volgens correlatie studies empirische steun. Voor kinderen lijkt het erop dat agressieve televisieprogramma's wel een agressieverhogende werking hebben (aldus Wiegman, 1982, p.79).

Kortom, het lijkt het alsof men in dit perspectief van maatschappelijke en persoonlijke factoren op een veelheid van determinanten stuit die alle van invloed kunnen zijn geweest op de totale omvang van agressie en van delicten waarbij geweld in het spel is. Voordat we deze verklaringen enthousiast omhelzen kijken we eerst naar een derde categorie van verklarende factoren, welke in de verleidelijke of gelegenheidscheppende situatie liggen.

#### 6.3.4. Situationele benadering: de benutte gelegenheid

In feite is de situationele benadering al uitvoerig aan de orde geweest in hoofdstuk 4. In plaats van de inhoud ervan te herhalen, verwijs ik liever naar de betreffende paragrafen in deel II.

Pro memorie zij nog even een aantal punten vermeld:

- Er is niet een situatie, maar verschillende. Deze variëren van de fysieke situatie als de aantrekkelijke uitstalling van waren of de aanwezigheid van enge tunneltjes tot de sociale situatie waarin bijv. door leraren informeel toezicht wordt uitgeoefend tot de handhavingssituatie waarbij de politie een rol speelt (zie ook hoofdstuk 3, tabel 1 'overzichtsschema van determinanten van criminele gedragingen'). Het hoofdstuk heeft vooral de fysieke situatie bekeken, maar geconstateerd dat er steeds sprake was van een combinatie van de fysieke situatie met die van informeel toezicht of formele handhaving.
- het is beter om het perspectief van de situatie of de gelegenheid niet te zien als een verklaringsperspectief maar meer als een handelingsperspectief waarbij overheden compenserend of preventief kunnen invloed op criminele gedragingen kunnen uitoefenen.
- de invloed van de fysieke omgeving op criminaliteit is momenteel (anno 1987/1988) een nogal modieus onderwerp; hierbij vindt

nogal overschatting van de rol van deze categorie van factoren plaats en worden aanbevelingen ook veel te stellig gebracht.

Kortom, ik denk niet dat de veelheid aan mogelijke verklaringen die in de vorige paragraaf over persoonlijk-maatschappelijke factoren naar voren kwam, van deze categorie ernstige concurrentie te duchten heeft. Hiermee is niet gezegd dat er via de fysieke omgeving niet iets aan criminaliteit en samenleving te doen valt. Met name de tendens tot anonimiteit en massaliteit kan men via de gebouwde omgeving gunstig proberen te beïnvloeden.

#### 6.3.5. Eindevaluatie van potentiële verklaringen

Met de voorgaande paragrafen is geprobeerd een systematisch overzicht te geven van verschillende relevante benaderingen en relevante factoren. Een degelijke evaluatie van al deze potentiële verklaringen, aangewend voor de toename van agressie delicten of van andere delicten, is niet goed mogelijk. Van de theoretische en praktische problemen die zich daarbij voordoen noem ik er enkele:

1. In de eerste plaats kunnen agressieve daden plaats vinden zonder agressieve gevoelens; agressie als vorm van vermaak, middel tegen verveling en instrument om status in een groep te verwerven (zie Bagley, 1965, Richards e.a., 1979; Riemers, 1981). Al eerder sprak er mijn twijfel over uit of vandalisme nu als een agressief delict moest worden geklassificeerd.

2. Voor al de genoemde (en eventueel nog andere) verklarende factoren moet allereerst worden aangegeven dat in de daarvoor in aanmerking komende periode inderdaad veranderingen (toenames) hebben plaatsgevonden. Dit vereist veel observatie en rekenwerk die lang niet altijd verricht is. Bij de toename van drank weten we het wel: sinds de 2e wereldoorlog 3 x zoveel. Maar de zekerheid is schijn. Weten we bijvoorbeeld ook of er door de delinquent relevante groepen zoveel meer wordt gedronken.

Opvoeding is nog zo'n geval waarvan we weten dat de invloed ui-



terst belangrijk is. Maar daarmee weten we niet in hoeverre opvoedingspatronen nu feitelijk veranderd zijn en precies in welke opzichten; welke gedragingen worden nu meer en welke minder gereinforced (bekrachtigd). Ook al weten we betrekkelijk veel van leermechanismen, dan nog weten we in concrete gevallen niet welke beloningen en straffen er allemaal een rol hebben gespeeld en dus kunnen we zelfs geen theoretische verwachting formuleren naar welke kant het effect zal uitslaan.

3. Zelfs als die veranderingen wel precies kunnen worden aangewezen, dan is daarmee niet vastgesteld dat ze van invloed zijn geweest op veranderingen in crimineel gedrag. Zoals bekend is 'post hoc' niet 'propter hoc'. Het helpt wanneer experimenteel of ander gecontroleerd vergelijkend onderzoek heeft uitgewezen dat de betrokken factor in ieder geval de mogelijkheid heeft om causaal verklarend op te treden, maar deze mogelijkheid is altijd lokaal vastgesteld in een bepaalde context en met bepaalde operationalisaties voor meer omvattende variabelen; daarna is de causale effectiviteit met een meer of minder brede armzwaai naar andere contexten gegeneraliseerd. Dus ook een lijst van zogenaamd wetenschappelijk vastgestelde factoren geeft geen uitsluitel is de complexe situaties waar we bij criminaliteit mee te maken hebben. Het zal zeker zo zijn dat agressieve beelden onder bepaalde omstandigheden agressie opwekken, maar leidt dit ook tot zware mishandelingen?

4. Een vierde probleem dat opduikt mochten de eerste drie overwonnen zijn, is dat de grootte van het effect niet goed te schatten valt. Dit heeft voor een deel te maken met de omstandigheid dat er bij dit soort grote en algemene maatschappelijke fenomenen bijna altijd vele factoren een rol gespeeld hebben die ieder hun eigen --onduidelijke-- bijdrage leveren.

Het mooiste zou zijn geweest wanneer we precies hadden kunnen vaststellen wat gedurende de afgelopen decennia de veranderingen in agressie, sexualiteit, geweld en (sexuele) gewelddelicten zijn geweest. De invloed van die factoren waarvan de invloed het meest zeker is vast te stellen, had dan van die veranderingen kunnen

worden afgetrokken. En voorzover er dan nog een gedeelte resteerde, hadden we de een beroep kunnen doen op de minder zekere verklaringen.

5. Een laatste probleem is bijna een luxeprobleem. Als we weten welke factoren potentieel en actueel een rol spelen bij de omvang van een bepaald verschijnsel, is daarmee dan ook de preventie en reductie geïmpliceerd? Stel dat toegenomen (sexueel) geweld voor een deel voortkomt uit een toegenomen bevolking in de grote steden/kortere rokjes/langere openingstijden van kroegen, betekent dit dan een ontmoedigingsbeleid ten aanzien van wonen in grote steden/korte rokjes/drinken.... ? Nog meer dan bij de keuze van een de probleemstelling is de keuze van aanbevelingen normatief geïnspireerd. (Vandaar dat ik in het vorige rapport een voorstander was van aanbevelingen waarvan de uitvoering niet alleen een middel voor criminaliteitsbestrijding maar tevens een doel in zichzelf was.)

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt denk ik niet dat er in deze normsfeer van (sexuele) geweldscriminaliteit aan de kant van het overheidsoptreden (wetgeving, justitie en politie) of de fysieke situatie (bebouwde omgeving e.d.) hoofdoorzaken liggen voor de (eventuele) stijgingen en dalingen van het aantal criminale gedragingen. Anders ligt het met de ontwikkelingen op maatschappelijk gebied.

Als ik zelf een, slechts beperkt te beredeneren, voorkeur voor een verklaring zou moeten uitspreken dan kom ik in de buurt van Jencks (New York Review of Books, februari 1987). Het is mogelijk dat, hoe meer idealen en doeleinden er gepropageerd worden (huis, baan, gelijkheid en rechtvaardigheid), hoe meer rechten er verleend worden (recht op gelijkheid, op werk, gelijke kansen op scholing e.d.), hoe bereikbaarder deze doeleinden en hoe normaler de rechten werden gezien, des te meer kans er bestaat dat degenen die merken dat zij in tegenstelling tot anderen niet 'meedoen' of 'het allemaal niet halen' dit als onrecht ervaren; en wel een

onrecht waar zij--voor een groot deel uit onvermogen, uit gebrek aan alternatieve reactiewijzen--met agressie op reageren. Een dergelijke verklaring zou inhoudelijk aansluiten bij de frustratie-agressie theorie en de equity theorie.

Wat de feitelijke ondersteuning betreft, sluit deze verklaring redelijk aan bij de belangrijkste culturele en maatschappelijke ontwikkelingen van de jaren zestig en zeventig in de westerse samenleving. Hij lost, zoals Jencks aangeeft, de paradox op van de deprivatieverklaring van criminaliteit waarbij criminaliteit uit armoede wordt verklaard ('strain' verklaringen). Er is nl. nog steeds deprivatie zij het een relatieve. Ook verheldert de verklaring iets van de verbazing (en teleurstelling bij intellectueel links; zie Jencks) die in wijde kring ervaren werd toen de toename van welvaart en een gelijkere en rechtvaardiger samenleving niet gepaard ging met een afname maar juist met een toename van verschillende vormen van criminaliteit.

Deze verklaring werpt wellicht ook licht op een aantal andere fenomenen, zoals de criminaliteitsstijging die optreedt wanneer mensen naar de stad gaan, wanneer landen een ontwikkelingsland worden; zoveel hoop, zoveel teleurstelling.

Natuurlijk is deze voorkeur nauwelijks te rechtvaardigen nadat ik even hiervoor allerlei moeilijkheden heb geschetst die spelen bij het geven en evalueren van een verklaring. Het gaat dan ook niet om een exclusieve verklaring maar er wordt slechts één factor genoemd naast vele anderen. Men wordt zelf makkelijk slachtoffer neiging tot simplificering dat onderzoekers en beleidsmakers betrokken bij complexe problemen voortdurend parten speelt. We weten wel dat het beter is niet een bepaalde factor te selecteren en die te tooien met het predicaat 'oorzaak'. En we zeggen wel steeds dat er een veelheid van mogelijke factoren erkend moeten worden. Maar toch zoeken we steeds weer naar dat ene plaatje waardoor alles op z'n plaats moet vallen.

Jencks artikel eindigt met de profetische woorden "What went up twenty years ago, for whatever unknown reasons, can come down, even though criminologists cannot currently offer any reliable

advice about how to make this happen".<sup>33</sup>

Voor wie minder agnostisch en fatalistisch denkt, blijft het de vraag wat er ondertussen door de overheid gedaan kan worden om het nivo van verschillende agressie delicten omlaag te brengen.

#### 6.4. Overheidsbemoeienis met criminaliteit; slotopmerkingen en aanbevelingen

##### 6.4.1. Criminaliteitsbeleid: wat moet de overheid doen

Wat de overheid moet doen hangt af van wat zij als haar doelstellingen ziet. En natuurlijk van wat zij al doet. Ik zal dan ook eerst stil staan bij wat er al aan beleid is en welke voorstellen al op tafel liggen. In een tweede paragraaf zal ik enige suggesties noemen die liggen op het punt van kennisverwerving en -verwerking.

Volgens het profiel van 'bedreigingen, vechtpartijen en ander klein geweld zoals geschetst in het interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit is de situatie aldus:

"Van een algemeen (overheids-)beleid op het terrein van voorkomen van 'klein geweld' is geen sprake. Er wordt in het algemeen een afwachtende houding aangenomen en voor kennisname is men afhankelijk van een melding van een individueel geval bij de politie. De effectiviteit van het optreden van de politie en het openbaar ministerie bij 'klein geweld' zal echter over het algemeen gering zijn. In de eerste plaats wordt slechts een klein gedeelte van de mishandelingen bij de politie gemeld, vervolgens maakt de politie in niet meer dan één derde van alle gevallen die wel worden gemeld, een proces-verbaal op. Uiteindelijk komt, zo blijkt uit de slachtofferenquêtes, slechts 5 % van de in die enquête gemelde mishandelingen ter kennis van het openbaar ministerie."

Heel vertrouwenwekkend klinkt dit niet. Om aan te geven hoe moeilijk het wel is om tot aanbevelingen te komen, zal ik van dezelfde profielschets tevens de aanbevelingen citeren:

"Slachtoffers gaan echter wel naar de politie met de vraag hoe dit geweld jegens hen kan worden voorkomen. Hier ligt een duidelijke taak voor de sociaal-preventieve aanpak. Ook

---

<sup>33</sup> Jencks (1987)

op deze wijze, bijvoorbeeld via schoolprogramma's-zoals Junger-Tas betoogt-blijkt aan deze mishandeling niets gedaan te worden. Daarbij moet overigens niet worden vergeten dat explicitering van de norm noodzakelijk is. Verder willen slachtoffers weten wat politie en justitie met hun aangifte c.q. melding doen. Door beide instellingen zal het slachtoffer daarom beter moeten worden opgevangen, waarbij het accent zou moeten liggen op informatie-verschaffing aan en emotionele ondersteuning van het slachtoffer en herstel van de schade.' (ICK, p. 72)

De aanbevelingen van de Commissie blijven dus vooral beperkt tot de suggestie van verbeteringen van slachtofferopvang. Dit is niet zozeer effectieve preventie in generale of individuele zin, maar het is in ieder geval het verminderen van de ernstige gevolgen van het delict en het proberen te herstellen van het vertrouwen van het slachtoffer in de rechtsorde. Veel meer dan een doekje voor het meerdere bloeden is deze aanbeveling niet.

Nadruk op het slachtoffer kan verder inhouden dat zij of hij geïnformeerd wordt over de dader en de procesgang. In zulke gevallen wordt meer inhoud gegeven aan de reeds lang bestaande mogelijkheid dat de gelaedeerde zich bij het strafrechtelijk proces voegt. Vooralsnog is de hoogte van het bedrag aan schadevergoeding dat op deze manier aan het slachtoffer kan worden uitgekeerd beperkt tot fl. 1500,-. Dit moge niet veel zijn, het is voor de dader extra informatie dat wat hij of zij gedaan heeft niet geaccepteerd wordt. Tevens wordt een delict door de nadrukkelijke aanwezigheid van een dader en een geëxpliciteerde schade minder een anonieme daad tegen 'de maatschappij'. En tenslotte zijn dit soort maatregelen naar het slachtoffer een teken dat men zich ook wat aan haar of hem gelegen laat liggen.

Dit laatste geldt ook voor de strafsanctie waarbij de dader van een aanranding of verkrachting bij rechterlijk vonnis het verbod opgelegd krijgt om in de onmiddellijke omgeving van het slachtoffer te komen.

De suggestie van schoolprogramma's wordt in de profielschets met een zekere aarzeling genoemd. Natuurlijk vallen suggesties die inhouden dat --naast de ouders-- de school als 'staatsopvoeder' of postbus 51 als 'staatsomroeper' moet doen, niet op door origi-

naliteit. Een dergelijk beroep op opvoeding en voorlichting ligt namelijk voor de hand voor alles wat maar enigszins maatschappelijk wenselijk wordt geacht; dit kan variëren van meer aandacht voor zwemles tot een versterkte nadruk op een kritische visie op de samenleving dan wel op een versterking van de brave burgerzin. Ik wil de suggestie hiermee niet wegrelativeren. Als er op deze wijze, bijvoorbeeld met een paar duidelijke adviezen, iets gedaan kan worden, dan moet men dit zeker niet laten.

Het beleidsplan SEC van 1985 is stelliger dan het rapport van de Commissie Roethof, en ziet in de fysieke situatie mogelijkheden tot vermindering van de criminaliteit op het gebied van (sexueel) geweld; het aangrijpen van verlaten veldjes, onoverzichtelijke fietspaden en donkere tunneltjes. Vooral in dit laatste perspectief wordt via experimenten, die opgezet zijn in het kader van de bestuurlijke preventie, naar nieuwe preventiemiddelen gezocht.

In algemene zin wordt de justitiële en politiële aanpak in SEC sterk aangezet. Er moet hard getrokken worden aan uitbreiding van het aantal cellen, zij het dat die vooral ten goede moeten komen aan degenen die voor drugshandel veroordeeld zijn. Voor de oplossing van (sexuele) geweldsdelicten is, dacht ik, het aantal cellen niet een bottleneck.

Verder worden concrete doeleinden gezien in het versterken van de strafrechtelijke normen via opzichtige controles, en in de vermindering van het aantal kale sepotgevallen. Dit laatste verwijst naar sepots van gevallen waar soms om echte inhoudelijke beleidsredenen als decriminalisering, soms vanwege gebrek aan tijd niets aan gedaan wordt. Het percentage hiervan is de laatste twintig jaar nogal gestegen.

Dit terugbrengen van het aantal sepots zou wel aansluiten bij de teneur van enkele artikelen die handelen over sexuele geweldpleging. Hierin wordt gesproken van beleid dat in feite neerkomt op decriminalisering van sexuele delicten. Deze decriminalisering wordt in dit geval negatief gewaardeerd, zodat een tendens tot

strafrechtelijk intensiever optreden positief gewaardeerd zal worden.

Hoewel ik betwijfel of deze tendens toegejuicht moet worden, is er uit feministische kring een andere aanbeveling op het gebied van formele rechtshandhaving die ik wel van harte kan ondersteunen. Deze betreft een verregaande versnelling van de politieke en justitiële 'afhandeltijd'.<sup>34</sup> Situaties waarbij berechting van een geval van verkrachting pas twee jaar na de daad plaatsvindt moge dan extra schrijnend zijn, maar in wezen is deze aanbeveling van algemene aard, welke ook van andere kanten rechtvaardiging vindt.<sup>35</sup>

Zijn al deze suggesties te waarderen als bijdragen tot geaccepteerde doeleinden van het strafrechtelijk systeem?

'Normbevestiging' via verhogen van (subjectieve) pakkans en via het consequent strafrechtelijk reageren op delicten lijkt mij een nieuwe uitdrukking te zijn voor wat vaak 'generale preventie' wordt genoemd. De bestuurlijke preventie die vooral vorm moet krijgen via het driehoeksoverleg valt ook onder deze klassieke taak van strafrechtelijke handhaving. Het bijzondere hiervan is dat er in deze gevallen sprake is van systematische, aan de lokale situatie aangepaste, pogingen om misdrijven te voorkomen voordat die gepleegd zijn en met middelen die niet alleen strafrechtelijk van aard zijn.

Slachtofferopvang zou men met wat kwade wil als een voor de politie oneigenlijke reactie kunnen kenschetsen. Met evenveel recht kan men spreken over 'conflictregulering' als doel van het strafrechtelijk systeem. Van strafrechtelijke conflictregulering is sprake wanneer er strafrechtelijk op een delictueuse rimpeling in het sociale leven gereageerd wordt, zodat er conflicten opgelost

---

<sup>34</sup> Deze suggestie is bijvoorbeeld gedaan tijdens de Kijkduinconferentie, zie het verslag in Acker en Rawie.

<sup>35</sup> Zie bijv. de WRR-studie van Steenhuis 1988.

of voorkomen worden. Zo kan men bijv. door het opnemen van de dader in het strafrechtelijk systeem een temperende invloed uitoefenen op wraakgevoelens en de neiging tot eigen richting van slachtoffers en omstanders bij een delict.

Versnelling van berechting lijkt mij zeer aan te bevelen. Het is al vaak betoogd dat de snelheid van koppeling tussen gedrag en straf vanuit leertheoretisch oogpunt belangrijk is. Een versnelde afhandeling van een geval van (sexueel) geweld zal niet alleen gunstig werken in individueel preventief opzicht, ook generaal preventief zal dit positief doorwerken.

Meer ter wille van de volledigheid dan ter wille van aanbeveling wijs ik tot slot nog op de mogelijkheid om anders dan via verandering van inzichten en emoties in te grijpen op de fysieke en psychologische make-up van (potentiële) delinquenten. Ideeën hierover varieëren van castratie achteraf tot genetische manipulatie vooraf. In Nederland zijn in deze richting suggesties in theoretische-onderzoeksmatige zin gedaan o.a. door Buikhuizen; in het buitenland, Amerika, maakt dit soort 'alternatieve sancties' al deel uit van de praktijk.

Het 'verhogen van de geloofwaardigheid' waar SEC soms over rept lijkt mij geen doeleinde op zichzelf te zijn maar meer een randvoorwaarde waaronder het systeem opereert.<sup>36</sup> Het beschikken over voldoende cellen zodat men verdachten niet om redenen van plaatsgebrek hoeft weg te sturen, is een voorbeeld waarmee herstel van geloofwaardigheid beoogd wordt. Het bewaren van een minimum graad van geloofwaardigheid houdt echter niet in dat iedere normovertreder vervolgd, gestrafd of strenger gestrafd zou moeten worden, ook al zou een meerderheid van de bevolking dit graag zien.

Een laatste doeleinde --naast die van individuele en algemene preventie en conflictregulering-- van het strafrechtelijk systeem ligt in wat wel de signaalfunctie wordt genoemd. Op deze functie

---

<sup>36</sup> zie ook Ruimschotel (1984) 'fundamentele problemen n.a.v. sanctiedifferentiatie



wordt in het laatste hoofdstuk uitvoerig teruggekomen. In z'n algemeenheid gaat het bij de signaleringsfunctie om het verbeteren van kennisverwerving en -toepassing. Ik zal enige punten noemen die liggen op het gebied van agressie tegen personen.

#### 6.4.2. Verbetering van signaalfunctie

##### A. Registraties

Er valt over de verschillende statistieken nog het een en ander op te merken. Zonder nu te willen zeggen dat het hele gebied van de registraties een zootje is en dat pogingen om helderheid te verkrijgen minstens evenveel verwarring als verheldering hebben gebracht.

Terwille van eventuele verbeteringen zal ik mijn kritiekpunten nog even zo scherp mogelijk formuleren:

1. de vraagstellingen uit de ESM (Enquete Slachtoffers Misdrijven) sluiten onvoldoende aan bij de strafrechtelijke categorieën gehanteerd door de politie en het CBS; het is bij sommige vraagstellingen volstrekt niet duidelijk of er wel delicten worden gemeten en welke dit zijn.
2. het onderzoek dat de laatste jaren verricht is op het gebied van sexuele delicten (Ensink-Albach en Junger) lijkt er niet zozeer op gericht te zijn om de werkelijke omvang van het voorkomen van sexuele delicten te weten te komen als wel om iets anders te meten, 'ongewenste sexuele intimiteiten'. Dit is onderzoek dat impliciet een poging is tot verruiming van de strafbaarheidsstellingen of onderzoek dat zich niet beperkt tot strafrechtelijk relevant gedrag en daarmee eerder cultureel dan strafrechtelijk van belang is.
3. veel gehanteerde categorieën zijn vaak veel te heterogeen of worden veel te veel gedomineerd door een enkele subcategorie. Zo worden in de registratiestatistieken vernielingen bij agressieve misdrijven getrokken. En in de slachtofferstatistieken zagen we een categorie als 'betasten' waaronder zowel aanrakingen met de pink als met de penis vallen. Minder cru uitgedrukt kun je zeggen, dat betasten een te weinig gedifferentieerde, veel te vage, weinig op ernst of geweld toegespitste categorie is.

Een ander monstrum op dit gebied treffen we aan in uitspraken (gebaseerd op slachtofferstudies) als: "één op de drie Nederlanders heeft afgelopen jaar te maken gehad met één of meer vormen van criminaliteit". Als we vragen naar ervaringen van mensen dan lijkt me een dergelijke categorie --waar het antwoord op de vraag of er afgelopen jaar nog onverklaarbare schade aan de antenne van de auto is geweest samengenomen wordt met de vraag of men het afgelopen jaar nog in elkaar is geslagen-- niet op z'n plaats.

4. Het gemaakte onderscheid bij de slachtofferenquête tussen bedreigingen/aanvallen/sexuele handtastelijkheden binnenshuis en buitenshuis bij is op zich zinnig vanwege eventueel te nemen maatregelen van politieke of sociaal-ruimtelijke aard; om dezelfde reden zou de categorie binnenshuis gesplitst en gerapporteerd moeten worden in 'binnen het eigen huis' en 'binnen publieke ruimten' (als cafés en openbare gebouwen); de huidige samentrekking geeft weinig inzicht wat er aan de hand is en waar reacties moeten aangrijpen.
5. beroving op straat, dat voor onveiligheidsgevoelens van groot belang blijkt te zijn, is niet goed terug te vinden in de statistieken, noch die van slachtofferstudies, noch die van de officiële registraties.

Kortom, er is alle reden om de uitspraak van Kommer te herhalen: "Criminaliteitsindicatoren, verbeteringen gewenst, misbruik dient gestraft."<sup>37</sup>

#### **B. Eenzijdigheid van onderzoek en beleidssuggesties.**

Hoewel incidenten binnen de delictcategorie 'bedreigingen' en 'mishandelingen' in wijdverbreidheid beduidend vaker voorkomen en ook het beroep vanuit deze delicten op de justitie groter is, is de aandacht en onderzoeksinspanning van onderzoekers en beleidsmensen relatief sterk gericht op de sexuele delicten. Dit moge verklaarbaar en rechtvaardigbaar zijn vanuit ideologische motie-

---

<sup>37</sup> uit M.M.Kommer in DD 15(1986), afl.6.

ven, het is niet duidelijk hoe deze selectieve inspanning vanuit crimineel-politieke overwegingen gemotiveerd is. Eerder werd opgemerkt dat sommig onderzoek in deze richtingslecht aansloot bij strafrechtelijke registraties.

De bijna exclusieve aandacht die delicten met een mannelijke dader en een vrouwelijk slachtoffer krijgen, strookt m.i. niet met de ernst en omvang van het merendeel van de delicten bedreiging en mishandeling waarbij het slachtoffer een man is en met de ernst van allerlei andere misdrijven.

Hetzelfde geldt voor de in dit verband voorgestelde maatregelen. De absolute waarheid waarmee bepaalde maatregelen worden voorgesteld, bijvoorbeeld "alle initiatieven voor de oprichting van 'Blijf van m'n Lijf Huizen' dienen met voorrang boven andere beleidsprioriteiten gehonoreerd te worden", is in strijd met de veelheid aan door de overheid te steunen activiteiten. Nu hoeft men natuurlijk geen evenwichtigheid te verwachten van aanbevelingen van een actiegroep of een ideologische beweging, maar het is niet onwaarschijnlijk dat extreme analyses en eisen minder bijdragen aan de voorgestane belangen dan meer 'afgemeten' voorstellen.

Bovenstaande kritiekpunten zijn wellicht te negatief geformuleerd. Het hoort immers bij het maatschappelijke 'spel' dat belangengroepen 'overstate their case'. Soms moet dit ook wel, want de indolentie en functionele doofheid bij het wetenschappelijk en politiek establishment is natuurlijk groot. Een structurele manier om bij overheid en wetenschap wat meer openheid te krijgen, zal in het laatste hoofdstuk worden gepresenteerd.

#### DEEL IV. SLOTHOOFDSTUK

7. samenvatting en beleidsoverwegingen .....	211
1. samenvatting .....	211
1. het geheel en de delen .....	211
2. het nieuwe opportunisme: verschillende gewichten of verschillende afweging .....	214
2. kwaliteiten van rechtshandhaving .....	217
1. evenwicht: een vruchtbaar geïntegreerd perspectief .....	217
2. inzicht: verbetering van signaalfunctie .....	221
3. overzicht: alternatieven en keuzestrategie .....	228

## DEEL IV. SLOTHOOFDSTUK

### 7. SAMENVATTING EN BELEIDSOVERWEGINGEN

#### 7.1. Samenvatting

##### 7.1.1. Het geheel en de delen

Dit drieluik heeft een beleidsmatige achtergrond. Deze bestaat hierin, dat de Regering aan de WRR gevraagd heeft haar licht te laten schijnen over criminaliteitsontwikkelingen in Nederland, met name die betreffende veel voorkomende delicten. Bij de twee te behandelen vragen 'Hoe komt het?' en 'Wat er aan te doen?' zou de rol van de overheid centraal dienen te staan. Derhalve zou gekeken moeten worden naar de overheid als veroorzaker van criminaliteit. Waar we gewend zijn de overheid vooral te zien als de instantie die primair verantwoordelijk is voor vermindering van de criminaliteit is de overheid als criminogene factor een verrassend en origineel perspectief.

Zoals de term drieluik al aangeeft is op een aantal, uiteenlopende manieren geprobeerd greep te krijgen op de materie.

Deel I is een algemeen deel. Door middel van analyses en reconstructies van verklaringen en aanbevelingen in wetenschappelijke beleidsstukken wordt een beeld verkregen van het huidige officiële denken over criminele aangelegenheden.

De beleidsstudies van de laatste jaren, met name de rapporten van de Commissie Roethof (1984 en 1986) en het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985) zijn zowel uiting van maatschappelijke bezorgdheid als geven daar verdieping en richting aan.

Bij de analyse van deze stukken bleek dat er verschillende punten van kritiek mogelijk zijn, maar deze doen niet af aan de combinatie van concreetheid en nieuw elan die deze stukken aan de studie naar en het beleid inzake criminaliteit verleend hebben.

Met het maken van 'profielen' voor specifieke delicten hebben onderzoek en criminaliteitsbestrijding een mate van verfijning gekregen die men sindsdien standaard zou kunnen noemen. Op deze

'standaard-specifieke' benadering is hier voortgegaan door deze te combineren met een aantal systematische invalshoeken.

Deze gecombineerde benadering kan worden geïllustreerd aan de hand van een schema dat op basis van de hoofdstukken 2. en 3. werd opgesteld. In deze tabel is een aantal werkhypothese gespecificeerd ten aanzien van het relatief belang van verschillende factoren bij de onderscheiden delicten.

	A. overh. 1. regels 3. gedrag	B. mtschp. achter- grond	C. pers. achter- grond	D. soc. sit. inf.-funct. controle	E. fys. sit. gelegen- heid	A2. overheid form. handh. pakkans, straf
diefstal						
- eenvoudige diefstal						
- diefstal van rijwiel			X	X	X	X?
- diefstal uit auto's			X		X	X?
- winkeldiefstal		X		X	X	X?
- diefstal d.m.v. braak uit woonhuizen					X	X?
mishandeling (vechtpart.)				X	X	X?
verkrachting/aanranding			X		X	X?
vandalisme (vernietiging)		X		X	X	X?
doorrijden na ongeval						X?
rijden onder invloed		X	X	X		X?
andere WvW						
fraude (belasting, subsidies, sociale wetgeving)	X					X?

Het gaat er niet zozeer om of de inhoudelijke hypothesen van relevante factoren kloppen of niet. Het gaat er om dat met een dergelijke gespecificeerde benadering recht kan worden gedaan aan de verschillen tussen (groepen van) delicten en de meerdere oorzakelijke factoren. Deze heterogeniteit van fenomenen en de meer-voudige causale determinatie werden in hoofdstuk 1 en 3 geanticipeerd en in de specifieke delen ook feitelijk aangetroffen. Natuurlijk wordt het succes van een genuanceerde (op zijn minst per delict gespecificeerde) en geïntegreerde aanpak (rekening houdend

met allerlei factoren) niet door het maken van een kruistabel met kruisjes en rondjes gegarandeerd, maar in ieder geval wordt de mogelijkheid en wenselijkheid van een dergelijke benadering ermee aangegeven.

In deel II zijn twee systematische invalshoeken ter verklaring van criminele gedragingen onderzocht, te weten, de rol van situationele factoren en de rol die diverse aspecten van regelgeving op crimineel gedrag uitoefenen.

In beide gevallen hebben we argumenten en evidentie gevonden die erop wijzen dat deze factoren inderdaad een rol spelen, zij het dat deze rol minder groot en in ieder geval minder exclusief is dan de 'voorstanders' van deze benaderingen doen voorkomen. Een dergelijke vorm van 'overstatement' is in de wetenschap vrij normaal. Mits herkend en gerelativeerd vormt ze geen beletsel voor een evenwichtige benadering van complexe problemen zoals die zich in de sfeer van de criminele gedragingen voordoen.

De situationele benadering lijkt niet zozeer een verklaringsperspectief maar vooral een handelingsperspectief; door beïnvloeding van de gelegenheidsstructuur van de situatie kan men --preventief en reactief-- tegenwicht bieden voor factoren van niet-situationele aard die normoverschrijdend gedrag in de hand werken.

Een analyse van de hypothese van 'criminogene' regelgeving heeft in ieder geval een nuancering opgeleverd van de these in de zin dat verschillende betekenissen en implicaties zijn aangegeven. Een a priori inschatting van de veronderstelde uitstralingseffecten van relatief fraudegevoelige regelingen op meer klassieke delicten gaf weinig reden om te geloven dat hier grote effecten bestaan. Dit neemt niet weg dat het handhavingsaspect van regelgeving, en met name die van sturende regelgeving als belastingwetgeving en subsidies zowel op het wetgeversniveau als op politieel-justitieel niveau onvoldoende aandacht krijgt.

De deelstudie 'agressie tegen personen', hier gerapporteerd als het specifieke deel III, levert een rustig beeld op in de zin dat

hier geen sprake lijkt te zijn van sterk stijgende cijfers over de afgelopen decennia. Diefstal met geweld is hier een negatieve uitzondering. In tweeërlei zin is het beeld geenszins geruststellend. Geweld leidt in individuele gevallen tot zeer veel leed en in het algemeen is het een klasse van delicten die, bij slachtoffers en niet-slachtoffers gelijk, het sterkst tot gevoelens van onveiligheid leidt. Tevens is de studie een illustratie van de grote moeilijkheid zowel om preciese cijfers over ontwikkelingen in daders en slachtoffers op een rij te krijgen. Met dit verschijnsel dat het te verklaren fenomeen moeilijk precies in kaart gebracht kan worden, hangt de moeilijkheid samen waarmee men geconfronteerd wordt bij het op hun waarde schatten van de vele potentiële verklaringen.

#### 7.1.2. Het nieuwe opportunisme: verschillende gewichten of verschillende afweging

In de verschillende deelstudies hebben we geprobeerd objectief en precies te blijven om zo de verleiding tot makkelijke analyses en aanbevelingen te weerstaan. Het gevaar van een dergelijke kritische en genuanceerde aanpak is dat het zicht op de overall-situatie verloren lijkt te gaan.

Hoewel in deze studie maar een beperkt aantal perspectieven bekeken zijn, wil ik een overall ontwikkeling aanduiden.

In hoofdstuk 3 stelden we de 'accumulatiehypothese' en 'interdependentiehypothese' op. De eerste hield in dat verschillende criminogene factoren kunnen samenwerken (accumuleren) of elkaar kunnen opheffen (compenseren). De tweede luidde: "hoe minder de kwaliteit van de achtergrond--d.w.z. de rechtvaardigheid en acceptabiliteit van de regelgeving (A), de bevredigende maatschappelijke en persoonlijke achtergrond van de betrokken groep/ persoon (B), en de spontane morele discipline van de betrokken personen (C)--des te meer druk komt er op de situatie (D en E) en de formele handhaving (A2) om de norm te handhaven.

Er zijn verschillende feiten die, indien waar, aangeven dat het gewicht van de **rechtshandhaving** meer naar de situatie en de for-



mele handhaafkenmerken van pakkans, strafkans en strafernst is komen te liggen. Ik noem er enkele.

- Het overheidsgezag is duidelijk verminderd (klasse A).
- In het laatste hoofdstuk zijn we veel voorbeelden tegen gekomen van onbevredigende wetgeving (klasse A).
- De situatie van grote groepen als jongeren, werklozen, etnische minderheden en drugsverslaafden is duidelijk onbevredigend (klasse B).
- De sociale bindingen met verenigingen, scholen en kerkgenootschappen zijn minder geworden, terwijl de toeziende sociale controle in het gezinsleven, warenhuizen en buurten eveneens is afgenomen (factor C en D)

Om te voorkomen dat niet alle last van de handhaving op de afschrikkende werking van de situatie komt te liggen, met name op technopreventie (klasse E) en op de politie en de strafbedreiging (A2), zou een verhoogde morele zelfdiscipline (C) van de burgers nodig zijn. Er zijn echter in de loop van deze studie verschillende overwegingen naar voren gekomen die eerder op het tegendeel wijzen.

Zo werd in hoofdstuk 2. gesteld dat bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen als toenemende grootschaligheid en mobiliteit ertoe geleid hebben dat veel interacties tussen mensen, vooral in de steden, anoniemer of onpersoonlijker zijn geworden. En, zoals de zinsnede in het rapport Roethof zegt "in onpersoonlijke situaties pleegt men zich andere dingen te permitteren dan in persoonlijke". Het rapport Deregulering behandelt in hoofdstuk 5 rept over een toegenomen 'neiging tot calculerend gedrag'.

Al deze ontwikkelingen vormen samen de geest van de tijd. Onder invloed hiervan is wellicht een sterke vorm van egoïsme en instrumentalisme ontstaan.

Men kan dan spreken van een tendens tot ontpersoonlijking en daarmee tot ontmoralisering van het dagelijkse handelen. De belasting oplichten is niet slecht maar slim. Stoppen na betrokken te zijn bij een ongeluk kan je geld kosten. Inbreken, zakkenrollen, ruitje inslaan van een auto zijn wellicht niet gepermit-

teerd, maar wat heb je met die mensen te maken? Men kan deze ontwikkeling aanduiden als 'de nieuwe zakelijkheid' maar ik denk dat de term 'het nieuwe opportunisme' op zijn plaats is.

Het probleem is dat het moeilijk wordt om de balans in het voordeel van normconform gedrag te laten doorslaan wanneer morele oordelen of de belangen van andere mensen geen gewicht meer hebben, wanneer het enige dat gewogen wordt de verwachte winst is en de kans op een sanctie.

Deze historische gang van zaken is waarschijnlijk niet tot stand gekomen onder invloed van het gedrag van de overheid maar vindt hier wel voedsel.

Er spreekt bijvoorbeeld opportunisme uit het gedrag van de belastingdienst die prostitué's en hasj dealers aanslaat, terwijl het gedrag zelf verboden is. Dit lijkt weinig principieel en er spreekt een houding uit van 'grijpen wat je grijpen kunt'. De manier waarop tegenwoordig overheidsbeslissingen tot stand komen (ongemotiveerd of puur door geld/bezuiniging gemotiveerd, zonder inachtneming van rechtvaardigheidsvereisten of overgangsregelingen; Deetman is een sterk voorbeeld) is eveneens een goed, wederkerend voorbeeld waarop de overheid het in de maatschappij voorkomende egoïsme versterkt althans niet tegenspreekt.

Wellicht zetten de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland zich ook in de toekomst door. Dit zou betekenen dat crime fighters het criminele tij blijvend tegen zich zullen hebben. In dat geval zou ons de criminele schaduwzijde van de American dream te wachten staan. We weten het niet. Het vak van internationaal vergelijkende studies is echter nog te weinig ontwikkeld dat we hier doorslaggevende redenen kunnen vinden om deze verwachting te schragen. Maar we beschikken ook niet over de kennis om de verwachting van een gedurig stijgende criminaliteit tegen te spreken.

In criminele aangelegenheden komt kennis meestal na de feiten. En de criminele statistieken van de laatste twee jaren (1986 en

1987) laten voor veel delictcategorieën een gelijkblijven of een lichte daling zien. Het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit en de daarbij behorende maatregelen en experimenten zijn dus net op tijd gekomen om een causale rol te claimen.

Belangrijker dan individuele en incidentele claims over de mogelijke effectiviteit van maatregelen is een systeem waarin continue stimulansen en mogelijkheden besloten zijn om verbeteringen te suggereren en maatregelen te evalueren. Iets conservatiever geformuleerd kan men zeggen dat het systeem van rechtshandhaving voortdurend bepaalde kwaliteiten moet vertonen.

Zonder te pretenderen alle kwaliteiten op een rij te kunnen zetten, wil ik in dit laatste hoofdstuk drie kwaliteiten iets nader bepalen onder de ietwat retorische noemers van evenwicht, inzicht en overzicht. **Evenwichtigheid** is geboden bij een visie op criminaliteit welke noch defensief noch vergoelijkend is; **inzicht** in voor- en achtergrond van criminaliteit en in eigen handelen is een vanzelfsprekend vereiste voor iedere organisatie die enigszins rationeel haar doeleinden en effectiviteit wil kunnen bepalen. **Overzicht** van de alternatieven voor eigen overheidshandelen en van keuzestrategieën helpt aanzienlijk om optimaal beleid te voeren.

In dit rijtje hoort ongetwijfeld ook de kwaliteit van de primaire handavingsorganisaties te staan, dus de politie, het OM, justitie, de ministeries en de wetgevende macht. Op dit belangrijke kwaliteitsaspect zal ik niet ingaan.<sup>1</sup>

## 7.2. Kwaliteiten van rechtshandhaving

### 7.2.1. Evenwicht: een vruchtbaar geïntegreerd perspectief

Er zijn principieel verschillende manieren om criminaliteit te bezien. In een eerste optiek is de hoogte van de criminaliteit een index voor de kwaliteit van de samenleving. Hoe meer criminaliteit, hoe slechter een samenleving ervoor staat. Een soortge-

---

<sup>1</sup> Zie wat betreft OM bijv. de WRR-studie van Steenhuis (1988).

lijke interpretatie ligt in het idee om het aantal zelfmoorden als maat voor een samenleving te nemen.<sup>2</sup>

In een andere optiek is criminaliteit een verschijnsel, dat meer op zichzelf staat; criminaliteit is dan iets dat bepaalde individuen of bevolkingsgroepen vooral doen. Het gaat dan vooral om een gebrek aan kwaliteit van geïsoleerde mensen of groepen. De implicatie hiervan is dat criminaliteit een incidenteel verschijnsel is dat men als maatschappij te veel z'n gang heeft laten gaan, te weinig tegenwicht heeft gegeven.

De eerste optiek van criminaliteit als algemene negatieve indicator correspondeert vooral met de 'strain' theorie waarbij mensen tot criminaliteit komen door honger, armoede of werkloosheid. De tweede optiek (waarbij criminaliteit als een specifieke negatieve indicator opgevat wordt) correspondeert voorzover de nadruk ligt op bepaalde groepen, met de 'leertheorie' of de theorie van de culturele overdracht. Voorzover de nadruk ligt op een veronachtzaamd verschijnsel correspondeert de tweede optiek met de situationele en politieke aspecten van de gelegenheidstheorie.<sup>3</sup>)

Een derde alternatieve optiek die in de criminele analyses doorklinkt is die waarbij criminaliteit de prijs is die een samenleving betaalt voor zaken die ze nastreeft als vergrote welvaart, nadruk op materiële zaken en mobiliteit. Strikt genomen betekent dit dat hoe hoger de criminaliteit is, hoe beter het zou gaan met een samenleving. Criminaliteit zou dan een algemene positieve indicator zijn.

De toedeling van oorzaak, schuld en boete ligt in elk van de drie optieken anders. In de eerste zienswijze (criminaliteit als indicator van algemeen maatschappelijk falen) is er sprake van een

---

<sup>2</sup> Zie bijv. E. Fromm 'the sane society'.

<sup>3</sup> De theorie van de sociale controle of liever sociale binding ligt tussen de twee in.

oorzaak die collectief is en een schuld --d.w.z. een normatief tekort schieten-- die eveneens collectief is, ook al manifesteert het tekortschieten zich in individuele gevallen.

In het tweede perspectief ligt de oorzaak in individuele gevallen. De schuld varieert van individueel --daar waar de ouders of de groep het verkeerde overgedragen hebben-- tot collectief-- waar de overheid en de medeburgers te weinig toezicht hebben uitgeoefend.

In het derde perspectief (criminaliteit als indicator voor vooruitgang) is er wel sprake van een collectieve oorzaak maar niet echt van schuld, noch individueel noch collectief.

Het dominante perspectief zal van tijd tot tijd van plaats tot plaats verschillen. Het eerste en derde perspectief leiden in het algemeen tot een zeker criminaliteitsrelativisme. Het optreden van de overheid zal hier terughoudend moeten zijn. Vooral in de zestiger en zeventiger jaren was dit de overheersende visie.

Het tweede perspectief -criminaliteit als specifieke negatieve indicator- impliceert een aanzienlijk defensiever en aggressiever optreden van de overheid. Een dergelijke trend van de strafrechtelijke handhaving is wel gesignaleerd als kenmerk van de jaren tachtig.

In de schets van voorgestelde maatregelen kunnen we ook meer concreet zien dat de ontwikkeling tot dejuridisering en non-response die in de zeventiger jaren het strafrechtelijk optreden kenmerkte, nu plaats heeft gemaakt voor een sterke neiging tot response. Het gevaar van dit soort totaalvisies en overall veranderingen is dat er steeds sprake is van een verregaande zwaai van de ene naar de andere kant die nuancering mist.

Zoals we al bij de voorgestelde maatregelen in SEC kunnen zien gaat het vaak om zaken als het terugbrengen van het aantal kale sepots, welke een algemene actie inhouden; er wordt weinig gedifferentieerd naar soort delict of kenmerken van doelpopulatie.

Een dergelijke neiging tot algemeenheden zagen we ook bij de analyse; er wordt gesproken over 'de' stijging van 'de' criminaliteit, welke te wijten is aan daling van 'de' sociale controle. Niet dat men op ieder gebied ongenueanceerd is. In het Interimrapport Roethof (blz. 37) komt bijv. een conceptueel verfijnd schema van verschillende vormen van sociale controle voor. Mijn punt is dat deze mogelijkheden tot verfijnde analyse niet op alle niveaus wordt doorgezet, descriptief, explanatief en prescriptief.

Om nog twee voorbeelden te noemen. Aandacht voor de fysieke situatie als determinerende factor en voor het slachtoffer als primair belanghebbende in het strafrecht is uitstekend, maar er is iets mis met het gemak waarmee de fysieke verklaring wordt geaccepteerd en de gretigheid waarmee het slachtoffer en zijn of haar gevoelens, in het onderzoek en het beleid betrokken worden. Hier zijn mijns inziens tekenen van **simplisme** en **escapisme**; simplisme omdat men de zaken simpeler voorstelt dan ze zijn en escapisme omdat men het zoekt in zaken waar het licht op valt en waar snel wat aan gedaan kan worden.

Voor een deel schuilt hier de verklaring voor te vergaande en onverantwoord gegeneraliseerde acties. Het is een cybernetisch cliché voorbeeld dat men met slecht zicht al fietsend extremer van links naar rechts en weer van rechts naar links gaat dan met een voortdurende en genuanceerde feedback over de richting die men opgaat en over de effecten die men met eigen handelen sorteert. Om een andere beeldspraak te hanteren; wie slecht ziet zoekt het verlorene onder een lantaarnpaal.

Voor een deel zijn deze hier bekritiseerde tendensen te zien als het gevolg van een onvoldoende implementeren van een verwaarloosde functie van het strafrechtelijk apparaat, de **signaalfunctie**, die het strafrechtelijk systeem voor zichzelf en t.o.v. de samenleving heeft. Min of meer komt de signaalfunctie neer op het kennis vergaren van gebeurtenissen die op het eigen terrein liggen (inclusief die van het eigen handelen) en het interpreteren hiervan. Dit laatste kan inhouden dat men gebeurtenissen ('signa-

len') die bij het strafrechtelijk systeem 'binnenkomen' het best kan doorgeven aan andere instituties omdat de oorzaken op andere terreinen liggen dan wel tegenmaatregelen meer adequaat op een ander gebied kunnen worden genomen. Verwijzing van een probleem naar sociale zaken of een psychiater is zodoende een eigenlijke reactie, zij het een reactie waarbij de betrokkene uit het eigen systeem verdwijnt.

Als men wil, kan hier een bepaalde visie in gezien worden. Het gaat dan om een benadering die criminaliteit vooral als indicator ziet, niet alleen voor de samenleving als geheel maar als specifieke indicator, die aangeeft dat op bepaalde gebieden mensen of primaire belangen verwaarloosd worden/zijn. Hierop kunnen dan specifieke analyses en aanbevelingen volgen die niet bij voorbaat vanuit één(eenzijdige) theorie voortkomen.

Deze optiek, die ik als veelbelovend zie, is opener en neutraler dan de andere drie, maar niet kleurlozer. Criminaliteitsuitingen worden ernstig genomen. De kernidee is dat er ergens iets mis is, maar niet noodzakelijkerwijs op de plaats en bij de personen waar de criminele gedragingen gesteld zijn.

Consequentie is dat de mogelijkheid tot nuancering en kennisverzameling en -verwerking wordt vastgehouden en verbeterd. Vandaar dat ik in een volgende paragraaf nog enige kritische kanttekeningen maak bij dit aspect van rechtshandhaving, wat in deze optiek eigenlijk een aspect van beleidsvoering wordt.

Waar mogelijk zal ik suggesties en aanbevelingen doen.

### 7.2.2. Inzicht: verbetering van signaalfunctie

De bovenstaande voorbeelden van de slecht ziende fietser en de zoeker onder de lantaarnpaal mogen gechargeerd zijn, het moet mij toch van het hart dat ik niet zeer onder de indruk ben van de accumulatie van kennis op criminologisch gebied en van de toepassing van die kennis in de verschillende beleidsnota's.

Internationaal bezien zal Nederland geen gek figuur slaan; Nederland bezit in het CBS en het WODC twee geïnstitutionaliseerde vormen van criminaliteitsonderzoek, de één vooral descriptief-

empirisch en de laatste meer gericht op causaal en theoretisch onderzoek met een beleidsgerichte probleemstelling. Hiernaast wordt er op grote schaal criminologisch getint onderzoek door verschillende Ministeries gesubsidieerd en vindt er op universiteiten en criminologisch instituten allerlei onderzoek en theorievorming plaats.

Desondanks ben ik bij het schrijven van de voorafgaande hoofdstukken op het punt van de 'signaalfunctie' op diverse tekortkomingen en mogelijkheden tot verbetering gestuit. De voornaamste kritiekpunten en suggesties op het gebied van criminaliteitsregistratie en -onderzoek zal ik hieronder puntsgewijs noemen. Voor een deel zijn de suggesties erop gericht dat criminaliteitsbeleid, bijv. via het driehoeksoverleg, beter kan functioneren of ze moeten bevorderen dat men zich als buiten of binnenstaander beter en sneller een beeld kan vormen van ontwikkelingen en achtergronden op dit gebied.

Registraties:

**A. Toegankelijkheid en interpreteerbaarheid van nationale gegevens.**

Ondanks de aanzienlijke inspanningen van het CBS en het WODC blijft het moeilijk om op korte termijn en zonder zelf veel spit- en rekenwerk te hoeven verrichten de belangrijkste gegevens op het gebied van criminaliteit op een inzichtelijke rij te krijgen. Het boekhoudkundig bijhouden van de cijfers zoals het CBS doet is onvoldoende evenals het verzamelen van al de relevante literatuur in de wereld, zoals het WODC met haar bibliotheekinspanningen doet.

Het 'ontsluiten' van een gebied omvat onder andere op inhoudelijke en theoretische gronden samentrekken en scheiden van data en het vergelijkbaar maken van verschillende bronnen van data. Er heerst echter op dit gebied grote terughoudendheid, zoals geïllustreerd kan worden met een citaat uit een van de meer diepgaande artikelen in het Maandstatistiek rechtsbescherming en veiligheid (sept. 1987):



"Op zich zou het interessant zijn om de cijfers uit de verschillende fasen van het strafrechtelijk traject onderling te vergelijken. Het gaat echter om drie verschillende statistieken die qua wijze van vraagstelling en wijze van verzameling en verwerking van de gegevens te veel uiteenlopen. Dit feit maakt een rechtstreekse vergelijking niet verantwoord."

Als degenen die met deze statistieken opstaan en naar bed gaan dit soort vergelijkingen al nauwelijks aankunnen, wie kan het dan wel? Het komt mij voor dat expertise zich meer in verstandige durf dan in wijze voorzichtigheid moet uiten.

Tevens zou ik willen suggereren om de invoering van computers voor de bedrijfsvoering welke momenteel bij de politie plaatsvinden tevens te gebruiken als een impuls tot het 'localiseren' van criminaliteitsregistraties en bestrijding. De huidige kenmerken die door de politie verzameld en door het CBS geregistreerd worden zijn nogal statistisch van aard. Het opnemen van kenmerken van tijd en plaats bij het registreren van delicten zou bijvoorbeeld een gefundeerde basis kunnen geven aan planologische maatregelen of gericht surveilleren. Ook valt opname te overwegen van andere persoonskenmerken dan de trits "naam, adres en woonplaats". Voorzichtigheid is natuurlijk geboden; net zomin er behoefte is aan een nationale Big Brother, is er behoefte aan locale Small Brothers.

Het nut van locale registraties kan zich met name in het driehoeksoverleg tussen politie, Officier van Justitie en burgemeester bewijzen. Hier wordt ook bekeken worden welke combinaties van juridische en niet-juridische maatregelen geboden zijn bij het oplossen van locale problematiek. De beschikbaarheid van informatie voor de verschillende partijen in deze driehoek en hun (aanvullende) informatiebehoefte zou wat systematischer bekeken moeten worden.<sup>4</sup>

De nadruk op de signaalfunctie van het strafrechtelijk systeem kan ertoe bijdragen dat het driehoeksoverleg meer dan vooral een

---

<sup>4</sup> Vergelijk ook het rapport 'Politiebeleid volgens plan?' (1987).

coördinerend uitvoeringoverleg wordt; er komt dan meer nadruk op de probleem- en kennisinvoer en op het 'doorgeefkarakter' van kennis en beleidssuggesties aan andere partijen die er met de hun toegemeten middelen en taken wellicht zinniger dingen mee kunnen doen.

Het WODC zou kunnen overwegen wat systematischer door te gaan op het pad van profielschetsen. Via gestandaardiseerde overzichten als die uit hoofdstuk II zou men lacunes kunnen opsporen en de gegevens up to date kunnen maken.

Het is verder van belang dat de beschikbaarheid van gegevens veel sneller en systematischer beschikbaar komt dan nu. Eigenlijk is het onacceptabel dat de laatste criminaliteitscijfers in 1988 slaan op het jaar 1986. Door middel van een vergelijkend onderzoek naar de kennisorganisatie van bijv. grote gedecentraliseerde bedrijven als Unilever of A.H. zouden hiervoor suggesties gedaan kunnen worden.

#### B. Onderzoek.

Onderzoek is mooi, maar goed, accumularend onderzoek is mooier. Hoewel er in Nederland zoveel statistieken worden bijgehouden en onderzoek wordt gedaan dat het een 'scholar's paradise' is, heb ik weinig creatieve of kritische (secundaire) analyses van bestaand materiaal gezien. Ook heb ik weinig pogingen gezien om een gevarieerde hoeveelheid data met een gevarieerd stel theoretische verklaringsperspectieven te lijf te gaan. Het is of we mogen kiezen uit puur descriptieve, empirische studies, verklaringsstudies zonder veel empirische materiaal of eenzijdig theoretische studies met sterk geselecteerd empirisch materiaal.

Nu zijn dit soort klachten vanaf de zijlijn bij veel intellectuele ondernemingen te maken, of we nu met de verstandige praktijk of de zuivere wetenschap te maken hebben. Dit lijkt mij echter geen reden ze niet ook te maken bij een terrein waar nog meer dan elders voor een suboptimaal beleid een hoge prijs betaald moet worden aan menselijke en financiële belangen.

Een van de manieren waarop in deze opzichten verbeteringen kunnen

worden nagestreefd is wellicht door een verbetering van de betrekkingen met de universiteiten en andere onderzoeksinstituten. Een concreet voorbeeld van een grote onderlinge afstand is in het voorafgaand gesignaleerd bij de (magere) reactie van universiteiten op het Interimrapport Kleine Criminaliteit en de nota Samenleving en Criminaliteit. Nu zou dit een incident kunnen zijn, maar ik geloof het niet.<sup>5</sup>

Kortom, stimulering van een creatieve wissel- en samenwerking tussen universiteiten, onderzoeksinstituten, CBS en WODC lijkt mij nuttig en nodig.

Eén vorm van onderzoek dat speciaal wenselijk is, zal ik apart noemen, te weten internationaal onderzoek.

### C. Internationaal vergelijkend onderzoek.

Het is waarschijnlijk dat de in de politiek en op de ministeries betoonde zorgen over de stijging van de criminaliteit een dubbele bodem heeft gehad in de stijging ten opzichte van vroeger en een relatief snellere stijging ten opzichte van vergelijkbare landen. Voorzover dit inderdaad zo is, heeft men deze zorgen slecht gedocumenteerd. Zowel qua descriptieve als causale analyse zijn de vergelijkingen uiterst beperkt geweest.<sup>6</sup>

Men heeft dan ook noch in de analysefase noch in de fase van aanbevelingen kunnen profiteren van vergelijkingen met het buitenland. Deze relatieve verwaarlozing is een vergeeflijke zaak als men op korte termijn onderzoek moet doen en maatregelen moet nemen, maar op een wat langere termijn zou meer gedaan moeten worden aan structurele verbetering van de vergelijkbaarheid van onderzoek/maatregelen in verschillende landen.

---

<sup>5</sup> Volgens de laatste voortgangsnota van SEC uit 1987 zou er met alle Nederlandse universiteiten een vorm van samenwerking zijn. Het lijkt mij een goed idee hier ruchtbaarheid en zichtbaarheid aan te geven.

<sup>6</sup> Een korte notitie bij een vergelijking met buitenlandse cijfers is weergegeven in bijlage 7 'Nederland International'

Dergelijk onderzoek zou eveneens ten goede komen aan de interpretatie van buitenlands onderzoek; hoe relevant is onderzoek onder de politie van Chicago; is de fysieke omgeving gevormd door een flat in Parijs te vergelijken met een flat in de Bijlmer; zal een verbetering van de aankleding van gevangenissen in België eenzelfde resultaat hebben in Haarlem.

#### D. Modieusheid van onderzoek en beleid.

Ten aanzien van agressie tegen personen konden we een aantal eenzijdigheden signaleren, die geïnspireerd leken door ideologie of modieusiteit.

Echter ook meer algemeen binnen het ministeriële beleid en binnen de strafrechtelijke organen lijkt men een houding van objectiviteit, die recht moet doen aan kennisaccumulatie en evenwichtige aandacht voor alle delicten, bij gelegenheid te laten varen. Zo zijn er in verschillende nota's (hierboven de nota SEC, het Interimrapport Kleine Criminaliteit, met name de verslaggeving van het meningsonderzoek onder de bevolking; jaarverslag van het OM over 1986) voorbeelden van suggestieve presentaties waarbij het meer lijkt te gaan om het zo dramatisch mogelijk voorstellen van de gang van zaken dan om een beeld te schetsen dat zo inzichtelijk mogelijk is. Zoals eerder gezegd, is de gretigheid waarmee is ingegaan op het verklaringsperspectief van de fysieke situatie of de sociale controle niet alleen op intellectuele gronden verdedigbaar.

Wellicht dat wat overtrokken voorstellingen van zaken op korte termijn winst opleveren in termen van aandacht en toedeling van geld bij schaarse middelen. Ik ben echter bang dat op lange termijn schade wordt gedaan aan een groeiend eigen inzicht in de achtergronden van de criminele problematiek. Ook wordt zo de toegekende betrouwbaarheid van stukken van officiële zijde afbreuk gedaan.

Ik weet niet goed hoe ver men in deze gaat en in hoeverre het vertrouwen al gezakt is. Zelf ben ik echter al zover dat ik de uitspraken over toegenomen zus of verklaring dat het zo komt niet

meer gewoon op face value kan geloven. Zo lijken mij de toenemende beweringen over toegenomen georganiseerde misdaad meer op het verwisselen van onderwerp dat tot verontrusting aanleiding moet geven dan op een registratie van een reële verandering in de buitenwereld.

De bijbehorende aanbeveling ligt voor de hand. Men make in beleidsstukken een duidelijk conceptueel en tekstueel onderscheid tussen enerzijds beleidsprioriteiten en -argumenten en anderzijds onderzoek(sgegevens).

#### Tot slot

Programmatisch samengevat komen mijn aanbevelingen voor het strafrechtelijk systeem als open, deficietregistrerend systeem, neer op het aannemen van een strategie van flexibele diagnose en flexibele respons. De bovengegeven toelichtingen geven aan wat hiermee bedoeld is; het betekent soms een 'criminaliseren' van gedrag met aandacht voor pakkans, soms een decriminaliseren met aandacht voor alternatieve benaderingen, soms een individualiseren van criminele feiten met focussen op de daders, soms het contextualiseren of structuraliseren van criminele gedragingen door te verwijzen naar faciliterende wetgeving, uitlokkende situaties of maatschappelijke ongerechtigheden.

Het benadrukte doel wordt dus nooit alleen en over de hele linie beperkt tot één van de na te streven doeleinden als algemene preventie. Afhankelijk van de normsfeer, de fase van het strafrechtelijk ingrijpen, de betrokken instantie, en de specifieke kennis over daad, dader en achtergronden kan de nadruk op de verschillende doeleinden een andere zijn.

Volgens mij staat de wenselijkheid van een wat minder passief en algemeen reagerend en wat genuanceerder en actiever analyserend

strafrechtelijk systeem buiten kijf.<sup>7</sup>

Mogelijk is dit allemaal iets te genuanceerd, maar ik zie niet in waarom een Ministerie van Justitie met een omvang van x-duizend mensen en y-miljoen gulden --we zien even af van de betrokkenheid van het nog grotere Ministerie van Binnenlandse Zaken-- minder inzicht heeft in de 'markt' van de verschillende criminele handelingen dan 's lands grootste kruidenier heeft in de markt van zijn produkten.

Niet alleen doelmatigheid vraagt om het beter hanteren van de kenniscomponent in het strafrechtelijk systeem, ook rechtvaardigheid vraagt om genuanceerde kennis welke --blind, zoals het beeld wil-- moet worden gewogen. Een kennis- en actiebeleid aangeduid met 'flexibele diagnose en flexibele respons' helpt om de signaalfunctie van het strafrechtelijksysteem in herinnering te brengen, en om er inhoud aan te geven. Hiermee is tevens een programma of strategie aangeduid welke voldoende open en vaag is dat niemand het ermee oneens hoeft te zijn.

### 7.2.3. Overzicht: alternatieven en keuzestrategie

Het doen van suggesties voor het voeren van een effectief beleid is een hachelijke zaak. Ook al is men geen absolute buitenstaander, weet men niet goed wat de overheid allemaal al doet, wat de effecten zijn van wat zij doet, welke alternatieven er überhaupt bestaan en welke suggesties er allemaal al gedaan zijn. Dit geldt niet alleen voor het doen van aanbevelingen aan de overheid maar ook voor het maken van keuzen door de overheid zelf.

Over onzekere en onvolledige kennis hebben we het genoegzaam

---

<sup>7</sup> Zie bijv. 'Grondslagen voor een doeltheoretische opbouw van het strafrechtelijk handhavingsapparaat' (Ruimschotel, 1972) voor een bespreking van doeleinden en een primaire allocatie van verschillende doeleinden aan verschillende instanties. Het hanteren van doeleinden en een optimaliserend beleid doet een zeer groot beroep op de beschikbaarheid van kennis welke niet altijd aanwezig is.

Zie het rapport 'Met gelijke maat gemeten' (1986, p.130) voor een model waarin het accent bij rechtshandhaving niet alleen op de afhankelijke variabele (criminaliteit) gelegd wordt, maar ook op buitenwereldfactoren en interne verwerkingsprocessen.

gehad. In dit opzicht zijn in de vorige paragraaf een aantal suggesties gedaan.

Net als bij het doen van onderzoek is het goed de zaken op een rij te krijgen:

1. In principe zou het nodig zijn om een overzicht te hebben van de enorme hoeveelheid en verscheidenheid aan activiteiten van de overheid.
2. Op deze gebieden zou dan moeten worden aangegeven op welke wijze de overheid welke vormen van criminaliteit bestrijdt, veroorzaakt of vergemakkelijkt.
3. Daarna moet een inschatting worden gegeven van de effectiviteit van de feitelijke invloeden, d.w.z. de grootte van de effecten en de kosten.
4. En tenslotte moet de vraag beantwoord worden op welke gebieden niet benutte mogelijkheden liggen.

En dan hebben we het bij deze vier voorwaarden alleen nog maar over de voorinformatie die nodig is om verantwoord aanbevelingen te kunnen doen.

Om een idee te geven van de enorme omvang van deze exercitie, heb ik een mogelijk werkschema opgesteld dat bij een dergelijke inventarisatie dienst kan doen. Hierbij is voor het gemak aangenomen dat overheidsinspanningen zich laten onderscheiden in wetgeving, beleid en gedrag en wel op nationaal en lokaal niveau. Als relevante gebieden waarop overheidsoptreden betrekking kan hebben, zijn de zes klassen genomen van potentieel criminogene factoren. Het resultaat is dus een open 6x6 tabel, waarin men zowel de feiten kan aangeven als de mogelijkheden. En daarna moeten zowel van de feiten als de mogelijkheden de kosten en baten ten aanzien van criminaliteitsontwikkelingen worden aangegeven, en wel voor alle te onderscheiden delictsoorten afzonderlijk. (Stel dat dit er een stuk of tien zijn.) Men vergeve mij dat ik de tabel niet invul, anders dan met een enkel steekwoord.

Tabel 7.2 Werkschema voor het inventariseren van overheidsinspanningen voor de verschillende niveaus van overheidsoptreden, uitgesplitst voor verschillende relevante gebieden						
	A. overh. 1. regels- 3. gedrag	B. mtschp. achter- grond	C. pers. achter- grond	D. soc. sit. inf.-funct. controle	E. fys. sit. gelegen- heid	A2. overheid form. handh. pakkans, straf
wetgeving	- nationaal - lokaal		opiumwet			schoolwet
beleid	- nationaal - lokaal					aanwijzingen voor schoolinspectie  regelmatige controles
gedrag	- nationaal - lokaal		voorbeeldgedrag van ministers t.a.v. leraren			

Wie meegerekend heeft, begrijpt dat een goed geïnformeerde ratio-  
nele keuze voor het doen van aanbevelingen of het voeren van  
beleid zo'n twintig van dit soort 6x6 kruistabellen met zich  
meebrengt - ingevuld!

Het zal duidelijk zijn dat iedere beslissing in deze complexiteit  
een meer of minder grote mate van willekeur in zich bergt.<sup>9</sup> In  
dit licht bezien zijn de gesignaleerde tendensen tot versimpeling  
en escapisme niet meer dan logisch.

Behalve het geven van argumenten dat het moeilijk is, zou het  
prettig zijn wanneer er ook suggesties gedaan worden hoe het  
makkelijker kan. Gelukkig zijn in de voorafgaande delen enkele  
mechanismen naar voren gebracht die helpen een selectie te maken  
uit de vele mogelijkheden. Deze bestaan uit een ruwe schets van  
twee procedureheuristieken en één keuzeheuristiek.

<sup>9</sup> Zo is er bijvoorbeeld voor verbeteringen bij het politieapparaat een lijst  
met 100 suggesties ; rapport Verbetering Bedrijfsvoering Politie, Ministerie van  
Binnenlandse Zaken, Universiteit Twente, (1987).



### 1. Anticiperen (vooraf)

De eerste procedurele suggestie concentreert op nieuwe maatregelen, met name de introductie van nieuwe wetgeving.

Het spreekt vanzelf dat men bij wet- en regelgeving vast rekening kan houden met te verwachten effecten. Daarbij kan men bij ontwerp of uitvoering rekening houden met bekende fenomenen. Zo zijn heffingen vooraf met verrekening achteraf doorgaans minder fraudegevoelig dan zowel inning en verrekening achteraf. Omdat lang niet alle effecten bekend zijn, is het aan te bevelen bij belangrijke wetsontwerpen empirische pilotstudies te doen. Ik denk hierbij aan min of meer standaard-procedures met marktonderzoekachtige pilotstudies bij zowel potentiële delinquenten --dit zijn in principe alle verkeersdeelnemers, consumenten en gebruikers-- als bij intermediairen als advocaten, belastingconsulenten, rechters etc.

Via dit soort 'anticiperend onderzoek' moet een redelijke inschatting te maken zijn van de handhavingsproblemen die met de introductie en uitvoering van regelgeving verbonden zijn. Als zodanig vormt dit voorstel een goede aanvulling op de aanbevelingen van de Commissie Geelhoed die meer wetstechnisch van aard zijn. Een dergelijk vooronderzoek zou zelfs noodzakelijk zijn als aanvulling op het eerder gedane voorstel om de handhavingskosten door de betreffende ministeries te laten dragen. Dit brengt immers ook een kwantitatieve inschatting met zich mee van de criminale effecten van regelgeving.

### 2. Adequaat reageren (achteraf)

In zekere zin is mijn tweede suggestie het tegenovergestelde van de eerste. In veel gevallen is er namelijk geen algemene kennis om te voorspellen welke maatregelen welk crimineel effect hebben. Het hanteren van checklisten is dan ten enenmale onmogelijk. Zelfs ad hoc voorspellingen, hoe zorgvuldig ook tot stand gekomen, hoeven geenszins met de latere realiteit te corresponderen. Vandaar mijn suggestie om op maatschappelijk gebied o.a. via het handhavingsapparaat de vinger zeer goed aan de pols te houden. De adequaatheid en inadequaatheid van veel beleid kan immers eigenlijk pas goed achteraf worden vastgesteld. Dit geldt voor de

handhavingsproblemen net zo goed als voor de overall effectiviteit van de regeling.

Mijn aanbeveling is dan om alleen daar als overheid handelend op te treden waar criminaliteitsproblemen zijn gebleken. Eerder werden deze beleidsaanbevelingen omschreven als het dempen van alleen die putten waar kalveren in verdronken zijn. Hier moet aan toegevoegd worden "als het inderdaad aan de put ligt". In verband met de noodzaak van goede causale attributies is het dan ook wezenlijk dat de informatie- en analyse-voorzieningen rondom het signaleren van misdrijven van hoog niveau is.

In het voorafgaande is op vele plaatsen het belang van informatie benadrukt, zowel in concreto t.a.v. (politie-) registraties en onderzoek als in abstracto i.v.m. de signaleringsfunctie van het handhavingssysteem (doctrine van flexibele diagnose en response), alsook organisatorisch (het driehoeksoverleg).

De bovenbedoelde maatregelen zijn bedoeld als standaard structurele maatregelen. Op den duur zouden ze effectiviteitsverhogend en kostenbesparend moeten werken. Het zou goed zijn om die verhoogde effectiviteit en die kostenbesparing ook zichtbaar te maken.

Het spreekt vanzelf dat het registreren van handhavingseffecten bij regelgeving en andere beleid meegenomen kan worden bij evaluatie-studies, wier systematische of incidentele toepassing so wie so wenselijk is.

Behalve deze twee procedure voorstellen hebben we in het voorafgaande ook een heuristisch aangegeven die kan fungeren bij het selecteren uit een veelheid van mogelijke overheidsmaatregelen.

### 3. De dubbel-doel doctrine;

In het hoofdstuk over de criminogene werking van fysiek-situatieve factoren (hoofdstuk 4) werd het raadzaam gevonden om alleen die maatregelen te nemen welke behalve een mogelijke invloed op de criminaliteitsomvang (welke invloed in dit geval onzeker en

marginaal heette te zijn) tevens een bijdrage leverden tot andere overheidsdoeleinden. Vandaar de benaming: dubbel-doel doctrine. Deze heuristiek is te generaliseren naar beleid ten aanzien van alle mogelijke determinanten van criminaliteit.

De consequenties van deze keuzeregels staan soms in het verlengde van en soms dwars op criminaliteitsbeleid zoals dat nu gevoerd wordt via de zogenaamde bestuurlijke preventie van criminaliteit. Als het verwaarlozen van vuilnisophaal er mogelijk toe leidt dat de zo ontstane sfeer van onzorgvuldigheid vandalisme in de hand werkt, dan is het een (dubbel)goede zaak om de vuilnisophaal te verbeteren en daarmee de criminaliteitssituatie te verbeteren. Als men echter het vermoeden heeft dat het niet aaneensluiten van lesuren wel eens een negatief effect zou kunnen hebben op winkeldiefstal in winkels in de buurt van de school, dan leidt dit potentieel verband niet tot maatregelen in het geval niet-aaneensluitende lesuren op zichzelf niet slecht is. Men kan zich dus beperken of concentreren op maatregelen die tevens/in de eerste plaats een primair belang bevorderen; goede scholen, goede wetgeving, voldoende werkgelegenheid, adequate gebouwen en sociale omgeving e.d..

En eigenlijk is dit toch ook altijd het ideaal geweest van de verlichte criminaliteitsbestrijder; het kwade tegen te gaan door het bevorderen van het goed

marginaal heette te zijn) tevens een bijdrage leverden tot andere overheidsdoeleinden. Vandaar de benaming: dubbel-doel doctrine. Deze heuristiek is te generaliseren naar beleid ten aanzien van alle mogelijke determinanten van criminaliteit.

De consequenties van deze keuzeregels staan soms in het verlengde van en soms dwars op criminaliteitsbeleid zoals dat nu gevoerd wordt via de zogenaamde bestuurlijke preventie van criminaliteit. Als het verwaarlozen van vuilnisphaal er mogelijk toe leidt dat de zo ontstane sfeer van onzorgvuldigheid vandalisme in de hand werkt, dan is het een (dubbel)goede zaak om de vuilnisphaal te verbeteren en daarmee de criminaliteitssituatie te verbeteren. Als men echter het vermoeden heeft dat het niet aaneensluiten van lesuren wel eens een negatief effect zou kunnen hebben op winkeldiefstal in winkels in de buurt van de school, dan leidt dit potentieel verband niet tot maatregelen in het geval niet-aaneensluitende lesuren op zichzelf niet slecht is. Men kan zich dus beperken of concentreren op maatregelen die tevens/in de eerste plaats een primair belang bevorderen; goede scholen, goede wetgeving, voldoende werkgelegenheid, adequate gebouwen en sociale omgeving e.d..

En eigenlijk is dit toch ook altijd het ideaal geweest van de verlichte criminaliteitsbestrijder; het kwade tegen te gaan door het bevorderen van het goed

**AANBEVELINGEN**

- een programma van principes, plannen en projecten -

Ter wille van een samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen van deze studie wordt hier een overzicht gegeven van die conclusies die structureel kunnen bijdragen aan een verbeterde rechtshandhaving. De meeste aanbevelingen zijn gericht op een verbetering van het inzicht in de problematiek die met criminele gedragingen samenhangt en in het eigen functioneren van de overheid. Met deze schets van mogelijkheden wordt tevens recht gedaan aan de signaleringsfunctie van het strafrecht.

Voorzover de aanbevelingen in de vorm van eisen of plannen parallel lopen aan reeds bestaande ideeën, dan is de aanbeveling gericht op ondersteuning van het betreffende idee.

ad deel I. algemeen deel 'beeld van het beleid' en het slothoofdstuk 'signaleringsfunctie'

1. De informatie over het strafrechtelijk handhavingssysteem dient te allen tijde op een adequate manier beschikbaar te zijn voor onderzoekers en beleidspersonen (*basisprincipe van maximale informatie-beschikbaarheid*); Dit houdt onder andere in;

a. dat informatie moet worden weergegeven op een gespecificeerde manier, d.w.z. voor zo homogeen mogelijke delictgroepen gedifferentieerd en met verschillende mogelijkheden voor klassevorming (*principe van maximale homogeniteit en flexibele specificiteit*);

b. dat de informatie uit de politieregistraties, slachtofferenquêtes en daderenquêtes systematisch en creatief met elkaar in verband gebracht dient te worden (*principe van maximale complementariteit over en weer*);

c. dat de informatie standaard ook betrekking moet hebben op omstandigheden en achtergronden van daad, dader en ontdekker. Onder andere wordt hiermee bedoeld de informatie over formele, fysieke en sociale kenmerken van de actors, de plaats en het tijdstip van het delict (*principe van volledige achtergrondinformatie over dader en situatie*)

a. Met name dient --o.a. met behulp van gegevens en suggesties van het SCP-- indicatoren ontwikkeld te worden voor de *delictgevoeligheid van situaties* welke zowel op plek, wijk, gemeente, als nationaal nivo kunnen fungeren, zowel als absolute indicator (genormeerd) als ter wille van vergelijkingen in de tijd of over locaties;

b. tevens dient --o.a. met behulp van gegevens en suggesties uit het PKP-project (PKP=Project Kwantificering Politiewerk)-- de *delictgevoeligheid van (groepen) personen* te worden aangegeven (potentiële dadergroepen of voorspellingsgerichte categorieën).

6. De eindevaluatie van de projecten uitgevoerd in het kader van Samenleving en Criminaliteit dient nu reeds te worden voorbereid. Deze voorbereiding zou vooral gericht moeten zijn op een inschatting van de generaliseerbaarheid van de eventuele locale effecten en de geschiktheid van de bestuurlijke maatregelen voor permanente incorporatie in gemeentelijk beleid. Hiertoe zou men informatie over de (SEC en soortgelijke) experimenten zelf (sociaal-wetenschappelijke evaluaties) kunnen combineren met informatie over de gemeenten en relevante bestuurlijke regelingen (inhoud en rechtspraak; vgl. de informatie zoals opgeslagen in het BIRES systeem), alsook over organisatorisch-bestuurlijke problemen en oplossingen en relevante literatuur (*project netwerk-SEC*).

7. De feitelijke gang van zaken binnen de bedrijfsorganisatie van het strafrechtelijk apparaat en de normen voor bedrijfsvoering zouden eens systematisch vergeleken moeten worden met commerciële ondernemingen die qua diversiteit en gedelegeerde autonomie redelijk vergelijkbaar zijn. Uit deze vergelijking zouden relevante suggesties moeten voortvloeien over verbeterde normen en procedures (*project 'vergelijking normen public-private onderneming'*).

8. Het feitelijk informatie gebruik en de informatiebehoefte van de verschillende instanties betrokken bij het strafrechtelijk handavingsstelsel dienen geïnventariseerd te worden en met elkaar vergeleken (*plan informatie-overzicht en plan programma van informatie-eisen*).

d. dat de verschillende officiële registraties daartoe uitgebreid, gestandaardiseerd en geautomatiseerd dienen te worden (*principe van gestandaardiseerde automatisering*);

e. dat informatie sneller beschikbaar moet komen (dan thans) en in computerleesbare vorm (*principe van versnelde oplevering en digitale overdraagbaarheid*).

2. De ontwikkeling van programmatuur waarmee beschikbare informatie veredeld kan worden voor eigen doeleinden en voor het eigen nivo (bijv. voor locale, provinciale, nationale, internationale, beleidsmatige, of wetenschappelijke doeleinden) dient versneld te worden (*plan voor gedemocratiseerde en flexibele programmatuur*).

3. De methode van delictspecifieke profielen dient te worden uitgebreid en gestandaardiseerd; hierbij dient men op het spoor te komen van plaatsen waar essentiële informatie ontbreekt (*witte plekken plan*); tevens dient er regelmatig (bijv. eenmaal per jaar) een delictspecifieke 'stand van zaken te worden gegeven voor de belangrijkste delicten (*plan delictspecifiek jaarverslag*) en dienen op tijdreeksbasis (bijv. elke twee of drie jaar) tendenzen te worden aangegeven (*plan delictspecifiek ontwikkelingsverslag*).

4. Instanties als het WODC en andere in het veld actieve onderzoeksinstituten dienen naast het doen van locale evaluaties en het beschikbaar maken van literatuur te bewerkstelligen dat informatie ook ontsloten en geëvalueerd wordt (*eis van inhoudelijke beschikbaarheid*);

o.a. houdt dit in dat buitenlandse literatuur op toepasbaarheid op de Nederlandse (of Europese) situatie beoordeeld wordt en dat de generaliseerbaarheid van locale bevindingen systematisch plaatsvindt (*eis van gevalideerde generalisatie*).

5. Er dient meer ernst te worden gemaakt met het ontwikkelen van indicatoren voor elk van de onderscheiden determinant-klassen van criminele gedragingen (*indicatoren plan*).

principe van 'wie stuurt, betaalt de kosten van sturing'.

15. Iedere belangrijk stuk regelgeving of beleid dient te worden voorafgegaan door een empirische pilotstudie, onder burgers en intermediairen te verrichten, naar de problemen en mogelijkheden van handhaving van de voorgenomen regeling/het voorgenomen beleid (*plan 'pilotstudie regelgeving'*).



**ad deel II. specifiek deel: de rol van situaties en regels**

9. De overheid bevordere dat de aandacht van bestuurlijke preventie van criminaliteit niet overdreven sterk op bepaalde issues gericht is, zoals zij nu gericht is op vandalisme en verkrachting als object en op de fysieke situatie als middel (*principe van evenwichtigheid*).

10. Maatregelen van de overheid gericht op criminaliteitspreventie via de situatie die afbreuk doen aan ander criteria van leefbaarheid dienen alleen genomen te worden als er een redelijke positieve verhouding is tussen enerzijds de kans op het gewenste effect en de grootte daarvan en anderzijds de kosten aan geld en aan kwaliteitsvermindering in andere opzichten (*principe van redelijke doel-middel verhouding*).

11. In geval van grote onzekerheid zijn maatregelen aan te bevelen die behalve (mogelijk) preventief t.a.v. criminaliteit tevens (waarschijnlijk) bevorderlijk zijn voor ander beleidsdoeleinden (*de dubbel doel doctrine*).

12. Bij het ontwerpen van regelgeving dient er een voorspelling gemaakt te worden van de mogelijke en waarschijnlijke handhavingskosten van die regeling (*principe van kostenbewustzijn*).

13. Het onderzoeksproject naar de fraudegevoeligheid van subsidies door de departementen van Algemene Zaken, Economische Zaken en Justitie zou tot een voorspellingsmodel van omvang van fraudegevallen en kosten van handhaving moeten leiden; hiertoe zou het onderzoek behalve op wetstechnische aspecten ook op aspecten betreffende inhoud, implementatie en doelgroepen gericht moeten zijn (*project 'voorspellingsmodel fraudegevoeligheid'*).

14. Bij de uitvoering van regelgeving die een sturende (doeloptimaliserend) functie heeft dienen de handhavingskosten gedragen te worden door het Ministerie of de Ministeries die de verantwoordelijkheid dragen voor betreffende beleidsdoelen, het

**bijlagen:**

1. adviesaanvraag van de Regering aan de WRR 'Overheidsbeleid en normoverschrijdend gedrag .....	b 1
2. gestandaardiseerde delictprofielen .....	b 4
3. overzichtschema van determinanten van criminele gedragingen .....	b14
4. voorbeelden van dadergroepen en gelegenheden (overzichtschema: werkdruk-genererende factoren en kenmerken) .....	b15
5. overzicht van wetsartikelen uit het Wetboek van Strafrecht, relevant voor het specifieke gedeelte 'agressie tegen personen' .....	b21
6. voorstellen van de Adviescie. Zedelijkheidswetgeving (Cie. Melai) met betrekking tot sexuele geweldsmisdrijven .....	b30
7. Nederland International .....	b37
<b>literatuur</b> .....	<b>b41</b>

## BIJLAGEN

### BIJLAGE 1: TEKST VAN DE ADVIESAANVRAAG VAN DE REGERING AAN DE WRR 'OVERHEIDSBELEID EN NORMOVERSCHRIJDEND GEDRAG'

1. De Commissie Kleine Criminaliteit heeft voorgesteld om adviezen in te winnen over de wijze waarop de preventie van normoverschrijdend gedrag door het daarop gerichte optreden van overheidsorganen kan worden versterkt en verbeterd. De regering heeft deze suggestie in essentie overgenomen en verzoekt met het oog daarop de WRR advies uit te brengen over de hieronder nader omschreven probleemstelling.

#### 2. CENTRALE PROBLEEMSTELLING

##### 2.1. Inleiding

Vanaf 1960 heeft de geregistreeerde criminaliteit zich in absolute aantallen vertienvoudigd. Een stijgend aantal delicten gaat gepaard met geweld. Door deze stijgende criminaliteitscijfers is er allereerste twijfel ontstaan over de effectiviteit van de rechtshandhaving en wordt gezocht naar betere maatregelen in de preventieve sfeer.

De Commissie Roethof heeft recent verschillende nuttige voorstellen gedaan voor directe preventie van de kleine criminaliteit op het plaatselijk niveau. De voorstellen van deze commissie zijn overgenomen in de regeringsnota 'Samenleving en Criminaliteit' uit 1985.

De overheid is echter ook nog op andere wijze betrokken bij het voorkomen van normoverschrijdend gedrag, namelijk daar waar dit vergemakkelijkt wordt door aard en wijze van regelgeving door de overheid zelf en door bepaalde typen van overheidsgedrag, die op indirecte wijze van invloed zijn op het ontstaan of de toeneming van criminaliteit. Deze verschillende vormen van overheidsop treden zijn --gelijktijdig met de gestegen criminaliteit-- eveneens in aard en omvang toegenomen. De mogelijke relaties tussen het optreden van de overheid en haar dienaren in ruime zin en de frequentie en preventie van normoverschrijdend gedrag vormen het onderwerp van de adviesaanvraag.

## 2.2. Probleemstelling

Centraal in deze adviesaanvraag staat derhalve de volgende probleemstelling:

"Gegeven veranderde en veranderende maatschappelijke ontwikkelingen doet zich de vraag voor hoe de overheid haar gedrag in ruime zin moet inrichten om minder frequent en minder ernstig regeloverschrijdend gedrag van burgers te bewerkstelligen".

Deze vraagstelling valt uiteen in vier probleemgebieden, die in onderlinge wisselwerking bestudeerd moeten worden, namelijk:

1. de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.  
Te denken valt hierbij aan: het tempo van maatschappelijke veranderingen, de welvaartsgroei als oorzaak van vergrote sociale mobiliteit, het minder belangrijk worden van de bindingskracht van religieuze levensbeschouwingen (secularisatie), vergroting van de complexiteit en differentiatie in de samenleving, waardoor consensusvorming moeizaam wordt, verschuiving van normen en waarden en de toegenomen mogelijkheden voor actoren (personen en rechtspersonen) om zich aan de controle van de overheid te onttrekken.
2. gewijzigde en minder dichte patronen van sociale controle, zowel in formele als in informele zin.
3. het minder vanzelfsprekend worden van overheidsgezag in het algemeen en de aanvaarding van overheidsgezag in specifieke situaties bij een gelijktijdige toename van de omvang en de frequentie van het overheidsoptreden.
4. gedragen van overheden, met name waar een handelende actief optredende overheid door middel van regels, subsidies en andere voorzieningen normoverschrijdend gedrag van burgers en instellingen duldt of zelfs in de hand werkt.

Bij de inter-relaties van deze vier probleemcomplexen worden de relaties tussen gewijzigde maatschappelijke omstandigheden enerzijds en veranderde vormen van sociale controle en frequenter optreden van de overheid anderzijds als achtergrond genomen voor de meer specifiek te onderzoeken relatie tussen verminderd overheidsgezag, vermeerderd en veranderd overheidsgedrag en het ont-

staan en voortbestaan van criminaliteit.

Gegeven een maatschappelijke context waarin overheidsgezag niet meer vanzelfsprekend is en overheidsgedrag criminaliteit bevorderend kan werken, rijst de vraag hoe en in welke richting de overheid haar gedrag in de meest ruime zin moet wijzigen ter voorkoming en bestrijding van regeloverschrijdend gedrag.

Bij de analyse van het probleem dient mede aandacht te worden besteed aan de onderlinge relaties tussen (1) vormen van overheidsgedrag (zowel in grootschalige of in kleinschalige verhoudingen), (2) typen van criminaliteit (commune criminaliteit, kleine criminaliteit, calculerende normoverschrijdingen in de sociaal-economische sfeer, verkeerscriminaliteit en dergelijke) en (3) typen van publieke en maatschappelijke reacties op normoverschrijdingen.

Juist vanwege het minder vanzelfsprekend geworden overheidsgezag, dat telkens opnieuw verworven moet worden, moet het uiteindelijke repressieve optreden in de justitiële sfeer (het strafrecht als *ultimum remedium*) steeds nauwkeuriger gezien worden in het verlengde van een keten van maatschappelijke en publieke reacties over regeloverschrijdend gedrag.

In het advies van de WRR dient tevens aan de plaats en de zin van het repressieve optreden in justitiële sfeer naast, na of in combinatie met andere maatschappelijke, bestuurlijke en publieke reacties, in het bijzonder privaatrechtelijke en bestuurlijke reacties, aandacht te worden besteed.

De bevindingen zullen, waar mogelijk, worden gezien in het licht van de beschikbare gegevens over de ontwikkeling van normoverschrijdend gedrag in vergelijkbare buitenlandse samenlevingen en de overheidsreacties daarop.

3. De regering ziet het rapport van de WRR gaarne voor 31 december 1987 tegemoet.

**BIJLAGE 2. GESTANDAARDISEERDE DELICTPROFIELEN**

Aanbevelingen 1, 3 en 5 benadrukken het belang van delict-specifieke, systematische kennisvergaring en -presentatie. Met het oog op de ontwikkeling hiervan zijn de gereconstrueerde profielen uit hoofdstuk 2 en die uit hoofdstuk 6 hier samen weergegeven. De letters achter de profieldimensies verwijzen naar het overzichtsschema van determinanten van criminele gedragingen (zie bijlage 3).

**PROFIEL 1. BEDREIGINGEN, VECHTPARTIJEN EN ANDER KLEIN GEWELD**

1. Persoon daders: (B/C)

kenmerken: mannelijk, jongeren

achtergrond: mislukking op school (spijbelen); dader vaak ook slachtoffer

2. Slachtoffers a): (E)

persoonskenmerken: jeugdig, mannelijk, hoge opleiding b)

homogeniteit: 3 klassen: 1. vreemden (groepsverband)

2. bekenden

3. vrouwelijke (ex)partner (20-50%) c)

3. Fysieke situatie a): (E)

plaats van delict

- buiten (straat, park): 3%

- binnen (eigen huis, andermans huis, café) 2,4%

kenmerken plaats waarbinnen delict: grote stad, allochtonen, uitgaansgelegenheid

tijd: na zonsondergang (voor straatgeweld; zie slachtoffers klasse 1. en 2.)

4. Sociale situatie: (D)

- 75% in groepsverband (zie slachtoffers klasse 1. en 2.)

5. Sociale handhaving: (D)

- klein gedeelte gemeld

6. Fysieke handhaving d): (E)

- zie slachtoffer vaak dader

7. Formele handhaving: (A)

- een derde van alle meldingen leidt tot een proces-verbaal

**Noten:**

a) Het profiel geeft geen indruk van homogeniteit. Integendeel, gelet op de slachtoffers (2) en de fysieke situatie (3) zijn er duidelijk 2 à 3 verschillende subcategorieën.

b) Hoe zit dat met hoge opleiding van slachtoffers in verband met wisseling slachtoffer-dader terwijl achtergrond van daders mislukking op school is?

Noten: (vervolg)

- c) Het is niet duidelijk of de achtergrondfactor bij de daders (1) mislukking op school alleen voor de eerste (twee) klassen van gewelddadig gedragingen (namelijk op straat en tegenover bekenden) geldt of ook de derde klasse, geweld tegenover de vrouwelijke (ex-)partner.
- d) Hoe zit het met de fysieke handhaving voor andere categorieën dan de slachtoffers die tevens daders kunnen zijn. Is bijvoorbeeld vermijdingsgedrag voor oudere vrouwen een vorm van fysieke handhaving?

**PROFIEL 2. FIETSENDIEFSTAL****1. Persoon daders: (B/C)****kenmerken:**

- mannelijk (95%), jongeren (50% minderjarig)
- dader soms slachtoffer geweest

**motieven:**

- illegale verwerving van inkomsten
- eigen gebruik

**winst-verlies:** er is een markt via heling

**2. Slachtoffers: (E)**

**persoonskenmerken:** iedereen maar met name jongeren (12% van de 15-24 jarigen tegenover 6% voor overigen)

**3. Fysieke situatie: (E)**

**plaats:** woning, pleinen, doorgaande staten en winkelgebieden in binnensteden, rondom NS-stations en bushaltes, bij scholen, bij café's en andere uitgaansgelegenheden als bioscoop en dancing en bij sportterreinen en zwembaden

**4. Sociale situatie: (D)**

- meestal alleen (zoals blijkt uit de methoden op CK, blz. 75)?

**5. Sociale handhavingssituatie: (D)**

- diefstal gebeurt vaak op plaatsen waar veel sociale controle is
- weinig politie waarschuwen bij waarnemen van fietsdiefstal; 60% zegt dat ze het zullen doen, maar slechts 3% doet dat ook werkelijk

**6. Fysieke handhavingssituatie: (E)**

- er zijn verbeterde sloten,
- de invoering van registratienummers wordt slecht gebruikt

**7. Formele handhaving: (A)**

- een groot gedeelte gemeld (in 1982 60%)
- daarvan 75% aangifte
- toenemende verwachting dat er weinig aan gedaan kan worden; dit zou tot een vicieuze cirkel (gaan) leiden.



**PROFIEL 3. FRAUDE BIJ HET OPENBAAR VERVOER****1. Persoon daders: (B/C)****kenmerken:**

- jongere mannen uit alle sociale lagen
- frequentie zeer uiteenlopend van incidenteel, d.w.z. 10-15 x per jaar (55%) tot regelmatig-nooit (23%)

**waarden-norm:** waarschijnlijk is overtreding bij de daders niet zeer moreel beladen;

**motieven:** gewin, gokspel, gevoel van onvrede met de persoonlijke situatie of De Maatschappij.

**2. Slachtoffers: (E)**

- vervoersbedrijf en overheid

**3. Fysieke situatie: (E)**

- standaardsituatie in tram, bus of trein

**4. Sociale situatie: (D)**

- succesvol zwartrijden kan bij anderen tot imitatie leiden "ga ik ook proberen"

**5. Sociale handhavingssituatie: (D)**

- bij andere verkeersdeelnemers wordt overtreding als 'unfair' tegenover de betalers gezien (en niet zozeer als inbreuk op een rechtsgoed)

**6. Fysieke handhavingssituatie: (E)**

- strippenkaart met afstandsgebonden tarief waarbij reiziger in plaats van chauffeur verantwoordelijk is voor het betalen van de rit (een relatief fraudegevoelig systeem)

**7. Formele handhaving: (A)**

- geringe controle.

**Extra informatie:**

- frequentie van fraude neemt toe naarmate controle minder scherp is;
- frequentie van fraude neemt niet af met de hoogte van de sanctie;
- frequentie van fraude neemt toe met de hoogte van het tarief.

**PROFIEL 4. INBRAAK IN WOONHUIZEN****1. Persoon ouders: (B/C)****kenmerken:**

- vooral uit de verpauperde binnensteden (in Amerika en Engeland)
- veel recidivisten (60%)

**subcategorieën:** jonge beginnende inbrekers (die nauwelijks de buurt uitgaan) en oudere, ambitieuze en meer ervaren inbrekers (die nog wel eens een eindje reizen naar rijkere werkterreinen)

**object/winst-verlies:**

- in meer dan 75% van de gevallen meer dan fl. 250,-. In 35% van de gevallen geld of cheques, in 48 % dure spullen als sieraden
- er is een makkelijk toegankelijke verkoopmarkt via heling

**2. Slachtoffers-object-plaats: (E)**

**plaats van het delict:** over het algemeen 2 à 3 kilometer van eigen woonplaats

**kenmerken meso:** grote steden, oude binnenstad en rijke buurten nabij binnenstad,

**kenmerken micro:** huizen met voldoende vluchtwegen

**kenmerken bewoners:** bij de laagste inkomensklassen iets meer inbraken 3,3% versus 2% totaal (in 1982, CBS)

**3. Fysieke situatie: (E)**

- zie slachtoffers

**4. Sociale situatie: (D)**

- ?

**5. Sociale handhaving: (D)**

- aangiftebereidheid is hoog

**6. Fysieke handhavingssituatie: (E)**

- verbeterd hang en sluitwerk
- binnendringen gebeurt bijna altijd met (niet meer dan een) schroevendraaier.
- het werken met graveerpennen werkt niet (experiment Deventer)

**7. Formele handhaving: (A)**

- ophelderingspercentage: 16%.
- strafmaat: 45% van de veroordeelden krijgt onvoorwaardelijke gevangenisstraf (verband met recidivisme van ouders).

**PROFIEL 5. VANDALISME****1. Persoon daders: (B/C)**

achtergrondkenmerken: jongeren, jongens

normen: geringe normbeleving bij jongeren (lage interne drempel!)

object/winst-verlies: ontbreken van geldelijk gewin

motieven: spelvandalisme (verkennen van grenzen), prestigevandalisme, frustratievandalisme, vandalisme uit verveling

**2. Slachtoffers: (E)**

- semi-overheidsorganen (gemeenten, NS, PTT) en publieke bedrijven (vervoersbedrijven)

- particulieren, voor 1/3 vandalisme aan auto.

**3. Fysieke situatie-object: (E)**

- aanwezigheid van een vernielbaar-bekladbaar object

**4. Sociale situatie: (D)**

- ?

**5. Sociale handhaving: (D)**

- afwezigheid van sociale controle

**7. Formele handhaving: (A)**

- pakkans: afwezigheid van politiecontrole

- hoge dark number (veel zaken niet gemeld of ontdekt)

- ophelderingspercentage van 16% van de gemelde zaken

- strafpercentage van ongeveer 21% van het aantal opgehelderde gevallen.

**Extra informatie:**

- toename van vandalisme door toename van werkloosheid, verveling (zie onder 1) en het wegvallen van de sociale en functionele controle (5) met name in het verstedelijkte gebied en openbaar vervoer (2 en 3);

- intensieve surveillance (7) kan preventief werken (experiment Osdorp en Hoogeveen);

- environmentalisten stellen dat vandalisme samenhangt met de zichtbaarheid in (3?) en betrokkenheid bij de buurt (1 en 5?).

**PROFIEL 6. WINKELDIEFSTAL****1. Persoon daders: (B/C)****achtergrondkenmerken:**

- 36% vrouwen, 64% mannen
- daders gelijkmatig over sociale klassen verdeeld
- drugsverslaafden niet onaanzienlijk percentage

**object-winst-verlies:**

- vnl. levensmiddelen, kleding, huishoudelijke artikelen
- waarde gemiddeld fl. 75 (1983); in 50% minder dan fl. 23,- en in 7% meer dan fl. 250,-.
- de gestolen waar wordt eenvoudig- bij vaak vaste helers- verkocht

**motieven:**

- economische motieven
- proletarisch winkelen (als protestmethode tegen maatschappelijke verhoudingen)
- avontuur en spanning (bij jongeren)
- kleptomanie

**beleving norm:** stelen uit een warenhuis wordt minder erg gevonden dan stelen van een kruidenier

**2. Slachtoffers: (E)**

- winkels met name warenhuizen
- in bijna alle warenhuizen (94%) is in 1982 winkeldiefstal ontdekt.

**3. Fysieke situatie: (E)**

**tijd:** overgrote deel van het winkelpubliek bestaat uit vrouwen die over tijd beschikken

**gelegenheid:** aantal potentiële gelegenheden: warenhuizen zijn groot en ontvangen veel publiek

**4. Sociale situatie: (D)**

- koper en personeel zijn anoniem

**5. Sociale handhavingssituatie: (D)**

- sterke afname van toezichhoudend personeel
- bij grote warenhuizen wordt in de meeste gevallen aangifte gedaan, bij de overige branches in de detailhandel meestal niet.

**6. Fysieke handhavingssituatie-gelegenheid: (E)**

**object:** het uitnodigend uitstallen van aantrekkelijke waren

**vrijheid:** veel bewegingsvrijheid van het winkelend publiek

**fysieke barriere:** 94,6% van de diefstallen vond plaats in een zelfbedieningssituatie

**7. Formele handhaving: (A)**

- objectieve pakkans: ongeveer 4%
- ongeveer 16,5% van de ontdekte winkeldiefstallen wordt door de politie geregistreerd
- strafkans: voor een aantal mensen is de kans niet groot dat de politie zal reageren op winkeldiefstal
- het aantal transacties door het O.M. is sinds 1983 fors gestegen
- de hoogte van het transactiebedrag varieert van de fl. 50,- tot fl. 200,-.

**Extra informatie:**

- subjectieve pakkans: angst om betrappt te worden (en te schande te staan) speelt een heel belangrijke reden (zie 1 winst en verlies);
- strafeffect: als men eenmaal met de politie in aanraking (7) is geweest voor winkeldiefstal vergaat het de lust om het nog een keer te proberen;
- in 80% van de gevallen wordt de aangeboden transactie (7) aanvaard;
- winkeldiefstal is opgekomen bij de opkomst van de warenhuizen in de tweede helft van de vorige eeuw en heeft zich gelijktijdig ontwikkeld met de toenemende grootschaligheid van het winkelbedrijf (2).

**PROFIEL 7. SEXUELE HANDTASTELIJKHEDEN WAARONDER AANRANDINGEN EN VERKRACHTINGEN**

**1. persoon dader: (B/C)**

- kenmerken: mannelijk, jongeren (tussen de 25 en 30 jaar; aanranders zijn wat jonger dan verkrachters en zijn vaak jonger dan 25 jaar)

**2. slachtoffers: (E)**

- persoonskenmerken: vrouwelijk, hoger opgeleiden (deze groep is wellicht niet vaker slachtoffer maar sneller geneigd tot definiëren/ ervaren van sexuele handtastelijkheden)
- leeftijdskenmerken: jong (binnen vooral tussen 15 en 25, met een piek rond de 18 à 20 jaar) maar de 'uitloop' -varieert voor handtastelijkheden binnen en buiten: bij binnen is een sterke daling na het 25e jaar en nog eens na het 30e jaar; handtastelijkheden buiten komen vaker voor, de daling na het 25 jaar is minder scherp, terwijl het lage slachtofferschap van 30 jaar + bij handtast. binnen voor de handtast. buiten pas bij 50 jaar + ligt
- verhouding tussen dader en slachtoffer: 1. vreemden; komt vooral voor bij aanranding (95% van de gevallen); 2. bekenden (vooral bij verkrachting; in 40% van de gevallen gaat het om een vrouwelijke (ex)partner

**3. fysieke situatie: (E)**

plaats van handtastelijkheid (volgens slachtofferenquête)

- buiten (straat, park): 0,7% van bevolking (1986)
- binnen (eigen huis, andermans huis, café) 1,7%

aard van de ruimte:

Volgens gegevens van de politieregistratie, vinden aanrandingen vaker plaats in de open lucht, en verkrachtingen vaker in besloten ruimten. Aanrandingen nemen niet veel tijd in beslag; een voldoende veilige situatie (buiten) is meestal gemakkelijk te vinden. Verkrachtingen vinden voor ongeveer de helft thuis plaats, en in een aantal steden (Amsterdam, Groningen en Leiden) vindt ongeveer een kwart van de verkrachtingen plaats in een auto; en een kwart vindt buiten in parken e.d. plaats.

kenmerken gemeente: handtastelijkheden buitenshuis vooral in middelgrote en grote gemeenten, en iets vaker in Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland dan in andere provincies

tijd (van geregistreerde delicten):

- verkrachting vooral zomers en in het weekend; overgrote deel na zonsondergang 's avonds en 's nachts;
- aanranding is meer gespreid over het jaar, de week en de dag.

**4. persoonlijke voorgrond: (C)**

- bij aanrandingen meestal geen sprake van voorbedachte rade; verkrachtingen zijn meestal zorgvuldiger voorbereid; er is verschil tussen ontmoetingsplaats en locus delicti (zie fysieke situatie; woning en auto)

**5. sociale handhaving: (D)**

- klein gedeelte gemeld (schattingen variëren van 1% tot 10%);
- handtastelijkheden worden vaak niet voldoende afgekeurd, zodat er niet gesproken kan worden van sociale controle; bij verkrachting en aanranding zijn meestal geen omstanders aanwezig.

**6. fysieke handhaving: (E)**

- Veel vermijdingsgedrag van vrouwen;
- Bij verkrachtingen in de open lucht krijgt de verkrachter met heftiger en effectiever verzet te maken van slachtoffer

**7. formele handhaving: (A)**

- een derde van meldingen proces-verbaal (dus 5% van totaal O.M.; dit zijn getallen voor 'klein geweld' check of bij verkrachting en aanranding hetzelfde zijn)

### BIJLAGE 3 OVERZICHTSSCHEMA VAN DETERMINANTEN VAN CRIMININELE GEDRAGINGEN.

#### A. Overheidsfactoren:

1. regelgeving: duidelijkheid, aanvaardbaarheid-rechtvaardigheid, aard en omvang van regelgeving i.h.a. en van specifieke regelgeving;
2. formele handhaving: pakkans door politie door opsporing of door aangifte van burgers, straffkans via de politie en OM, strafnerst van de sanctie van politie-OM-rechter;
3. ander overheidsgedrag: voorbeeld politici, optreden van ambtenaren.

#### B. Maatschappelijke-persoonlijke achtergrond:

4. maatschappelijke normen en sociale achtergronden: sociale feiten en ontwikkelingen die indirect op criminaliteit inwerken; o.a. werkloosheid, welvaart, grootschaligheid, anonimiteit, leeftijdsopbouw;
5. maatschappelijke en persoonlijke achtergrond: sociale feiten die meer groeps- of persoonsgebonden zijn en die meer rechtstreeks invloed hebben op criminele gedragingen; o.a. alcoholgebruik, druggebruik, leeftijd, tijdsbesteding, woon en/of werkomstandigheden.

#### C. Persoonlijke voorgrond:

6. eigen (morele/ethische) handhaving: persoonlijke normen die al dan niet corresponderen met maatschappelijke normen of groepsnormen;
7. motivatie: geld, spanning, gebrek aan alternatieven;
8. verwacht voor- en nadeel; als voordelen gelden o.a.: geld, gratificatie van agressieve neigingen, opwinding; als nadelen gelden o.a.: verwacht verwijt van omstanders/familie/anderen, eventueel verlies van baan, status, liefde, vriendschap.

#### D. Sociale (handhavings)situatie:

9. relatiegebonden toezicht: verminderd toezicht en gezag van ouders, kerken, scholen;
10. functioneel (persoonlijk en onpersoonlijk) toezicht: verminderde aanwezigheid van personen met deels toezichthoudende-controlerende rol in winkels, woningen en verenigingen;
11. sociale handhaving: reageren op delinquent gedrag, uiten van afkeuring, helpen van eventuele slachtoffers, melden van delict aan politie.

#### E. Situatie-gelegenheid:

12. object-slachtoffer: meer potentiële objecten, uitnodigende of vergemakkelijkende eigenschappen van potentiële slachtoffers;
13. fysieke situatie: geschikte fysieke gelegenheid en tijd, fysieke handhavingssituatie zoals sloten, alarm of het ontbreken van uitwegen;
14. potential encounters: meer contacten in de zin van meer ontmoetingen tussen mensen onderling/ met de overheid/ met criminaliteit uitnodigende situaties (zoals het zich meer bevinden in winkels, en uitgaansgelegenheden).



**BIJLAGE 4    VOORBEELDEN VAN DADERGROEPEN EN GELEGENHEDEN**

Onderstaand schema is bedoeld als aanvulling op bijlage 3. 'overzichtschemata van determinanten van criminele gedragingen' en als illustratie van de vruchtbaarheid van de indeling 'potentiële daders' en 'gelegenheden'. Het schema is ontstaan in wisselwerking tussen verschillen partijen in het project PKP (Project Kwantificering Politiewerk) in de fase van de meting en verklaring van werkdruk voor korpsen van de Rijkspolitie. Hierbij is een inventarisatie gemaakt van kenmerken van (relatief kleine) gemeenten die een indicator zouden kunnen zijn van een verhoogde werkdruk voor de politie; d.w.z. meer criminaliteit, verkeer of problemen op het gebied van openbare orde. Het schema is dus een puur werkschema en is niet een systematisering van feiten maar van vermoedens.

OVERZICHTSSHEMA: WERKDruk-GENERERENDE FACTOREN EN KENMERKEN

A. (werkdruk genererende) factoren/kenmerken	B. effect op/ tot uiting in;	C. afhankelijk van:	D. categorie	E. voorbeeld onderzocht	F. voorbeeld bekend in Ned.	G. bron vindpl.
<b>1. Uitgaansgelegenheden:</b> - café's - bioscopen - horeca's - disco's - hotels - restaurants - sportkantines - sexclubs - gokgelegenheden - schouwburg	- verkeerscrim. - openb.orde (vechten e.d.) - verkeer - gewone criminaliteit (heling)	- aantal bezoekers - aard van de gelegenheid (bijv. drugscafé)	gelegenheid	Nieuwkoop; Hazerswoude; Dronten (Meerpaal)  - Dronten(Meerpaal)** - Heythuysen - Heythuysen	Renesse (0)*  - Groenlo	gemeente
<b>2. Bevolkingskenmerken:</b> - leeftijd (12-23 jaar) - laag opleidingsniveau  - werklozen  - aant.ink.< f 24.500 pj. - aant.ink.> f 150.000 pj. - volksaard/sociale controle/ interactie bevolk.-politie	- (kleine) criminaliteit - openbare orde - burenruzies bemiddelen - criminaliteit - burenruzies bemiddelen - fraude (soc.zekerheid) - kleine criminaliteit - inbraak	- kansarm - cafébezoek  - kansarm  - meldingsgedrag van burgers - registr.gedrag van politie	daders daders  daders (met gelegenheid)  daders gelegenheid		- Zutphen  - Wassenaar	

\* (0) wil zeggen dat er ten aanzien van deze plaats en dit kenmerk nader onderzoek of nadere gegevens bestaan.

\*\* Een horizontaal streepje bij de plaatsnaam onder E. en F., betekent dat de betrokken plaats een voorbeeld is voor een specifiek onder A. genoemd kenmerk in plaats van een voorbeeld voor de hele groep kenmerken.

OVERZICHTSSCHEMA: WERKDRUK-GENERERENDE FACTOREN EN KENMERKEN (vervolg)

A. (werkdruk genererende) factoren/kenmerken	B. effect op/ tot uiting in:	C. afhankelijk van:	D. categorie	E. voorbeeld onderzocht	F. voorbeeld bekend in Ned.	G. bron vindpl.
<b>3. Bevolkingsgroepen:</b> - woonwagens (zie ook 4b)  - etnische minderheden - buitenlanders  - Molukkers  - zigeuners  - studenten (o.a. van landbouwhogeschool) - prostituées - beroepscriminelen	- zware criminaliteit - verzekeringsfraude  - vreemd.wet (o.a.voorlicht.) - openbare orde (toezicht)  - (politieke) geweldcrim. - openbare orde - winkeldiefstal - insluiping	- grootte en aard van 't kamp (doorgaanskamp of niet) - plaats van het kamp (in woonwijk of daarbuiten)  - zichtbaarheid/proportie - vermindering van soc.cohesie - verpaupering  - al dan niet geregistr.	daders  daders; onveiligheidsgevoelens  onv.gevoel.*1  daders  daders? gelegenheid? daders	- Gorssel  - Dronten  - Moordrecht  - Dronten  - Hazerswoude	- Helmond; Maasbracht; Deventer (Kolumsgate)(O)*; Apeldoorn (T)**  - Wassenaar (T)  - Oosterwolde (T)  - Heerlen	
<b>4. Plaatskenmerken:</b> <b>4a. Infrastructuur gemeente:</b> - aant.woningen < 1945 - stedelijk karakter . woningdichtheid . recreatiewoningen - (niet) gezinskarakter . aantal echtscheidingen . aantal eenoudergezinnen - veehouders/fokbedrijven (opp.weilanden/natuurgeb.) - verhouding land-water - bz.plekken als grindgaten	- criminaliteit  - milieudelicten (mest-overschotten)  - varia (visstroperij; tractorverkeer;stroperij) - milieu, verkeer	- verpaupering	daders/gelegenh	- Hazerswoude(eigenlijk bijna iedere plattel.gemeente) - ZW-Friesland; Heythuizen	- Tegelen (O)	

Bijlagen

\* (O) wil zeggen dat er ten aanzien van deze plaats en dit kenmerk nader onderzoek of nadere gegevens bestaan. In dit geval zou onderzoek in Kolumsgate uitgewezen hebben dat (tentijde van de meting) van 80% van de bewoners bekend was dat zij eerder criminele feiten begaan hadden.

\*\* (T) wil zeggen: tegenvoorbeeld van de veronderstelling dat het betrokken kenmerk werkdruk met zich mee zou brengen.

\*1 De bevolkingsgroep is opgenomen, niet zozeer omdat het potentiële daders betreft, maar omdat het om een groep gaat, waarvan de aanwezigheid spanning en onveiligheidsgevoelens van medebewoners met zich meebrengt.

OVERZICHTSSCHEMA: WERKDRUK-GENERERENDE FACTOREN EN KENMERKEN (vervolg)

A. (werkdruk genererende) factoren/kenmerken	B. effect op/ tot uiting in:	C. afhankelijk van:	D. categorie	E. voorbeeld onderzocht	F. voorbeeld bekend in Ned.	G. bron vindpl.
<p><b>4b. Bijzondere plaatskenmerken:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nabijheid grote gemeenten</li> <li style="padding-left: 20px;">. uitstraling</li>   <li style="padding-left: 20px;">. aantrekking</li>   <li>- nabijheid probl. plaatsen*</li> <li style="padding-left: 20px;">. bijv. kampen</li> <li>- grensgebieden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inbraak</li>   <li>- varia (drugscrim; zedenmisdr)</li> <li>- kleine criminaliteit</li> <li>- inbraak</li>   <li>- inbraak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bereikbaarheid/ontsluiting</li> <li>- afstand tot grote stad</li> <li>- op- en afritten snelwegen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>daders</li>   <li>gelegenheid</li>   <li>gelegenheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Leiderdorp/ Waddinxveen; Nijkerk; Dronten; Voorschoten; Beek</li>   <li>- Gorssel (woonwagencamp)</li> <li>- Beek-Nut; Weerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Den Haag; Rijswijk; Abcoude; W-Friesland (RW2)</li>   <li>. Amsterdam</li> </ul>	
<p><b>5. Bijzondere instellingen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- instituten</li> <li style="padding-left: 20px;">. jeugdinstellingen</li> <li style="padding-left: 20px;">. psychiatrische inrichtingen</li> <li style="padding-left: 20px;">. penitentiaire inrichtingen</li> <li>- legerplaats</li>   <li>- politiek of religieus gevoelige plekken zoals:</li> <li style="padding-left: 20px;">. synagogen</li> <li style="padding-left: 20px;">. kerncentrales</li> <li style="padding-left: 20px;">. militair oefenterrein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>winkeldiefstal</li> <li>- weglopen (halen/brengen)</li> <li>- openbare orde</li> <li>- zelfmoord</li> <li>- crim.i.h.a (verhoren/vervoeren)</li> <li>- verkeerscriminaliteit</li> <li>- openbare orde</li> <li>- verkeer</li> <li>- openbare orde</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>daders</li> <li>daders</li>   <li>daders</li>   <li>daders</li>   <li>gelegenheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Oegstgeest; Heythuysen; Gorssel</li>   <li>- Beek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Ermelo; Franeker</li>   <li>- Brunssum (APCENT); Ermelo; Venraay</li>   <li>. Doodewaard; Woensdrecht</li> <li>. Lauwersmeer; Eemshaven (munitietrein)</li> </ul>	

\* probleemplaatsen wil zeggen plaatsen die hoog scoren op bepaalde (daders-)kenmerken

OVERZICHTSSCHEMA: WERKDruk-GENERERENDE FACTOREN EN KENMERKEN (vervolg)

A. (werkdruk genererende) factoren/kenmerken	B. effect op/ tot uiting in:	C. afhankelijk van:	D. categorie	E. voorbeeld onderzocht	F. voorbeeld bekend in Ned.	G. bron vindpl.
<p><b>6. Streekfunctie:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- winkelcentra</li> <li>- scholen voor voortgezet onderwijs</li> <li>- industriegebieden incl. veilingen</li> <li>- sportverenigingen</li> <li>- gezondheidszorg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verkeer(sschade)</li> <li>- kleine criminaliteit</li> <li>- winkeldiefstal</li> <li>- ongevallen/verkeer</li> <li>- openbare orde (?)</li> <li>- verkeer</li> <li>- inbraak; loos alarm</li> <li>- milieudelicten</li> <li>- verkeer (bij bezoek)</li> <li>- verkeer (bij bezoek)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- afstand tot scholen</li> <li>- aantal personen</li> <li>- aantal verplaatsingen</li> <li>- soort bedrijven + milieu</li> <li>- aantal bedrijven</li> <li>- aantal werknemers per opp.</li> <li>- grootte van het gebied</li> <li>- aantal/kwalit.v.d. beveiliging en alarminstall.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>gelegenheid</li> <li>daders</li> <li>gelegenheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beek; Waddinxveen</li> <li>- Dronten</li> <li>- Blijswijk (bijna alle gemeenten)</li> <li>- Hazerswoude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oud-Beyerland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>minist.</li> </ul>
<p><b>7. Infrastructuur verkeer:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aantal wegrestaurants/ benzinstations</li> <li>- lengte/aantal km's wegen <ul style="list-style-type: none"> <li>. snelweg</li> <li>. provinciale weg</li> <li>. buiten bebouwde kom</li> </ul> </li> <li>- bijzondere objecten: <ul style="list-style-type: none"> <li>. luchthaven</li> <li>. waterwegen en havens</li> <li>. beweegb. bruggen+sluizen</li> </ul> </li> <li>- spoorwegstation</li> <li>- aantal parkeerplaatsen</li> <li>- aantal groene grensoverg.</li> <li>- aantal op- en afritten (zie ook 4b)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- criminaliteit</li> <li>- verkeer</li> <li>- verkeer</li> <li>- crim. i.h.a.(milieu-)crim.</li> <li>- verkeer (botsingen)</li> <li>- kleine crim.(fietsendiefstal/baldadigheid)</li> <li>- kleine crim. (zie ook 4.)</li> <li>- verkeer</li> <li>- criminaliteit (inbraak)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verkeersintensiteit</li> <li>- soort weg</li> <li>- aantal/grootte van parkeerplaatsen en langdurigheid</li> <li>- langdurig parkeren</li> <li>- uitstraling grote (criminele) gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>gelegenheid</li> <li>daders+geleg.h</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gorssel; Dronten(T Weerd-Nederweerd)</li> <li>- Lemmer (Z.W.-Hoek); Achtkarspel;Tjietjerstradeel; Dantugdeel (regio Leeuwarden)</li> <li>- Nieuwerkerk;D.H.</li> <li>- (zie 4b)</li> </ul>		

## OVERZICHTSCHEMA: WERKDRUK-GENERERENDE FACTOREN EN KENMERKEN (vervolg)

A. (werkdruk genererende) factoren/kenmerken	B. effect op/ tot uiting in:	C. afhankelijk van:	D. categorie	E. voorbeeld onderzoek	F. voorbeeld bekend in Ned.	G. bron vindpl.
8. Incidentele import - toerisme (dag-, weekend- seizoentourisme)  - evenementen (bijv. bloemen- corso's, feestweken, brade- rieën) - sportverenigingen (o.a. voetbalclubs/schietveren.)	- openbare orde/toezicht - verkeer	- aantal bezoekers - aantal overnachtingen - aantal trekpleisters als: . musea . pretparken . watersportfaciliteiten v. zwemmen, zeilen, surfen . monument van de maand - aantal bezoekers  - aantal bezoekers	daders en gelegenheden	Nieuwkoop; Heerwijk	VVV	
Import te meten via: - aantal overnachtingen (hotels, campings, pensions, ligplaatsen) - aantal recreatiewoningen, camperplaatsen, standplaat- sen voor bungalowparken - aantal (terreinen voor dag- recreatie/parkeerplaatsen als indicatie voor aantal) dagrecreanten - illegaal campen & aanleg- gen - langte vaarwegen & oppervl. - aantal beweegbare bruggen en sluizen						
						-gemeent - ?

BIJLAGE 5 OVERZICHT VAN WETSARTIKELEN UIT HET WETBOEK VAN  
STRAFRECHT RELEVANT VOOR HET SPECIFIEKE GEDEELTE  
'AGRESSIE TEGEN PERSONEN'

Huidige zedelijkheidswetgeving, daterend uit 1911

art.239

Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden wordt gestraft:

1. openbare schennis van de eerbaarheid;
2. schennis van de eerbaarheid waarbij een ander zijns ondanks tegenwoordig is.

art.240

1. Hij die eenig geschrift waarvan hij den inhoud kent of eenige hem bekende afbeelding of voorwerp, aanstootelijk voor de eerbaarheid, hetzij verspreidt, openlijk tentoonstelt of aanslaat, hetzij om verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen te worden vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of in voorraad heeft, hetzij openlijk, of door verspreiding van eenig geschrift ongevraagd, aanbiedt of als verkrijgbaar aanwijst, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste zes duizend gulden. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die den inhoud van een zoodanig geschrift, indien hij deze kent, openlijk ten gehoor brengt.
2. Hij die eenig geschrift, eenige afbeelding of eenig voorwerp, aanstootelijk voor de eerbaarheid hetzij verspreidt, openlijk tentoon stelt of aanslaat, hetzij om verspreid, openlijk tentoongesteld, of aangeslagen te worden invoert, doorvoert, uitvoert of in voorraad heeft, hetzij openlijk, of door verspreiding van eenig geschrift ongevraagd aanbiedt, of als verkrijgbaar aanwijst, wordt, indien hij ernstige reden heeft om te vermoeden dat het geschrift, de afbeelding of het voorwerp aanstootelijk voor de eerbaarheid is, gestraft met gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste zes duizend gulden. Met dezelfde straf

wordt gestraft hij die den inhoud van een zoodanig geschrift, indien hij ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze aanstootelijk voor de eerbaarheid is, openlijk ten gehooore brengt.

3. Indien de schuldige van het plegen van het misdrijf omschreven in het eerste lid een beroep of eene gewoonte maakt, kan gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van ten hoogste tien duizend gulden worden opgelegd.

#### art.240 bis

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste twaalfhonderd gulden wordt bestraft hij die aan een minderjarige van wien hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze den leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, hetzij eenig geschrift, eenige afbeelding of eenig voorwerp, aanstootelijk voor de eerbaarheid, hetzij eenig middel tot verstoring van zwangerschap, aanbiedt, blijvend of tijdelijk afstaat, in handen geeft of vertoont, indien de inhoud van het geschrift of indien de afbeelding, het voorwerp of het middel hem bekend zijn.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die in tegenwoordigheid van een minderjarige als bedoeld in het voorgaande lid, den inhoud van een geschrift aanstootelijk voor de eerbaarheid, indien deze hem bekend is, ten gehooore brengt.
3. Met gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van ten hoogste twaalfhonderd gulden wordt gestraft hij die aan een minderjarige als bedoeld in het eerste lid hetzij eenig geschrift, eenige afbeelding of eenig voorwerp, aanstootelijk voor de eerbaarheid, hetzij eenig middel tot verstoring van zwangerschap, aanbiedt, blijvend of tijdelijk afstaat, in handen geeft of vertoont, dan wel den inhoud van een geschrift, aanstootelijk voor de eerbaarheid in tegenwoordigheid van een minderjarige als bedoeld in het eerste lid, ten gehooore brengt, indien hij ernstige reden heeft om te vermoeden, dat geschrift, de afbeelding of het voorwerp aanstootelijk voor de eerbaarheid is, of dat het middel een middel tot verstoring van zwangerschap is.



art.240 ter

Indien de schuldige een der in de artikelen 240 en 240 bis omschreven misdrijven in zijn beroep begaat en er tijdens het plegen van het misdrijf nog geen twee jaren zijn verlopen, sedert eene vroegere veroordeling wegens een dier misdrijven te zijnen opzichte onherroepelijk is geworden, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

art.242

Hij die door geweld of bedreiging met geweld eene vrouw dwingt met hem buiten echt vleeschelijke gemeenschap te hebben wordt, als schuldig aan verkrachting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren.

art.243

Hij die buiten echt vleeschelijke gemeenschap heeft met eene vrouw van wie hij weet dat zij in staat van bewusteloosheid of onmacht verkeert, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren.

art.244

Hij die vleeschelijke gemeenschap heeft met een meisje beneden den leeftijd van twaalf jaren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren.

art.245

1. Hij die buiten echt vleeschelijke gemeenschap heeft met eene vrouw die den leeftijd van twaalf, maar nog niet dien van zestien heeft bereikt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren.
2. Vervolging heeft, buiten de gevallen van de artikelen 248 en 249, niet plaats dan op klachte.

art.246

Hij die door geweld of bedreiging met geweld iemand dwingt tot het plegen of dulden van ontuchtige handelingen, wordt, als schuldig aan feitelijke aanranding van de eerbaarheid gestraft

met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren.

art.247

Hij die met iemand van wien hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid of onmacht verkeert of met iemand beneden den leeftijd van zestien jaren ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelden tot het plegen of dulden van zoodanige handelingen of, buiten echt, van vleeschelijke gemeenschap met een derde verleidt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren.

art.248

1. Indien een der in de artikelen 243 en 245-247 omschreven misdrijven zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren opgelegd.
2. Indien een der in de artikelen 242-247 omschreven misdrijven den dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren opgelegd.

art.248 bis

Ingetrokken.

art.248 ter

1. Hij die door giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhouding voortvloeiend overwicht of misleiding een minderjarige van onbesproken gedrag, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, opzettelijk beweegt ontuchtige handelingen met hem te plegen of zoodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren.
2. Vervolging heeft niet plaats dan op klachte van hem tegen wien het misdrijf is gepleegd.
3. De termijnen bedoeld in artikel 66 beloopen voor deze klachte onderscheidenlijk zes en twaalf maanden.

art.249

1. Hij die ontucht pleegt met zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijne zorg, opleiding of waak-

zaamheid toevertrouwden minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft:

- 1 De ambtenaar die ontucht pleegt met een persoon aan zijn gezag onderworpen of aan zijne waakzaamheid toevertrouwd of aanbevolen;
- 2 De bestuurder, geneeskundige, onderwijzer, beambte, opzichter op bediende in eene gevangenis, rijkswerkinrichting, rijksinrichting voor kinderbescherming, weeshuis, ziekenhuis, krankzinnigengesticht of instelling van weldadigheid, die ontucht pleegt met een persoon daarin opgenomen.

art.250

1. Wordt gestraft:

- 1 Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren, hij die het plegen van ontucht door zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijne zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarigen bediende of ondergeschikte met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert;
- 2 Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren, hij die, buiten de gevallen genoemd onder 1 , het plegen van ontucht door een minderjarige wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert.

2. Indien de schuldige van het plegen van het misdrijf een beroep of eene gewoonte maakt, kunnen de straffen met een derde worden verhoogd.

art.250 bis

Hij die van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met derden een beroep of eene gewoonte maakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste twee duizend gulden.

art.250 ter

Vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren.

art.451

Met hechtenis van ten hoogste drie dagen of geldboete van ten hoogste dertig gulden wordt gestraft:

- 1 hij die in het openbaar voor de eerbaarheid aanstootelijke liederen zingt;
- 2 hij die in het openbaar voor de eerbaarheid aanstootelijke toespraken houdt;
- 3 hij die op eene van den openbare weg zichtbare plaats voor de eerbaarheid aanstootelijke woorden of tekeningen stelt.

art.451 bis

1. Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van ten hoogste vierhonderd gulden wordt gestraft:

- 1 hij die op of aan plaatsen, voor openbaar verkeer bestemd, eenig geschrift, waarvan de leesbaar gestelde titel, omslag of inhoud geschikt is om de zinnelijkheid van de jeugd te prikkelen, of eenige afbeelding of eenig voorwerp, geschikt om de zinnelijkheid van de jeugd te prikkelen openlijk tentoon stelt, aanbiedt of aanslaat;
- 2 hij die op of aan plaatsen, voor openbaar verkeer bestemd, den inhoud van eenig geschrift, geschikt om de zinnelijkheid van de jeugd te prikkelen, openlijk ten gehoor brengt.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft:

- 1 hij die eenig geschrift, eenige afbeelding of eenig voorwerp, geschikt om de zinnelijkheid van de jeugd te prikkelen, aan een minderjarige beneden de achttien jaren aanbiedt, blijvend of tijdelijk afstaat, in handen geeft of vertoont;
- 2 hij die den inhoud van een zoodanig geschrift in tegenwoordigheid van een minderjarige beneden de achttien jaren ten gehoor brengt.

art.285

1. Bedreiging met openlijk geweld met vereenigde krachten tegen personen of goederen, met eenig misdrijf waardoor de algemeene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, met verkrachting, met feitelijke aanranding van de eerbaarheid, met eenig misdrijf tegen het leven gericht, met zware mishandeling of met brandstichting, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren.

art.282

1. Hij die opzettelijk iemand wederrechtelijk van de Vrijheid berooft of beroofd houdt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zeven jaren en zes maanden.
2. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren.
3. Indien het feit den dood ten gevolge heeft, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren.
4. De in dit artikel bepaalde straffen zijn ook van toepassing op hem die opzettelijk tot de wederrechtelijke vrijheidsberoving eene plaats verschaft.

art.300

1. Mishandeling wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden.
2. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren.
3. Indien het feit den dood ten gevolge heeft, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren.
4. Met mishandeling wordt gelijkgesteld opzettelijke benadeeling der gezondheid.
5. Poging tot dit misdrijf is niet strafbaar.

art.301

1. Mishandeling gepleegd met voorbedachten rade wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren.

2. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren.
3. Indien het feit de dood ten gevolge heeft, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren.

#### art.302

1. Hij die aan een ander opzettelijk zwaar lichamelijk letsel toebrengt, wordt, als schuldig aan zware mishandeling, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren.
2. Indien het feit den dood tot gevolg heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren.

#### art.303

1. Zware mishandeling gepleegd met voorbedachten rade wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren.
2. Indien het feit den dood ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren.

#### art.304

1. De in de artikelen 300-303 bepaalde straffen kunnen met een derde worden verhoogd:
  - 1 ten aanzien van den schuldige die het misdrijf begaat tegen zijne moeder, zijne wettige vader, zijn echtgenoot of zijn kind;
  - 2 indien het misdrijf wordt gepleegd tegen een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening zijner bediening;
  - 3 indien het misdrijf wordt gepleegd door toediening van voor het leven of de gezondheid schadelijke stoffen.

#### art.305

Bij de veroordeling wegens een der in de artikelen 301 en 303 omschreven misdrijven kan ontzetting van de in artikel 28 no.1-4 vermelde rechten worden uitgesproken.

art.306

Zij die opzettelijk deelnemen aan een aanval of vechterij waarin onderscheiden personen zijn gewikkeld, worden behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de bijzondere door hem bedreven feiten bestraft:

- 1 met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, indien de aanval of vechterij alleen zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft;
- 2 met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren, indien de aanval of vechterij iemands dood ten gevolge heeft.

BIJLAGE 6 VOORSTELLEN VAN DE ADVIESCOMMISSIE ZEDELIIKHEIDS-  
WETGEVING (COMMISSIE-MELAI) MET BETREKKING TOT SEXUELE  
GEWELDSMIDRIJVEN.

1. Wetteksten

Wetboek van Strafrecht

I In de plaats van de artikelen 242 t/m 249 komen:

art.242

1. Hij die door geweld, of een andere feitelijkheid, of door bedreiging met geweld, of een andere feitelijkheid, iemand dwingt tot het dulden of plegen van sexuele handelingen, wordt als schuldig aan aanranding gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of met geldboete van de vijfde categorie.
2. Met aanranding wordt gelijk gesteld het plegen van sexuele handelingen ten aanzien van iemand van wie de dader weet dat deze door bewusteloosheid, lichamelijke onmacht of door een ernstige psychische stoornis niet in staat is zijn wil kenbaar te maken of weerstand te bieden.
3. Met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of met geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:
  - a. aanranding door twee of meer personen;
  - b. aanranding die zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.
4. Met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of met geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:  
aanranding die de dood van het slachtoffer ten gevolge heeft.

art.243

1. Hij die door geweld, of een andere feitelijkheid, of door bedreiging met geweld, of een andere feitelijkheid, een ander dwingt tot het dulden of plegen van geslachtsgemeenschap, of een daarmee gelijk te stellen sexuele handeling, wordt als schuldig aan verkrachting gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.



2. Met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:  
verkrachting die de dood ten gevolge heeft.

#### art.244

1. Hij die iemand beneden de leeftijd van zestien jaren beweegt tot het dulden of plegen van sexuele handelingen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.
3. Indien het feit de dood ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

#### art.245

1. Hij die geslachtsgemeenschap of een daarmee gelijk te stellen sexuele handeling pleegt met iemand beneden de leeftijd van twaalf jaren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of met geldboete van de vijfde categorie.
2. Indien het feit de dood ten gevolge heeft, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

#### art.246

1. Hij die iemand van wie hij weet dat deze door een psychische stoornis niet of onvolkomen in staat is zijn wil te bepalen of kenbaar te maken, beweegt tot het dulden of plegen van sexuele handelingen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Artikel 244, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### art.247

1. Hij die sexuele handelingen pleegt met iemand beneden de leeftijd van zestien jaren, die als kind, pleeg- of stiefkind,

leerling of ondergeschikte, dan wel anderszins, aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid is toevertrouwd, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Artikel 244, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### art.248

1. Hij die werkzaam is in een penitentiaire inrichting, een inrichting van gezondheidszorg of een inrichting van maatschappelijke zorg, en met een daarin opgenomen persoon sexuele handelingen pleegt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of met geldboete van de vierde categorie.
2. Artikel 244, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

#### art.251

wordt als volgt gelezen:

1. Bij een veroordeling wegens een der in de artikelen 242-248 en 250-250 ter omschreven misdaden, kan ontzetting van de in artikel 28 no. 1-4 vermelde rechten worden uitgesproken.
2. Indien de schuldige aan een der misdrijven in de artikelen 247, 248 en 250-250 ter omschreven, het misdrijf in zijn beroep begaat, kan hij van zijn uitoefening van de beroep worden ontzet.

## 2. Artikelgewijze toelichting

#### art.242

Deze bepaling is besproken in hoofdstuk III, par.4, van het algemene gedeelte. Om wetssystematische redenen is het artikel over aanranding geplaatst voor dat over verkrachting, om de generalis/specialisverhouding duidelijk tot uiting te brengen.

Afgezien van de terminologie en de uitbreiding van het element 'dwang' met 'feitelijkheden' en 'bedreiging met feitelijkheden', is de opbouw van het eerste lid gelijk aan die van het huidige artikel 246.

Evenmin als thans bij artikel 246 het geval is, voorziet de voorgestelde bepaling in een bijzonder voorschrift voor de gevallen waarin de dader het slachtoffer dwingt zich seksuele handelingen van een derde te laten welgevalen. In dergelijke gevallen zal van degene die de dwang uitoefent en van de derde kunnen worden aangenomen dat zij medeplegers zijn.

Over de term seksuele handelingen zij nog opgemerkt dat zij in de regel lichamelijk contact inhouden; er zijn echter gevallen denkbaar waarbij dat niet het geval hoeft te zijn.

Over de term seksuele handelingen zij nog opgemerkt dat zij in de regel lichamelijk contact inhouden; er zijn echter gevallen denkbaar waarbij dat niet het geval hoeft te zijn.

De strafbedreiging met vrijheidsstraf is dezelfde die thans op het feit van artikel 246 is gesteld (vgl. hoofdstuk VI, par.2). In het voorgestelde artikel wordt vooruitgelopen op het in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp vermogenssancties (Bijlagen Handelingen II, 15 012, nr.3, blz.28) aangekondigde wetsontwerp, waarin boetecategorieën zullen worden voorzien voor alle in het Wetboek van Strafrecht opgenomen strafbare feiten.

Zonder dat zij over de gewenste boetecategorie een oordeel wil uitspreken, heeft de commissie een zekere equivalentie tussen de zwaarte van de bedreigde vrijheidsstraf en de boetecategorie willen aanleggen.

Het in het tweede lid omschreven strafbare feit is thans vervat in de artikelen 243 en 247. Het leek de commissie niet wenselijk hier een onderscheid te handhaven al naar gelang het misbruik van de onmachtige of bewusteloze geslachtsgemeenschap of andere seksuele handelingen betreft.

Over de uitbreiding van de kring van de door deze bepaling beschermde personen zij verwezen naar de algemene beschouwing daartrent in hoofdstuk II, par.4.5.

In de tekst van de bepaling is tot uitdrukking gebracht dat het er niet alleen om gaat of het slachtoffer van het gebeurde wist, maar ook dat het geen weerstand kon bieden, bijvoorbeeld in het geval van seksuele handelingen met een ernstig lichamelijk gehandicapte.

In hoofdstuk III, par.4.7 is het motief voor het in het derde

lid, onder a, genoemde gekwalificeerde feit uiteengezet. Voor de strafbedreiging van de in het derde en vierde lid omschreven gekwalificeerde feiten is aansluiting gezocht bij het huidige artikel 248.

#### Art.243

Onder het in dit artikel omschreven strafbare feit is het thans in artikel 242 vervatte misdrijf van verkrachting begrepen. De term 'geslachtsgemeenschap' is verkozen boven het wat archaische 'vleselijke gemeenschap'. Onder 'daarmee gelijk te stellen sexuelle handeling' moet worden begrepen iedere vorm van genitaal, oraal en anaal contact, zoals contacten tussen mond en anus, mond en penis en mond en vulva, hetzij tussen penis en vulva en penis en anus, hetzij tussen anus of vulva en artificieel substituut.

De uitbreiding van de werkingssfeer van het verkrachtingsartikel impliceert dat de dwang niet alleen gericht behoeft te zijn op een 'dulden' van het slachtoffer, dan kan ook worden gedwongen tot een 'plegen'.

Verkrachting staat qua strafpositie gelijk met aanranding die zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft. Aangezien onder de term 'zwaar lichamelijk letsel' ingevolge de wettelijke definitie van artikel 82 van het Wetboek van Strafrecht mede is te verstaan: ernstige psychische schade, is die gelijkstelling alleszins verantwoord.

#### art.244

De term waar het in deze bepaling op aankomt, is 'bewegen'. Daaronder moet worden verstaan het nemen van een zodanig initiatief dat het slachtoffer tot sexuelle handelingen komt die hij of zij eigener beweging niet zou hebben gepleegd. Voor de strafbaarheid is slechts vereist een aantoonbaar causaal verband tussen het initiatief van de dader en het dulden of plegen van het slachtoffer.

De gekozen omschrijving sluit de strafbaarheid van het bewegen tot plegen met een derde in; zowel zij of hij die het initiatief neemt, als de derde zullen als medeplegers strafbaar zijn.

De strafbedreiging is ontleend aan het huidige artikel 247, de

strafverzwaringen aan artikel 248. De geldboetecategorie in het eerste lid is aangepast aan de daar wat lager gestelde vrijheidsstraf.

#### art.246

Voor de motivering van de invoering van dit artikel, dat een bijzondere bescherming beoogt te geven aan personen die door de staat van hun geestesvermogen kwetsbaar zijn in het maatschappelijke verkeer, zij verwezen naar hoofdstuk IV, par.5. Ook hier moet de term 'bewegen' ruim worden opgevat, d.w.z. bepalend is of het slachtoffer zonder het initiatief van de dader de desbetreffende seksuele handelingen zou hebben geduld of gepleegd.

Het vereiste van het weten van de staat van het slachtoffer is ontleend aan het huidige artikel 423. Gegeven de grote verscheidenheid aan gevallen die onder dit artikel vallen, kan dit vereiste tot onzekerheden aanleiding geven. Daar staat tegenover dat een dader die druk op het slachtoffer uitoefent om haar of hem tot seksuele handelingen te bewegen uit de reacties van het slachtoffer - zeker wanneer er sprake is van een wat ernstiger psychische storing - diens gesteldheid moet kunnen afleiden.

#### art.247

De inhoud van dit artikel is uitvoerig in hoofdstuk VI, par.3, besproken. De in de voorgestelde tekst gegeven opsomming is een enuntiatieve, bedoeld om een nadere aanduiding te geven van het type relaties waarop dit artikel ziet.

#### art.248

De kring van de in dit artikel bedoelde daders strekt zich uit tot een ieder die, uit welken hoofde dan ook, in een inrichting werkzaam is. Met de term inrichting wordt bedoeld iedere instelling waarin personen zijn onderworpen aan het toezicht of de zorg van het daar werkzame personeel, zonder dat zij feitelijk of rechtens vrij zijn zich aan die zorg of dat toezicht te onttrekken. Met de in het artikel gegeven opsomming is wel het overgrote deel van de in aanmerking komende inrichtingen bestreken; zij

heeft evenwel geen limitatieve betekenis. Bepalend blijft de term inrichting.

Met het woord opgenomen is bedoeld dat de betrokken personen inderdaad, op een meer of minder uitgesproken wijze, als afhankelijk binnen de inrichting verkeren. Onder hen zijn dus niet begrepen zij die voor een incidenteel bezoek of consult zich in de inrichting ophouden.

## BIJLAGE 7. NEDERLAND INTERNATIONAL

In hoofdstuk 1. 'Inleiding' en hoofdstuk 6. over agressiedelicten en sexuele delicten zijn enige cijfers gepresenteerd voor de Nederlandse situatie. Ook al gelet op de vraagstelling van de Regering aan de WRR is het interessant om de vergelijking met het buitenland te maken.

Ik beschik niet over de absolute en groeicijfers van andere landen gespecificeerd voor agressiedelicten. Wel zijn er voor een aantal Europese landen cijfers beschikbaar voor het totaal van de geregistreerde delicten. Met 1975 als uitgangspunt (indexcijfer=100) is in Nederland het aantal geregistreerde zaken per 1000 inwoners ruim verdubbeld, terwijl de stijging voor andere landen een stuk minder is geweest.

Absolute en indexcijfers voor het totale aantal geregistreerde delicten per 1000 inwoners voor 1983, weergegeven voor verschillende landen.		
Nederland	76	200
Engeland/Wales	62	144
Zweden	107	127
Bondsrep. Duitsland	71	151

Bron: Samenleving en Criminaliteit, p.115.

Dit soort indexcijfers zijn slechts zeer globaal indicatief; wanneer bijvoorbeeld niet 1975 maar 1976 als basisjaar was gekozen, dan was de stijging ten opzichte van andere landen duidelijk minder: bijv. Ned.  $76/43 \times 100 = 177$  terwijl Engeland/Wales ten opzichte van 1976 hetzelfde indexcijfer heeft, nl. 144 <sup>1)</sup>. Dit alles neemt niet weg dat het aannemelijk is dat de stijging van het totaal aantal criminaliteitsregistraties in Nederland gedurende het laatste decennium beduidend hoger is geweest dan in een aantal andere Europese landen.

<sup>1)</sup> Net als bij de profielen in het Interimrapport Kleine Criminaliteit, ontstaat ook hier weer de indruk dat sommige cijfers, indices en vergelijkingen niet gekozen zijn om een maximaal inzicht te geven in de (problemen) ontwikkelingen/oorzaken maar om telkens te benadrukken hoe erg het wel allemaal geworden is.

Als verklaring hiervoor wordt wel eens genoemd dat de ontkerkelijking in Nederland na 1970 relatief veel sneller is gegaan dan in omringende landen. Hierdoor zou de betekenis van netwerken van de (verzuilde) verenigingen van ontspanning en dienstbetoon rond de kerkgenootschappen snel zijn afgenomen, en tegelijk daarmee het relatiegebonden toezicht op jongeren (zie Interimrapport Cie. Kleine Criminaliteit, p. 29mi).

Een verklaring is altijd makkelijk te genereren, maar het is nogal wat werk om de plausibiliteit na te gaan. In dit geval zou deze verklaring impliceren dat in de oorspronkelijk sterker religieuze gebieden in het zuiden van Nederland de criminaliteitsstijging (*ceteris paribus*) groter moet zijn geweest dan in het noorden van Nederland. Een eerste vergelijking van dit soort regionale cijfers zou, natuurlijk naast een vergelijking van cijfers voor ontkerkelijking voor de verschillende landen, op zijn plaats zijn geweest.

Valt er ook in absolute zin iets te zeggen. De absolute cijfers, gecorrigeerd voor verschillen in bevolkingsopbouw tussen de vergeleken landen, zijn:

Nederland	76	per 1000 12-79 jarigen
Engeland/Wales	77	"
Zweden	95	"
Bondsrep. Duitsland	73	"

Bron: Samenleving en Criminaliteit, p.116

Er is voldoende bekend over het gebrek aan validiteit van politieregistraties als indicator voor de reële criminaliteit (bijv. van Dijk & Steinmetz, 1979) dat we niet af mogen gaan op de registraties. Bijvoorbeeld een 'artefact' van registraties dat via econometrisch onderzoek gedocumenteerd is, is het zogenaamde 'capaciteitseffect'; de relatieve omvang van de politie beïnvloedt de hoeveelheid registraties (zie van Tulder, 1985). Men kan dus nadat men zelf beweerd heeft dat vergelijken hachelijk is moeilijk beweren dat Nederland niet langer een weinig crimineel land is in vergelijking met het buitenland (SEC, p.116).



Het lijkt mij goed dat de verschillende aanzetten die her en der voor internationale vergelijking worden gegeven gebundeld worden en met kracht worden voortgezet. Daarbij zij aangetekend dat het niet veel zin heeft cijfers over criminaliteit met enige sophistication vergelijkbaar te maken als niet tegelijk en parallel hieraan de kenmerken van plaatsen, bevolkingsgroepen, handhavingsorganisaties e.d. vergelijkbaar gemaakt worden.

## LITERATUUROVERZICHT

## HOOFDSTUK 1. INLEIDING

- Bovens, R. en Prinsen, P.J. (1984), *Extra politie-inzet en rijden onder invloed*, WODC-reeks nr.52, Den Haag, Staatsuitgeverij. Bureau AEF (Andersson, Elffers, Felix). *Eenentwintig politiekorpsen met gelijke maat gemeten*, Interimrapportage, april 1988. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek politie, justitie en brandweer* (tot 1986).
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek Rechtsbescherming en veiligheid* (vanaf 1986).
- Fijnaut, C., Nuyten-Edelbroek, E.G.M., Spickenkener, J.P.L., (1985), *Politiële Misdaadbestrijding*, WODC-rapport, Den Haag.
- Interimrapportage *PKP (Projekt Kwantificering Politiewerk)*, (april 1984). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie.
- Morris, N. and Hawkins, G. (1970). *The Honest Politician's Guide to Crime Control*. (Chicago: University of Chicago Press).
- Straver, M.A. (1985), *Politie en afnemende criminaliteitsbeheersing*, Tijdschrift voor de Politie (Nov. 1985).
- Van Tulder, F. (1985). *Criminaliteit, pakkans en politie*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Weringh, J. van (1978). *Onrust is van alle tijden*, Meppel.

## HOOFDSTUK 2. ANALYSES VAN BELEIDSSTUKKEN

## Overheidsstukken:

- Interimrapport van de Cie. kleine criminaliteit: dec. '84  
 Beleidsnota Samenleving en Criminaliteit: mei '85  
 Samenleving en Criminaliteit: voortgangsrapportage: mei '86  
 Eindrapport van de Cie. kleine criminaliteit: juni '86  
 Samenleving en Criminaliteit: voortgangsrapportage: sept.'87

## Wetenschappelijke stukken:

- Tijdschrift voor Criminologie (TvC), *Themanummer Samenleving en Criminaliteit*, (1986), 5/6, artikelen van :
- E. Blankenburg en H.G. van de Bunt: Redactioneel
- K. Brants: Criminaliteit, politiek en criminele politiek: De Haagse receptie van een nieuwe heilsleer.
- J.J.J. Tulkens: Een beschouwing van enkele hoofdpunten van Samenleving en criminaliteit.
- R.P. Mulder: Het beleidsplan Samenleving en criminaliteit en de politie.
- H.G. van de Bunt: Drift en koers: Het Openbaar Ministerie onder invloed van Samenleving en criminaliteit.
- F. van Tulder: De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen nader bekeken.
- A. Storm van 's Gravesande en R. de Vries: Bestuurlijke preventie.
- Reacties op het Interimrapport van de *Cie. Kleine Criminaliteit*:  
 Blankenburg, E. De Commissie van de Sociale Controle, TvC, 1985/4, pp. 208-211
- Dijk, J.J.M. van, Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische criminologie, TvC, 1985/5
- J.P.S. Fiselier. Commissie Roethof speelt in interim-rapport de bal terug. *Delikt & Delinquent* 15 (1985) afl. 5, pp. 402-407

- Kapteyn, P. Het nieuwe gelijk? Over het oordeel van de Commissie Kleine Criminaliteit, Tijdschrift voor Criminologie 1986, 5/6, pp. 247-255
- Rombouts, R. Vermijdt, bestrijdt de kleine criminaliteit: bedenken bij een rapport, TvS, 1985/4, pp. 189-207
- Veen, Th. van, (1985). Over samenleving en criminaliteit, Delikt en Delinkwent, 15, afl.7, blz 602-612

## HOOFDSTUK 3. VERKLAREN EN CRIMINALITEIT

- Abrahamsen, D. (1960) *The Psychology of Crime*. New York: Columbia University Press.
- Buikhuisen, W. (1985) *Kriminaliteit: uitgangspunten voor het verklaren van crimineel gedrag*.
- Clarke, R.V. (1983). *Situational crime prevention; it's theoretical basis and practical scope*, Crime and Justice, Chicago.
- Dijk, J.J.M. van (1985), *Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische criminologie*, TvC.
- Groot, A.D. de (1965), *Elementair begrip van de psychologie*.
- Hart, H.L.A. & Honore, A.M. (1958) *Causation and the Law* .
- Jencks, C. "Genes & Crime", The New York Review, februari 12, 1987, blz. 40.
- Haersolte, R.A.V. van (1956). *Coreferentiestelsels*, Nederlands Juristenblad, p. 1013 -20, 1029 - 36.
- Langemeyer, G.E., *Inleiding tot de studie van de Wijsbegeerte des Rechts*, (1970).
- Ruimschotel, D. (1972) *Grondlijnen van een doeltheoretische opbouw van het strafrechtelijk handhavingstelsel*, Erasmus Universiteit (N.E.H.).
- Ruimschotel, D. (1987). *Explanation, Causation and Psychological Theories*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Veldkamp Marktonderzoek bv, *Analyses met betrekking tot het voorspellen van werkdruk van de politie*, Interimrapportage PKP, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie, april 1988.

## HOOFDSTUK 4. DE ROL VAN SITUATIEVE FACTOREN

- Beijk, J. *Een cognitief, sociaal-psychologisch perspectief van criminaliteit*, TvC, 1985/5
- Bishop, N.(ed.) (1985). *Scandinavian criminal policy and criminology, 1980-1985*. Scandinavian Research Council for Criminology, Kopenhagen.
- Bottoms, A.E. (1974). Book review of *Defensible Space* by O. Newman. *British Journal of Criminology* 14: 203 - 206
- Brantingham, P.J. and Faust, F.L. (1976) "a Conceptual Model of *Crime Prevention*", *Crime and Delinquency* 22: 284 - 296
- Brantingham and Brantingham (Eds.) (1981). *Environmental Criminology*
- Clarke, R.V. (1977) "*Psychology and Crime*", *Bulletin of the British Psychological Society* 30: 280 - 283
- Clarke, R.V. (1983) *Situational crime prevention; it's theoretical basis and practical scope*, *Crime and Justice*, Chicago.
- Dijk, J.J.M. van, *Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische criminologie*, TvC. 1985/5.
- Jones, E.E. & Kanouse, D.E. e.a. (1971)./Attribution; *Perceiving the causes of behavior*.
- Intomart (1985). *Brandpunt onderzoek o.a. naar kleine criminaliteit*.
- Ipenburg, M.A.F. & Zoontjes, J.M.J.G. (1986). *Sociale (on)veiligheid en (semi-)openbare ruimten*. In: Van Kwaad tot ergernis. VNG-bundel.
- Jeffery, C.R. (1977). *Crime prevention through environmental design*. Sage, Beverly Hills.
- Jencks (1987). bespreking van Wilson, *Crime and human nature*, *New York Review*.
- Mayhew, P., e.a. (1976). *Crime as opportunity*, HMSO, London.
- Mayhew, P. (1984). *Techno-preventie; in hoeverre helpt het?* *Justitiele verkenningen*, nr. 8, p. 51-58.

- National Council for Crime Prevention (1984). *Crime and Criminal Policy in Sweden*, National Council for Crime Prevention, Stockholm.
- Newman, O. (1972). *Defensible space; Crime Prevention through Urban Design*, New York: MacMillan.
- Newman, O. (1972). *Defensible space; people and design in the violent city*, Architectural Press, London.
- Newman, O. (1976). *Design guidelines for creating defensible space*. Washington D.C.: Law Enforcement Assistance administration.
- Newman, O. & Franck, K. (1985). *The effects of building size on personal crime and fear of Crime*, *Population and Environment* 5: p. 203 - 220
- Pease, K. & Litton, R. (1984). "*Crime Prevention: Practice and Motivation*", in: *Psychology and Law*, London.
- Pen, J. "*De gelegenheid maakt de dief*", in: *het Parool*.
- Poyner, B. (1983). *Design against crime; beyond defensible space*, Butterworths, Londen.
- De Savornin Lohman e.a. (1986). *Gebouwde omgeving en criminaliteit*, bureau criminaliteits preventie, Amsterdam.
- Soomeren, P. van (1987). *Criminaliteit en gebouwde omgeving*, manuscript oktober 1987, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu Beheer
- Sparks, R.F. (1980) "*Criminal Opportunities and Crime Rates*", in: S.E. Fienberg and A.J. Reiss (eds.) *Indicators of Crime and Criminal Justice: Quantitative Studies*. (Washington, DC: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics).
- Taylor, R.B., Gottfredson, S.P., & Brower, S. (1981). *The defensibility of defensible space: a critical review and synthetic framework for future research*. in: T. Hirschi & M. Gottfredson (eds.): *Understanding Crime. Current Theory and Research*. Beverly Hills, CA.: Sage.
- Voort, A.P.F. van der & Kwekel. K. (25 november 1983). *Rapport inzake: het onderzoek naar bouwkundige maatregelen ter voorkoming van schade door diefstal, inbraak, vandalisme, brandstichting e.d.*. Bouwcentrum U-bouw, Rotterdam.

Wurff, A.W.I.M. van der (1987). *Onveiligheidsbeleving in woonomgevingen*, concept proefschrift, Universiteit van Nijmegen



## HOOFDSTUK 5. DE ROL VAN REGELS

*BIRES-Regelingsysteem*, versie 1987, Samsom-Veldkamp.

Clarke en Cornish (1986). *The Reasoning Criminal*.

Eindbericht van de Commissie Deregulering (1984) *vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen*, Den Haag; Staatsuitgeverij.

Hessing, D.J., Elffers, H., Robben, H.S.J. (1987), *The invalidity of self-reported tax evasion: further evidence based on triangulation of measurement strategies*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hessing, D.J., Elffers, H. (1988), *Exploring the limits of self-reports and reasoned action: an investigation of the psychology of tax evasion behavior*, *Journal of Personality and Social Psychology*, p. 1-9.

Jaarverslag Openbare Ministerie over 1986, augustus 1987

Jongman, R. (1985) 'Criminaliteit als verzet', *Socialisme en Democratie*, jaargang 42.

Jordan, V.E. (1974) "The Systems Propagates Crimes", *Crime and Delinquency* 20(3): 233 - 240.

Veldkamp, *Project Kwantificering Politiewerk (PKP)*, (april 1988), Interimrapportage, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie .

## HOOFDSTUK 6. AGRESSIE TEGEN PERSONEN: GEWELDSDELICTEN EN SEXUELE DELICTEN

- Acker, H. en Rawie M. (1982). *Seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid .
- Alcohol en Samenleving*, ontwerp-Nota over een samenhangend alcoholmatigingsbeleid (1985), Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, sept. 1985.
- Beaufort. jhr. mr. L.A.R.J. de. (1982) *De rol van het slachtoffer bij opsporing en vervolging*, in Justitiële verkenningen. Het slachtoffer in het strafproces, nr. 6.
- Beleid en Maatschappij, (1987). *Themanummer sociale controle*, XIV, november-december.
- Bestrijding van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes*, (1984). Nota Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, sept. 1984.
- Bovens en Prinsen (1985). *Extra politie-inzet en rijden onder invloed*, WODC, nr. 52.
- Buikhuisen, W. (1985) *Kriminaliteit: uitgangspunten voor het verklaren van crimineel gedrag*.
- Buikhuisen, W. (1987). *Beïnvloedbaarheid vanuit biopsychologisch perspectief*, liber amicorum Mauk Mulder.
- Buikhuisen, W. (1987). *De mens kent geen maat*, in *Beleid en Maatschappij* (nov.dec. 1987), CBS.
- Commissie Kleine Criminaliteit (december 1984): *Interimrapport*.
- Commissie Kleine Criminaliteit (juni 1986): *Eindrapport*.
- Clarke, R.V. (1983). *Situational crime prevention; it's theoretical basis and practical scope*, Crime and Justice, Chicago.
- Crombag, H.F.M. (1983). *Een manier van overleven. Psychologische Grondslagen van Moraal en Recht*, Zwolle.
- Dijk, J.J.M. van, (1985) *Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische criminologie*.
- Dijk, J.J.M. van, & C.H.D. Steinmetz. *De WODC-slachtoffer-enquêtes 1974-1979*.

- Ensink, B. en Albach, F. (1984) *Angst voor sexueel geweld; van overdreven angst naar gerechtvaardigde woede, werkgroep vrouwenstudies*, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Rijksuniversiteit Leiden.
- Estes, W.K. (1969). *Outline of a theory of punishment*, in B.A. Campbell & R.M. Church (eds.) *Punishment and Aversive Behavior*, pp.57-82, New York: Appleton-Century-Crofts.
- Heyden, A.W.M. v.d. (1984). *Seksuele criminaliteit; 1975-1982*. Maandstatistiek politie, justitie en brandweer, febr. 1984
- Heyden, A.W.M. v.d. (1985). *Ongewenste seksuele intimiteiten in 1983*, Maandstatistiek politie, justitie en brandweer, maart 1985.
- Hessing, D.J., Elffers, H., Robben, H.S.J. (1987), *The invalidity of self-reported tax evasion: further evidence based on triangulation of measurement strategies*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hessing, D.J., Elffers, H. (1988), *Exploring the limits of self-reports and reasoned action: an investigation of the psychology of tax evasion behavior*, *Journal of Personality and Social Psychology*, p. 1-9.
- Hoefnagels, (1980) *Beginselen van kriminologie*.
- Hulsman, L.H.C. (1968) *De strafrechtelijke sanctie en zijn maat*, Wijsgerig Perspectief.
- Jaarverslag Openbaar Ministerie 1986*, Ministerie van Justitie, uitgebracht door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven, Staatsuitgeverij.
- Jencks, C. (1987). "Genes & Crime", *The New York Review*, february 12, blz. 40.
- Justitiële verkenningen, (1983), *Slachtofferhulp*, 1983, nr. 6.
- Junger, M. (1985) *Het meten van seksuele intimiteiten*, WODC, Ministerie van Justitie.
- Junger-Tas, J. (1983) *Jeugddelinquentie, Achtergronden en justitiële reactie*, WODC, Ministerie van Justitie.
- Kommer, M.M. (1985), *Criminaliteitsindicatoren: verbeteringen gewenst, misbruik dient gestraft*, DD 15, afl.6.

- Maandstatistiek politie, justitie en brandweer, (1987) *De ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland; 1980-1984*, Hoofdafdeling Statistieken van rechtsbescherming en veiligheid, (J. Geerlof).
- Maandstatistiek politie, justitie en brandweer. (aug. 1982): *uitleg en vergelijking van WODC en CBS statistieken*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Min. van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (Froukje Santing) (april 1983). *Tegen wil en dank; sexueel geweld tegen vrouwen*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Justitie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (december 1985). *Wat te doen na aanranding en verkrachting* (brochure).
- Ministerie van Justitie en het landelijk buro Slachtofferhulp (Carli van Emde Boas), *Slachtofferhulp, U hebt er recht op*, (brochure; een uitgave in het kader van het beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit', 1986-1987 .
- Ministerie van Justitie en het landelijk buro Slachtofferhulp, brochure *Schadefonds Geweldsmisdrijven*.
- Porte, A. de la (1984) *Sanctiedifferentiatie in het strafrecht*, Preadvies Vereniging wijbegeerte des Rechts, Rechtsfilosofie en Rechtstheorie, 1984, nr. 1 en 2.
- Ruimschotel, D. (1984). *Fundamentele problemen naar aanleiding van sanctiedifferentiatie*, Rechtsfilosofie en rechtstheorie, 1984, nr. 2.
- Ruimschotel, D. (1987). *Explanation, Causation and Psychological Theories*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Samenleving en Criminaliteit (mei 1985): *een beleidsnota*.
- Samenleving en Criminaliteit (mei 1986): *voortgangsrapportage*.
- Samenleving en Criminaliteit (september 1987): *voortgangsrapportage*.
- Skinner, B.F. (1953). *Science and Human Behavior*, New York, The Free Press.
- Soetenhorst, J.- de Savornin Lohman & Jansz U. (1986) *Seksueel geweld zal de wetgever een zorg zijn*.
- Soomeren, P. van (1987). *Criminaliteit en gebouwde omgeving*, manuscript oktober 1987, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu Beheer .

Steinmetz en Van Andel. (1984). *Mishandeling en hulpverlening, vrouwen en mannen als slachtoffer*, WODC, Ministerie van Justitie.

Van Tulder, F., (1985). *Criminaliteit, pakkans en politie, Sociaal en Cultureel Planburo*, Den Haag.

Weringh, J. van (1978). *Onrust is van alle tijden*, Meppel.

Weringh, J. van (1986). *De afstand tot de horizon*, Synopsis.

Wiegman, O., Baarda B. en Seydel E. (1982). *Agressie en criminaliteit*.

Wilson en Herrnstein (1985), *Crime and Human Nature*

WODC-slachtofferenquêtes 1974-1979, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Wurff, A.W.I.M. van der (1987). *Onveiligheidsbeleving in woon-omgevingen*, conceptproefschrift, Universiteit van Nijmegen.

#### aanvullende literatuur bij hoofdstuk 6.3.3.2. sociale en psychologische verklaringen

(de meeste items zijn oorspronkelijk genoemd door en verwerkt in Wiegman, O., Baarda B. en E. Seydel, *Agressie en criminaliteit*, 1982)

*Alcohol en Samenleving*, ontwerp-Nota over een samenhangend alcoholmatigingsbeleid (1985), Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, sept. 1985.

Angenent, H.L.W. (1975), *Mishandeling in verband met opvoeding, persoonlijkheid en gezinsverhoudingen*, Groningen.

Bagley, C. (1965), *Juvenile delinquency in Exeter*. In: *Urban Studies*, 35-39.

Bandura, A. (1973), *Agression: A social learning analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Bandura, A. (1977), *Social learning theory*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Berkowitz, L. (1965), *The concept of aggressive drive: Some additional considerations*. In: L. Berkowitz (Ed), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol.2. New York: Academic Press, 301-329.

- Berkowitz, L. (1969), *Roots of aggression: A re-examination of the frustration-aggression hypothesis*. New-York: Atherton Press.
- Berkowitz, L. (Ed.) (1983), *Equity theory*. *Advances in Social Psychology*.
- Brusten, M., Hurrelman, K. (1973), *Abweichendes Verhalten in der Schule*, Munchen: Juventa Verlag.
- Datvitz, J.R. (1952), *The effects of previous training on post-frustration behavior*, *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 309-315.
- Dollard J., Miller, N.E. (1939), *Frustration and aggression*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Ekkers, C.L. (1977), *Activatie en Agressie*, Academisch Proefschrift, Leiden NIPG/TNO.
- Elliot, D.S., Voss, H.L. (1974), *Delinquency and dropout*, Massachusetts: Lexington Books.
- Feshbach, S. (1955), *The drive reducing function of fantasy behavior*. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 3-II
- Feshbach, S., Singer, R.D. (1971), *Television and aggression: An experimental field studie*, San Fransisco: Jossey-Bass.
- Freud S. (1948), *Beyond the pleasure principle*, London: The Hogarth Press.
- Fris, T. (1972), *Gelegenheidsagressie*, Meppel: Boom.
- Hall, J., Black, D. (1979), *Assertiveness, aggressiveness, and attitudes towards feminism*. *The Journal of Social Psychology*, 561- 571.
- Harris, M.B. (1974), *Mediators between frustrations an aggression in a fiel experiment*. *Journal of Experimental Social Psychology*, 561-571.
- Hoppe C. (1979), *Interpersonal aggression as a function of subject's sex, subject's sex role identification, opponent's sex and degree of provocation*. *Journal of Personality*, 317-329
- Hovland, C.J., Sears, R.R. (1940), *Minor studies in aggression: VI. Correlation of lynchings with economic indices*. *Journal of Psychology*, 739-747.

- Jongman, R.W. (1981), *(Jeugd-)criminaliteit als verzet tegen de ongelijkheid*. In: L.G. Moor e.a. (Red.), *Grenzen aan de jeugd*, Nijmegen.
- Junger-Tas, J. (1976), *Verborgene jeugddelinquentie en gerechtelijke selectie (slotbeschouwing)*, Brussel.
- Lange, A. (1971), *Frustration-aggression, a reconsideration*. *European Journal of Social Psychology*, 59-84.
- Lange, A., Nes, A. van de (1973), *Frustration and instrumentality of aggression*. *European Journal of Social Psychology*, 159-177.
- Lefkowitz, M.M., Eron, L.D., Walder, L.O., Huesmann, L.R. (1977), *Growing up to be violent: a longitudinal study of the development of aggression*, New York: Pergamon.
- Maccoby, E.E., Jacklin, C.N. (1980), *Sex differences in aggression. A rejoinder and reprise*. *Child Development*, 964-980.
- Olweus, D. (1980), *Familial determinants of aggressive behavior in adolescent boys - a causal analysis*. *Developmental Psychology* vol.16, no.6, 644-660.
- Pisano, R., Taylor, S.P. (1971), *Education of physical aggression: the effects of four strategies*. *Journal of Social Psychology*, 237-242.
- Richards, P., Berk, R.A., Forster, B. (1979), *Crime as play: delinquency in a middle class suburb*, Cambridge.
- Ruimschotel, D. (1979) *Equity theory, some critical remarks, vakgroep methodenleer*, Universiteit van Amsterdam.
- Sawin, D.B., Parke, R.D., (1979), *Inconsistent discipline of aggression in young boys*. *Journal of Experimental Child Psychology*, 525-538.
- Steenhuis, W. (1988), *"Doelmatigheid van de rechtsvervolging"*, WRR werkrapport.
- Steinmetz, S. (1979), *Disciplinary techniques and their relationship to aggressiveness, dependency and conscience*. In: N.R. Buor, R. Hill, F.I. Nye, I.L. Reiss, *Contemporary theories about the family*.
- Tannenbaum, P.H., Zillmann, D. (1975), *Emotional arousal in the facilitation of aggression through communication*. *Advances in Experimental Social Psychology*, 8, 149-192.

- Wells, W.D. (1973), *Television and aggression: Replication of an experimental field study*. Unpublished manuscript. Graduate School of Business, University of Chicago.
- Zimbardo, P.G. (1969), *The human choice: Individuation, reason, and order versus deindividuation, impulse and chaos*. Nebraska symposium on motivation, Lincoln, Neb.: University of Nebraska, 237-309



**HOOFDSTUK 7. SAMENVATTING EN BELEIDSOVERWEGINGEN**

Boorsma, P.B. e.a. (1987). *Verbetering Bedrijfsvoering Politie, 100 maatregelen*, Universiteit Twente.

Eindrapport adviescommissie beleidsplanning politie.

*Politiebeleid volgens plan?*, Den Haag, 1987.

Fromm, E (1961), *The sane society*.

Hoefnagels (1980), *Beginselen van kriminologie*, Deventer.

*Met gelijke maat gemeten (WKA)*; verslag van een onderzoek naar de relatie tussen stadsproblematiek en politiewerk in vier grote en vier middelgrote steden (1986): Den Haag: Staatsuitgeverij.

Porte, A. de la, *Sanctiedifferentiatie in het strafrecht*, Preadvies Vereniging wijsbegeerte des Rechts, Rechtsfilosofie en Rechtstheorie, 1984, nr.1 en 2.

Ruimschotel, D. *Fundamentele problemen naar aanleiding van sanctiedifferentiatie*, *Rechtsfilosofie en rechtstheorie*, 1984, nr. 2.

Ruimschotel, D. (1972). *Grondlijnen van een doeltheoretische opbouw van het strafrechtelijk handhavingstelsel*, Erasmus Universiteit (NEH).