

Overlast en verloedering ontsleuteld

Overlast en verloedering ontsleuteld

Veronderstelde en werkelijke effecten van het
Actieplan overlast en verloedering

Lonneke van Noije
Karin Wittebrood



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, september 2009

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2009

SCP-publicatie 2009/12

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Omslagillustratie: © Chris Keulen/Hollandse Hoogte

ISBN 978-90-377-0436-5

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website.

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Overlast en verloedering	19
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	19
1.2 Overlast en verloedering in het Actieplan	20
1.3 Ontwikkeling in overlast en verloedering	20
1.4 Werkwijze	22
2 Beleidstheorie van het Actieplan overlast en verloedering	25
2.1 Doelstellingen en aandachtspunten van het Actieplan	25
2.2 Strategie van de ondersteuning en hulpverlening	27
2.2.1 Bestrijden risicofactoren algemene delinquentie	27
2.2.2 Bestrijden risicofactoren geweld	30
2.3 Strategie van de rechtshandhaving	31
2.3.1 Gemeenschappelijke veronderstellingen	33
2.3.2 Licht overlastgevende jongeren	33
2.3.3 Ernstig overlastgevende jongeren	34
2.4 Strategie van de gelegenheidsbeperking	36
2.5 Strategie van de buurtpreventie	39
Noten	42
3 Plausibiliteit van de beleidstheorie	43
3.1 Strategie van de ondersteuning en hulpverlening	43
3.1.1 Risicofactoren voor overlastgevend gedrag en delinquentie	44
3.1.2 Risicofactoren voor agressie en geweld	49
3.2 Strategie van de rechtshandhaving	50
3.2.1 Vroegtijdig ingrijpen	52
3.2.2 Combinatie straf en zorg	52
3.2.3 Sanctionering van licht overlastgevende jongeren	53
3.2.4 Sanctionering van ernstig overlastgevende jongeren	54
3.3 Strategie van de gelegenheidsbeperking	58
3.3.1 Verwijderen van verloedering	58
3.3.2 Menselijk toezicht	61
3.3.3 Cameratoezicht	65
3.3.4 Preventie van alcoholmisbruik	66
3.4 Strategie van de buurtpreventie	67
3.4.1 Buurtbemiddeling	67

3.4.2	Participatie in de buurt	69
3.4.3	Gedragscodes	70
3.4.4	Reassurance policing	70
3.4.5	Burgernet	71
3.4.6	Sociale cohesie	72
3.4.7	Tot slot	73
4	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	74
4.1	Inleiding	74
4.2	De plausibiliteit van het Actieplan overlast en verloedering	75
4.2.1	Strategie van de ondersteuning en hulpverlening	75
4.2.2	Strategie van de rechtshandhaving	77
4.2.3	Strategie van de gelegenheidsbeperking	78
4.2.4	Strategie van de buurtpreventie	80
4.2.5	Algemene conclusie	81
4.3	Suggesties voor toekomstig veiligheidsbeleid	81
4.4	Aanbevelingen voor verder onderzoek	85
	<i>Summary</i>	90
	<i>Literatuur</i>	100
	<i>Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau</i>	108

Voorwoord

In 2006 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie met steun van de minister van Financiën, besloten het onderzoek Maatschappelijke Kosten van Veiligheid te starten met als doel toekomstige beleidskeuzen beter te onderbouwen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft toen – in de eerste fase van dat onderzoekstraject – een analyse van de veronderstelde en werkelijke effecten van het sociale veiligheidsbeleid verricht. Het resultaat is verschenen in de publicatie *Sociale veiligheid ontsleuteld* (SCP-publicatie 2008/11).

In vervolg op die publicatie heeft het ministerie van BZK het SCP begin 2009 gevraagd op vergelijkbare wijze het Actieplan overlast en verloedering te analyseren. Dit plan is begin 2008 gepresenteerd door het kabinet-Balkenende IV en is onderdeel van het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV). De beleidsveronderstellingen zijn speciaal voor deze publicatie afgeleid uit het Actieplan en enkele achterliggende documenten; verder is gebruikgemaakt van de wetenschappelijke kennis die eerder in het rapport *Sociale veiligheid ontsleuteld* is beschreven en die relevant is voor het Actieplan overlast en verloedering.

De auteurs willen graag de medewerkers van BZK, Justitie en Jeugd en Gezin bedanken die op constructieve wijze commentaar hebben geleverd op het concept van deze publicatie, waarbij we in het bijzonder drs. Robert Flos en mr. Martin Scholtz (beide BZK/DG Veiligheid) willen noemen.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

Samenvatting

Begin 2008 heeft het kabinet-Balkenende IV het Actieplan overlast en verloedering gepresenteerd. Dit Actieplan is onderdeel van het project Veiligheid begint bij Voor-komen (VbbV) en heeft als doel de sociale overlast en fysieke verloedering in 2010 ten opzichte van 2002 met een kwart te verminderen. Uit recente cijfers blijkt dat voor het realiseren van deze kabinetsdoelstelling nog een flinke inspanning is vereist. Bij aanvang van het Actieplan overlast en verloedering moesten de sociale en fysieke veiligheid nog met gemiddeld 18% dalen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) om die reden gevraagd een kritische beschouwing te verrichten op het huidige beleid om de overlast en verloedering terug te dringen.

In 2008 is bij het SCP de publicatie *Sociale veiligheid ontsleuteld* verschenen (Van Noije en Wittebrood 2008). Hierin hebben we voor het sociale veiligheidsbeleid – met name uit de periode 2002-2006 – de beleidsveronderstellingen systematisch in kaart gebracht en geconfronteerd met nationale en internationale empirische bevindingen over de effectiviteit van maatregelen om de criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving terug te dringen. Als vervolg op deze omvangrijke studie hebben we nu een vergelijkbare analyse gemaakt van de veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan. Net als in *Sociale veiligheid ontsleuteld* zijn beleidstheorieën opgesteld, die ten grondslag liggen aan het beleid en hebben we deze geconfronteerd met wetenschappelijke kennis over de mate waarin bepaalde maatregelen overlast en verloedering helpen verminderen. Met deze werkwijze verkrijgen we inzicht in de plausibiliteit van de veronderstellingen in het Actieplan.

Samenvattend concentreert dit rapport zich op drie hoofdvragen:

- 1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het Actieplan overlast en verloedering?
- 2 In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?
- 3 In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid plausibel?

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden is een nieuwe analyse gemaakt. Immers, het Actieplan is onderdeel van het project VbbV, terwijl *Sociale veiligheid ontsleuteld* zich richtte op het daaraan voorafgaande Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving (TK 2002/2003). De beleidsveronderstellingen moesten om die reden opnieuw worden afgeleid. Voor het beantwoorden van de tweede en derde onderzoeksvraag maken we direct gebruik van de wetenschappelijke kennis die we eerder in het rapport *Sociale veiligheid ontsleuteld* hebben beschreven en die relevant is voor het Actieplan overlast en verloedering.

1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het Actieplan overlast en verloedering?

Het Actieplan overlast en verloedering (TK 2007/2008) concentreert zich vooral op vormen van overlast en verloedering die bij de gemeenten hoog op de agenda staan en waarbij gemeenten en hun veiligheidspartners – zoals burgers, woningcorporaties, onderwijs, zorg, politie en openbaar ministerie – knelpunten in de aanpak hebben geconstateerd. Vier aandachtsgebieden komen uit de analyse van knelpunten naar voren, namelijk de aanpak van (1) overlast door (risico)jongeren, (2) uitgaansoverlast, (3) overlast in de woon- en leefomgeving en (4) verloedering in de fysieke woon- en leefomgeving. In het Actieplan staat verder een persoonsgerichte en domeinoverschrijdende samenwerking centraal tussen lokale ketenpartners, waaronder politie, justitie, woningcorporaties, onderwijs, zorg, bedrijfsleven en burgers. De maatregelen die binnen de vier aandachtsgebieden worden voorgesteld, zijn in sterke mate gericht op het bestrijden van overlastgerelateerde criminaliteit. Daarmee komt ook criminaliteit aan de orde in het Actieplan, evenals de mate waarin burgers zich veilig voelen. De grens tussen overlast door hinderlijk (niet-straftbaar) gedrag en overlast door crimineel gedrag is daardoor vaag; deze vormen van gedrag lopen binnen het Actieplan dan ook geruisloos in elkaar over. In ons rapport brengen we de ingezette maatregelen onder binnen enkele strategieën die bedoeld zijn om de criminaliteit en overlast terug te dringen. We gaan uit van vier hoofdstrategieën: (1) ondersteuning en hulpverlening, (2) rechtshandhaving, (3) gelegenheidsbeperking en (4) buurtpreventie.

Ondersteuning en hulpverlening

De strategie van de ondersteuning en hulpverlening is bedoeld om te voorkomen dat individuen in de toekomst crimineel en overlastgevend gedrag vertonen. Jongeren met hardnekkige gedragsproblemen hebben een verhoogde kans om later (ernstige) strafbare feiten te plegen. Rondhangende jongeren in de buurt of in winkelcentra worden in het Actieplan aangewezen als een van de grootste bronnen van overlast. Het Actieplan richt zich op twee doelgroepen, namelijk jongeren die zich aan lichte strafbare feiten schuldig hebben gemaakt en jongeren die ernstige strafbare feiten hebben gepleegd. Hierdoor wordt met de term overlastgevend gedrag in het Actieplan meestal ook delinquent gedrag bedoeld. Men heeft voor deze twee groepen een integrale aanpak voor ogen: bestraffing gaat nagenoeg altijd gepaard met een vorm van zorg of hulpverlening. De strategieën van de rechtshandhaving en van de ondersteuning en hulpverlening worden dus zelden afzonderlijk ingezet.

Volgens het Actieplan is een van de belangrijkste oorzaken van jeugdoverlast de integratieproblematiek, die vooral in grootstedelijke wijken speelt. Kinderen van niet-westerse immigranten zouden zich niet kunnen identificeren met de normen en waarden van hun ouders, noch met die van de autochtone samenleving. Hierdoor missen ze de aansluiting bij de maatschappij. In het Actieplan wordt geconstateerd dat het huidige beleid nog onvoldoende rekening houdt met de culturele achtergrond

van risicojongeren als oorzaak van de problematiek, wat ten koste zou gaan van de effectiviteit van het beleid. Daarnaast worden andere problemen met de integratieproblematiek geassocieerd. Zo wordt verondersteld dat psychische problemen, zoals schizofrenie, vaak geworteld zijn in migratie. Een tweede constatering die in het Actieplan wordt gedaan over het huidige beleid, is dat een adequate diagnose van dergelijke psychische aandoeningen te vaak uitblijft, waardoor de jongeren nog te vaak worden bestraft, terwijl ze juist zorg zouden moeten ontvangen. Vervolgens wordt ook vroegtijdig schoolverlaten en daaruit volgende werkloosheid verondersteld samen te hangen met integratieproblematiek. Er wordt gesteld dat het missen van een startkwalificatie de kans op crimineel gedrag ruim vijf keer groter maakt. Hoewel de verschillende risicofactoren in het Actieplan als algemeen geldend worden gepresenteerd, is de veronderstelling dat deze zich relatief vaak voordoen onder jongeren met een niet-westerse culturele of etnische achtergrond. Impliciet zijn het dan ook deze jongeren op wie het Actieplan overlast en verloedering zijn pijlen heeft gericht.

Rechtshandhaving

De belangrijkste algemene veronderstelling achter rechtshandhaving is dat er een preventieve werking van uitgaat (specifiek en generaal) en dat deze bijdraagt aan het herstel van de rechtsorde. Met bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen wil men met het Actieplan enerzijds voorkomen dat licht overlastgevende jongeren zich ontwikkelen tot ernstig overlastgevende jongeren en anderzijds recidive onder de ernstige overlastgevers tegengaan. Binnen de rechtshandhaving worden twee principes gehanteerd, die voor beide groepen jongeren gelden. Het eerste principe is dat er zo vroegtijdig mogelijk moet worden ingegrepen. Om in een vroeg stadium actie te kunnen ondernemen, moet er zo consequent mogelijk worden opgetreden en moeten zaken zo snel mogelijk worden afgehandeld. Het tweede principe is de noodzaak om sancties met zorg te combineren, wil men overlast en criminaliteit effectief kunnen bestrijden. Resocialisatie van de jongeren door middel van een adequate diagnose van de individuele zorgbehoefte is het hoofddoel van strafrechtelijk ingrijpen. Afhankelijk van de ernst van het overlastgevende gedrag, ligt de nadruk meer op maatregelen van ondersteunende en hulpverlenende aard of op maatregelen binnen de rechtshandhaving. Voor licht overlastgevende jongeren denkt men met een combinatie van lik-op-stuksancties, begeleiding en het betrekken van de ouders uit de voeten te kunnen. Ten aanzien van ernstige overlastgevers wordt ervan uitgegaan dat gedragsverandering zeer moeilijk tot stand is te brengen en bestuurs- of strafrechtelijk moet worden afgedwongen. Heropvoeding is de term die aan de beoogde gedragsverandering van de ernstig overlastgevende jongeren wordt gekoppeld.

Gelegenheidsbeperking

De strategie van de gelegenheidsbeperking is gestoeld op de gedachte dat men door de gelegenheidsstructuur aan te passen, kan voorkomen dat delicten worden gepleegd (dit kan bv. door de situatie moeilijker of onaantrekkelijker maken voor de

potentiële dader). Gelegenheidsbeperkende maatregelen worden in het Actieplan ingezet tegen verloedering van de openbare ruimte, voor een beter toezicht en tegen uitgaansoverlast. Er wordt gesteld dat een omgeving zonder verloedering leefbaarder is. De fysieke overlast wordt daarom bestreden door deze letterlijk uit het straatbeeld te verwijderen. Van het opgeschoonde straatbeeld wordt bovendien een positief effect op de veiligheidsbeleving verwacht. Door extra of verbeterd toezicht moet de (gepercipieerde) pakkans worden verhoogd om overlastgevers preventief af te schrikken. De plannen van het Actieplan overlast en verloedering richten zich uitsluitend op menselijke vormen van toezicht, zoals toezicht door politie of horecapersoneel. Ten slotte wordt de strijd tegen uitgaansoverlast voor een groot deel indirect gevoerd door alcoholmisbruik te bestrijden, vooral bij minderjarigen. Er zijn verschillende maatregelen die het moeilijker te maken om onder een bepaalde leeftijd aan alcohol (en softdrugs) te komen en deze te bezitten.

Buurtpreventie

Onder de noemer van buurtpreventie kunnen allerlei initiatieven voor en door buurtbewoners worden samengenomen. Binnen deze strategie kunnen zowel gelegenheidsbeperkende als ondersteunende en hulpverlenende maatregelen voorkomen om burgers te mobiliseren en de sociale samenhang in de buurt te versterken. In het Actieplan overlast en verloedering kunnen twee hoofdlijnen van buurtpreventie worden onderscheiden. In de eerste beleidslijn staat het bevorderen van sociale cohesie centraal, waaruit fatsoenlijke omgangsvormen zullen voortkomen. Buurtgenoten moeten elkaar beter leren kennen, zodat zij begrip voor elkaar kunnen opbrengen. Het Actieplan veronderstelt dat in een hechte gemeenschap normen eerder zullen worden nageleefd, en men eerder op ongewenst gedrag zal worden aangesproken, waardoor de overlast zal afnemen. Onder de tweede beleidslijn binnen de buurtpreventie kunnen initiatieven worden geschaard, die de samenwerking tussen de burgers en de politie moeten bevorderen. Het Actieplan wil meer inzetten op *reassurance policing*, waarbij wordt geïnvesteerd in het vertrouwen in en de tevredenheid over de politie binnen de lokale gemeenschap. Informatie vanuit de gemeenschap moet de opsporing vergemakkelijken. Daarnaast ontstaat een vertrouwensband tussen burgers en politie, bedoeld om buurtbewoners zich veiliger te laten voelen.

2 In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?

Om de aanpak van overlast en verloedering beter te kunnen onderbouwen, is het noodzakelijk te weten of de ingezette maatregelen inderdaad de beoogde invloed hebben op de sociale en fysieke overlast. Evaluatieonderzoek zou daar een antwoord op kunnen geven. Deze wetenschappelijke kennis ontleen we hoofdzakelijk aan *Sociale veiligheid ontsleuteld* (Van Noije en Wittebrood 2008). Daar hebben we op basis van een systematisch literatuuronderzoek de empirische bevindingen uit Nederlandse effectevaluaties in kaart gebracht en deze aangevuld met internationale – overwegend Angelsaksische – overzichtsstudies. Het literatuuronderzoek leverde

152 Nederlandse effectevaluaties op. We hebben ons daarbij volgens een *evidence-based* benadering geconcentreerd op die effectevaluaties die met een zekere waarschijnlijkheid kunnen aantonen dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel.

De meeste maatregelen die de afgelopen decennia door de overheid zijn ingezet, blijken niet te zijn geëvalueerd op de effecten die zij mogelijk hebben op de sociale veiligheid. Een aanzienlijk deel van de uitgevoerde evaluaties blijkt bovendien niet te voldoen aan de minimale onderzoeksopzet die voor een effectevaluatie benodigd is (d.w.z. een quasi-experimentele opzet). Hierdoor blijft het onduidelijk of een eventuele verbetering van de sociale veiligheid veroorzaakt is door de betreffende maatregel of door iets anders. Bevindingen over de effecten van maatregelen uit *Sociale veiligheid ontsleuteld* keren in dit rapport terug indien ze relevant zijn voor het Actieplan overlast en verloedering. In hoofdstuk 3 van dit rapport worden de onderzoeksvragen 2 en 3 gelijktijdig beantwoord. Voor een uitgebreide bespreking van de onderliggende effectevaluaties verwijzen we naar *Sociale veiligheid ontsleuteld*.

3 In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid plausibel?

Door de beleidsveronderstellingen uit het Actieplan (antwoord op de eerste onderzoeksvraag) te confronteren met de beschikbare kennis over de effectiviteit van bepaalde maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten (antwoord op de tweede onderzoeksvraag), hebben we inzicht verkregen in de plausibiliteit van de gemaakte veronderstellingen en kunnen we de derde onderzoeksvraag beantwoorden. We doen dat opnieuw per strategie, waarbij we ons concentreren op de veronderstellingen waarvan we aan kunnen geven dat ze wel of juist niet plausibel zijn, en op belangrijke omissies in de beleidstheorieën.

Ondersteuning en hulpverlening

De maatregelen binnen deze strategie zijn er vooral op gericht om jongeren met een niet-westerse culturele of etnische achtergrond bij de maatschappij te betrekken en zo te voorkomen dat zij probleemgedrag ontwikkelen. In het Actieplan is de intentie uitgesproken om meer inspanningen te leveren op het gebied van risicofactoren als opleiding, werk of negatieve groepsdruk. Omdat het Actieplan binnen deze strategie geen concrete preventieve maatregelen vermeldt, waarvan wij de effectiviteit kunnen nagaan, beperken wij ons tot de vraag of de veronderstelde risicofactoren de kans op overlastgevend en/of crimineel gedrag inderdaad verhogen. In grote lijnen zijn de factoren die in de beleidstheorie als belangrijke risicofactoren van delinquent of agressief gedrag worden genoemd, plausibel. De causaliteit die in de beleidstheorie wordt aangenomen, is echter niet in alle gevallen een uitgemaakte zaak.

De veronderstelling dat een zorgbehoefte als gevolg van een psychische aandoening of verslaving in de eerste plaats met zorg in plaats van met straf tegemoet wordt getreden, is een plausibele veronderstelling, mits het hier individueel maatwerk

betreft. De veronderstelling dat negatieve groepsverbanden de maatschappelijke participatie belemmeren en zo de kans op delinquentie vergroten, lijkt ook waarschijnlijk. Zo zijn er aanwijzingen dat groepsgewijze interventies voor delinquenten jongeren hun ongewenste gedrag onbedoeld kunnen versterken. Foute vrienden blijken echter niet zozeer de oorzaak van delinquentie, als wel een mediërende factor: de omvang en ernst van de delicten nemen toe. Schooluitval, werkloosheid en slechte taalbeheersing worden terecht genoemd als factoren die samenhangen met delinquentie. De veronderstelling dat deze relatie deels door verveling en rondhangen, en deels door een gebrek aan perspectief op de arbeidsmarkt tot stand komt, is eveneens aannemelijk. Gebrek aan werk of opleiding biedt niet alleen de gelegenheid tot delinquentie, maar biedt hiervoor mogelijk ook een financieel motief. De causaliteit en richting van de samenhang blijft echter bij al deze factoren onduidelijk. Ook de stelling in het Actieplan dat hangjongeren zich steeds vaker aan geweld schuldig maken, kan niet empirisch worden onderbouwd. Wel mag worden aangenomen dat het verdwijnen van hangjongeren uit het straatbeeld de veiligheidsbeleving van burgers positief beïnvloedt. Vervolgens wordt ook gebrekkige opvoedkundige kwaliteit van ouders aangedragen als risicofactor. De veronderstelling dat de kwaliteit van de thuissituatie en opvoeding van invloed is op het huidige en toekomstige gedrag van kinderen, is plausibel. Interventies in het gezin zonder aanvullende maatregelen in andere leefdomeinen van het kind lijken echter onvoldoende. Los van de culturele achtergrond van de jongeren wordt een drietal risicofactoren specifiek voor agressief gedrag verondersteld. De veronderstelling dat de eerste twee, wapenbezit en alcoholgebruik, de kans op escalatie van conflicten en zo de kans op geweld verhogen, komt als aannemelijk uit de literatuur naar voren. Daarnaast is er overwegend steun voor de beleidsveronderstelling dat blootstelling aan gewelddadige beelden in de media (derde risicofactor) de kans op agressief gedrag (bij kinderen) verhoogt, hoewel de empirische bevindingen hier niet eenduidig zijn.

Rechtshandhaving

Het Actieplan overlast en verloedering richt zich met name op overlast die het gevolg is van criminaliteit. Het belangrijkste doel dat de overheid door middel van de rechtshandhaving wil bewerkstelligen, is om dankzij resocialisatie recidive bij de jongeren te voorkomen. Men benadrukt de noodzaak van individuele zorg naast straf. Andere doelen van straffen die het recente veiligheidsbeleid voor meerderjarigen voor ogen heeft, namelijk maatschappijbeveiliging door langdurige detentie, afschrikking van de dader en maatschappelijke genoegdoening (zie Van Noije en Wittebrood 2008), worden voor deze minderjarige delinquenten niet of nauwelijks meegewogen.

Het zwaartepunt in de aanpak van licht overlastgevende jongeren ligt bij – al dan niet gedwongen – zorgverlening, bij ernstige overlastgevers ligt het bij de rechtshandhaving. De strafcomponent die wordt voorgesteld voor lichtere overlastgevers, bestaat uit een lik-op-stuksanctie. Het principe van lik-op-stuk (het direct voelbaar maken van de consequenties van daden) is niet geëvalueerd. Een dergelijke sanctie wordt gecombineerd met een (gedwongen) gedragsinterventie die tot de wortels

van het probleemgedrag moet doordringen. In de beleidstheorie ontbreken concrete voorstellen voor te nemen maatregelen; alleen de te bestrijden risicofactoren worden benoemd. Het veronderstelde risicoverhogende effect van deze factoren is aannemelijk. De combinatie van straf en gedragsinterventie wordt bij voorkeur aangevuld met een interventie gericht op de verantwoordelijkheid van de ouders. Het betrekken van het gezin bij de aanpak van probleemjongeren is veelbelovend gebleken als aanvullend instrument in een bredere aanpak.

Ernstige overlastgevers worden aangepakt door middel van een ambulante of residentiële traject, waarbij in het Actieplan een voorkeur wordt uitgesproken voor het eerste. Ter ondersteuning van de beleidsveronderstelling leert empirisch onderzoek dat ambulante trajecten in het algemeen effectiever zijn dan residentiële. Bestuursrechtelijk probeert men overlast te voorkomen door notoire veelplegers te beperken in hun bewegingsvrijheid, bijvoorbeeld door gebiedsverboden of een meldingsplicht op te leggen. Hoewel dit type maatregel geschikt is om delicten en overlast op een specifieke plaats en tijd te voorkomen, wijzen effectevaluaties uit dat straffen die alleen de bewegingsvrijheid in fysieke zin beperken, recidive niet verlagen als niet ook een gedragsinterventie wordt opgelegd. Het Actieplan lijkt aan deze voorwaarde tegemoet te komen door een strafrechtelijke route uit te stippelen, waarbij persoonsgerichte gedwongen gedragsinterventies worden voorgesteld.

Het residentiële traject houdt per definitie detentie in. In overeenstemming met de intenties van het Actieplan overlast en verloedering blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat detentie vooral moet worden ingezet als middel om jongeren voldoende intensieve resocialisatietrajecten te laten doorlopen. Van detentie zonder behandeling of re-integratietraject blijkt geen effect uit te gaan; soms is de uitwerking zelfs averechts. Hoewel deze pessimistische conclusie geldt voor zowel lange als korte gevangenisstraffen, overweegt het Actieplan detentie in te zetten als korte afschrikkende tik op de neus. De re-integratietrajecten waarbij opleiding en werk al tijdens de gevangenisstraf als vast onderdeel van de detentie worden aangeboden, zoals men met het beleid voor ogen heeft, komen uit de literatuur voorzichtig als veelbelovend naar voren. Ook nazorg lijkt essentieel voor een succesvolle resocialisatie, mits deze niet alleen uit toezicht en controle, maar ook uit hulpverlening bestaat.

Bij een conclusie over campussen, waarin dreigend werkloze en criminele jongeren aan een opleiding, werk en een consequent dagritme geholpen moeten worden, moeten we een slag om de arm houden. Het precieze programma dat de campussen de verschillende doelgroepen te bieden hebben, is nog niet definitief bepaald. Onder de noemer campus worden vooralsnog zowel niet-criminele als criminele jongeren, en zowel ambulante als residentiële trajecten verzameld. Gesteld kan worden dat plannen voor een zeer intensieve 24-uurs voorziening voor de meest problematische doelgroep nauwlettend moeten worden gevolgd. Internationaal evaluatieonderzoek is erg duidelijk over de ineffectiviteit en zelfs de risico's van residentiële voorzieningen waar jongeren voor bepaalde tijd uit hun natuurlijke omgeving worden gehaald en een autoritair en groepsgewijs regime gericht op disciplineren ondergaan. Een soortgelijke terughoudendheid is op zijn plaats bij het gebruik van het begrip her-

opvoeding in het Actieplan. Dit begrip kan zowel verwijzen naar resocialisatie door middel van re-integratie, als naar resocialisatie door middel van autoritaire disciplinerende; alleen de effectiviteit van de eerste vorm wordt empirisch ondersteund.

Gelegenheidsbeperking

Gelegenheidsbeperkende maatregelen waar in het Actieplan de nadruk op wordt gelegd, zijn bedoeld om de leefomgeving leefbaarder te maken door het verwijderen van fysieke verloedering; andere doelen zijn het verhogen van de pakkans door formele en functionele vormen van menselijk toezicht, en het aan banden leggen van alcoholgebruik, zodat alcohol niet langer als excuus kan dienen voor overlastgevend gedrag.

De veronderstelling dat het verwijderen van verloedering de overlast door verloedering tegengaat, is vanzelfsprekend plausibel; de overlastgevend symptomen worden immers direct bestreden. Daarnaast is er veelvuldige empirische ondersteuning voor de aanname dat verloedering gevoelens van onveiligheid aanwakkert. Volgens dit onderzoek wekt zowel sociale als fysieke overlast in de buurt namelijk de indruk bij burgers dat er een gelegenheidsstructuur voor criminaliteit bestaat. In dit rapport signaleren we een lacune in de beleidstheorie over het bestrijden van verloedering. In overeenstemming met de *broken-window*theorie mag namelijk ook worden verondersteld dat men door verloedering te verwijderen kan voorkomen dat meer verloedering en zelfs criminaliteit worden aangetrokken.

Omdat (potentiële) daders zich vooral zorgen blijken te maken over de kans dat ze gepakt worden en minder over de consequenties die dat eventueel heeft, zou vooral de gepercipieerde pakkans zo groot mogelijk gemaakt moeten worden. Deze bevinding uit onderzoek vormt de wetenschappelijke ondersteuning voor het voornemen de herkenbaarheid van bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) te verhogen. In de grootste probleemwijken wil men extra politie inzetten. Evaluatieliteratuur leert dat van politietoezicht een generaal preventief effect mag worden verwacht als het in risicogebieden wordt geconcentreerd. De beleidstheorie kan worden aangevuld met de veronderstelling dat mensen zich veiliger voelen wanneer politieagenten zichtbaar aanwezig zijn. Verder wordt functioneel toezicht in de vorm van horeca-personeel, jongerenwerkers en beveiligers ingezet tegen uitgaansoverlast. Nationaal noch internationaal evaluatieonderzoek kan uitsluitsel geven over de effectiviteit van functioneel toezicht. De voorlopige resultaten wijzen op de veelbelovendheid ervan. Onderzoek wijst in ieder geval uit dat het vooral de menselijke component van toezicht is, waarmee de beste resultaten worden geboekt, zowel bij het bestrijden van de criminaliteit als bij het verminderen van de onveiligheidsbeleving. Daarentegen wordt het vertrouwen dat overheden in cameratoezicht hebben, vooralsnog niet door evaluatieonderzoek ondersteund.

Ten slotte moet jongeren door middel van verkoop-, toegangs- en bezitsverboden de gelegenheid worden ontnomen om zich te bezatten, zodat drank ook geen aanleiding tot overlastgevend gedrag kan zijn. Alcoholmisbruik komt als duidelijke risicofactor voor probleemgedrag en delinquentie uit de wetenschappelijke literatuur

naar voren. De veronderstelling dat men uitgaansoverlast zal tegengaan door alcoholmisbruik te bestrijden, is dan ook plausibel. Op de vraag of de gekozen maatregelen effectief zijn tegen alcoholmisbruik, kan evaluatieonderzoek nog geen antwoord geven.

Buurtpreventie

Meer sociale cohesie in een buurt zou de overlast en onveiligheidsbeleving doen afnemen. Uit onderzoek blijkt dat de hechtheid van de gemeenschap inderdaad van invloed is op de gevoelens van veiligheid. Meer voorbehoud is er ten aanzien van de verwachting dat de sociale veiligheid daadwerkelijk kan worden vergroot dankzij een sterkere sociale cohesie. Individuele kenmerken van bewoners blijken veel belangrijker voor de sociale veiligheid in de buurt dan kenmerken van die buurt en de sociale processen die zich tussen de bewoners afspelen.

Buurtbemiddeling en buurtparticipatie worden voorgesteld om de sociale cohesie te versterken. Gedragscodes in scholen en buurten worden verondersteld de normhandhaving en respectvolle omgangsvormen te stimuleren. Het effect van buurtbemiddeling op sociale cohesie, overlast en verloedering en op onveiligheidsgevoelens in de buurt is onbekend. Hetzelfde geldt voor bemiddeling op school. Initiatieven om de participatie in de buurt te bevorderen, zijn divers. De constructieve aanpak van buurtcoaching kan als veelbelovend worden aangemerkt. Uit internationaal onderzoek blijkt eenduidig dat *neighbourhood watch* geen reducerend effect heeft op criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Er zijn internationale aanwijzingen dat de onveiligheidsbeleving er zelfs door toe kan nemen. Welke invloed sociale evenementen in de buurt hebben op de overlast en verloedering of de onveiligheidsgevoelens, is onbekend. Toch is de veronderstelling plausibel dat evenementen, bedoeld om buurtgenoten met elkaar in contact te brengen, ten goede komen aan de sociale cohesie. Uit de derde buurtpreventieve maatregel, het invoeren van gedragscodes, vloeit het naleven van normen logisch voort, mits de betrokkenen zich aan de codes houden.

Het is de bedoeling dat de politie door middel van *reassurance policing* bij de opsporing profiteert van informatie vanuit de gemeenschap. Er is geen evaluatieonderzoek beschikbaar dat deze veronderstellingen kan toetsen. Hetzelfde geldt voor het veronderstelde positieve effect van Burgernet op de opsporing. Wel wijst internationaal empirisch onderzoek uit dat burgers zelf meer geneigd zijn zich aan de regels te houden wanneer ze een goede band met de politie ervaren. Ook is er steun voor de veronderstelling dat van politie die vertrouwen geniet, een geruststellende werking op buurtbewoners uitgaat, waardoor deze zich veiliger voelen. Behalve van *reassurance policing* worden ook van Burgernet positieve effecten op veiligheidsgevoelens verondersteld. De aanname dat preciezere kennis van delicten in de omgeving onveiligheidsgevoelens doet afnemen, lijkt op basis van het empirisch onderbouwde *social-disordermodel* minder plausibel dan de veronderstelling dat deze kennis het bewustzijn van problemen en risico's in de omgeving verhoogt en zo ook de onveiligheidsbeleving doet toenemen.

Algemene conclusie

Een eerste conclusie betreft de onderbouwing van de gekozen maatregelen in het Actieplan overlast en verloedering. Zoals we ook al in *Sociale veiligheid ontsleuteld* hebben geconstateerd ten aanzien van de nota *Naar een veiliger samenleving* uit 2002, zijn de beleidskeuzes ook in het Actieplan slechts beperkt onderbouwd met veronderstelde mechanismen die de effecten van maatregelen verklaren. Het belang van een bepaalde interventie wordt regelmatig als een vanzelfsprekendheid neergezet.

Een tweede conclusie betreft de effectiviteit van het beleid. Het is niet eenvoudig om een algemeen oordeel te geven over de effectiviteit van een veelomvattend beleidsplan als het Actieplan overlast en verloedering. Een deel van de beleidstheorie kan niet worden getoetst, omdat naar veel maatregelen nog geen effectevaluatieonderzoek is gedaan. Het deel dat wel is geëvalueerd – voor een groot deel in buitenlands onderzoek – krijgt overwegend wetenschappelijke bijval. De beleidsveronderstellingen uit het Actieplan kunnen, hoewel in het plan zelf dus beperkt geëxpliciteerd, in theorie wel als plausibel worden aangemerkt.

1 Overlast en verloedering

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Begin 2008 heeft het kabinet-Balkenende IV het Actieplan overlast en verloedering gepresenteerd. Dit Actieplan is onderdeel van het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV) en heeft als doel de sociale overlast en fysieke verloedering in 2010 ten opzichte van 2002 met een kwart te verminderen. Uit recente cijfers (zie § 1.3) blijkt dat voor het realiseren van deze kabinetsdoelstelling nog een flinke inspanning is vereist. Bij aanvang van het Actieplan overlast en verloedering moest de sociale overlast ten opzichte van 2006 nog met 17,5% dalen en de fysieke overlast met 18,5%. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) om die reden gevraagd een kritische beschouwing te verrichten op het huidige beleid om de overlast en verloedering terug te dringen.

In 2008 is bij het SCP de publicatie *Sociale veiligheid ontsleuteld* verschenen (Van Noije en Wittebrood 2008). Hierin hebben we voor het sociale veiligheidsbeleid – met name uit de periode 2002-2006 – de beleidsveronderstellingen systematisch in kaart gebracht en geconfronteerd met nationale en internationale empirische bevindingen over de effectiviteit van maatregelen om de criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving terug te dringen. Als vervolg op deze omvangrijke studie hebben we nu een vergelijkbare analyse gemaakt van de veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan. Net als in *Sociale veiligheid ontsleuteld* zijn beleidstheorieën opgesteld, die ten grondslag liggen aan het beleid en hebben we deze geconfronteerd met wetenschappelijke kennis over de mate waarin bepaalde maatregelen overlast en verloedering helpen verminderen. Met deze werkwijze verkrijgen we inzicht in de plausibiliteit van de veronderstellingen in het Actieplan.

Samenvattend concentreert dit rapport zich op drie hoofdvragen:

- 1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het Actieplan overlast en verloedering?
- 2 In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?
- 3 In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid plausibel?

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden is een nieuwe analyse gemaakt. Immers, het Actieplan is onderdeel van het project VbbV, terwijl *Sociale veiligheid ontsleuteld* zich richtte op het daaraan voorafgaande Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002/2003). De beleidsveronderstellingen moesten om die reden opnieuw worden afgeleid. Voor het beantwoorden van de tweede en derde onderzoeksvraag maken we direct gebruik van de wetenschappelijke kennis die we eerder in het rapport *Sociale veiligheid ontsleuteld* hebben beschreven en die relevant is voor het Actieplan overlast en verloedering.

1.2 Overlast en verloedering in het Actieplan

Het Actieplan overlast en verloedering (TK 2007/2008) concentreert zich vooral op vormen van overlast en verloedering die bij de gemeenten hoog op de agenda staan en waarbij gemeenten en hun veiligheidspartners – zoals burgers, woningcorporaties, onderwijs, zorg, politie en openbaar ministerie – knelpunten in de aanpak hebben geconstateerd. Deze knelpunten blijken zich in sterke mate voor te doen bij de overlastgerelateerde criminaliteit. Daarmee komt ook criminaliteit aan de orde in het Actieplan, evenals de mate waarin burgers zich veilig voelen. De grens tussen overlast door hinderlijk (niet-strafbaar) gedrag en overlast door crimineel gedrag is daardoor vaag; deze vormen van gedrag lopen binnen het Actieplan dan ook geruisloos in elkaar over. Deze brede invalshoek zien we terug in de voorgestelde maatregelen (zie verder hoofdstuk 2). Verder zien we dat bepaalde aspecten van overlast en verloedering nauwelijks aandacht krijgen. Zo wordt verkeersoverlast door te hard rijden en aanwezigheid van hondenpoep vaak gesignaleerd door burgers, maar omdat de huidige instrumenten om deze problemen aan te pakken volgens gemeenten voldoende, komen ze niet in het Actieplan terug.

De brede invalshoek van criminaliteit, overlast, verloedering en de beleving daarvan zien we maar gedeeltelijk terug in de indicatoren die worden gebruikt om na te gaan of de doelstellingen worden gehaald. Binnen het Actieplan meet men de ontwikkeling van overlast aan de hand van indicatoren uit de Veiligheidsmonitor. Daarbij bestaat (sociale) overlast uit de componenten dronken mensen op straat, lastig gevallen worden op straat, drugsoverlast en overlast door groepen jongeren, terwijl verloedering (fysieke overlast) de componenten bekladding van muren en gebouwen, rommel op straat, hondenpoep en vernieling van straatmeubilair kent. Indicatoren van (ernstige) overlastgerelateerde criminaliteit, zoals recidivecijfers, worden niet gebruikt, terwijl veel maatregelen van het Actieplan zich daar wel op richten. De selectie indicatoren waaraan eventuele resultaten van het beleid worden afgelezen, is dus gebaseerd op een beperkter begrip van overlast dan waar het Actieplan zich op richt.

1.3 Ontwikkeling in overlast en verloedering

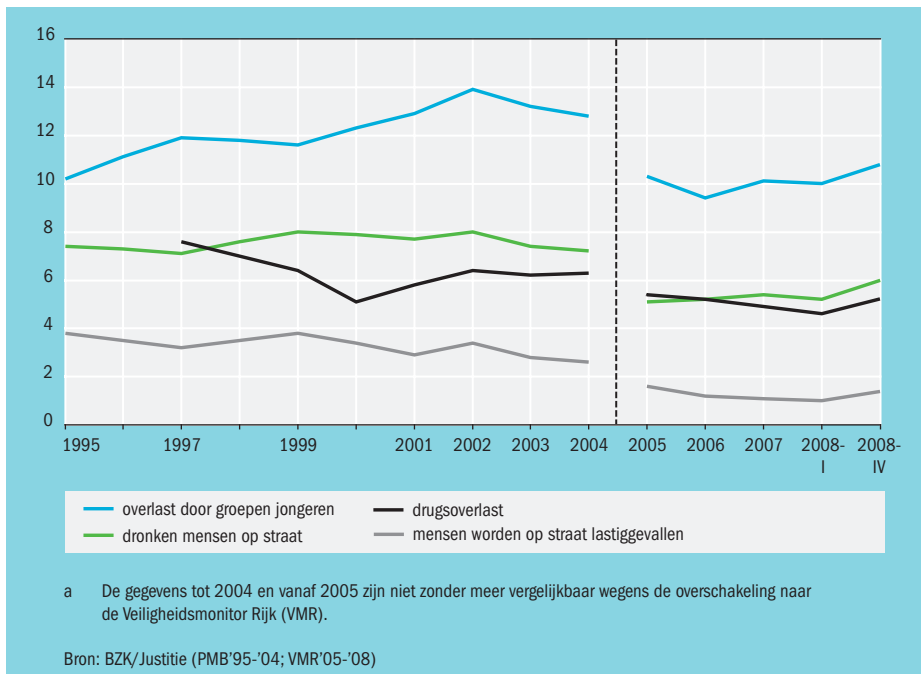
In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling in overlast en verloedering in Nederland. We doen dit op dezelfde wijze als in het Actieplan wordt gedaan om na te gaan of de doelstelling uit het Actieplan wordt gehaald. De databronnen die hiervoor worden gebruikt, zijn de periodiek gehouden slachtofferenquêtes: eerst de Politie-monitor Bevolking (PMB) en sinds 2005 de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR). Vanaf 2008 is er de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM). De veranderingen in de enquêtes hebben in 2005 en 2008 tot trendbreuken in de bevindingen geleid. De overlast en verloedering in de verschillende jaren kunnen dan ook niet zonder meer met elkaar worden vergeleken. Omdat op dit moment slechts één meting beschikbaar is van de

IVM, hebben we besloten deze niet mee te nemen in onze beschrijving van overlast en verloedering.

In het algemeen is de beleving van overlast en verloedering vanaf 2005 niet veel veranderd (op basis van schaalscores uit de VMR). Tussen 2002 en 2004 is de Nederlandse bevolking de overlast en verloedering wel als minder ernstig gaan ervaren. We bekijken de ontwikkeling van de verschillende vormen van overlast nu afzonderlijk. Het jaar 2002 fungeert als omslagpunt: steeds minder mensen ondervonden overlast van groepen jongeren, dronkenschap of drugs op straat, en minder mensen hebben het idee dat je op straat lastig gevallen wordt (zie figuur 1.1). Hoewel 2002 een piekjaar kan worden genoemd, was de overlast door drugs eind jaren negentig hoger (7,6% in 1997 en 6,4% in 2002). Ook was het idee dat mensen op straat werden lastiggevalen, gedurende de jaren negentig sterker. Ten opzichte van tien jaar geleden is het slechter gesteld met de overlast die men ondervindt van groepen jongeren. Behalve het feit dat de meeste mensen aangeven overlast van jongeren te ondervinden, is deze overlast ook nog eens sterk gestegen aan het begin van de nieuwe eeuw. De daling die vanaf 2002 inzette, en na de trendbreuk ook vanaf 2005 zichtbaar is, is in 2006 weer omgebogen naar een stijging. In 2008 worden ook de andere vormen van sociale overlast meer gemeld. In 2008 maakt men meer melding van dronken mensen op straat. Na een daling tot 2008 is ook de overlast door drugs weer gestegen. Hetzelfde geldt voor het idee dat mensen op straat worden lastiggevalen.

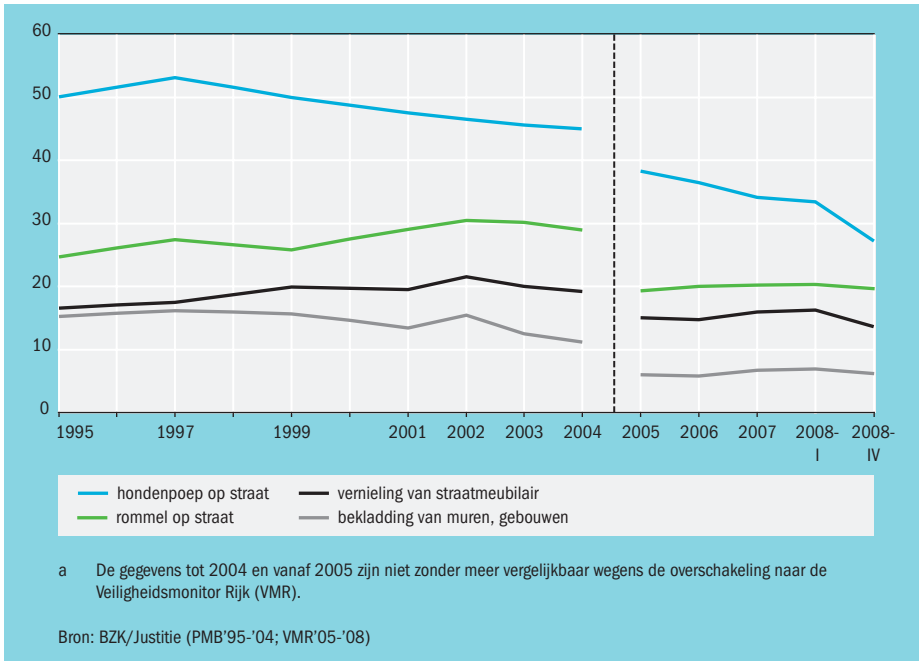
Figuur 1.1

Ervaren (sociale) overlast onder de Nederlandse bevolking, 1995-2008^a (in procenten vaak)



Figuur 1.2

Ervaren verloedering (fysieke overlast) onder de Nederlandse bevolking, 1995-2008^a
(in procenten vaak)



Vanaf 2002 hebben minder mensen het idee dat hun omgeving verloedert (zie figuur 1.2). Verloedering door hondenpoep vertoont al vanaf 1997 een duidelijke daling (53,1% tegen 45% in 2004). Deze daling zet zich ook voort na 2005. Sinds 2002 en (vanwege de trendbreuk) sinds 2005 is er nauwelijks sprake van een verbetering of verslechtering ten aanzien van verloedering door rommel op straat. De daling van verloedering door bekladding van muren en gebouwen en door vernieling van straatmeubilair die zich vanaf 2002 aftekende, heeft zich na 2005 gestabiliseerd. In 2008 wordt vernieling van straatmeubilair door minder Nederlanders gerapporteerd.

1.4 Werkwijze

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen concentreren we ons in deze studie op maatregelen die expliciet tot doel hebben om – direct of indirect – de criminaliteit, overlast, verloedering en onveiligheidsbeleving terug te dringen. In *Sociale veiligheid ontsleuteld* hebben we dit al in brede zin gedaan. Binnen deze studie beperken we ons tot maatregelen genoemd in het Actieplan overlast en verloedering en maatregelen die evident bedoeld zijn om overlast en verloedering terug te dringen en die niet in het Actieplan worden genoemd (zoals cameratoezicht).

De ingezette maatregelen kunnen worden ondergebracht binnen enkele strategieën die bedoeld zijn om de criminaliteit en overlast terug te dringen. In dit onderzoek gaan we uit van vier hoofdstrategieën: (1) ondersteuning en hulpverlening, (2) rechtshandhaving, (3) gelegenheidsbeperking en (4) buurtpreventie. De eerste strategie is bedoeld om te voorkomen dat individuen in de toekomst crimineel en overlastgevend gedrag gaan vertonen. De strategie van de rechtshandhaving (ook wel repressie genoemd) is erop gericht om daders die delicten hebben gepleegd (of daarvan worden verdacht) op te sporen, te vervolgen en te berechten en uiteindelijk te straffen. De derde strategie beoogt vooral de gelegenheid tot criminaliteit zo veel mogelijk te beperken. Deze strategie heeft *direct* tot doel te voorkomen dat criminaliteit plaatsvindt. In tegenstelling tot de eerste twee strategieën staat hier dus niet de ontwikkelingsgeschiedenis van (potentiële) daders centraal, maar de criminaliteit zelf. Bovendien richten de maatregelen zich bij deze strategie niet alleen op (potentiële) daders, maar ook op (potentiële) slachtoffers en/of (potentiële) locaties. De strategie van de buurtpreventie is erop gericht het zelfoplossende vermogen van burgers en de sociale samenhang in de buurt te versterken. Deze indeling is ontleend aan de wetenschappelijke literatuur en niet aan het beleid. Verderop in dit rapport zullen we het Nederlandse veiligheidsbeleid relateren aan deze strategieën (zie hiervoor hoofdstuk 2).

Maatregelen die worden genomen om de ondersteuning en hulpverlening, rechtshandhaving, gelegenheidsbeperking en buurtpreventie als processen beter te laten functioneren, noemen we systeemmaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het maken van bestuurlijke afspraken, het veranderen van financieringsmethodiek en het uitdragen van best practices. Dit soort maatregelen moet zorgen voor de organisatorische randvoorwaarden waarbinnen inhoudelijk beleid mogelijk gemaakt en geoptimaliseerd kan worden. Hoewel we ons ervan bewust zijn dat de effectiviteit van maatregelen *direct* verbonden is aan een succesvolle implementatie, laten we systeemmaatregelen buiten beschouwing. Procesevaluaties, die nodig zijn om de kwaliteit van de implementatie in beeld te brengen, worden in deze studie dan ook niet meegenomen.

De opbouw van deze studie is verder als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het huidige beleid om de overlast en verloedering aan te pakken besproken en daarmee wordt dus de eerste onderzoeksvraag beantwoord. We gaan in op de inhoud, doelen en maatregelen van het Actieplan en bekijken op welke beleidsveronderstellingen het Actieplan is gestoeld. Daarbij delen we de maatregelen in bij een van de vier beschreven strategieën. De indeling naar strategieën heeft vooral de functie om de hoeveelheid maatregelen te kunnen clusteren en enig overzicht te behouden. In hoofdstuk 3 confronteren we vervolgens het beleid en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen met de bevindingen uit empirisch onderzoek (de tweede en derde onderzoeksvraag worden hiermee gelijktijdig beantwoord). De bevindingen komen uit de empirische studies die eerder in het kader van *Sociale veiligheid ontsleuteld* via systematisch literatuuronderzoek in kaart zijn gebracht, aangevuld met recentere

studies uit de periode 2007-2009, die specifiek zijn gericht op overlast en verloedering. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting van het rapport. Bovendien zullen we in dat hoofdstuk suggesties doen om het bestaande beleid aan te passen en te vernieuwen.

2 *Beleids­theorie van het Actieplan overlast en ver­loeding*

In dit hoofdstuk wordt nagegaan op welke beleids­veronder­stellingen het Actieplan overlast en ver­loeding is gestoeld. De veronder­stellingen zijn zo veel mogelijk ont­leend aan het Actieplan zelf (TK 2007/2008). Telkens wanneer we behoefte hadden aan verduidelijking, raadpleegden we gerelateerde beleids­documenten waar in het Actieplan naar wordt verwezen. De gereconstrueerde beleids­theorie is ter validatie voorgelegd aan betrokken beleids­makers. We geven in dit hoofdstuk uitsluitend de inhoud van het beleid weer; er vindt nog geen evaluatie plaats (dit gebeurt in hoofdstuk 3).

Zoals we ook al in *Sociale veiligheid ontsleuteld* hebben geconstateerd ten aanzien van de nota *Naar een veiliger samenleving* uit 2002 (TK 2002/2003), zijn de beleids­keuzes ook in het Actieplan slechts beperkt onderbouwd met veronder­stelde mechanismen die de effecten van maatregelen verklaren. Het belang van een bepaalde interventie wordt regelmatig als een vanzelfsprekendheid neergezet. Illustratief hiervoor zijn op zichzelf staande uitspraken als ‘het is nodig [...] een vast onderdeel te maken van aanpak van overlast en criminaliteit bij jeugdigen’ (TK 2007/2008: 20), of ‘het kabinet vindt het belangrijk dat [...]’ (idem: 20), of ‘[...] is noodzakelijk om te komen tot een doeltreffende aanpak’ (idem: 16). Om van een beleids­theorie te kunnen spreken, moet daarentegen sprake zijn van expliciete veronder­stellingen over de oorzaak van het geconstateerde probleem (causale relatie) en de wijze waarop het gekozen middel dit oorzaak­gevolg­mechanisme kan bijsturen in de richting van het doel (finale relatie). Dit inzicht in het samenhangende geheel aan beleids­veronder­stellingen is niet alleen wetenschappelijk interessant, maar ook, zoals Hoogerwerf (1998: 187) stelt, van belang voor de beleids­praktijk, want ‘een beleid dat op een verkeerd getekende kaart van de werkelijkheid berust, loopt grote kans te falen’. Voor een beschrijving van de beleids­wetenschappelijke werkwijze die bij het (re)construeren van de beleids­theorieën is gevolgd, verwijzen we naar paragraaf 3.2 van de studie *Sociale veiligheid ontsleuteld* (zie ook Hoogerwerf en Herweijer 2003; Leeuw 2003; Scholtens 1994).

2.1 *Doel­stellingen en aandachtspunten van het Actieplan*

Het Actieplan overlast en ver­loeding is onderdeel van het project Veiligheid begint bij Voorkomen. Dit project heeft tot doel de criminaliteit en overlast in alle gemeen­ten in 2010 ten opzichte van 2002 met 25% te reduceren. Om deze doel­stelling te behalen, was bij de introductie van het Actieplan nog een daling van de sociale overlast met 17,5% nodig en een daling van de fysieke overlast met 18,5% ten opzichte van 2006. In het Actieplan signaleert men vanaf 2005 een stagnatie in de afname. Om deze doel­stellingen alsnog te behalen, richt het Actieplan zich op het oplossen van knelpunten die de gemeenten en hun veiligheids­partners in de overlast­bestrijding

zijn tegengekomen. Deze knelpunten zijn naar voren gekomen uit onderzoeken en gesprekken met de gemeenten en hun lokale partners. Enkele incidenten met ernstig overlastgevende jongeren in het Utrechtse Kanaleneiland en het Amsterdamse Slotervaart zijn aanleiding geweest voor aanvullend overleg met de vier grote steden. Daarnaast wordt belang toegekend aan de overlast die voor burgers het meest in het oog springt. Vier aandachtsgebieden komen hieruit naar voren, namelijk de aanpak van (1) overlast door (risico)jongeren, (2) uitgaansoverlast, (3) overlast in de woon- en leefomgeving en (4) verloedering in de fysieke woon- en leefomgeving. In het Actieplan staat verder een persoonsgerichte en domeinoverschrijdende samenwerking centraal tussen lokale ketenpartners, waaronder politie, justitie, woningcorporaties, onderwijs, zorg, bedrijfsleven en burgers.

Het Actieplan overlast en verloedering is ingedeeld in drie sporen. Het eerste spoor wordt ‘versterking instrumentarium’ genoemd: een zeer breed spectrum aan bestaande maatregelen wordt versterkt en nieuwe worden voorgesteld. Het merendeel van de inhoudelijke maatregelen, direct gericht op de afname van criminaliteit en overlast, komt binnen dit spoor aan de orde. Ook systeemmaatregelen, gericht op procesverbetering, worden binnen dit spoor gepresenteerd. Spoor 1 is vervolgens onderverdeeld in de vier bovengenoemde aandachtsgebieden. Het tweede spoor richt zich op ‘Versterking van de lokale samenwerking’. De naamgeving van dit spoor geeft al aan dat het hier grotendeels systeemmaatregelen betreft. Daarmee valt dit spoor op enkele uitzonderingen na buiten het bereik van dit evaluatierapport. Het derde spoor, ‘versterking zelfoplossend vermogen van burgers’, bestaat vrijwel volledig uit inhoudelijke maatregelen die de burgers zelf moeten mobiliseren.

Wanneer de verschillende inhoudelijke maatregelen en doelen in het Actieplan langs de lijnen van de vier algemene strategieën voor criminaliteitsbestrijding worden gelegd, blijkt de aanpak van overlast door (risico)jongeren en van overlast in de woon- en leefomgeving (bv. door daklozen) uit spoor 1 vooral te passen binnen de strategieën van de rechtshandhaving en de ondersteuning en hulpverlening. De aanpak van uitgaansoverlast en die van verloedering in de fysieke woon- en leefomgeving worden gecombineerd in de strategie van de gelegenheidsbeperking. Ten slotte is spoor 3 in zijn geheel vrijwel één op één te vertalen naar de strategie van de buurtpreventie. Omdat beleidssporen regelmatig meerdere strategieën omsluiten, zijn de grenzen van bovenstaande indeling niet absoluut en dienen ze vooral als ordenend principe. De strategie van de ondersteuning en hulpverlening en die van de rechtshandhaving worden in het Actieplan bijvoorbeeld vrijwel altijd in combinatie ingezet.

In dit hoofdstuk zal per strategie op hoofdlijnen worden uiteengezet welke beleidsveronderstellingen uit het Actieplan overlast en verloedering en eventuele aanvullende beleidsdocumenten kunnen worden afgeleid. Per strategie vormen deze beleidsveronderstellingen de beleidstheorie, die steeds schematisch zal worden samengevat. Voor een gedetailleerde beschrijving van maatregelen en veronderstellingen verwijzen we naar Actieplan overlast en verloedering zelf.

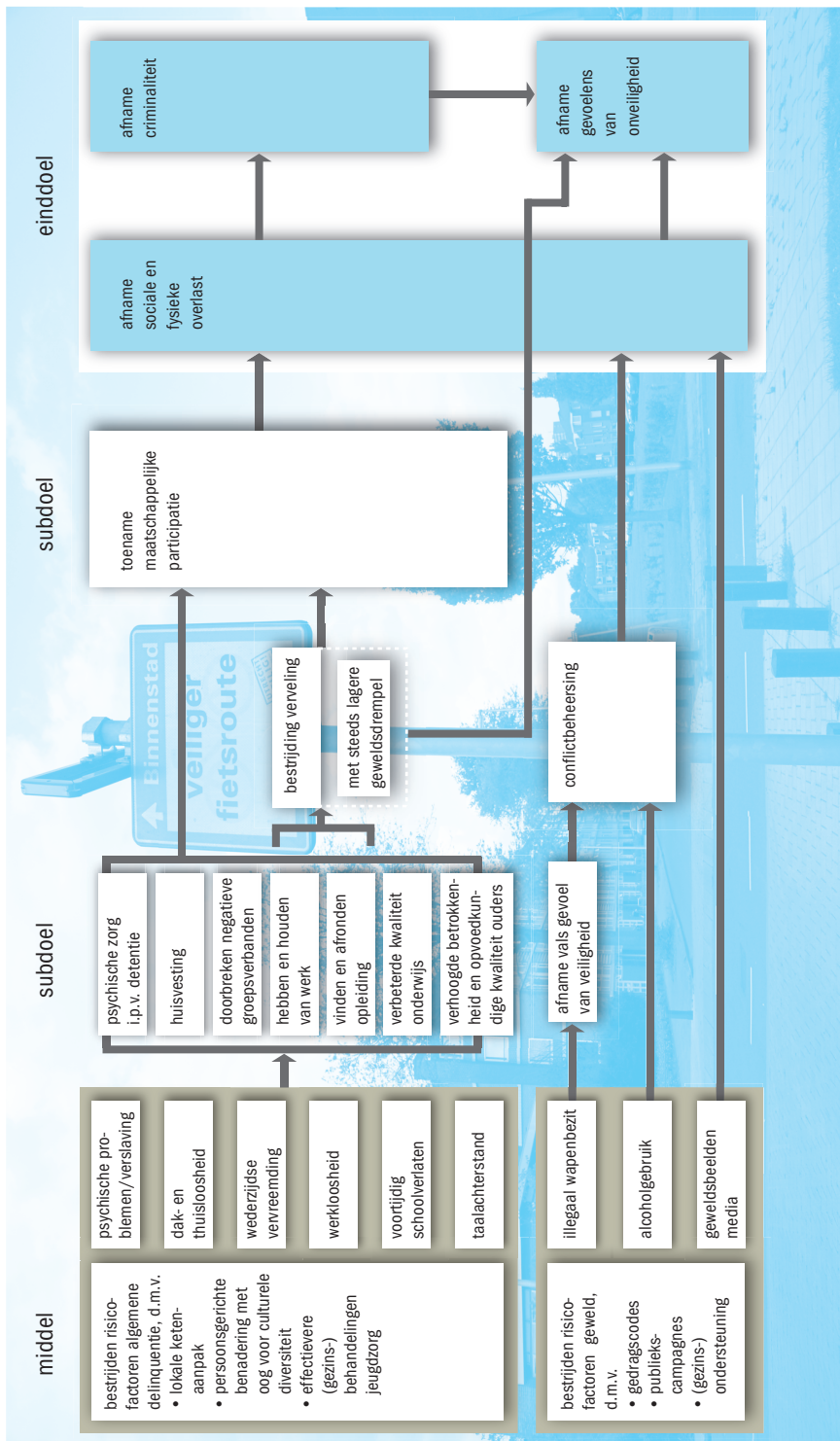
2.2 Strategie van de ondersteuning en hulpverlening

De strategie van de ondersteuning en hulpverlening is in het algemeen bedoeld om te voorkomen dat individuen in de toekomst crimineel en overlastgevend gedrag vertonen. Jongeren met hardnekkige gedragsproblemen hebben een verhoogde kans om later (ernstige) strafbare feiten te plegen. Rondhangende jongeren in de buurt of in winkelcentra worden in het Actieplan aangewezen als een van de grootste bronnen van overlast en onveiligheidsgevoelens. Men heeft voor deze groep een integrale aanpak voor ogen: bestraffing gaat nagenoeg altijd gepaard met een vorm van zorg of hulpverlening. De strategieën van de rechtshandhaving en van de ondersteuning en hulpverlening worden dus zelden afzonderlijk ingezet. Alleen bij de lichtste groep overlastplegers, ook wel hinderlijke jongeren genoemd, hoeft er geen sprake te zijn van straf en zou alleen hulpverlening plaats kunnen vinden. Doordat deze groep geen aanleiding geeft tot knelpunten in de aanpak, valt zij al snel buiten de doelgroep van het Actieplan. Twee groepen jongeren blijven in het Actieplan over, namelijk jongeren die zich aan lichte strafbare feiten en jongeren die zich aan ernstige strafbare feiten schuldig hebben gemaakt. Hierdoor wordt met de term overlastgevend gedrag in het Actieplan meestal ook delinquent gedrag bedoeld. De maatregelen in het Actieplan richten zich dan ook overwegend op overlastgevend criminaliteit, waar bestraffing wel aan de orde kan zijn. Ook bij de ernstigste groep overlastplegers vindt men in het Actieplan een vorm van hulpverlening, begeleiding dan wel psychische zorg, een noodzakelijk onderdeel van de straf. De beleidstheorieën van de ondersteuning en hulpverlening en van de rechtshandhaving sluiten elkaar dus niet uit, maar vullen elkaar aan. Afhankelijk van de ernst van het overlastgevend gedrag verschuift de balans tussen beide strategieën.

2.2.1 Bestrijden risicofactoren algemene delinquentie

Jeugdoverlast wordt in het Actieplan beschouwd als problematiek die het sterkst speelt in grootstedelijke wijken. Juist deze wijken hebben relatief vaak te kampen met multiproblematiek, waarvan integratieproblemen als belangrijkste onderdeel worden uitgelicht. Kinderen van niet-westerse immigranten zouden zich niet kunnen identificeren met de normen en waarden van hun ouders, noch met die van de autochtone samenleving.

Figuur 2.1
Beleids­theorie ondersteuning en hulpverlening



Er wordt verondersteld dat deze groep als gevolg van deze integratieparadox in een cultureel niemandsland van wederzijds onbegrip terecht is gekomen. Deze jongeren zijn hierdoor niet grijpbaar voor de invloed van de ouders of die van reguliere instanties zoals de school. Met name Marokkaans- en Antilliaans-Nederlandse jongeren worden verondersteld hiermee te maken te hebben. Turks-Nederlandse jongeren worden meer beschermd door een sterk sociaal vangnet binnen de eigen gemeenschap. Deze probleemanalyse is ontleend aan de wetenschappelijke studies van Slootman en Tillie (2006) en van Van Craen et al. (2007). Deze probleemanalyse in het Actieplan brengt de beleidsmakers tot de constatering dat het huidige beleid nog onvoldoende rekening houdt met de culturele achtergrond van risicjongeren als oorzaak voor de problematiek, wat ten koste zou gaan van de effectiviteit van het beleid (zie figuur 2.1).

Deze integratieproblematiek kan met andere problemen samenhangen. Zo wordt verondersteld dat psychische problemen, zoals schizofrenie, vaak geworteld zijn in migratie. In het Actieplan wordt aangegeven dat die aanname op onderzoek is gebaseerd, maar niet op welk onderzoek. Een tweede constatering ten aanzien van het huidige beleid is dan ook dat een adequate diagnose van dergelijke psychische aandoeningen te vaak uitblijft, waardoor de jongeren in het ergste geval worden opgesloten, terwijl ze juist zorg zouden moeten ontvangen. Vervolgens wordt ook vroegtijdig schoolverlaten en daaruit volgende werkloosheid verondersteld samen te hangen met integratieproblematiek. Impliciet wordt aangenomen dat de jongeren vanwege de integratieparadox de aansluiting bij de samenleving, en dus ook bij school en de arbeidsmarkt missen. Ze missen vaak een startkwalificatie. Er wordt gesteld dat het missen van een startkwalificatie de kans op crimineel gedrag ruim vijf keer groter maakt. Gebrek aan een dagelijkse bezigheid zou tot verveling op straat leiden onder de zogenoemde hanggroepjongeren. Juist deze opzichtig rondhangende jongeren zouden een grote negatieve impact hebben op de gevoelens van veiligheid van buurtbewoners. De stelling dat de drempel om geweld te gebruiken voor deze jongeren steeds lager wordt en de aanwas van gewelddadige jongeren aanzienlijk is, wordt niet onderbouwd. Deze geschetste integratieproblematiek leidt tot de constatering dat een integrale ketenaanpak op het gebied van integratie, onderwijs, jeugdzorg, criminaliteit en veiligheid noodzakelijk is. Samenvattend stelt men voor de aanpak op drie punten te verbeteren, namelijk een persoonsgerichte benadering met meer oog voor de specifieke culturele achtergrond, effectievere behandelingen in de jeugdzorg door adequate diagnoses, en een verbeterde samenwerking tussen ketenpartners.

Dit deel van de beleidstheorie, de probleemdiagnose, is relatief gedetailleerd uitgewerkt. Uit deze probleemdiagnose wordt een aantal risicofactoren voor delinquent gedrag afgeleid. Naast de zojuist besproken wederzijdse vervreemding, psychische problemen, vroegtijdig schoolverlaten, en werkloosheid, wordt ook taalachterstand als risicofactor genoemd. Hoewel de genoemde risicofactoren als algemeen geldend worden gepresenteerd, is de veronderstelling dat deze zich relatief vaak voordoen onder jongeren met een niet-westerse culturele of etnische achtergrond. Impliciet

zijn het dan ook deze jongeren op wie het Actieplan overlast en verloedering zijn pijlen heeft gericht. De voorgestelde verbeterde aanpak is bedoeld om met name deze jongeren in de maatschappij te laten participeren en zo te voorkomen dat zij probleemgedrag ontwikkelen. Op de expliciete verwijzing naar de werkleerplicht en de kwalificatieplicht na, beperkt het Actieplan overlast en verloedering zich binnen deze preventieve strategie tot het verklaren van intenties om meer inspanningen te leveren op het gebied van risicofactoren. Zo moet de maatschappelijke participatie van jongeren worden verhoogd door hun negatieve groepsverbanden op straat te doorbreken, de betrokkenheid en de opvoedkundige kwaliteit van de ouders te verhogen, de jongeren aan een opleiding of aan werk te helpen, de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen te verbeteren en zo nodig adequate psychische zorg te verlenen. De precieze middelen die worden ingezet om deze subdoelen van het beleid te bereiken, worden in het Actieplan niet geconcretiseerd. Soms is de reden hiervoor dat de concrete plannen tot de verantwoordelijkheid van andere departementen dan BZK of Justitie behoren. Ook wordt dit soms verklaard doordat het rijk voorwaardenscheppend optreedt (systeemmaatregelen), zodat de lokale overheid in staat wordt gesteld om concrete maatregelen uit te werken en door te voeren. Waar op rijksniveau wel concrete maatregelen worden genoemd om overlast en criminaliteit onder jongeren aan te pakken, richten deze zich vooral op het voorkomen van recidive onder de ernstige overlastgevers en liggen ze vrijwel geheel in de sfeer van de (bestuurlijke en strafrechtelijke) rechtshandhaving, zoals gedwongen opvoedingsondersteuning, gebiedsverboden of verplichte agressietherapie. Hiermee belanden we op het terrein van de rechtshandhaving, die in paragraaf 2.3 zal worden besproken.

Een vreemde eend in de bijt binnen de strategie van de ondersteuning en hulpverlening zijn de dak- en thuislozen, waaronder veel verslaafden. Het gaat hier niet langer alleen om risicojongeren. Het gebrek aan onderdak, evenals het hebben van een verslaving, worden als directe risicofactoren voor overlastgevend gedrag aangezien. Alcohol- of drugsverslaafden vormen een aanzienlijk aandeel van de veelplegers. Hulpverlening kan zowel via drang- als dwangtrajecten verlopen (via de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ)), waardoor ook de strategie van de rechtshandhaving hierbij betrokken kan zijn. Het Actieplan vermeldt het voornemen de overlast te reduceren door de leefsituatie van deze mensen te verbeteren. In het geval van een psychische stoornis of verslaving wordt (gedwongen) zorg verleend, en voor problematische doelgroepen wordt huisvesting gerealiseerd.

2.2.2 Bestrijden risicofactoren geweld

Een preventieve aanpak van ondersteuning en hulpverlening speelt ook ten aanzien van geweldsproblematiek, die echter slechts versnipperd en in de marge van het Actieplan wordt besproken. Deze aanpak is nog altijd gericht op jongeren; de culturele achtergrond speelt in dit deel van de beleidstheorie geen rol meer. Wapenbezit, alcoholgebruik en blootstelling aan geweld in de media worden aangewezen als risicofactoren die de drempel om geweld te gebruiken verlagen. Er worden voorbeelden van maatregelen genoemd om deze risicofactoren onder jongeren terug te dringen.

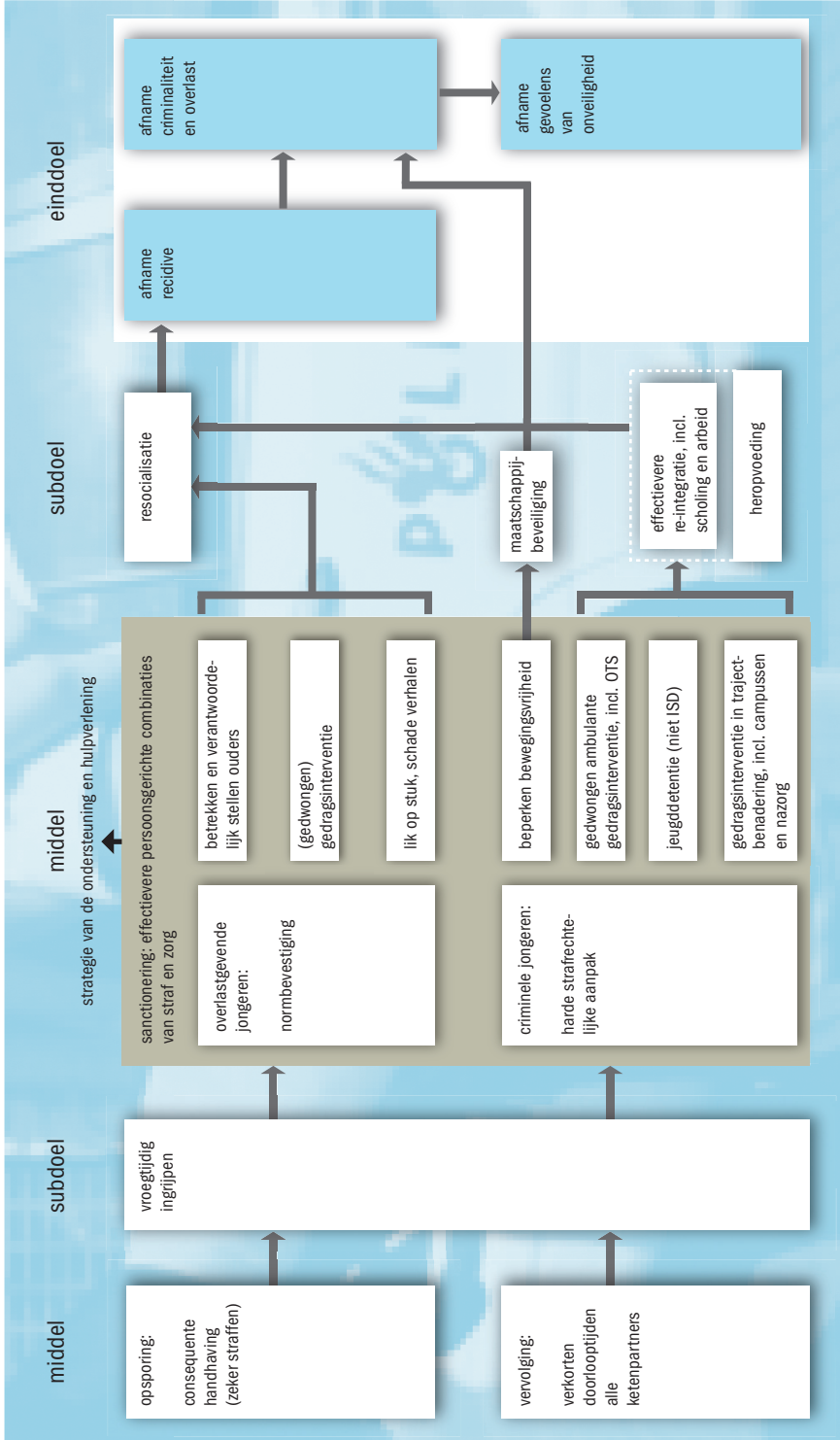
De maatregelen worden echter niet op systematische wijze besproken. Het opstellen van gedragscodes (bv. op school) krijgt relatief veel aandacht. Dit zou namelijk kunnen bijdragen aan het bespreekbaar maken van conflicten. Gedragscodes voor winkeliers, de horeca en reclame- en mediabedrijven moeten op directe wijze de gelegenheid voor alcoholmisbruik en blootstelling aan geweld via de media beperken. Daarnaast worden ouders ingeschakeld bij alcoholproblematiek. Een bewustwordingscampagne op tv en radio moet jongeren duidelijk maken dat het dragen van een wapen een vals gevoel van veiligheid geeft.

2.3 Strategie van de rechtshandhaving

De strategie van de rechtshandhaving is bedoeld om (vermeende) daders van delicten op te sporen, te vervolgen en te berechten, en uiteindelijk te straffen. Deze strategie is gebaseerd op de gedachte dat de rechtsregels gehandhaafd moeten worden en dat aan degenen die zich hier niet aan houden een sanctie moet worden opgelegd (in juridische termen gaat het om straffen, maatregelen en alternatieve sancties die via het strafrecht of het bestuursrecht kunnen worden opgelegd). Het opleggen van een sanctie heeft doorgaans twee algemene doelen, namelijk het ‘aangerichte kwaad’ te vergelden en herhaling te voorkomen (De Keijser 2004). Verondersteld wordt dat van het opleggen van sancties in de eerste plaats een generale preventieve werking uitgaat: door normbevestiging en afschrikking zal het potentiële daders ervan weerhouden delicten te plegen. Daarnaast wordt aan het opleggen van sancties een specifieke preventieve werking toegeschreven. Door daders strafrechtelijk op te sluiten of bestuursrechtelijk te verbieden zich op een bepaald moment in een bepaald gebied te begeven, wordt in ieder geval tijdelijk voorkomen dat zij strafbare feiten kunnen begaan. Verder hebben straffen tot doel de daders af te schrikken om nieuwe delicten te plegen. Door resocialisatie wordt een attitude- en gedragsverandering nagestreefd, waardoor daders niet of minder zullen recidiveren. De maatregelen binnen de strategie van de rechtshandhaving zijn dus vooral op de individuele dader gericht. Het herstel van de rechtsorde en de belangen van het slachtoffer kunnen hier echter ook een rol spelen. We zullen in het vervolg van deze paragraaf zien dat niet aan al deze mogelijke doelen waarde wordt gehecht in het Actieplan overlast en verloedering.

Overlastgevende criminaliteit door jongeren heeft de hoogste prioriteit in het Actieplan. Men onderscheidt twee groepen overlastgevende jongeren – de licht en ernstig overlastgevende jongeren – waarvoor een strategie van uitsluitend ondersteuning en hulpverlening niet volstaat. Voor deze twee groepen wordt tevens gebruikgemaakt van sanctievormen via het bestuurs- of strafrecht. Dit beleid is enerzijds bedoeld om te voorkomen dat licht overlastgevende jongeren zich ontwikkelen tot ernstig overlastgevende jongeren. Anderzijds is het bedoeld om recidive onder de ernstige overlastgevers tegen te gaan (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2
Beleids­theorie rechtshand­ving



2.3.1 Gemeenschappelijke veronderstellingen

De beleidstheorie achter de bestuurs- en strafrechtelijke aanpak van de licht en ernstig overlastgevende jongeren is gestoeld op gemeenschappelijke principes. De precieze invulling van het maatregelenpakket loopt wel uiteen, waarbij het zwaartepunt voor de tweede groep meer op bestraffing ligt dan voor de eerste groep.

Volgens het eerste principe is de opsporing en vervolging aan het begin van de rechtsketen erop gericht om zo vroeg mogelijk met de probleemjongeren aan de slag te kunnen gaan. In de fase van de opsporing spreekt men van consequente handhaving, wat wil zeggen dat overtreders met zekerheid een bestuurs- of strafrechtelijke reactie tegemoet kunnen zien. Jongeren moeten niet met een strafbaar feit weg kunnen komen en zo uit beeld van de autoriteiten blijven. In de fase van vervolging gaat het erom de afhandeling van individuele zaken en de start van hulpverlening te bespoedigen. Er worden in het kader van het project Beter Beschermd verschillende initiatieven opgestart om wachtlijsten weg te werken en doorlooptijden te verkorten bij de bureaus Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en justitie. Uit het Actieplan valt de veronderstelling op te maken dat vroegtijdig ingrijpen de kans verhoogt dat de jongeren niet verder in de problemen raken.

Een tweede principe dat de beleidstheorieën rond licht en ernstig overlastgevende jongeren aan elkaar verbindt, is de noodzaak om sancties met zorg te combineren, wil men overlast en criminaliteit effectief kunnen bestrijden. Een adequate diagnose van de individuele zorgbehoefte moet de officier van justitie en de rechter helpen om gedragsbeïnvloedende begeleiding en/of behandeling, bijvoorbeeld als voorwaardelijk deel van de straf, deel te laten uitmaken van de eis en het vonnis. Dat resocialisatie om recidive te voorkomen voorrang krijgt boven andere mogelijke functies van de justitiële interventie, valt af te leiden uit de stelling dat het onwenselijk wordt gevonden om ook voor minderjarige veelplegers een maatregel zoals de Inrichting voor stelselmatige daders (ISD) te introduceren. Anders dan voor volwassen veelplegers vindt men dus dat het doel van de aanpak van minderjarigen niet moet zijn om ze langer van straat te houden. Voor minderjarigen lijkt individueel maatwerk en een sluitende koppeling tussen straffen en zorg voorop te staan.

2.3.2 Licht overlastgevende jongeren

Het Actieplan heeft minder aandacht voor lichte dan voor ernstige overlastgevers. Dit moet begrepen worden vanuit het feit dat het Actieplan overlast en verloedering is geïnspireerd op de grootste knelpunten die gemeenten ervaren bij de aanpak van overlast, en die nog eens bevestigd zijn tijdens de ernstige incidenten in de grote steden (Amsterdam Slotervaart, Utrecht Kanaleneiland). Deze knelpunten worden vooral ervaren bij de gemeentelijke bevoegdheden om met harde hand tegen overlastgerelateerde criminaliteit in te grijpen.

Het belang van straf- of bestuursrechtelijk ingrijpen bij licht overlastgevende jongeren wordt in het Actieplan erkend, maar hier ligt zeker niet het zwaartepunt van de voorgestelde maatregelen voor deze groep. Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven, zijn veel van deze maatregelen beter op zijn plaats binnen de strategie van onder-

steuning en hulpverlening. Anders dan bij de groep ernstige overlastplegers wordt structurele gedragsverandering voor deze groep namelijk niet primair nagestreefd via straf, maar via zorg en begeleiding. Sancties die men voor de lichte overlastgevers voor ogen heeft, vallen onder de noemer lik-op-stuk en zijn bedoeld als een tik op de vingers. Ten aanzien van de lichte overlastgevers wordt in het Actieplan veel belang toegekend aan het hen consequent wijzen op geldende normen in de samenleving en de onwenselijkheid van hun gedrag. Hiervoor denken gemeenten met het bestaande instrumentarium uit de voeten te kunnen. Een combinatie van lik-op-stuksancties, begeleiding en het betrekken de ouders zou voldoende zijn.

De keuze voor deze drie specifieke elementen wordt niet nader beargumenteerd. De noodzaak van persoonsgerichte begeleiding voor deze lichte overlastplegers wordt als een vanzelfsprekendheid gepresenteerd, zoals hierboven al aan de orde is gekomen. Datzelfde geldt voor het betrekken van ouders bij het gedrag van hun kinderen. Impliciet lijkt het de bedoeling van het lik-op-stukbeleid om probleemjongeren de eenduidige boodschap te geven dat crimineel gedrag niet wordt getolereerd. Het lijkt ervoor te moeten zorgen dat de probleemjongeren onmiddellijk de consequenties van hun daden voelen, waardoor de kans groter zal zijn dat het beleid effect sorteert en herhaling kan voorkomen. De straf moet dus snel worden opgelegd en gerelateerd zijn aan het gepleegde feit. Tot de lik-op-stukbestrafing zouden de voorstellen gerekend kunnen worden om graffitispuiters zelf voor de kosten van de schade te laten opdraaien, of om vandalen de aangerichte schade zelf te laten herstellen in plaats van bijvoorbeeld een Halt-straf op te leggen.¹ Behalve de directe opbrengst van dergelijke maatregelen, wordt hiervan een preventieve werking verwacht. Het blijft in het midden of deze preventie het voorkomen van recidive betreft of ook het afschrikken van potentiële andere daders.

2.3.3 Ernstig overlastgevende jongeren

Waar men een corrigerende tik op de vingers afdoende vindt voor de lichte overlastgevers, geldt voor de ernstige overlastgevers eenvoudigweg de harde hand. In het Actieplan wordt er vanuit gegaan dat gedragsverandering bij deze groep zeer moeilijk tot stand te brengen is en bestuurs- of strafrechtelijk moet worden afgedwongen. Resocialisatie is hier echter het hoofddoel, niet de bestrafing zelf. Twee trajecten behoren voor de ernstig overlastgevende jongeren tot de mogelijkheden: een ambulante en een residentiële traject. Ongeacht het traject blijft de persoonsgerichte combinatie van straf enerzijds en begeleiding en behandeling anderzijds gelden. Heropvoeding is de term die aan de beoogde gedragsverandering van de ernstig overlastgevende jongeren wordt gekoppeld.

De maatregelen kunnen in verschillende overkoepelende categorieën worden ingedeeld. Zowel binnen het ambulante als binnen het residentiële traject is aandacht voor zowel bestrafing als gedragsbeïnvloeding. Ambulante sancties betreffen in het Actieplan vaak bestuursrechtelijke maatregelen die tot doel hebben om de bewegingsvrijheid te beperken. Om ernstige overlast tegen te gaan, die sterk samenhangt met een bepaalde locatie en/of tijdstip, noemt het Actieplan het wets-

voorstel *Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*. Dit geeft extra bevoegdheden aan de burgemeester om een gebiedsverbod, een meldingsplicht of een groepsverbod op te leggen. Dit alles is bedoeld om bekende overlastplegers fysiek de gelegenheid te ontnemen om onrust te stoken tijdens een bepaalde risicowedstrijd of in een notoire probleebuurt. Het Actieplan wil met dit type maatregel vooral de maatschappij beschermen. De officier van justitie kan, vooruitlopend op een rechterlijke uitspraak, naast een gebiedsverbod, meldingsplicht of contactverbod ook een gedragsaanwijzing opleggen, bijvoorbeeld de instructie dat therapie tegen agressief gedrag moet worden gevolgd. Hiermee wordt een gedragsinterventie aan de strafcomponent toegevoegd.

In het Actieplan wordt de intentie uitgesproken om binnen het ambulante traject meer gebruik te maken van de mogelijkheden om begeleiding en hulpverlening op te leggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Het nieuwe jeugdstrafrecht, dat per 1 februari 2008 in werking is getreden, zou meer gelegenheid bieden voor persoonsgerichte sancties; het is mogelijk geworden om allerlei combinaties van sancties en gedragsinterventies op te leggen. Deze verschillende mogelijkheden komen tegemoet aan de wens om meer individueel maatwerk te leveren. Van al deze mogelijkheden wordt de ondertoezichtstelling (OTS) in het Actieplan expliciet aangegrepen als belangrijk middel om aan de oorzaken van de individuele problematiek te werken. Zo wordt voorgesteld OTS mogelijk te maken in geval van lichtere vergrijpen dan momenteel het geval is. OTS kan als dwangmiddel worden gebruikt om ouders opvoedingsondersteuning te laten accepteren. Een door de rechter aangewezen gezinsvoogd geeft ouders dan opvoedkundige instructies die ze verplicht zijn op te volgen. In het uiterste geval volgt uithuisplaatsing.

Het strafrechtelijke residentiële traject, of detentie in een justitiële jeugdinrichting (JJI), is voorbehouden voor de meest ernstige delinquente jongeren. Het Actieplan laat doorklinken dat detentie een uiterst middel moet zijn om resocialisatie te kunnen bewerkstelligen. Dit blijkt ten eerste uit de stelling dat ambulante interventies de voorkeur hebben boven residentiële interventies. Ten tweede geeft men te kennen een ISD-achtige maatregel zoals die voor volwassen veelplegers geldt, onwenselijk en onnodig te vinden voor minderjarige veelplegers. De belangrijkste reden hiervoor zijn de vele alternatieven die het nieuwe jeugdstrafrecht biedt. Hiermee wordt aangegeven dat het van straat houden van de jongeren niet het enige doel van opsluiting moet zijn.

Vrijheidsstraffen voor minderjarigen worden dus altijd in combinatie met een gefaseerd re-integratietraject opgelegd. Van de combinatie van beide wordt een heropvoedend effect verwacht. Men streeft naar intensieve heropvoeding. De re-integratie omvat noodzakelijk geachte psychische zorg (bv. de PIJ-maatregel²), maar is vooral sterk gericht op scholing en arbeid. Het is de bedoeling dat jongeren al binnen een JJI de draad oppakken met scholing en werk. De gemeenten zouden zich ook al in deze fase op de hoogte moeten stellen van de individuele behoeften van de jongeren na vrijlating, zodat de jongeren in de fase van nazorg adequaat begeleid kunnen worden richting opleiding, werk en eventueel woonruimte. Daarnaast zijn de

mogelijkheden om nazorg verplicht door de rechter te laten opleggen, in het nieuwe jeugdstrafrecht verruimd.

Een maatregel die prominent in het kader van heropvoeding en re-integratie wordt geïntroduceerd is de campus, een voorziening die jongeren primair aan scholing en arbeid moet helpen. De doelgroep bestaat uit jongeren zonder zicht op opleiding of baan, die dreigen af te glijden naar maatschappelijk ongewenst gedrag. De beleidsdocumenten blijven op de vlakte over het precieze programma dat in deze campussen wordt aangeboden (TK 2006/2007; TK 2007/2008). De overheid geeft aan uit de praktijk te willen leren welke aanpak het meest succesvol is. Daarvoor zijn verschillende pilot-projecten met verschillende doelgroepen en methoden opgezet. Enkele principes zijn al wel duidelijk. Zo wordt verwacht dat jongeren lange dagen binnen de campussen bezig zijn, om hen aan een strikt dagritme te laten wennen. Deelname kan vrijwillig, onder drang of onder dwang zijn. Het minst intensieve en vrijwillige programma is bedoeld om jongeren zonder opleiding of werk te begeleiden, die geen of licht overlastgevend gedrag vertonen. Deze vorm van ambulante gedragsinterventie hoeft niet noodzakelijk een maatregel binnen de rechtshandhaving te zijn. In de meest intensieve vorm betreft het een verplicht residentiële maatregel. Delinquente jongeren kunnen een verblijf in een campus als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf opgelegd krijgen. Het kan om een 24-uurs voorziening gaan, waarin de lange werkdagen hen moeten beschermen tegen negatieve invloeden uit de omgeving. Men geeft aan dat campussen een uiterst middel zijn om jongeren te bereiken die niet via de reguliere onderwijstrajecten te bereiken zijn (TK 2006/2007).

2.4 Strategie van de gelegheidsbeperking

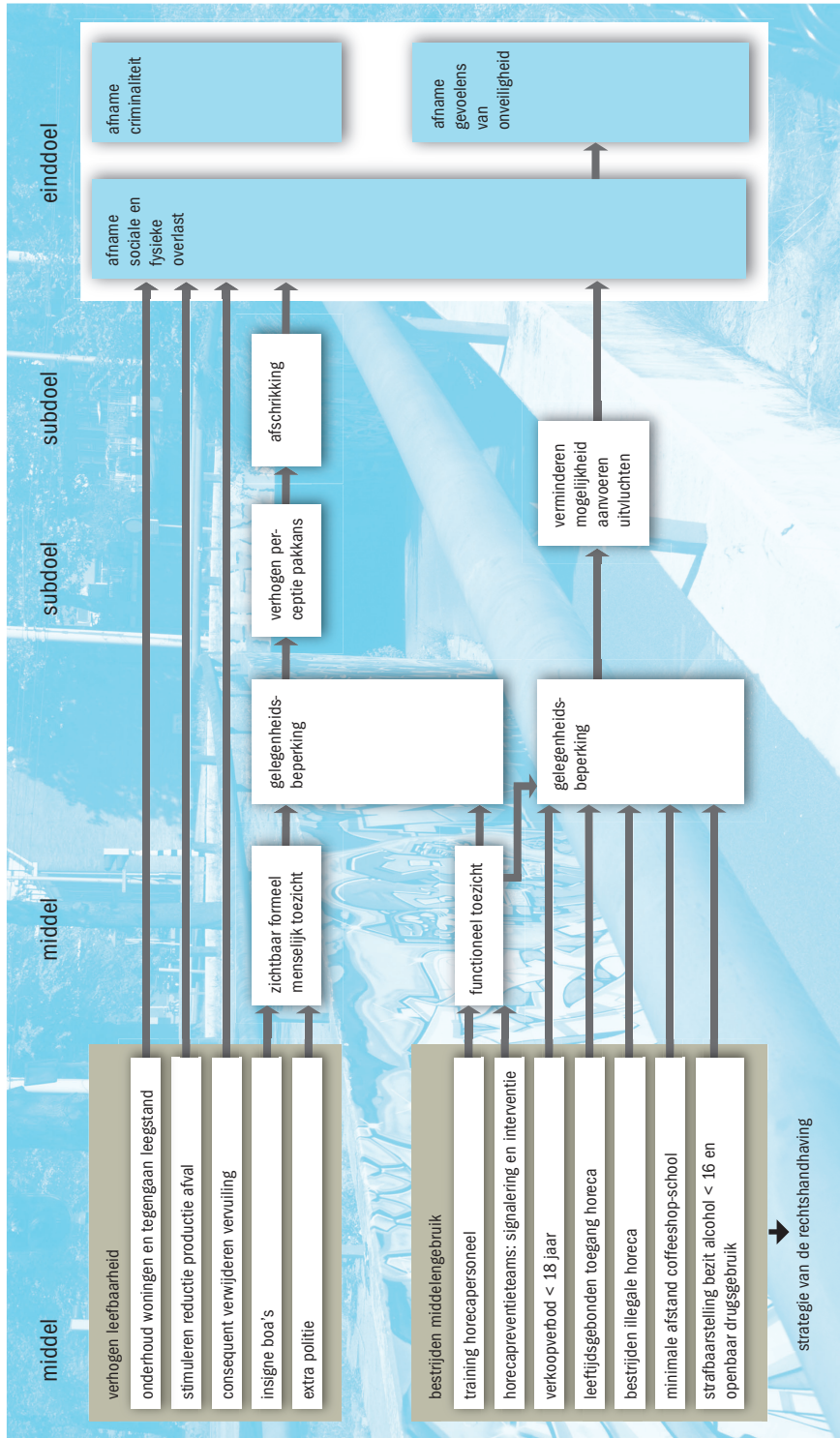
De maatregelen die tot de strategie van de gelegheidsbeperking behoren, beogen vooral de gelegenheid tot criminaliteit zo klein mogelijk te maken. Zij hebben direct tot doel te voorkomen dat criminaliteit en overlast plaatsvinden en streven veelal ook het verminderen van de onveiligheidsbeleving na. In tegenstelling tot de twee eerdere strategieën staat hier dus niet de ontwikkelingsgeschiedenis van (potentiële) daders centraal, maar de criminaliteit zelf. Het beleid om de sociale veiligheid via gelegheidsbeperkende maatregelen te vergroten, zoals impliciet ook in het Actieplan het geval is, is in sterke mate gebaseerd op de *opportunity theory* (Cohen en Felson 1979; Hindelang et al. 1978). Deze stelt dat potentiële daders, *ceteris paribus*, eerder geneigd zullen zijn om criminele activiteiten te ontplooiën wanneer aantrekkelijke doelwitten in tijd en ruimte samenkomen met de afwezigheid van adequate bescherming of bewaking. Criminologische kennis over situaties waarin criminaliteit relatief vaak plaatsvindt, bracht Clarke ertoe richtlijnen te formuleren om de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit te verkleinen (Clarke 1983 en 1995; Clarke en Eck 2003). Deze zijn samen te vatten in de volgende vijf motto's: 1) maak het zo moeilijk mogelijk, 2) maak de pakkans zo groot mogelijk, 3) maak de opbrengst zo klein mogelijk, 4) voorkom situaties die criminaliteit uitlokken, 5) geef

geen mogelijkheden tot het aanvoeren van uitvluchten (zie voor toelichting Wittebrood en Van Beem 2004: 18-22).

De beleidstheorie van het Actieplan overlast en verloedering kan in drie beleidslijnen worden ingedeeld, waarin twee van bovengenoemde vijf motto's terug te vinden zijn (zie figuur 2.3). Ten eerste wordt de fysieke overlast, ook wel verloedering genoemd, bestreden door deze letterlijk uit het straatbeeld te verwijderen. Het gaat om het schoonmaken van viezigheid, het opruimen van rommel en het herstellen van vernielingen. Ook moet achterstallig onderhoud en leegstand worden tegengegaan en moeten het bedrijfsleven en de burgers worden gestimuleerd om minder afval te produceren. Hier grijpt men dus direct in op de verloedering (einddoel) zelf. Men stelt dat een omgeving zonder verloedering leefbaarder is. Van het opgeschoonde straatbeeld (afgenomen verloedering) dat zo ontstaat, wordt in de beleidstheorie bovendien een positief effect op de veiligheidsbeleving verwacht.

Ten tweede wordt ingezet op verbeterd toezicht. Hier vinden we het tweede motto van Clarke terug, namelijk 'maak de pakkans zo groot mogelijk'. Door de (gepercipieerde) pakkans te verhogen, wil men de overlastgevers preventief afschrikken. Het vergroten van de pakkans is binnen de strategie van de gelegenheidsbeperking vooral bedoeld om potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen (waar in de strategie 'rechtshandhaving' het vergroten van de pakkans hoofdzakelijk tot doel heeft daders te kunnen bestraffen). Een belangrijk instrument hierin is menselijk toezicht: het vergroten van het formeel toezicht (bv. de inzet van beveiligingspersoneel en politie), functioneel toezicht (bv. de inzet van conducteurs of barkeepers) en informeel toezicht (bv. buurtvaders of het inschakelen van burens bij afwezigheid). De plannen van het Actieplan overlast en verloedering richten zich uitsluitend op deze menselijke vormen van toezicht. Aan cameratoezicht wordt bijvoorbeeld geen aandacht besteed. Ten aanzien van formeel toezicht wordt voorgesteld om meer agenten in te zetten, vooral in probleemwijken, en om bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) door middel van insignes beter zichtbaar te maken. De inzet van functioneel toezicht vinden we vooral in en net buiten horecagelegenheden, waar dit toezicht is bedoeld om alcoholgerelateerde overlast tegen te gaan. Horecapersoneel wordt binnen het project Bar Veilig ingeschakeld om alcoholmisbruik, agressie en geweld te voorkomen of in goede banen te leiden. In het wijder omliggende uitgaansgebied wordt toevlucht gezocht tot de horecapreventieteams, bestaande uit jongerenwerkers die problemen signaleren en laten de-escaleren, gediplomeerde beveiligers die bij problemen interveniëren, en jongerenbegeleiders (strategie van ondersteuning en hulpverlening) die herhaling bij de jongeren voorkomen. Binnen deze paragraaf over gelegenheidsbeperking worden alleen de formele en functionele vormen van menselijk toezicht besproken, die het Actieplan voorstelt. De informele variant, in de vorm van buurtcoaching of de buurtwacht, zal in de strategie van de buurtpreventie aan de orde komen, aangezien daar het mobiliseren van buurtgenoten als subdoel zwaarwegender is dan het uitoefenen van toezicht.

Figuur 2.3
Beleids­theorie gelegenheids­beperking



Ten derde wordt de strijd tegen uitgaansoverlast voor een groot deel indirect gevoerd door alcoholmisbruik te bestrijden, vooral bij minderjarigen. Er zijn verschillende maatregelen die het moeilijker maken om onder een bepaalde leeftijd aan alcohol (en softdrugs) te komen en deze te bezitten. Indien dit leidt tot lagere alcoholconsumptie door jongeren, zullen zich minder situaties voordoen waarbij onder invloed van alcohol de remmen losgaan en jongeren voor hun wangedrag alcohol als uitvlucht kunnen gebruiken (dit verwijst naar het vijfde motto van Clarke). Leeftijdsgebonden alcoholverkoop, leeftijdsgebonden toegang tot de horeca, het bestrijden van illegale drankhandel, zoals in de veelbesproken drankketen, zijn alle bedoeld om de verkrijgbaarheid van alcohol of drugs te beperken. Mocht dit niet baten en wordt alcohol of drugs toch aangetroffen bij jongeren onder zestien jaar, dan moet strafbaarstelling van het bezit ervan misbruik bemoedigen (onder andere door de Algemene Plaatselijke Verordening). Met deze laatste maatregelen komen we weer terecht op het terrein van de rechtshandhaving.

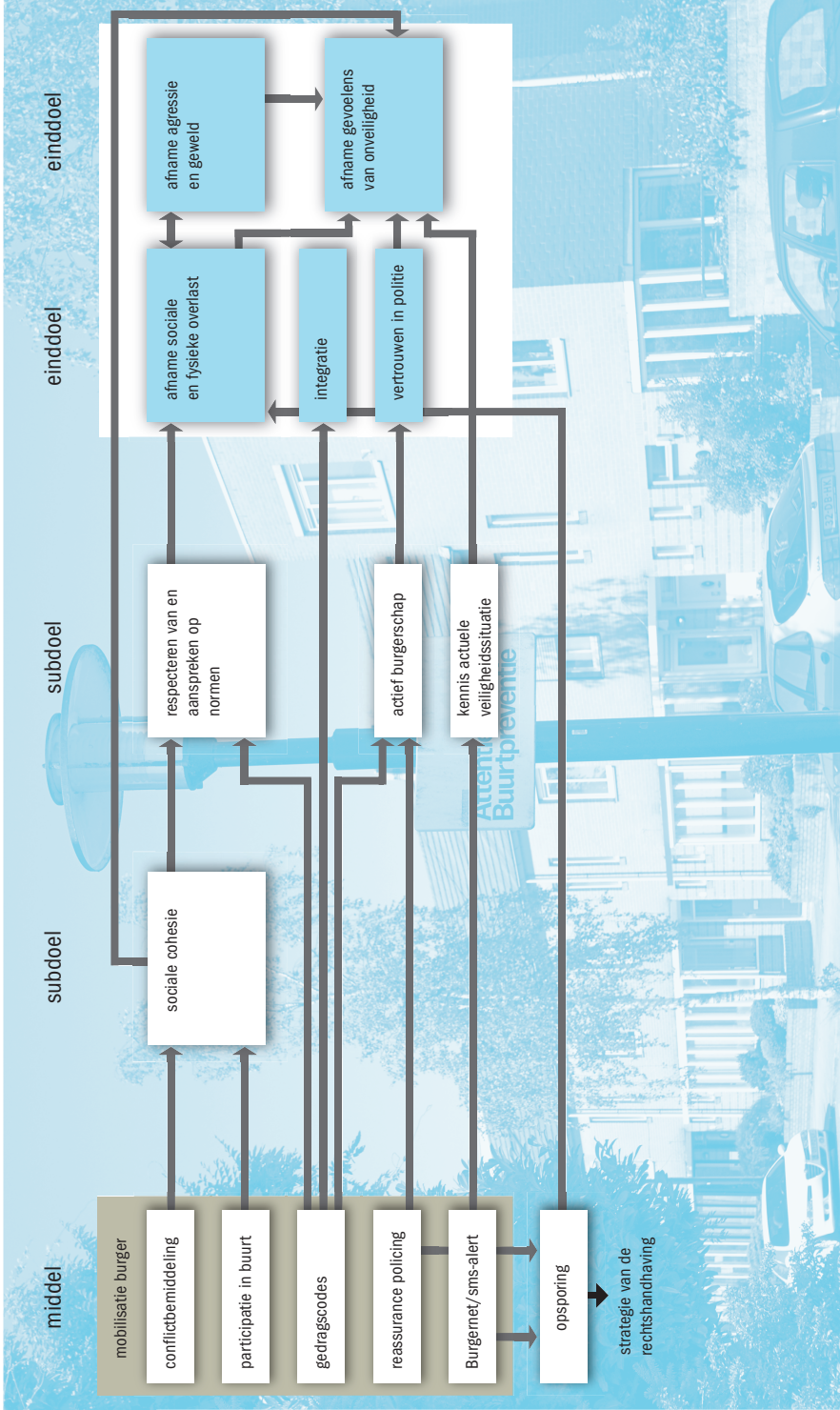
2.5 Strategie van de buurtpreventie

Het derde spoor van het Actieplan, het versterken van het zelfplossende vermogen van burgers, bevat maatregelen die goed passen binnen wat in wetenschappelijke kringen wel de strategie van de buurtpreventie (*community prevention*) wordt genoemd. Buurtpreventie wordt soms onderscheiden als vierde strategie naast de driedeling die ook in *Sociale veiligheid ontsleuteld* (Van Noije en Wittebrood 2008) is gebruikt. De reden dat buurtpreventie niet altijd apart wordt behandeld, is dat het maatregelen uit de strategie van de ondersteuning en hulpverlening en uit die van de gelegenheidsbeperking in zich verenigt. Omdat het Actieplan overlast en verloedering een van de drie beleidssporen volledig wijdt aan het mobiliseren van burgers binnen de eigen leefomgeving, draagt buurtpreventie als aparte strategie in dit rapport bij aan een heldere afbakening van beleidsveronderstellingen.

In het Actieplan kunnen twee hoofdlijnen van buurtpreventie worden onderscheiden. In de eerste lijn wordt een beroep gedaan op de bereidwilligheid van mensen zich in te zetten voor de buurt en de buurtgenoten. De tweede lijn is erop gericht de potentiële waarde die buurtbewoners voor de politie kunnen hebben, en vice versa, te verzilveren (zie figuur 2.4).

In de eerste beleidslijn staat fatsoen in het maatschappelijke verkeer als subdoel centraal. De omgangsvormen hebben in de moderne samenleving veel te lijden gehad onder de toenemende cultuur van anonimiteit en afzijdigheid. Het beleid wil de cultuur waarin buurtbewoners (te) weinig rekening met elkaar houden en elkaar daar ook niet op durven aan te spreken, doorbreken. Buren moeten elkaar beter leren kennen, zodat zij begrip voor elkaar kunnen opbrengen. Daarvoor moet aan sociale cohesie worden gewerkt. Het Actieplan veronderstelt dat normen in een hechte gemeenschap eerder zullen worden nageleefd, en men eerder op ongewenst gedrag zal worden aangesproken, waardoor de overlast zal afnemen.

Figuur 2.4
Beleidstheorie buurtpreventie



Om mensen dichter bij elkaar te brengen, worden twee instrumenten aangedragen, namelijk buurtbemiddeling en buurtparticipatie. Het laagdrempelige concept buurtbemiddeling, dat door vrijwillige bemiddelaars wordt uitgevoerd en wordt ingezet bij conflicten over niet-straftbare feiten, zal worden uitgebreid van 70 naar 150 gemeenten. Buurtbemiddeling bestaat sinds 1996, rust op het lokale netwerk van gemeente, woningcorporaties, politie en welzijnsorganisaties, en wordt landelijk gecoördineerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Bij succesvolle buurtbemiddeling zou men de gang naar een JIB-kantoor (Justitie in de Buurt) kunnen voorkomen. Men overweegt bemiddeling in de buurt en op school, waarbij scholieren zelf ook als bemiddelaar optreden. Het doel van dit soort conflictbemiddeling is het bespreekbaar maken en het de-escaleren van conflicten. Relaties worden hersteld, wat ten goede komt aan de sociale cohesie in de gemeenschap.

Met de term buurtparticipatie verwijzen wij naar diverse activiteiten die het Actieplan voor en door buurtbewoners wil stimuleren. Ter illustratie worden straatcoaches, buurtvaders en buurtwachten genoemd, die een vorm van toezicht en sociale controle uitoefenen, maar ook straatfeesten waarbij men met elkaar in contact komt. Het stimuleren van zowel sociale controle als sociaal contact is bedoeld om mensen meer binding met de buurt te laten ervaren, wat hun meer grip moet geven op de ontwikkelingen in de eigen buurt en de veiligheidsgevoelens moet stimuleren.

Een derde instrument binnen deze lijn, gedragscodes in scholen en buurten, waarin wenselijk en onwenselijk gedrag rechtstreeks worden vastgelegd, moet direct effect hebben op de normhandhaving. Respectvolle omgangsvormen leiden er vervolgens toe dat er minder overlast zal zijn, en dat eventuele normovertredingen met meer tolerantie tegemoet worden getreden en zo minder snel als overlast worden ervaren. Zonder verdere toelichting wordt daarnaast gesteld dat gedragscodes ook integratie en actief burgerschap in de hand zullen werken.

Onder de tweede beleidslijn binnen de buurtpreventie kunnen initiatieven worden geschaard, die de samenwerking tussen de burgers en de politie moeten bevorderen. Het Actieplan wil meer inzetten op *reassurance policing*, waarbij wordt geïnvesteerd in het vertrouwen in en de tevredenheid over de politie binnen de lokale gemeenschap. Verschillende politiekorpsen nemen daartoe deel aan de pilot Buurtsignaal. De politie investeert in haar relatie met de gemeenschap, om draagvlak te creëren en informatie te verzamelen. Het mes zou zo aan twee kanten snijden. Informatie vanuit de gemeenschap moet de opsporing vergemakkelijken. Daarnaast ontstaat een vertrouwensband tussen burgers en politie, bedoeld om buurtbewoners zich veiliger te laten voelen. *Reassurance policing* wordt met voorrang ingezet in buurten waar de relatie tussen bewoners en politie onder spanning staat. Het Actieplan stelt daarnaast nog de maatregel Burgernet voor, die burgers een expliciete rol in het politiewerk geeft. De toepassing van Burgernet moet worden uitgebreid om burgers actief bij de opsporing van daders te betrekken. Men hoopt dat burgers zo zelf meer grip krijgen op het verlagen van overlast en verloedering in de eigen omgeving. Daarnaast geeft Burgernet hun informatie over de actuele veiligheidssituatie, waardoor men zich veiliger moet voelen.

Noten

- 1 Halt is bedoeld voor minderjarigen die een licht vergrijp hebben gepleegd; met een doorverwijzing naar Halt kunnen zij een strafblad ontlopen. Het doel van deze interventie was in eerste instantie om jongeren die zich voor het eerst schuldig maakten aan vandalisme zeker en snel van een reactie te voorzien. Korte tijd later gold dit ook voor winkeldiefstal; later kwamen er nog andere vergrijpen bij.
- 2 Als bij een jongere (16- 23 jaar) door twee gedragsdeskundigen een gedragsstoornis of psychische stoornis wordt geconstateerd, kan de P1J-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) worden opgelegd. Nadat de straf in een JJI is uitgezeten, wordt de jongere geplaatst in een behandelgroep in de jeugdgevangenis of een behandelkliniek. Hier wordt de individuele problematiek van de jongere behandeld totdat deze geen gevaar voor de maatschappij meer vormt. De duur van de maatregel kan maximaal verlengd worden tot zes jaar.

3 Plausibiliteit van de beleidstheorie

Nadat in hoofdstuk 2 voor elke strategie een beleidstheorie is gereconstrueerd, wordt in dit hoofdstuk in kaart gebracht welke maatregelen binnen de vier strategieën ter bestrijding van overlast, criminaliteit en/of onveiligheidsgevoelens uit evaluatieonderzoek als veelbelovend of effectief naar voren komen. Het doel is hiermee een uitspraak te doen over de plausibiliteit van de verschillende elementen uit de beleidstheorieën. In hoeverre kunnen de beleidsveronderstellingen de wetenschappelijke toets doorstaan? Tevens zal blijken waar de wetenschappelijke kennis onvoldoende is om het beleid te kunnen beoordelen, of waar de wetenschap juist alternatieven aandraagt die aan het beleid ontbreken. Deze wetenschappelijke kennis ontleen we hoofdzakelijk aan *Sociale veiligheid ontsleuteld* (Van Noije en Wittebrood 2008). Daar hebben we op basis van een systematisch literatuuronderzoek de empirische bevindingen uit Nederlandse effectevaluaties in kaart gebracht en deze aangevuld met internationale – overwegend Angelsaksische – overzichtsstudies. We hebben ons daarbij volgens een *evidence-based* benadering geconcentreerd op evaluatieonderzoek dat met een zekere waarschijnlijkheid kan aantonen dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel (voor meer informatie over de aanpak zie paragraaf 4.5 van *Sociale veiligheid ontsleuteld*). Bevindingen uit *Sociale veiligheid ontsleuteld* zullen in dit rapport terugkeren indien ze relevant zijn voor het Actieplan overlast en verloedering.

De figuren uit hoofdstuk 2, waarin de verschillende beleidstheorieën schematisch zijn samengevat, zullen in dit hoofdstuk terugkeren. Ditmaal wordt – voor zover mogelijk of zinvol – in de figuren zelf aangegeven of de veronderstelde mechanismen die middelen aan de einddoelen koppelen, plausibel, niet plausibel of onbekend zijn; dit gebeurt door de pijlen van een kleur te voorzien. Voor alle figuren geldt dat de ‘beoordeling’ van de veronderstellingen die verderop in de afgebeelde keten voorkomen, afhankelijk is van de plausibiliteit van eerdere veronderstellingen in de keten. Als het niet plausibel is dat een middel tot een bepaald subdoel leidt, zal ook het einddoel nooit worden bereikt, ook al is een verondersteld verband tussen het subdoel en het einddoel wel plausibel. De keten is immers voortijdig onderbroken. Een niet-plausibel verband vroeg in de keten relativeert dus de eventuele plausibiliteit van alle daaropvolgende veronderstellingen.

3.1 Strategie van de ondersteuning en hulpverlening

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, zijn de maatregelen binnen deze strategie er vooral op gericht om jongeren met een niet-westerse culturele of etnische achtergrond bij de maatschappij te betrekken en zo te voorkomen dat zij probleemgedrag ontwikkelen. In het Actieplan is de intentie uitgesproken om meer inspanningen te leveren op het gebied van risicofactoren als opleiding, werk of negatieve groepsdruk.

Omdat het Actieplan binnen deze strategie geen concrete preventieve maatregelen vermeldt, waarvan wij de effectiviteit kunnen nagaan, moeten wij ons beperken tot de vraag of de veronderstelde risicofactoren de kans op overlastgevend en/of crimineel gedrag inderdaad verhogen (zie figuur 3.1).

3.1.1 Risicofactoren voor overlastgevend gedrag en delinquentie

Psychische aandoeningen

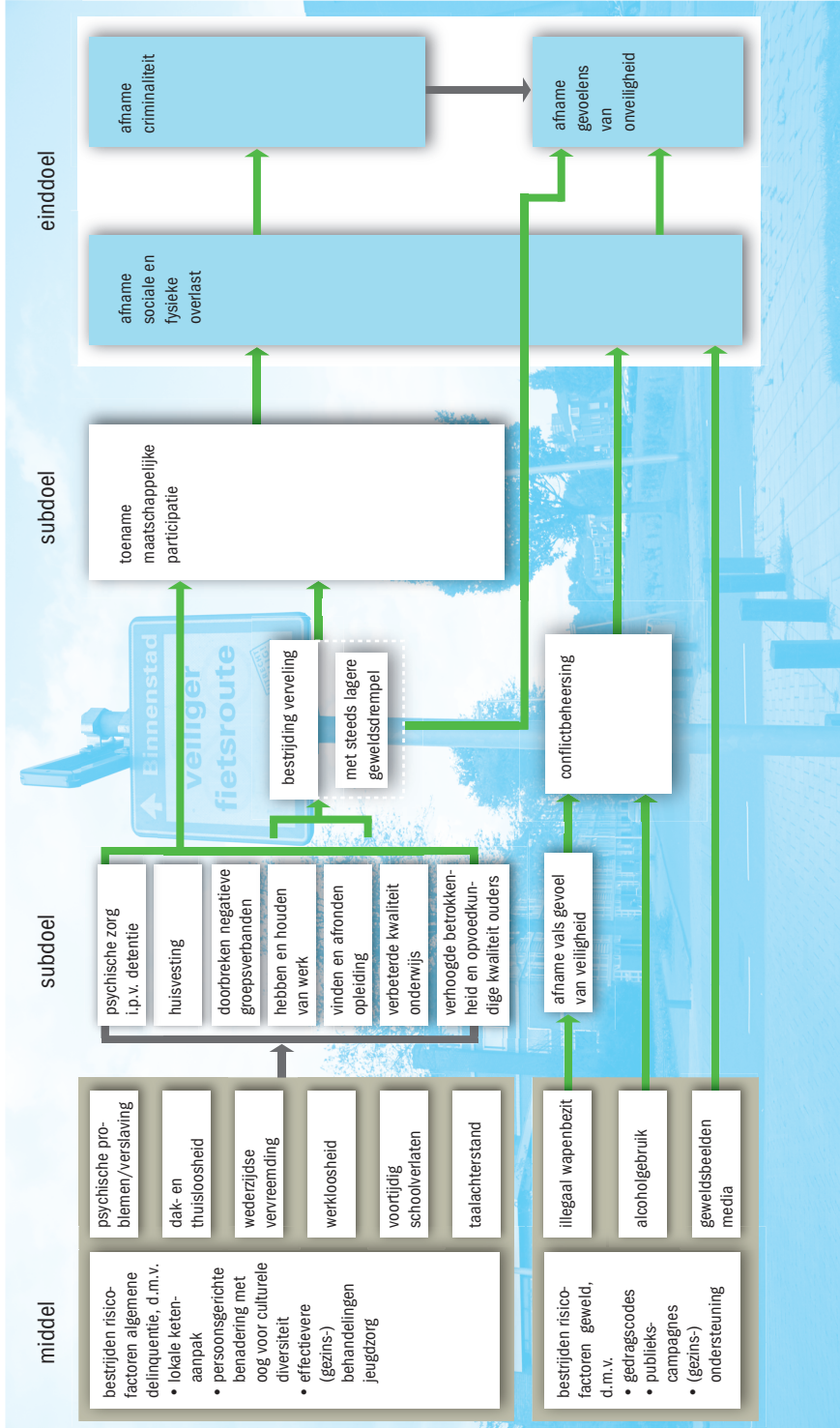
In het Actieplan wordt gesteld dat psychische aandoeningen als schizofrenie vaker voorkomen onder jongeren van allochtone afkomst. In het huidige beleid zou nog te weinig aandacht zijn voor de diversiteit in culturele achtergrond. Daardoor worden de oorzaken van probleemgedrag te vaak onjuist geïnterpreteerd en wordt niet de benodigde zorg verleend. Voor alle jongeren, ongeacht hun problematiek, wordt verondersteld dat de combinatie van straf en zorg bijdraagt aan een effectievere aanpak van overlast en criminaliteit.

Deze veronderstelling is zonder meer plausibel, wanneer deze zorg wordt afgestemd op de individuele zorgbehoefte (Bol 1995: 81; MacKenzie 2002: 351). De keuze van de behandeling is essentieel. Psychologische therapieën, zowel individueel als in groepsverband, en ongerichte, ongestructureerde behandelingen zijn het minst effectief gebleken. Het verband tussen psychologische kenmerken en gedrag blijkt te indirect en onzeker (Lipsey 1995). Cognitieve gedragstherapie (CGT) en sociaal-lernenbenaderingen zijn het meest effectief als het om individueel maatwerk gaat en gewenst gedrag positief wordt bevestigd (Bol 1995; Lipsey 1995; Lösel 1995; MacKenzie 2002: 349-351). De noodzaak van adequate en specifieke zorg wordt alleen maar dringender naarmate de psychische problemen ernstiger zijn. De boodschap van de straf als middel voor vergelding en afschrikking wordt door deze daders niet opgepikt (RMO 2007).

Verslaving

Een speciale doelgroep onder de mensen met psychische problemen zijn de verslaafden, die tegelijk ook vaak dak- of thuisloos zijn. Het Actieplan overlast en verloedering expliciteert niet hoe de opvang van verslaafden en daklozen precies wordt ingericht. Uitspraken over effectiviteit van huisvesting en verslavingszorg hebben dan ook noodzakelijkerwijs een algemeen karakter, waarbij gezegd moet worden dat ons geen evaluaties naar het effect van huisvesting op overlast of criminaliteit bekend zijn. Wel zijn er Nederlandse evaluaties beschikbaar van de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV), die al ver voor het Actieplan overlast en verloedering in Nederland is ingevoerd. Drugsverslaafden die aan een aantal in de wet genoemde voorwaarden voldoen, kunnen met deze maatregel voor een periode van ten hoogste twee jaar gedwongen worden geplaatst in een inrichting voor verslaafdenopvang, waar ze de nodige zorg ontvangen. Sinds 2004 maakt de SOV deel uit van de bredere ISD-maatregel voor veelplegers.

Figuur 3.1
Plausibiliteit beleidstheorie ondersteuning en hulpverlening



Twee Nederlandse effectevaluaties zijn verricht naar de sov-maatregel. Bieleman (2002) heeft de effectiviteit van de drangvariant onderzocht in Rotterdam. Hij concludeert dat er een positief effect is: de deelnemers aan sov-drang plegen volgens de politiegegevens significant minder delicten (en de afmakers minder dan de afhakers) in vergelijking met de controlegroep. Koeter en Bakker (2007) hebben sov-drugsverslaafden vergeleken met verslaafden in twee intensieve drangvoorzieningen (Triple-Ex en de Forensische Verslavingskliniek) en met regulier gedetineerde verslaafden. Uit hun onderzoek – waarin gecontroleerd werd voor achtergrondkenmerken – bleek dat de recidive (aandeel recidivisten en aantal gepleegde delicten) na de sov nauwelijks minder was dan bij de drangvoorzieningen, maar wel significant minder dan bij de regulier gedetineerden. Van der Hurk et al. (1994) deden onderzoek naar de effecten van een drugsvrije afdeling in een penitentiaire inrichting en vergeleken die met een niet-drugsvrije afdeling in dezelfde inrichting en met een drugsvrij opvangcentrum. De recidive bleek niet te verschillen tussen de verschillende interventies.

Er is naar weinig interventies internationaal zo veel onderzoek gedaan als naar de behandeling van drugsverslaafden en het effect op criminaliteit. Daarbij is overtuigend aangetoond dat het behandelen van de verslaving een effectief middel is om recidive te verminderen, zeker waar het gaat om intensieve groepsgewijze therapie in detentie (MacKenzie 2002; Mitchell et al. 2006). Daarentegen is er onduidelijkheid over de effectiviteit van behandeling die uitsluitend buiten de gevangenis plaatsvindt. Deze zou kosteneffectiever kunnen zijn, omdat men op detentiecapaciteit kan besparen (MacKenzie 2002; McDougall et al. 2006). Programma's waarbij disciplinerend centraal staat, zoals boot camps, zijn ineffectief voor verslaafden. Uitsluitend intensieve begeleiding en controle (bv. door middel van urinetests) van verslaafden in de samenleving is ook niet effectief, maar kan nuttig zijn als er een vorm van behandeling aan wordt gekoppeld. Een recenter initiatief in de Verenigde Staten om controle en behandeling te combineren, zijn gerechtshoven die speciaal voor drugsdelinquenten zijn ingericht. Door drugsverslaafden uit het reguliere justitiële circuit te houden, zouden hun zaken sneller behandeld kunnen worden, zonder de reguliere doorstroom te belemmeren. Tegelijkertijd bewaken deze gerechtshoven de behandeling en voortgang van drugsverslaafden. Goed gedrag wordt beloond en terugval bestraft. Er is nog weinig onderzoek naar deze rechtbanken verricht, maar de eerste resultaten zijn positief (MacKenzie 2002). Het succes van een behandeling is meestal afhankelijk van de duur en de intensiviteit ervan, evenals van de mate waarin de behandeling zich richt op de meervoudige individuele problematiek die aan de verslaving ten grondslag ligt. Het maakt weinig verschil of de verslaafde delinquent vrijwillig of gedwongen participeert (MacKenzie 2002; Mitchell et al. 2006). Wel hebben gedwongen deelnemers een grotere kans om de behandeling af te maken, wat het recidiverisico vermindert (Baas 1998). Deze internationale resultaten onderschrijven de positieve Nederlandse bevindingen over de effectiviteit van de sov-maatregel.

Negatieve groepsverbanden

Sterke negatieve groepsverbanden worden verondersteld bij te dragen aan de vreemding tussen allochtone jongeren enerzijds en hun familie en de Nederlandse samenleving anderzijds. Het beleid moet deze negatieve groepsverbanden doorbreken. Er zijn aanwijzingen dat negatieve groepsdruk er inderdaad toe doet (zie Van Erpecum 2005; De Groot et al. 2007). Zo wijzen resultaten voor schoolinterventies uit dat crimineel gedrag vaak wordt versterkt door hogerisicjongeren samen te brengen voor andere activiteiten dan onderwijs (Gottfredson et al. 2002). Foute vrienden zijn echter niet zozeer de oorzaak van delinquentie, als wel een mediërende factor: de omvang en ernst van de delicten nemen toe (Van Lieshout et al. 2001).

Schooluitval en werkloosheid

Schooluitval en taalproblemen leiden relatief vaak tot het niet halen van een startkwalificatie en werkloosheid. De veronderstelling is dat jongeren hierdoor weinig beters te doen hebben dan op straat te hangen en uit verveling op zoek te gaan naar een aanleiding om rottigheid uit te halen. Het Actieplan stelt expliciet – zonder bronvermelding – dat jongeren zonder startkwalificatie vijf keer zo vaak het criminele pad opgaan. Wetenschappelijke literatuur wijst inderdaad consistent op regelmatig spijbelgedrag, schooluitval en slechte schoolprestaties als factoren die samenhangen met delinquentie (Gottfredson et al. 2002; De Groot et al. 2007; Junger-Tas et al. 2008). Taalachterstand is daarbij een belangrijke oorzaak van achterblijvende schoolprestaties. Ook een slechte arbeidsmarktpositie is een algemeen erkende risicofactor voor delinquentie. Werkloosheid biedt niet alleen de gelegenheid tot, maar ook een financieel motief voor delinquentie. Wel biedt een werkomgeving ook juist weer kansen voor specifieke vormen van criminaliteit, vooral vermogensdelicten, die een werkloze niet zou hebben (Bushway en Reuter 2002). Echter, het is belangrijk vast te stellen dat de causaliteit en richting van de samenhang bij al deze factoren onduidelijk blijven. Zo kunnen delinquente activiteiten van een jongere ook zijn schoolverzuim in de hand hebben gewerkt. Gezien de overtuigende omvang van de samenhang, kan met recht van risicofactoren worden gesproken, die alleen al voor het signaleren van probleemgedrag scherp in de gaten moeten worden gehouden (Doreleijers et al. 2001; Weerman en Van der Laan 2006). De veronderstelling dat rondhangen een verschijnsel is dat vaker voorkomt onder jongeren die niet naar school of werk gaan, is aannemelijk vanwege het simpele feit dat deze jongeren meer tijd hebben om op straat hangen en minder aantrekkelijke alternatieven hebben op de arbeidsmarkt. De uitspraak in het Actieplan dat met het rondhangen steeds het gebruik van geweld is gemoeid, wordt zonder bronvermelding gedaan. Het is waar dat het aantal gehoorde verdachten van geweldsdelicten en schuldigverklaringen door de rechter onder minderjarigen toeneemt (Eggen en Kalidien 2008), maar of de ‘hanggroepjongeren’ daar verantwoordelijk voor moeten worden gehouden, is vooralsnog onbekend.

Ten slotte is de beleidsveronderstelling aannemelijk dat burgers zich veiliger gaan voelen naarmate zij minder worden geconfronteerd met groepjes rondhan-

gende jongeren. We verwijzen hiervoor naar de *social-disintegration*theorie van Shaw en McKay uit 1942, waaruit het *social-disorder- of decline-and-disorder*model is voortgekomen (Ferraro 1994; Skogan 1990; Wilson 1975). Volgens dit model zijn het vooral allerlei signalen van normovertredingen (*disorder*), meer nog dan criminaliteit zelf, die aan burgers communiceren dat er diepliggende problemen in de omgeving zijn en die dientengevolge angst kunnen oproepen. Deze signalen van sociale overlast, waaronder het rondhangen van jongeren, of van fysieke overlast, zoals graffiti, symboliseren een gebrek aan sociale controle in de gemeenschap, waarbij de lokale autoriteiten of niet bereid zijn of niet in staat zijn om de normovertredingen aan te pakken. Met andere woorden: volgens het model wekt zowel sociale als fysieke overlast in de buurt bij burgers de indruk dat er een gelegenheidsstructuur voor criminaliteit bestaat. Deze indruk heeft een nadelig effect op de veiligheidsbeleving. Onderzoek uit begin jaren tachtig (Lewis en Maxfield 1980; Skogan en Maxfield 1981) liet al zien dat in gebieden met relatief weinig criminaliteit, tekenen van overlast en verloedering een grotere bron van zorg waren dan de criminaliteit zelf; bewoners krijgen dan de indruk dat de buurt aan het afglijden is of onvoorspelbaar is geworden. De relatie tussen sociale overlast en verloedering enerzijds en onveiligheidsgevoelens anderzijds heeft sindsdien op veel empirische ondersteuning kunnen rekenen (Franklin et al. 2008; Nonnenmacher 2007; Oppelaar en Wittebrood 2006; Robinson et al. 2003; Wilcox Rountree 1998; Wilcox Rountree en Land 1996; Wyant 2008).

Opvoedkundige kwaliteit

De vervreemding tussen allochtone jongeren en hun ouders wordt ook genoemd als verklaring voor het feit dat ouders geen duidelijk zicht hebben op het doen en laten van de jongeren, en er slechts een beperkte invloed op uitoefenen. Men wil de betrokkenheid van ouders in het algemeen en deze ouders in het bijzonder bij de problemen van hun kinderen verhogen. Ook moeten zij meer verantwoordelijkheid voor het gedrag van hun kinderen nemen. De veronderstelling dat de kwaliteit van de thuissituatie en de opvoeding van invloed is op het huidige en toekomstige gedrag van kinderen, is plausibel (Hoeve 2008; Van der Knaap et al. 2006). Hoe de opvoedkundige kwaliteiten het best kunnen worden verbeterd, is minder makkelijk aan te geven. De diversiteit bij de gezinsprogramma's is groot en vaak wordt een programma voor de ouders gecombineerd met een programma voor het kind thuis, op school, in de buurt of in een kliniek. Het gemeenschappelijke uitgangspunt is echter dat opvoedkundige risicofactoren voor latere delinquentie (bv. verwaarlozing, gebrek aan ouderlijk toezicht, inconsistente of te autoritaire disciplineren) worden gecorrigeerd volgens het principe dat kinderen beloofd horen te worden voor gewenst sociaal gedrag en bestraft voor ongewenst antisociaal gedrag.

Veel Nederlandse effectevaluaties laten geen uitspraken toe over de effectiviteit van specifieke gezinsinterventies. Andere doen dat wel, en laten zien dat de interventies positieve effecten hebben op probleemgedrag van kinderen of de opvoedkundige kwaliteit van ouders; ze omvatten echter zoveel meer dan enkel het verbeteren van de opvoedkundige kwaliteit van de ouders, dat de conclusies van deze studies hier

nauwelijks van toepassing zijn (Asscher 2005; Elling en Van Yperen 2006; Van der Wiel 2002; Van Manen et al. 2004). Gezinsinterventies die niet direct het oplossen van probleemgedrag als einddoel hebben, maar zich eerder richten op de relatie tussen ouder en kind, lijken de wederzijdse communicatie en interactie te verbeteren: voorbeelden zijn de Gordon-cursus, de oudercursus Omgaan met pubers, de oudercursussen Praten met kinderen en Videohometraining (Boendermaker et al. 2003; Verdurmen et al. 2003). De algemene uitkomst van het internationale evaluatieonderzoek is dat de gezinsinterventie een zeer nuttige strategie kan zijn om ernstig antisociaal gedrag en delinquentie door jongeren te voorkomen of te verhelpen (Farrington en Welsh 2002; Van der Knaap et al. 2006). Toch zijn er genoeg afzonderlijke evaluaties die geen positieve effecten van het betreffende programma vinden (bv. Bernazzani en Tremblay 2006). Van schadelijke, averechtse effecten is nauwelijks sprake. De gezinsinterventie komt vooral als veelbelovend naar voren wanneer zij wordt toegepast in combinatie met hulpverlening in andere leefdomen van het kind. Dit wijst op het succes van de multisysteemtherapie. Een moeilijkheid bij de gezinsinterventie is dat een programma meestal vele componenten kent, waardoor het effectieve bestanddeel of de effectieve combinatie van bestanddelen nauwelijks kan worden geïdentificeerd. Ook valt uit de verzameling effectieve programma's, door hun geheel eigen karakter, geen betekenisvol patroon op te maken. Ondanks de veelbelovendheid van het principe van opvoedingsondersteuning, is nog veel onderzoek nodig om te begrijpen hoe en in welke vorm de beste resultaten kunnen worden behaald (Bernazzani en Tremblay 2006).

3.1.2 Risicofactoren voor agressie en geweld

Het tweede deel van de beleidstheorie binnen de strategie van de ondersteuning en hulpverlening is gericht op het voorkomen van geweldsdelicten door risicofactoren te bestrijden. Hierbij heeft men niet zozeer de specifieke problematiek van jongeren met een allochtone achtergrond in het hoofd.

Wapenbezit

Een eerste risicofactor die wordt genoemd, wapenbezit, is op zichzelf al strafbaar. Daarnaast is het evident dat het de gelegenheid tot het plegen van ernstige delicten verhoogt (Van Erpecum 2005). Ook het veronderstelde mechanisme dat wapenbezit een vals gevoel van veiligheid geeft en daarmee via een verhoogde zelfverzekerdheid de neiging tot conflictbeheersing verlaagt, is plausibel te noemen. Er zijn internationale resultaten bekend in het kader van strafrechtelijke behandeling, die zelfvertrouwen aanwijzen als persoonlijke eigenschap die men in de behandeling nu juist niet zou moeten stimuleren, omdat delinquenten daar vaak juist geen tekort aan hebben (MacKenzie 2002; McGuire en Priestley 1995).

Alcoholgebruik

Een volgende risicofactor voor geweld die wordt genoemd, is alcoholgebruik. De veronderstelling dat agressief gedrag kan voortkomen uit overmatig drank-

gebruik, is plausibel. Zo laat het Verwey-Jonker Instituut in 2008 zien dat jongeren die geweldsdelicten hebben gepleegd, tweemaal zo vaak alcohol of drugs hebben gebruikt als jongeren die geen geweldsdelicten pleegden. Ook toont deze studie aan – overigens niet door middel van een effectevaluatie – dat alcohol- en drugsgebruik de grootste voorspeller is van delinquentie (gedefinieerd als delictvariëteit), gevolgd door *binch-drinking* (meer dan vijf alcoholische consumpties per keer), geslacht en etniciteit (Junger-Tas et al. 2008). Ook ander onderzoek geeft duidelijk aan dat er een samenhang bestaat tussen alcoholmisbruik en jeugddelinquentie (Doreleijers et al. 2001; Van Erpecum 2005; De Groot et al. 2007). Bij jongens betreft de samenhang geweldscriminaliteit, bij meisjes juist geweldloze criminaliteit. Of er sprake is van een causale relatie tussen alcoholgebruik en geweld, en in welke richting deze verloopt, is nog niet helder (Doreleijers et al. 2001). Overigens zijn er ook aanwijzingen dat alcoholgebruik de kans op slachtofferschap verhoogt (Wittebrood en Van Wilsem 2008).

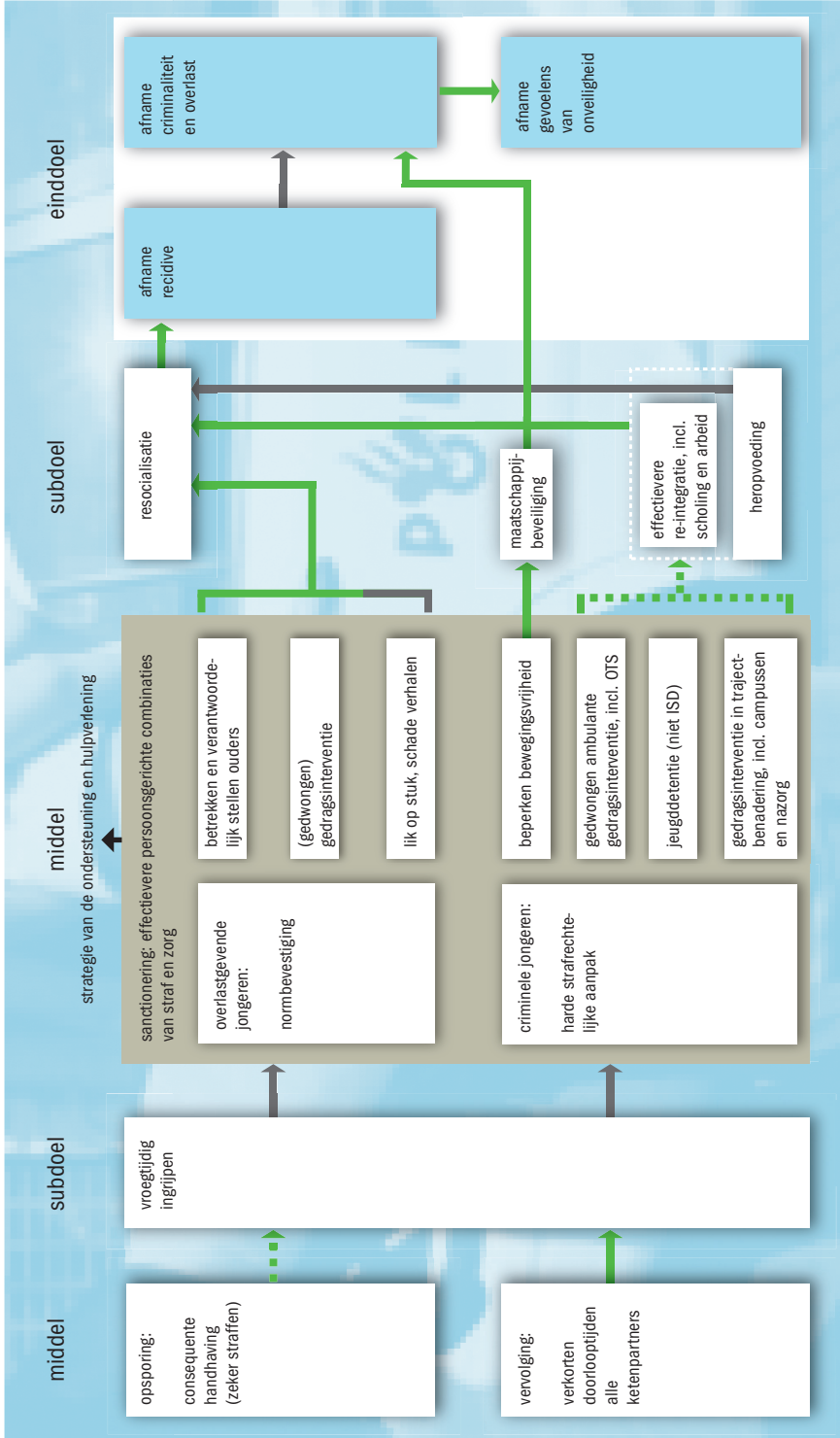
Geweld in de media

Als derde risicofactor wordt blootstelling aan geweld via de media aangewezen. Hoewel de wetenschappelijke wereld nog niet is uitgesproken over dit onderwerp (Martinez 1992; Van Erpecum 2005), komt er vanuit experimenteel onderzoek (Bartholow et al. 2006; Bushman en Huesmann 2006) en meta-evaluaties (Anderson et al. 2003; zie ook Valkenburg 2001) overwegend steun voor de relatie tussen geweld op tv, in films of in videospelletjes en – met name mildere vormen van – agressief gedrag bij jonge kinderen. Dat het beleid rekening houdt met de mogelijke schadelijke invloed van gewelddadige films en computerspelletjes, is op basis hiervan gerechtvaardigd. Wel is het opvallend, zeker gezien de voortgaande wetenschappelijke discussie, dat het Actieplan de relatie tussen geweldsbeelden en geweldscriminaliteit als vanzelfsprekend meedeelt.

3.2 Strategie van de rechtshandhaving

Van alle doelen die door middel van rechtshandhaving kunnen worden nagestreefd (zie § 2.3), heeft het Actieplan er voor de overlastgevende jongeren twee voor ogen. Volgens de beleidstheorie zijn alle bestuurs- of strafrechtelijke maatregelen van het Actieplan erop gericht om resocialisatie van licht en ernstig overlastgevende jongeren te bewerkstelligen. Alleen in het geval van de ernstige overlastplegers wordt dit doel aangevuld met het doel ze tijdelijk fysiek te verhinderen delicten te plegen of overlast te veroorzaken door bijvoorbeeld detentie of gebiedsverboden. De primaire focus op resocialisatie blijkt uit de steeds terugkerende nadruk op de noodzaak om straf en zorg te combineren. Alternatieve doelen van de rechtshandhaving, zoals afschrikking van de dader en potentiële daders en maatschappelijke genoegdoening (retributie), worden voor deze minderjarige delinquenten niet of nauwelijks vermeld (vgl. Van Noije en Wittebrood 2008). Wat is bekend over de plausibiliteit van de veronderstellingen die het Actieplan ten aanzien van de rechtshandhaving voorstelt (zie figuur 3.2)?

Figuur 3.2
 Plausibiliteit beleidstheorie rechtshandhaving



3.2.1 Vroegtijdig ingrijpen

De eerste fase van het traject dat men voor risicojongeren uitstippelt, wordt gekenmerkt door consequente handhaving en snelle afhandeling. Door consequente handhaving kan iedere overlastgevende jongere een reactie op zijn gedrag tegemoet zien: er wordt met zekerheid gestraft. Waar in het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (2002 tot in 2007) het voornaamste doel van zeker straffen was om daders en potentiële daders af te schrikken (Van Noije en Wittebrood 2008), is het doel van zeker straffen in het Actieplan om jongeren met problemen zo goed en vroeg mogelijk in beeld te krijgen. Zeker straffen is in *Sociale veiligheid ontsleuteld* als niet-effectief gekwalificeerd als middel om daders af te schrikken (specifieke preventie). Nu het doel van zeker straffen in het Actieplan is verschoven naar vroegtijdig ingrijpen, gaat deze kwalificatie niet zonder meer op. Immers, als op alle normovertredingen consequent wordt gereageerd, is de kans groter dat je naast de bekende overlastgevers ook nieuwe risicojongeren in het vizier krijgt.

Naast consequente handhaving wordt een snelle afhandeling nagestreefd. Capaciteitsproblemen in de (jeugd)zorg, bij de Raad voor de Kinderbescherming en bij de (kinder)rechters moeten worden opgelost door het programma *Beter Beschermd*. Het verkorten van doorlooptijden is in *Sociale veiligheid ontsleuteld* (Van Noije en Wittebrood 2008) geoormerkt als een ineffektieve maatregel om recidive te reduceren. In het Actieplan is het doel echter niet om recidive terug te dringen, maar om vroegtijdig in te grijpen, waarvoor deze negatieve conclusie niet automatisch kan worden overgenomen. De veronderstelling dat ingrijpen effectiever is, naarmate men er vroeger bij is, kunnen we niet toetsen aan evaluaties. Er zijn sterke aanwijzingen dat kinderen die op jonge leeftijd al delinquent gedrag vertonen, een grotere kans hebben om op latere leeftijd ernstig en chronisch crimineel gedrag te vertonen dan criminele jongeren die op iets latere leeftijd (in de meeste studies ouder dan 15 jaar) zijn begonnen (Loeber en Farrington 2001; Loeber et al. 2008). Over de vraag of een kind ook automatisch verder afglijdt naarmate het ouder wordt, is echter geen overeenstemming (Wartna 1999). Dit lijkt sterk af te hangen van het type delict waaraan het zich schuldig maakt (Junger-Tas et al. 2008). Toch kan het vroegtijdig aanpakken van individuele problematiek de leefsituatie van het kind in het algemeen verbeteren en om die reden aanbevelenswaardig zijn.

3.2.2 Combinatie straf en zorg

Voor alle jongeren, zowel de beginnende als de notoire overlastgevers, is de centrale veronderstelling in het Actieplan dat de combinatie van straf en zorg bijdraagt aan een effectievere aanpak van overlast en criminaliteit. Zoals in paragraaf 3.1.1 al werd aangegeven, is recidive bij bestrafing zonder zorg doorgaans hoger dan wanneer er individuele behandelprogramma's aan de straf worden gekoppeld, die de problematiek bij de wortel aanpakken (Bol 1995; Lipsey 1995; Lösel 1995; MacKenzie 2002: 349-351).

3.2.3 Sanctionering van licht overlastgevende jongeren

In vergelijking met de zwaar overlastgevende jongeren, neigt de balans tussen straf en zorg bij de licht overlastgevende jongeren meer naar zorgverlening. Deels is de aanpak van deze groep ondergebracht bij de strategie van de ondersteuning en hulpverlening, voor zover nog kan worden voorkomen dat de problemen van deze jongeren uitgroeien tot wangedrag. We zullen in deze paragraaf dan ook verschillende malen naar deze strategie (§ 3.1) terugverwijzen.

Lik-op-stuk

De jongeren moeten direct worden geconfronteerd met de ongewenste consequenties van hun daden door middel van lik-op-stuksancties, aldus het Actieplan. Er zijn geen effectevaluaties beschikbaar over dit specifieke element in de beleidstheorie. Vanwege de vele vormen die het kan aannemen, is het ook vrijwel onmogelijk om er een eenduidig label over effectiviteit ten aanzien van recidive op te plakken.

(Gedwongen) gedragsinterventie

Zoals hierboven al is gesteld, mag het combineren van straf en zorg als een effectief uitgangspunt worden gezien. Bij deze minder ernstige groep moet zorg vooral worden begrepen als een gedragsinterventie in de vorm van begeleiding. De begeleiding die men hier voor ogen heeft, valt grotendeels buiten het strafrechtelijke domein. De begeleiding kan strafrechtelijk zijn wanneer deze wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Voor risicojongeren en licht criminele jongeren lijkt het Actieplan impliciet dezelfde aanpak op het oog te hebben. Voor een gedetailleerdere bespreking van de veronderstellingen en de bijbehorende plausibiliteit verwijzen we naar de strategie van de ondersteuning en hulpverlening.

Betrokkenheid ouders

Door de ouders aan te spreken op het gedrag van hun kinderen, hebben de veiligheidspartners een extra, en vaak ook zeer relevante ingang om tot de jongeren door te dringen. Bij de licht overlastgevende jongeren mag men uitgaan van minder ernstige achterliggende problematiek dan bij de zwaar overlastgevende of delinquente jongeren, waardoor de kans groter is dat de ouders nog invloed op hen hebben. Mochten ouders zich weinig verantwoordelijk voelen voor het gedrag van hun kind, dan beoogt het Actieplan de schade die door het kind is aangericht, op de ouders te verhalen. Behalve een signaal aan de ouders en de samenleving dat de ouders medeverantwoordelijk zijn, zou dit voor ouders een extra stimulans kunnen betekenen om te proberen herhaling bij hun kind te voorkomen. Het zegt uiteraard niets over de kwaliteit van de aanpak die ouders daarbij kiezen. Het betrekken van het gezin bij de aanpak van probleemjongeren blijkt veelbelovend als aanvullend instrument (Farrington en Welsh 2002; Hoeve 2008; Van der Knaap et al. 2006). Resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van gezinsinterventies zijn al binnen de strategie van ondersteuning en hulpverlening gepresenteerd. Gebrekkige opvoedkundige kwaliteit wordt in het Actieplan namelijk in de eerste plaats gezien als risicofactor

voor overlastgevend gedrag, die vooral buiten de rechtshandhaving om wordt aangepakt.

3.2.4 Sanctionering van ernstig overlastgevende jongeren

Beperking bewegingsvrijheid

Om ernstige overlast tegen te gaan, die sterk samenhangt met een bepaalde locatie en/of tijdstip, waaronder voetbalvandalisme, stelt het Actieplan overlast en verloedering bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen voor, die de bewegingsvrijheid van notoire overlastgevers aan banden leggen. Hierdoor worden ze simpelweg fysiek verhinderd om voor overlast en criminaliteit te zorgen in een bepaald gebied en op een bepaald tijdstip. Voor dit specifieke doel, namelijk het onmiddellijk beschermen van de maatschappij, kunnen deze maatregelen direct effect hebben. Deze effectiviteit geldt echter niet wanneer het doel is om recidive door de dader te voorkomen. Internationaal evaluatieonderzoek naar mogelijk vergelijkbare straffen die de bewegingsvrijheid van delinquenten in fysieke zin beperken, en daarmee de mogelijkheid dat zij nieuwe delicten begaan, laat zien dat deze straffen ineffectief zijn om recidive te verlagen. Het gaat dan om intensief reclasseringstoezicht, elektronisch toezicht, huisarrest en meldingsplicht. Nederlandse effectevaluaties, waarbij uitsluitend naar de jeugdreclassering is gekeken (Van der Laan et al. 2005; Spaans en Doornheim 1991) bevestigen deze conclusie. Dit geldt hoofdzakelijk wanneer de straf alleen door toezicht en controle wordt ingevuld, zonder vorm van begeleiding of behandeling (Bol 1995; De Kogel en Nagtegaal 2008; MacKenzie 2002; McDougall et al. 2006). Nu lijken de beleidsmakers met het Actieplan ook aan deze combinatie tegemoet te willen komen; zij stellen voor dat de officier van justitie de mogelijkheid krijgt om naast de vrijheidsbeperkende maatregel ook een begeleidingsverplichting op te leggen, zoals verplichte therapie tegen agressie of verslaving. Dit onderdeel wordt in de subparagraaf over gedwongen ambulante hulpverlening besproken.

Gedwongen ambulante gedragsinterventie

Dit type gedragsinterventie maakt deel uit van een straf die niet in gevangenschap plaatsvindt; het kan bijvoorbeeld een bijzondere voorwaarde zijn bij een voorwaardelijke veroordeling. Een eerste stelling in het Actieplan overlast en verloedering is dat ambulante interventies de voorkeur hebben boven residentiële interventies. Zowel Nederlands onderzoek (Essers et al. 1995; Van der Laan en Essers 1990) als internationaal onderzoek (Baas 2005; MacKenzie 2002; Rubin et al. 2006) bevestigt dat behandelingen in publieke instellingen of gevangenissen (zoals Equip) slechter scoren dan ambulante behandelingen (zoals Cashba), waarbij de jongeren in de samenleving verblijven. Baas speculeert in een overzichtsstudie uit 2005 dat dit mede te maken zou kunnen hebben met het feit dat residentiële behandelingen zich meestal groepsgewijs richten op homogene groepen delinquenten (zonder niet-delinquenten). Deze homogeniteit zou afbreuk doen aan de effectiviteit van de

behandelingen. In ambulante behandelingen behouden de jongeren ook niet-delinquente contacten.

Het Actieplan geeft daarnaast aan dat het nieuwe jeugdstrafrecht per 1 februari 2008 meer gelegenheid biedt voor persoonsgericht maatwerk van sancties en gedragsinterventies. Op de specifieke combinaties die binnen het Actieplan mogelijk zijn, wordt niet nader ingegaan. Als dit een logisch gevolg is van de ontelbare combinaties die uit individueel maatwerk kunnen voortkomen, is dit gunstig voor de effectiviteit van de benadering (Bol 1995: 81; MacKenzie 2002: 351). Zo wordt erkend dat probleemgedrag als gevolg van een culturele kloof of psychiatrische stoornis vroegtijdig door Jeugdzorg moet worden onderkend, om zo verder afglijden en opname in een justitiële jeugdinrichting te voorkomen. Ook is bij ernstige overlastgevers het aanspreken van ouders op het wangedrag van hun kinderen aan de orde. Zo wordt voor ouders een verschijningsplicht ter zitting ingevoerd. Binnen deze groep is frequenter sprake van multiprobleemgezinnen, waarbij de ouders zelf onderdeel van het probleem zijn. Het kan gaan om verwaarlozing, mishandeling, of gewoon om opvoedkundige onmacht. Wanneer deze ouders iedere vorm van hulpverlening weigeren, kan de rechter deze gedwongen opleggen in de vorm van ondertoezichtstelling (OTS).

De conclusies over de effectiviteit van de gedwongen gedragsinterventie zijn dus zo divers als de individueel gekozen maatregelen. Zoals gezegd wordt het overkoepelende streven naar individueel maatwerk en de aandacht voor zorg als aanvulling op de straf wetenschappelijk ondersteund. Deze conclusie kan worden aangevuld met de bevinding dat multisysteemtherapie de meest succesvolle vorm van ambulante interventie is. Hierbij wordt tegelijk aandacht besteed aan allerlei domeinen (systemen) die een centrale rol spelen in het dagelijks leven van de jongere – zoals het gezin, de school en de straat – en waar de wortels van de individuele problematiek kunnen liggen (Baas 2005; Beenackers 2000; Bol 1995: 8, 101; Rubin et al. 2006: 16). Met de terugkerende verwijzing naar multiproblematiek bij (vooral allochtone) ernstige overlastgevers en de sterke nadruk op het betrekken van ouders geeft het Actieplan blijk van besef van verschillende probleemgebieden. De beleidstheorie zou kunnen worden versterkt door niet alleen naar multiproblematiek te verwijzen, maar de keuze van maatregelen hier ook expliciet op toe te snijden.

Detentie

Detentie wordt in het Actieplan niet besproken als een opzichzelfstaande maatregel met een zelfstandig effect op resocialisatie of als repressief instrument, maar altijd in combinatie met re-integratietrajecten. Het wordt beschouwd als noodzakelijk middel om aanvullende gedragsinterventies te kunnen uitvoeren. Hiermee lijkt men op het goede spoor te zitten. Zowel in nationaal evaluatieonderzoek (Nieuwbeerta et al. 2007; Wartna 1999) als in internationaal onderzoek (McGuire en Priestley 1995; Rubin et al. 2006) is het eensluidende oordeel dat van alleen een gevangenisstraf weinig op het gebied van recidivevermindering mag worden verwacht. Als er winst te behalen valt, is het dat de gevangene geen schade kan toebrengen voor de duur

van de detentie, zo blijkt uit een praktische kosten-batenanalyse (MacKenzie 2002; McDougall et al. 2006; Welsh en Farrington 2006). Met averechtse effecten moet serieus rekening worden gehouden. Wel merken we op dat deze studies zich op volwassen gedetineerden richtten. In overeenstemming met de intenties verwoord in het Actieplan overlast en verloedering moet detentie vooral worden ingezet als middel dat het mogelijk maakt jongeren voldoende intensieve resocialisatietrajecten te laten doorlopen.

In het Actieplan wordt overigens wel korte detentie voorgesteld indien een tik op de neus nodig is, waarna ambulante begeleidingstrajecten zouden volgen. Het blijft onduidelijk welk doel men hier voor ogen heeft, maar de tik op de neus lijkt te verwijzen naar het afschrikkende effect van detentie dat de recidive moet verlagen. Over de effectiviteit van korte gevangenisstraffen ten aanzien van recidive is nationaal onderzoek in ieder geval pessimistisch (Bol en Overwater 1986; Spaans 1994; Van der Werff 1979). Van der Werff (1979) laat zelfs zien dat onder geweldsdelinquenten de kortgestraften juist meer recidiveerden.

Gedraginterventie in trajectbenadering

Volgens het Actieplan zullen vrijheidsstraffen voor minderjarigen dus altijd in combinatie met een gefaseerd re-integratietraject worden opgelegd, met de bedoeling jongeren te heropvoeden. Scholing, arbeid en nazorg lijken vaste en centrale onderdelen van de re-integratietrajecten. Evaluatieonderzoek naar re-integratietrajecten waarbij onderwijs en werk centraal staan, richt zich vooral op (jong)volwassenen. Nationaal onderzoek geeft aan dat re-integratieprogramma's die tot doel hebben de maatschappelijke perspectieven te verbeteren door middel van opleiding en werk, bij (jong)volwassen gedetineerden ten minste als veelbelovend mogen worden aangemerkt (Baerveldt et al. 1997; Van der Knaap et al. 2005a, 2005b; Nelissen 2003; Nijboer 1971; Spaans 1997). De effectiviteit van algemene onderwijsprogramma's voor volwassenen kan, door een gebrek aan kwaliteitsstudies, ook internationaal niet hard worden bevestigd, maar ze lijken potentie te hebben. Diverse programma's waarin delinquenten tijdens of na detentie worden gestimuleerd een stabiele baan te vinden, via een beroepsopleiding of ondersteuning bij het zoeken naar werk, lijken effectief in het reduceren van recidive. Arbeid in de gevangenis (*correctional industry*) is slecht onderzocht en is vaak een onderdeel van een breder pakket, maar lijkt als zodanig veelbelovend. Programma's waarbij gedetineerden al in de gevangenis beginnen met het opdoen van werkervaring buiten de muren en dit na detentie continueren (de zogenoemde trajectbenadering), leveren eveneens gunstige resultaten op ten aanzien van recidive. Er is te weinig betrouwbaar onderzoek om uitspraken te kunnen doen over andere programma's die voorbereiden op een werkend bestaan in de samenleving of over programma's die werkethos bijbrengen door gedetineerden bijvoorbeeld onderhoudsklusjes in de gevangenis te laten doen (MacKenzie 2002: 358-366).

Ten aanzien van minderjarigen is nog te weinig bekend om de ingrediënten voor een effectief residentieel programma te kunnen voorschrijven. De gedachte dat jongeren naast straf ook hulp moet worden geboden bij het verbeteren van hun eigen toekomstperspectieven, en dat hulpverlening dus onmisbaar is, wordt ondersteund door het vooral internationaal aangetoonde succes van resocialisatiemethoden en nazorgtrajecten in de vorm van beroepsopleidingen of trainingen op het gebied van academische en Arbeidsvaardigheden. Een succesvol programma dat ook in Nederland is geëvalueerd, is Cashba (Essers et al. 1995; Van der Laan en Essers 1990). Ongeacht het type straf, blijkt het ontbreken van maatschappelijke ondersteuning bij de re-integratie meestal een recept voor mislukking (MacKenzie 2002: 353-355, 358, 381).

Het Actieplan overlast en verloedering wijst ook op nazorg als noodzakelijke voorwaarde voor resocialisatie. Nazorg lijkt voor jongeren inderdaad een belangrijk element in het straftraject. Als deze zorg overwegend bestaat uit het controleren van de jongeren nadat ze teruggekeerd zijn in de maatschappij, is die echter niet of nauwelijks effectief. De weinige studies van voldoende kwaliteit die naar nazorg voor jongeren zijn verricht, wijzen alle op het belang van aandacht voor de specifieke resocialisatiebehoeften van de jongeren. De kans op recidive is sterk afhankelijk van het al dan niet bieden van maatschappelijke ondersteuning of behandeling, naast toezicht en controle (Baas 2005; Bol 1995: 91; De Kogel en Nagtegaal 2008; MacKenzie 2002: 356-358).

Aparte aandacht verdient een speciale vorm die wordt voorgesteld om schoolverlaters tot 27 jaar klaar te stomen voor een opleiding of de arbeidsmarkt: de zogenoemde campussen. Campussen worden bestempeld als laatste redmiddel wanneer de gangbare onderwijstrajecten tekortschieten. Ze lijken nog in veel verschillende vormen denkbaar te zijn, van ambulante tot 24-uurs voorzieningen (TK 2006/2007). De overheid wacht de ervaringen met enkele pilot-projecten af om de uiteindelijke invulling van het instrument te bepalen. De effectiviteit hangt uiteraard nauw samen met het regime dat binnen de campussen heerst en met de precieze invulling van de dagbesteding van de jongeren. Met name bij de zeer intensieve 24-uursvoorziening is het van belang wat van de jongeren wordt verwacht in de tijd die zij niet aan onderwijs of arbeidstoeleiding besteden. Hoewel we slechts kunnen vooruitlopen op de keuzes die de overheid ten aanzien van campussen zal maken, geven we aan dat men dient te waken voor een sterk op disciplineren gericht regime. Internationaal evaluatieonderzoek is namelijk erg duidelijk over de ineffectiviteit van residentiële voorzieningen waar jongeren voor bepaalde tijd uit hun natuurlijke omgeving worden gehaald en een autoritair en groepsgewijs regime gericht op disciplineren ondergaan (MacKenzie 2002: 348). Er bestaat zelfs een risico van averechtse effecten.

Samenvattend mogen we ervan uitgaan dat gefaseerde re-integratie, waaronder nazorg, gericht op het bieden van een toekomstperspectief, een extra waarborg tegen recidive is. De beleidsveronderstelling dat de trajectbenadering bijdraagt aan de

afname van recidive, kan dan ook als plausibel worden aangemerkt. Of deze conclusie ook voor campussen geldt, hangt sterk af van het nog nader uit te werken regime dat er wordt gevoerd. Is het gericht op re-integratie, waarbij de jongeren voeling met de 'normale' samenleving houden, of worden ze uit die samenleving weggehaald en in groepsverband gedisciplineerd?

Heropvoeding

De maatregelen die voor de ernstige overlastgevers zijn bedoeld, variërend van ambulante tot residentiële gedragsinterventies, zijn meer of minder intensieve middelen om heropvoeding te bereiken. In alle gevallen stelt het Actieplan overlast en verloedering opleiding en werk centraal. Hieruit blijkt al een bepaalde opvatting van heropvoeding die afwijkt van de opvatting die wel in eerder beleid, zoals het Veiligheidsprogramma (tot in 2007), is gehanteerd. In het Actieplan lijkt heropvoeding te worden uitgelegd als re-integratie. De veronderstelling dat een dergelijke vorm van heropvoeding tot resocialisatie kan leiden, is in de vorige subparagraaf al als plausibel aangemerkt. Heropvoeding is echter een breed begrip waarin een verscheidenheid aan benaderingen kan worden ondergebracht. Meestal, en zo ook in voorgaand beleid, wordt de term gebruikt om te verwijzen naar strikte residentiële regimes waarbinnen de jongeren discipline wordt bijgebracht. Indien zo begrepen, is de veronderstelde positieve relatie tussen heropvoeding en resocialisatie niet plausibel, aangezien meer averechtse dan positieve effecten van dergelijke regimes zijn geconstateerd (overeenkomstig de kanttekeningen bij campussen).

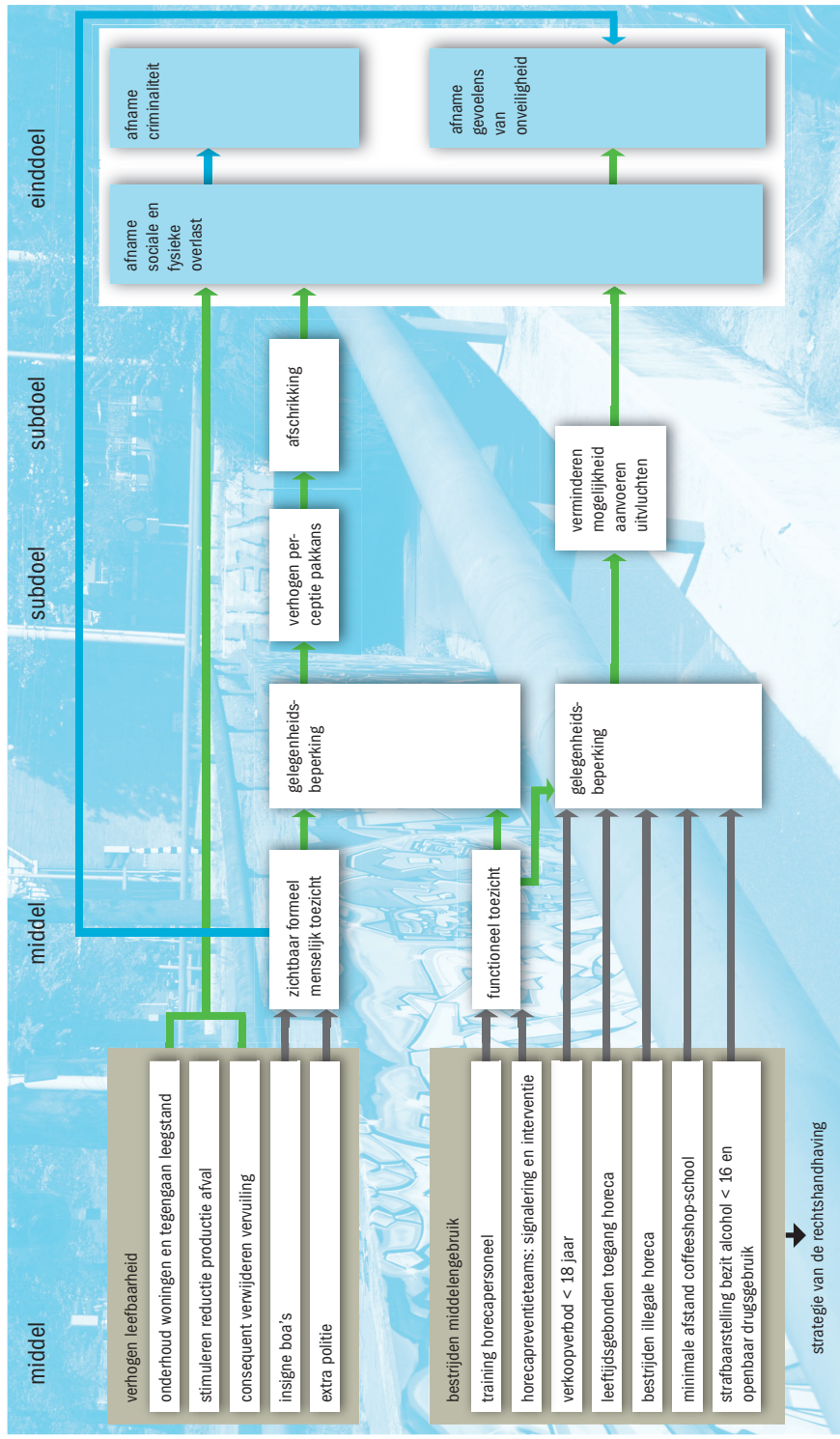
3.3 Strategie van de gelegeheidsbeperking

Gelegeheidsbeperkende maatregelen waar in het Actieplan de nadruk op wordt gelegd, zijn bedoeld om de leefomgeving leefbaarder te maken door het verwijderen van fysieke verloedering; andere doelen zijn het verhogen van de pakkans door formele en functionele vormen van menselijk toezicht, en het aan banden leggen van alcoholgebruik, zodat alcohol niet langer als excuus kan dienen voor overlastgevend gedrag. In hoofdstuk 2 lieten we al zien dat enkele gelegeheidsbeperkende richtlijnen die wel in de wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden (Clarke 1983 en 1995; Clarke en Eck 2003) in dit pakket aan maatregelen te herkennen zijn. Nu zal op een gedetailleerder niveau worden uiteengezet in hoeverre wetenschappelijke literatuur en effectevaluaties de precieze relaties in de beleidstheorie kunnen ondersteunen of juist tegenspreken (zie figuur 3.3).

3.3.1 Verwijderen van verloedering

Het weghalen van vervuiling of het tegengaan van achterstallig woningonderhoud en -leegstand zal er zonder twijfel toe leiden dat de leefomgeving minder verloederd aan doet. De verloedering zal afnemen, wat in het Actieplan ook wel als verhoogde leefbaarheid wordt geïnterpreteerd. Er is reden om aan te nemen dat een minder verloederde leefomgeving inderdaad ten goede komt aan de veiligheidsgevoelens, zoals

Figuur 3.3
 Plausibiliteit beleidstheorie gelegenheidsbeperking



de beleidstheorie veronderstelt. Deze plausibiliteit kan worden teruggevoerd op het *social-disorder* model (Ferraro 1994; Skogan 1990; Wilson 1975), dat inmiddels op veel empirische steun kan rekenen (Franklin et al. 2008; Nonnenmacher 2007; Oppelaar en Wittebrood 2006; Robinson et al. 2003; Wilcox Rountree 1998; Wilcox Rountree en Land 1996; Wyant 2008). Zoals in paragraaf 3.1.1 al is beschreven ten aanzien van hangjongeren, stelt dit model dat signalen van normovertredingen, waaronder de diverse vormen van verloedering, in de perceptie van burgers op dieperliggende problemen wijzen. Hierdoor ontstaat de indruk dat er een gebrek is aan sociale controle en dat de lokale autoriteiten blijkbaar niet bereid of in staat zijn om de normovertredingen aan te pakken. Het idee van burgers dat er een gelegenheidsstructuur voor criminaliteit bestaat, werkt gevoelens van onveiligheid in de hand.

De beleidstheorie veronderstelt alleen dat onveiligheidsgevoelens afnemen door verloedering te bestrijden. Wetenschappelijk onderzoek reikt echter verder dan dat en heeft zich meerdere keren over de vraag gebogen of normschendingen (*disorder*) misschien ook een zelfstandig effect op toekomstige normschendingen hebben. De vraag is of overlast en verloedering als signalen van criminaliteit nieuwe criminaliteit uitlokken. Volgens Wilson en Kelling (1982) is fysieke overlast niet alleen in de ogen van burgers een signaal van zwakke sociale controle, maar is het dat ook in de ogen van potentiële criminelen. Omdat de gelegenheid voor criminaliteit zich lijkt aan te bieden, zouden zij in de verleiding worden gebracht om een kansje te wagen. De *broken-window* theorie van Wilson en Kelling stelt dat vrij onschuldige tekenen van normschendingen snel moeten worden uitgevaagd, om niet méér criminaliteit aan te trekken. Een recente Nederlandse effectevaluatie heeft met zes experimenten overtuigende steun voor deze theorie aangeleverd (Keizer et al. 2008). Ter ondersteuning van de *broken-window* theorie wijst ook internationaal effectevaluatieonderzoek uit dat vernieling van bijvoorbeeld openbare telefoons effectief lijkt te kunnen worden bestreden door betere materialen te gebruiken, vernielingen snel te repareren en de cellen elektronisch te monitoren (Eck 2002: 278-279). Ook in en rond het openbaar vervoer lijken er positieve resultaten te worden geboekt door het snel repareren van vernielingen en het schoonmaken van graffiti. Zelden staan schoonmaakacties echter op zichzelf, en onderzoekers zijn er nog niet in geslaagd de effecten van verschillende interventies te onderscheiden.

Er zijn echter ook tegengeluiden. Sampson en Raudenbush (1999) stellen dat de causale relatie die tussen overlast en criminaliteit wordt verondersteld, een schijnverband is. Criminaliteit en overlast zouden eigenlijk beide een gevolg zijn van gebrekkige sociale integratie en sociale controle. Gezien het grote aantal resultaten in het voordeel van de *broken-window* theorie afkomstig van effectevaluatieonderzoek, lijkt het fysieke onderdeel van de *broken-window* theorie, dat voorschrijft dat vandalen het plezier van hun werk snel moet worden ontnomen, vooralsnog houdbaar (Eck 2002: 263; Rubin et al. 2006: 19). Naast de reductie van de onveiligheidsbeleving, zou de beleidstheorie dus ook de preventie van nieuwe overlast en verloedering mogen aandragen als goede reden om verloedering zoveel mogelijk uit

het straatbeeld te bannen. Hierin is een derde motto van Clarke (zie § 2.3) te herkennen: voorkom situaties die criminaliteit uitlokken.

3.3.2 Menselijk toezicht

Plannen om het toezicht te versterken zitten binnen verschillende sporen en thema-velden in het Actieplan overlast en verloedering verwerkt. In alle gevallen gaat het om menselijk toezicht. Concreet wordt formeel toezicht in de vorm van bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) en politie genoemd, functioneel toezicht in de vorm van horecapersoneel en beveiligingsbeamten, en informeel toezicht in de vorm van buurtvaders. Het primaire doel van het gelegenheidsbeperkende toezicht is om de pakkans te verhogen. Uit onderzoek blijkt dat potentiële daders zich vooral zorgen maken over de kans dat ze worden gepakt en minder over de consequenties die dat eventueel heeft (zie Van Noije en Wittebrood 2008). In het algemeen kan dus worden gesteld dat het voor het terugdringen van criminaliteit belangrijk is om de gepercipiëerde pakkans zo groot mogelijk te maken. Aangezien in het Actieplan het informele toezicht vooral wordt ingezet om burgers te motiveren en mobiliseren (om bij te dragen aan een sterkere sociale cohesie) en in mindere mate om de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit te beperken, bespreken we deze vorm van toezicht bij de strategie van de buurtpreventie in paragraaf 3.4.

Formeel toezicht: herkenbare handhavers

Boa's worden met insignes uitgerust zodat ze goed herkenbaar zijn als bevoegde toezichthouders en handhavers. Naar het specifieke effect van de herkenbaarheid of zichtbaarheid van toezichthouders op criminaliteit is geen onderzoek gedaan. Wel is in *Sociale veiligheid ontsleuteld* (Van Noije en Wittebrood 2008) een overzicht gemaakt van de effecten die de pakkans heeft in de rechtshandhavende sfeer (gericht op repressie door arrestatie). Deze effecten zijn vergeleken met de effecten die de pakkans heeft in de gelegenheidsbeperkende sfeer (gericht op preventie door afschrikking). Hieruit bleek dat de criminaliteit vooral werd verlaagd door de preventieve werking van de pakkans, en slechts in specifieke gevallen door de repressieve werking van arrestatie. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de gepercipiëerde pakkans een minstens zo belangrijke rol speelt bij de criminaliteitsbestrijding als de feitelijke pakkans. Waar de feitelijke pakkans vooral wordt bepaald door toezicht, wordt de perceptie van de pakkans bepaald door de zichtbaarheid van dat toezicht. Om van toezichthouders een preventief afschrikkende werking te doen uitgaan, is de zichtbaarheid en herkenbaarheid van deze functionarissen als zodanig essentieel. Uit internationaal effectevaluatieonderzoek blijkt bovendien dat zichtbare aanwezigheid van politie gevoelens van veiligheid positief beïnvloedt (Dalglish en Myhill 2004). Er is geen reden om aan te nemen dat dit voor andere zichtbare toezichthouders anders zou zijn.

Formeel toezicht: meer politie-inzet

In het Actieplan wordt meer politie-inzet aangekondigd voor de grootste probleemwijken. Een eerste vraag is of het überhaupt verschil maakt of een samenleving over politie beschikt. Zou er meer criminaliteit of overlast zijn als er geen politie was? Volgens Sherman en Eck (2002: 302-303) kan deze vraag op basis van internationale effectevaluaties met een volmondig ja worden beantwoord. Een logische vervolgvraag is of er een extra effect uitgaat van grotere politiekorpsen, vanuit het principe 'hoe meer, hoe beter'. Of de criminaliteit *extra* afneemt als er meer agenten zijn, kan niet eenduidig op grond van de literatuur worden beantwoord. Wel dringt zich de conclusie op dat als extra agenten ertoe doen, dat alleen het geval is als ze dáár worden ingezet waar het criminaliteitsniveau voldoende hoog is. Meer politiekraft in gebieden met lagere criminaliteitscijfers lijkt hoe dan ook ineffectief.

We verschuiven de vraag nu van het effect dat van de aantallen politieagenten uitgaat, naar de effectiviteit van politietoezicht in het bijzonder. In Nederland zijn er acht studies verricht naar de effectiviteit van formeel toezicht om de sociale veiligheid te vergroten. De oudere studies gaan vooral over politieursveillance (Van Burik en Starmans 1990; Hesseling en Aron 1995; Nuijten-Edelbroek 1983; Spickenheuer 1983). Alleen op basis van de studies van Spickenheuer (1983) en Hesseling en Aron (1995) kunnen geldige uitspraken worden gedaan over de effecten op sociale veiligheid. Beide studies wijzen op een positieve bijdrage van politieursveillance. Uit het onderzoek van Spickenheuer (1983) naar de effecten van extra politieursveillances in het Amsterdamse Osdorp, bleek dat de criminaliteit zich stabiliseerde, terwijl in de controlewijk een stijging was waar te nemen. Ook de subjectieve sociale veiligheid was toegenomen, terwijl die in de controlewijk was afgenomen. Hesseling en Aron (1995) onderzochten of intensievere politieursveillance, bewaking en voorlichting bij een parkeergelegenheid in het centrum van Rotterdam tot minder inbraken in auto's leidden. Zij maakten daarvoor gebruik van politieregistraties. Het aantal diefstallen uit auto's in het centrum daalde aanzienlijk. De onderzoekers concludeerden dat de maatregel effectief was, in de zin dat het steeds moeilijker werd gemaakt om diefstallen uit auto's te plegen. Ook waren er geen aanwijzingen voor geografische verplaatsing. Wel was sprake van functionele verplaatsing, dat wil zeggen dat andere typen delicten vaker werden gepleegd, zoals gekwalificeerde diefstal (diefstal gepleegd door meer personen). Recenter heeft het Centraal Planbureau studies verricht naar de mate waarin toenemende politiecapaciteit en strenger en gericht optreden door de politie helpen de sociale veiligheid te vergroten (Vollaard 2005 en 2006; Vollaard en Koning 2005). Uit deze studies, waarin gebruik wordt gemaakt van gegevens uit de Politie-monitor Bevolking (PMB), aangevuld met informatie uit andere bronnen, blijkt dat door extra politiecapaciteit de criminaliteit en overlast dalen. Ook wanneer het politieoptreden strenger is (meer richting *zero tolerance*) en zich meer richt op hot spots en hot times, nemen de criminaliteit en overlast af. Gevoelens van onveiligheid verminderen eveneens door strenger en gericht optreden.

Op basis van internationaal onderzoek kan eveneens worden geconcludeerd dat gerichte surveillance op bepaalde plekken (hot spots) of tijdstippen (hot times)

effectief is (Sherman en Eck 2002). Zij verklaren dit door erop te wijzen dat criminaliteit zeer lokaal is geconcentreerd; zelfs binnen gebieden die tot hot spots kunnen worden gerekend, is de criminaliteit geconcentreerd op specifieke locaties. Een recente studie naar hot spots policing (Braga 2006) bevestigt dit. Het nationale onderzoek geeft geen duidelijkheid over de vraag of de criminaliteitsreductie het gevolg is van meer arrestaties of van een verhoogde gepercipieerde pakkans door politieoptreden. Het internationale onderzoek maakt wel een duidelijk onderscheid tussen de effecten van arrestaties en de effecten van surveillances. Daaruit blijkt dat het mogelijk is om met gerichte politieursveillance criminaliteit op bepaalde locaties ook echt te voorkomen: de surveillance is dan een vorm van generale preventie. Dit ondersteunt de beleidsveronderstelling dat van politie-inzet een gelegenheidsbepalende werking uitgaat, waardoor overlast en verloedering kunnen afnemen. Ook het voorstel van het Actieplan overlast en verloedering om de politie-inzet vooral uit te breiden in de wijken met de ernstigste overlast, kan op basis van de gunstige resultaten van hot-spot policing als zinvol worden bestempeld. De nationale en de internationale literatuur geeft verder aan dat de zichtbare aanwezigheid van politie ook effectief is om de gevoelens van veiligheid te verbeteren. Mensen voelen zich veiliger met zichtbare, toegankelijke en vertrouwde agenten op straat (Dalglish en Myhill 2004). In het Actieplan zijn hierover geen verwachtingen geformuleerd.

Functioneel toezicht in en rond de horeca

Het functionele toezicht wordt hoofdzakelijk ingezet tegen alcoholgerelateerde overlast in het uitgaansleven. Horecapersoneel wordt getraind en horecapreventieteams (jongerenwerkers, beveiligers en jongerenbegeleiders) staan klaar in het bredere uitgaansgebied. In de horecapreventieteams is naast functioneel toezicht ook een rol weggelegd voor begeleiding, zodat inzichten verkregen binnen de strategie van ondersteuning en hulpverlening en binnen de strategie van buurtpreventie hier relevant kunnen zijn.

Het zal geen verrassing zijn dat het evaluatieonderzoek niet precies is toegesneden op deze in het beleid voorgestelde combinatie van horecapersoneel, jongerenwerkers en beveiligers. Wel biedt het onderzoek inzicht in de veelbelovendheid van functioneel toezicht in het algemeen. In Nederland zijn er namelijk verschillende studies verricht naar functioneel toezicht, variërend van huismeesters en conducteurs tot stadswachten. De meeste van deze evaluaties laten – als gevolg van de geringe interne validiteit – geen conclusies toe over de effectiviteit van de onderzochte maatregel voor de objectieve en subjectieve sociale veiligheid. Alleen in de studies van Hesseling et al. (1991), Van Overbeeke (1996) en Bieleman en Snippe (1995) is er sprake van een quasi-experimentele opzet, waardoor rekening kon worden gehouden met alternatieve verklaringen. Deze studies hebben betrekking op huismeesters in problematische woningcomplexen, flatwachten in de Bijlmermeer en kaartcontroleurs in Groningse bussen. Globaal genomen zijn de bevindingen voorzichtig positief. Sommige vormen van criminaliteit namen af dankzij het functionele toezicht. In sommige gevallen verbeterde de subjectieve veiligheid.

Internationaal onderzoek wijst overwegend op veelbelovende resultaten van functioneel toezicht in het algemeen. Dit schaarse onderzoek richt zich wel op het type functioneel toezicht dat in het Actieplan wordt voorgesteld tegen alcoholgerelateerde overlast. Zo vinden we er allereerst onderzoek naar horecapersoneel terug. Horecapersoneel neemt een enigszins afwijkende positie in binnen het functionele toezicht. Zij zijn namelijk niet in de eerste plaats toezichthouders, maar gastheren en hebben hierdoor een speciale verantwoordelijkheid voor de overlast die in of rond hun etablissement ontstaat. Zij kunnen minderjarigen of beschonken volwassenen verdere alcoholische consumpties weigeren, en erop toezien dat gasten niet dronken achter het stuur kruipen of anderen lastig vallen. In Australisch en Amerikaans onderzoek wordt de bijdrage van een duidelijke gedragscode – of liever beleidscode – in een drinkgelegenheid (bv. een goed schenkeleid, getrainde barmedewerkers en uitsmijters) aan het terugdringen van met name geweldsincidenten als veelbelovend geïdentificeerd (Eck 2002: 261). In een dergelijke gedragscode zien we overeenkomsten met het Nederlandse project Bar veilig en met het kwaliteitsmerk Veilig uitgaan. De rol van winkelpersoneel is in bepaalde opzichten vergelijkbaar met die van horecapersoneel. Het is veelbelovend gebleken tegen overvallen om winkels met minimaal twee medewerkers te bemannen (Eck 2002: 253).

Aansluitend bij het project Horecapreventieteams komen we internationaal ook de beveiliging tegen. Door de gebrekkige kwaliteit van de studies naar bewaking door veiligheidsbeambten komt de literatuur niet tot harde uitspraken over de effectiviteit ervan. De interventie bestaat zelden alleen uit de introductie van bewakers, zodat hun bijdrage aan een eventuele criminaliteitsreductie niet is te achterhalen. Bewakers zouden de veiligheid kunnen verhogen in winkels, banken en parkeerterreinen, en doen dat zeer waarschijnlijk op vluchthavens (Eck 2002).

Surveillerende jongerenwerkers vormen het voorportaal van de horecapreventieteams en moeten agressie in het uitgaansleven signaleren. Afhankelijk van het precieze takenpakket en het profiel van de jongerenwerkers, die beide sterk blijken af te hangen van de individuele jongerenwerkers en de lokale praktijk (Cornelissens et al. 2008), is er mogelijk een parallel te trekken met buurtvaders of straatcoaches. Surveillerende buurtvaders spreken (licht) overlastgevende jongeren uit eigen kring toe op basis van gelijkwaardigheid. Zij staan hierbij niet in contact met de politie. Straatcoaches zijn doorgaans zware jongens die op basis van verbale en fysieke kracht respect bij de (ernstig) overlastgevende jongeren moeten afdwingen. Zij functioneren wel als verlengstuk van de politie (Van Steden en Jones 2008). De effectiviteit van straatcoaches is internationaal en nationaal onbekend. Buurtvaders worden internationaal als veelbelovend bestempeld; Nederlandse effectevaluaties zijn niet beschikbaar. De buurtvaders zullen later binnen de strategie van de buurtpreventie eveneens aan de orde komen (zie § 3.4).

Het beleid geeft niet in detail aan op welke wijze de jongerenbegeleiders, die als sluitstuk van de horecapreventieteams optreden, jongeren tot gedragsverandering moeten aanzetten. Hiermee zijn we beland binnen de strategie van de ondersteu-

ning en hulpverlening. Toch bespreken we de jongerenbegeleiders hier, omdat hun inzet in het Actieplan onlosmakelijk is verbonden met de inzet van de surveillerende jongerenwerkers en beveiligingsbeambten. Dat een jongerenbegeleider gedragsverandering niet zomaar tot stand zal kunnen brengen, blijkt uit de Nederlandse effectevaluaties van interventies ter preventie van alcoholmisbruik. Er zijn enkele universele schoolinterventies bekend op dit terrein. Alleen voor de universele schoolinterventie Gezonde school en genotmiddelen, dat het genotmiddelengebruik door scholieren tussen de 10 en 18 jaar moet bestrijden, is een gedragseffect gevonden (Cuijpers et al. 2002; ResCon 1999). Het programma is veelbelovend voor kennis en werkelijk middelengebruik, maar het effect lijkt sterk afhankelijk van de intensiteit en kwaliteit van de uitvoering. Het effect op alcoholgebruik is langduriger dan het effect op drugsgebruik. Bij andere interventies tegen alcohol- of drugsgebruik worden geen gedragseffecten aangetoond, of ze nu universeel, selectief of op indicatie worden toegepast. Indien er positieve resultaten worden gevonden, hebben deze eerder betrekking op kennis dan op attitude. Den Otter (1991) bestudeerde het programma Preventie alcoholgerelateerde delicten, bedoeld voor jongvolwassenen die zich onder invloed van alcohol schuldig hebben gemaakt aan diefstal, vernieling of mishandeling. Het betreft hier een leerstraf die in plaats van detentie wordt opgelegd. Er wordt een licht positief effect gevonden, maar dit is niet significant. Een vergelijkbaar project (Alcohol en geweld) onder jongvolwassenen is geëvalueerd door Slis en Boosten (1995), maar laat geen uitspraken toe over de effectiviteit. De overzichtsstudie van Wartna (1999) wijst wel uit dat educatieve projecten om alcoholgerelateerde delicten te voorkomen, overwegend veelbelovende resultaten hebben.

3.3.3 Cameratoezicht

In tegenstelling tot het menselijk toezicht als besproken in paragraaf 3.3.2, is cameratoezicht geen maatregel die in het Actieplan overlast en verloedering wordt voorgesteld. Hiertoe werd geen aanleiding gezien omdat gemeenten hier geen beleidsmatige knelpunten ervaren waar het rijk zou moeten bijspringen. Toch vinden wij het nuttig de onderzoeksbevindingen over cameratoezicht hier te vermelden, omdat het gebruik van cameratoezicht de afgelopen jaren in veel gemeenten een vlucht heeft genomen en veel gemeenten ook plannen hebben cameratoezicht uit te breiden (Dekkers en Homburg 2006).

Er is relatief veel Nederlands onderzoek gedaan naar de effecten van cameratoezicht op de sociale veiligheid. De meeste studies zijn uit deze eeuw en hebben betrekking op uitgaansgebieden. Soms wordt op bepaalde tijdstippen live meegekeken en kan direct worden gereageerd; soms worden de opnamen alleen gebruikt nadat incidenten zijn geconstateerd. In het eerste geval heeft het toezicht vooral als doel om te voorkomen dat incidenten plaatsvinden of escaleren; in het tweede geval wordt het opsporen van daders als primair doel gezien. De Nederlandse effectevaluaties die aan de minimale onderzoeksopzet voldoen, komen tot uiteenlopende conclusies (Bieleman et al. 2002; Boumeester en Wassenberg 1996; Ferwerda en Beke 1997; Flight et al. 2004; Korterik 2000; Van Leiden en Ferwerda 2002; Snippe et al. 2003).

Internationaal onderzoek biedt aanvullende inzichten. Zo is het stellig over de onbruikbaarheid van cameratoezicht om geweld te voorkómen. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat geweld vaak onder invloed van alcohol of hevige emoties wordt gepleegd, waardoor rationaliteit niet meer geldt en men zich niet meer laat weerhouden door de camera (Gill en Spriggs 2005; Van der Knaap et al. 2006: 87). Wel kan de politie vaak sneller ingrijpen wanneer een incident dreigt te escaleren, of de cameragegevens achteraf gebruiken om daders op te sporen. Als de politie (of winkelpersoneel) niet direct op de camerabeelden reageert, lijken camera's hun waarde te verliezen (Eck 2002: 259). Ten aanzien van de preventie van overige delicten, zoals vermogensdelicten, blijkt uit internationaal onderzoek dat cameratoezicht een klein, maar significant effect heeft. De effecten blijken het grootst op parkeerterreinen. Daarentegen zijn de effecten van cameratoezicht in het openbaar vervoer en in stadscentra niet aantoonbaar. Het Britse Home Office stelt daarnaast vast dat cameratoezicht de veiligheidsbeleving van Britse respondenten niet verbetert, ondanks hun overwegend positieve houding tegenover het installeren van camera's (Gill en Spriggs 2005).

De effectiviteit van formeel toezicht via camera's roept kortom nog veel vragen op. Cameratoezicht blijkt vooral nuttig om snel politie-ingrijpen te bevorderen en opsporing te faciliteren. Deze bevinding komt overeen met de conclusie die Dekkers en Homburg (2006) trekken in een meta-evaluatie van cameratoezicht op basis van Nederlandse effectevaluaties. De beleidsveronderstelling dat cameratoezicht criminaliteit en overlast voorkomt, is vanwege de tegenstrijdige bevindingen twijfelachtig. De veronderstelling dat met cameratoezicht geweld en onveiligheidsgevoelens kunnen worden verminderd, kan met meer stelligheid worden afgewezen.

Uit dit zeer uiteenlopende onderzoek naar uiteenlopende vormen van formeel en functioneel toezicht kan niet worden afgeleid dat de specifieke aanpak die in het Actieplan overlast en verloedering wordt aangekondigd, het gewenste effect zal hebben. Wel mag worden geconcludeerd dat er op voorhand geen bezwaren tegen deze inzet van functioneel toezicht kunnen worden geopperd. In ieder geval wijst onderzoek uit dat het vooral de menselijke component van toezicht is, waarmee de beste resultaten worden geboekt. Zo wordt het vertrouwen dat veel (lokale) overheden in cameratoezicht hebben, vooralsnog niet waargemaakt, terwijl formeel en functioneel toezicht effectief dan wel veelbelovend is als middel om zowel de criminaliteit als de onveiligheidsbeleving te verlagen (Van Noije en Wittebrood 2008).

3.3.4 Preventie van alcoholmisbruik

Alle overige maatregelen die tegen alcohol- of drugsgerelateerde overlast worden voorgesteld, zijn bedoeld om misbruik van alcohol en drugs door jongeren te voorkomen. Als jongeren dankzij verkoopverboden, toegangsverboden en bezitsverboden niet in de gelegenheid worden gesteld om te veel te drinken, zal de drank ook niet als aanleiding en excuus kunnen dienen voor overlastgevend gedrag. Er is geen effectevaluatieonderzoek beschikbaar dat aan kan geven of deze specifieke maatregelen

inderdaad effectief zijn tegen drankmisbruik door jongeren, en of dit vervolgens de uitgaansoverlast reduceert. De veronderstelling dat overlastgevend gedrag kan worden teruggedrongen door alcoholmisbruik te voorkomen, is desondanks plausibel te noemen; uit wetenschappelijk onderzoek komt immers naar voren (zie ook § 3.2) dat alcoholgebruik, al dan niet in combinatie met drugsgebruik, een belangrijke risicofactor is voor probleemgedrag (vgl. Bruinsma et al. 2008; Doreleijers et al. 2001; De Groot et al. 2007; Junger-Tas et al. 2008).

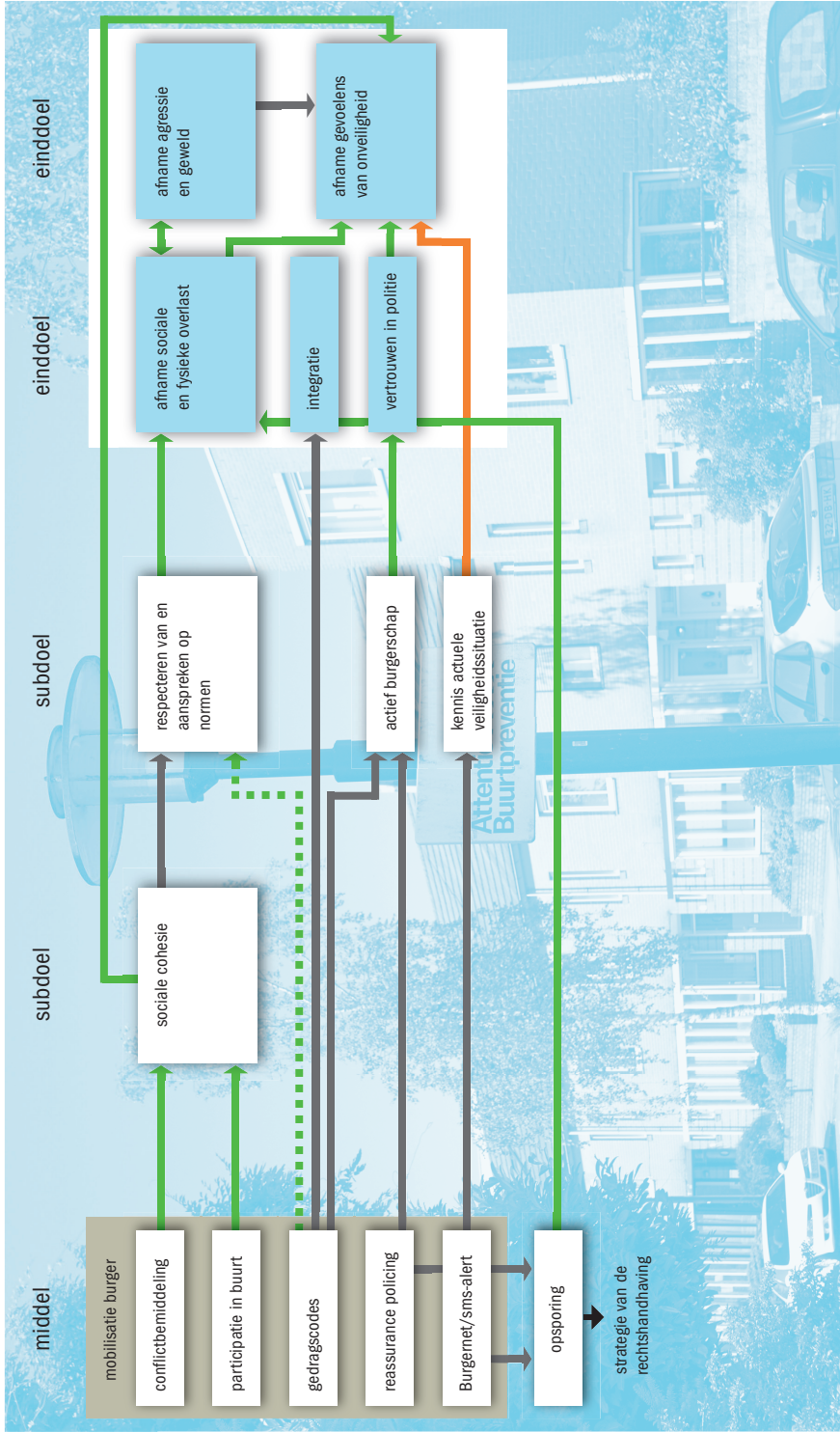
3.4 Strategie van de buurtpreventie

Eén spoor van het Actieplan overlast en verloedering is volledig gewijd aan het mobiliseren van burgers. Burgers, vooral buurtbewoners en scholieren, moeten via verschillende initiatieven worden gemotiveerd om een steentje bij te dragen aan het verstevigen van de sociale cohesie, het bevorderen van respectvolle omgangsvormen en het bijstaan van de politie. Er is nauwelijks effectonderzoek gedaan naar buurtpreventie in Nederland. Ook internationaal is er te weinig kwalitatief goed onderzoek om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van buurtpreventie (Welsh en Hoshi 2002). Hier en daar zijn er wel duidelijke aanwijzingen voor veelbelovendheid of het ontbreken daarvan. We zullen de maatregelen van het Actieplan nu een voor een langslopen en waar mogelijk de Nederlandse, maar vooral internationale inzichten op een rij zetten. Hierdoor kunnen we uitspraken doen over de plausibiliteit van de beleidsveronderstellingen binnen deze strategie (zie figuur 3.4).

3.4.1 Buurtbemiddeling

Het project buurtbemiddeling zoals het Actieplan het voorstelt, wordt ingezet bij conflicten over niet-strafbare feiten, en is gericht op het beheersen en oplossen van conflicten. Naar deze vorm van buurtbemiddeling zijn geen effectevaluaties uitgevoerd. Hoewel de beeldvorming over buurtbemiddeling onder betrokkenen, waaronder doorverwijzers, bemiddelaars en bemiddelden, uitermate positief lijkt te zijn (Fiers en Jansen 2004; Hilhorst 2002), is het effect op overlast en verloedering en op onveiligheidsgevoelens in de buurt onbekend. Het positieve oordeel van betrokkenen is vooral gebaseerd op het succesvol oplossen van individuele conflicten. De beleidstheorie is juist met name gericht op de effectiviteit van buurtbemiddeling voor de sociale cohesie en daaruit vloeiende omgangsvormen in de buurt als geheel. Deze effecten reiken voorbij het zichtveld van de betrokkenen. Een probleem dat de gemeente Amersfoort constateert bij pogingen om de leefbaarheid in de buurt voor de langere termijn te verbeteren, is de hoge mutatiegraad, vooral in buurten met veel flats, waardoor oude en nieuwe bewoners weer met dezelfde problemen en conflicten te maken krijgen (Hilhorst 2002). Het Actieplan zet ook in op conflictbemiddeling door leerlingen op school. Ook hiernaar is geen effectevaluatieonderzoek gedaan. Wel komt uit een planevaluatie van Dekker en Krooneman (2008) naar voren dat, hoewel leerlingbemiddeling volgens hen beperkt theoretisch is onderbouwd, betrokkenen gunstig oordelen over de bijdrage van leerlingbemiddeling aan de sfeer

Figuur 3.4
 Plausibiliteit beleidstheorie buurtpreventie



op school en het oplossen van conflicten. De auteurs geven daarnaast aan dat het schaarse wetenschappelijke onderzoek (geen effectevaluaties) voorzichtig uitwijst dat leerlingbemiddeling in het basisonderwijs een positief effect kan hebben op conflictoplossing en het bijbrengen van sociale vaardigheden.

3.4.2 Participatie in de buurt

Actieve betrokkenheid van buurtbewoners bij de buurt moet de wederzijdse binding tussen bewoners versterken, waardoor de sociale cohesie in de gemeenschap toeneemt. Ook krijgen bewoners zo meer invloed op de ontwikkelingen in de buurt. Dit alles zou de normnaleving en gevoelens van veiligheid moeten versterken.

Internationaal effectonderzoek biedt enkele aanknopingspunten om inzicht te krijgen in de effectiviteit van buurtparticipatie. Zo wordt buurtcoaching, niet te verwarren met straatcoaches (zie § 3.3.2), internationaal als veelbelovend aangemerkt. Jongeren vertonen minder delinquent of antisociaal gedrag wanneer niet-professionele vrijwilligers als positieve rolmodellen tijd met hen doorbrengen en constructieve, niet-veroordelende feedback geven (Welsh en Hoshi 2002). De constructieve benadering van de Marokkaanse buurtvaders vertoont enige gelijkenis met die van buurtcoaching, hoewel de nadruk bij hen meer ligt op surveilleren dan op tijd met de jongeren doorbrengen. Er zijn geen Nederlandse effectevaluaties naar buurtvaders beschikbaar. Wel waren er aanvankelijk overwegend positieve geluiden vanuit de Nederlandse praktijk te horen, maar vanaf 2007 kwamen daar steeds meer kritische kanttekeningen bij. De buurtvaders zouden namelijk geneigd zijn wangedrag van 'hun' jongeren door de vingers te zien (zie ook CCV 2007; De Groot et al. 2007).

Het instellen van een buurtwacht, die een puur toezichhoudende taak op zich neemt en melding van overtredingen kan maken, blijkt eenduidig geen reducerend effect te hebben op criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Er zijn zelfs aanwijzingen dat een buurtwacht (ofwel *neighbourhood watch*) de onveiligheidsbeleving verhoogt (Skogan 1990).

De bestaande effectevaluaties bieden geen inzicht in de vraag welk effect sociale evenementen in de buurt hebben op de overlast en verloedering of de onveiligheidsgevoelens. Toch is de veronderstelling plausibel dat evenementen, bedoeld om buurtgenoten met elkaar in contact te brengen, ten goede komen aan de sociale cohesie. Dit geldt zeker voor de grootste probleemwijken, waar buurtgenoten vaak een verschillende culturele achtergrond hebben. Deze plausibiliteit baseren we op de contacttheorie, die stelt dat vooroordelen en negatieve attitudes vervagen naarmate er meer contact is tussen verschillende etnische groepen. Nederlands onderzoek lijkt deze theorie te bevestigen (Gijsbert en Dagevos 2004, 2005). Een voorwaarde is uiteraard dat men de buurtgenoten ook weet te mobiliseren voor deze evenementen. De praktijk leert nogal eens dat dit soort gelegenheden steeds hetzelfde handjevol bewoners trekt, dat zich toch al het meest betrokken voelt bij de buurt. Op de vraag of overlast en verloedering kunnen afnemen dankzij een sterkere sociale cohesie, zullen we in paragraaf 3.4.6 terugkomen.

3.4.3 Gedragscodes

Gedragscodes, en vooral ook het in gezamenlijkheid opstellen van die codes, moeten het naleven van normen direct bevorderen. Nationaal noch internationaal is de effectiviteit van gedragscodes in kaart gebracht. Het naleven van normen vloeit logisch voort uit gedragscodes, op voorwaarde dat de betrokkenen zich aan de codes houden. Ook de veronderstelling dat overlast en verloedering in een afgebakende gemeenschap zullen afnemen als gevolg van normnaleving, is plausibel te noemen. De vraag is dan ook vooral hoe men bereikt dat jongeren op school en bewoners in de buurt zich aan de gedragscodes houden, bij voorkeur op de langere termijn.

Resultaten van internationaal evaluatieonderzoek werpen wel licht op de mogelijke effectiviteit van gedragscodes wanneer ze onderdeel uitmaken van een schoolbreed beleid om orde te handhaven. Op alle schoolniveaus is er winst te behalen met een goed gestructureerd schoolbreed beleid, dat bedoeld is om het sociale en veiligheidsklimaat op school te verbeteren. Belangrijk is dat duidelijke normen worden gesteld en gehandhaafd en dat positief gedrag wordt beloond. Dergelijk beleid is zeer effectief voor het terugdringen van crimineel gedrag, agressief gedrag en alcohol- en drugsgebruik (Gottfredson et al. 2002). De resultaten zijn wisselend voor spijbelen en schooluitval. Een soortgelijke organisatie en werkwijze binnen het klaslokaal kan nog niet als effectief, maar wel als veelbelovend worden aangemerkt en lijkt vooral te werken als het beleid lang genoeg wordt volgehouden.

Het Actieplan overlast en verloedering vermeldt daarnaast terloops te verwachten dat gedragscodes effect hebben op actief burgerschap en integratie. Een definitie van deze begrippen blijft uit, evenals een onderbouwing van de veronderstelde relatie. Ook evaluatieonderzoek biedt geen aanknopingspunten om tot conclusies te komen over de plausibiliteit van deze veronderstellingen uit het Actieplan.

3.4.4 Reassurance policing

De relatie tussen buurtbewoners en de politie staat soms onder druk, vooral in probleemwijken. *Reassurance policing* moet de vertrouwensband tussen beide groepen versterken. Het beleidsdoel is tweeledig. Politie die vertrouwen geniet zal eerder kunnen profiteren van informatie vanuit de gemeenschap, die helpt bij de opsporing. Van politie die vertrouwen geniet zou daarnaast een geruststellende werking op de buurtbewoner uitgaan, waardoor deze zich veiliger voelt. Het succes van deze aanpak is vooral bekend vanuit de Angelsaksische landen. De conclusie van het Angelsaksische onderzoek is heel helder: door daders, slachtoffers en burgers correct te bejegenen en hun een luisterend oor te bieden, wordt het draagvlak van en het vertrouwen in de politie versterkt (Sherman en Eck 2002: 316-318). Wanneer de politie legitimiteit onder de burgers geniet, neemt vervolgens zelfs de bereidheid van burgers om zich aan de wet te houden toe. Volgens een systematische en internationale overzichtsstudie van het Britse Home Office (Dalglish en Myhill 2004) is de kans groot dat gevoelens van veiligheid toenemen als de zichtbaarheid van de politie wordt verhoogd (bijvoorbeeld door de inzet van meer patrouilles te voet). Ook ziet het Home Office het verhogen van de toegankelijkheid en de vertrouwdheid van de

politie voor de burgers als een veelbelovende strategie om onveiligheidsgevoelens te bestrijden. Het Angelsaksische onderzoek biedt dus steun voor de veronderstelling dat *reassurance policing* de veiligheidsgevoelens kan verhogen. De vraag is dan ook in hoeverre de buitenlandse resultaten van toepassing zijn op de Nederlandse situatie. Gunther Moor en Van Stokkum (2009) geven in hun rapport naar herstelrechtelijke politiepraktijken in Nederland en België aan dat er nog heel wat barrières neergehaald moeten worden voordat *reassurance policing* in Nederland tot bloei zal kunnen komen. Gebrek aan middelen en steun vanuit de organisatie, en ook de eigen taakopvatting weerhoudt veel wijkagenten er in de huidige praktijk van om zich in lokale problemen te verdiepen.

3.4.5 Burgernet

Als burgers zelf een rol zouden spelen in de opsporing, dan zouden zij volgens de beleidstheorie invloed krijgen op de werkelijke veiligheidssituatie in hun omgeving. Ook zouden zij kennis opdoen over de feitelijke veiligheid en zich daardoor veiliger gaan voelen. Burgernet is nog niet aan een (quasi-)experimentele effectevaluatie onderworpen. Er kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit ervan. Wel is internationaal een en ander bekend over andere vormen van burgerparticipatie bij de opsporing, waarbij de politie eveneens leunt op de gemeenschap om informatie te verzamelen (Sherman en Eck 2002). Buurtbijeekkomsten of het openen van een politieloket blijken weinig zinvol. Hoewel niet eenduidig, lijken persoonlijke deur-tot-deurbezoekjes door de politie, met specifieke opsporingsvragen of met beveiligingstips, daarentegen veelbelovend als middel tegen met name minder ernstige vermogenscriminaliteit. Van de omgekeerde strategie, waarbij de politie burgers van informatie voorziet over recente voorvallen, bijvoorbeeld via nieuwsbrieven, moet niet veel verwacht worden als het gaat om het verminderen van overlast. De politie geeft dan voorlichting aan alle burgers in de buurt en geeft daarbij al dan niet specifieke informatie over recente delicten.

Burgernet is wellicht nog het best te vergelijken met de bovengenoemde deur-tot-deurbezoekjes, waarbij de politie de hulp van burgers inroept door hen een concrete opsporingsvraag voor te leggen. Daarmee zou het een bijdrage aan de opsporing kunnen leveren. Van geen van de genoemde vormen van burgerparticipatie is kennis beschikbaar over de effecten op de veiligheidsbeleving. De inzet van Burgernet is geëvalueerd in Nieuwegein (Intomart GfK 2005), maar zonder quasi-experimentele opzet, waardoor geen conclusies over effectiviteit kunnen worden getrokken. Wel wijst het onderzoek van Intomart uit dat de *percepties* over het nut van Burgernet in ieder geval positief zijn. Burgernet zou ertoe hebben geleid dat burgers een sterker bewustzijn hebben van hun eigen mogelijkheden om de onveiligheid tegen te gaan. Tegelijk werd geconstateerd dat er geen verandering in de veiligheidsgevoelens heeft plaatsgevonden. De veronderstelling dat preciezere kennis van delicten in de omgeving onveiligheidsgevoelens doet afnemen, lijkt vooralsnog minder plausibel dan de veronderstelling dat deze kennis het bewustzijn van problemen en risico's in de omgeving verhoogt en zo ook de onveiligheidsbeleving doet toenemen. Crimi-

nologisch onderzoek biedt voor de laatste veronderstelling meer empirische ondersteuning. De argumentatie hierbij is vergelijkbaar met die bij het eerder beschreven *social-disorder* model (zie § 3.3.1): ongeacht de feitelijke criminaliteit zijn het de signalen die wijzen op criminaliteit, die onveiligheidsgevoelens kunnen aanwakkeren (Ferraro 1994; Oppelaar en Wittebrood 2006; Skogan 1990; Wilson 1975). Tot deze signalen worden doorgaans sociale overlast door onder meer hangjongeren of fysieke overlast zoals graffiti gerekend, maar feitelijke berichtgeving door de politie over incidenten zou hier ook voor in aanmerking kunnen komen.

3.4.6 Sociale cohesie

Conflictbemiddeling en initiatieven om de participatie in de buurt te verhogen zijn gericht op het vergroten van de sociale cohesie. Dit laatste zou volgens de beleidstheorie gevoelens van veiligheid direct positief beïnvloeden. Verschillende empirische studies – geen evaluatieonderzoek – laten zien dat de hechtheid van de gemeenschap de veiligheidsbeleving (op straat) inderdaad beïnvloedt (Franklin et al. 2008; Nonnenmacher 2007; Oppelaar en Wittebrood 2006; Wilcox Rountree en Land 1996). Ook stelt de beleidstheorie dat mensen dankzij een grotere sociale cohesie respectvoller met elkaar omgaan en zo voor minder overlast en onveiligheid zorgen. Dat op sociale cohesie als subdoel ingezet wordt is niet zo verrassend. Onderzoek laat zien dat uiteenlopende dimensies van sociale cohesie gerelateerd zijn aan sociale veiligheid (Wittebrood 2008). Over de mechanismen die aan deze relatie ten grondslag liggen, bestaan nog veel onduidelijkheden. Forrest en Kearns (2001) onderscheiden vier dimensies van sociale cohesie, die relevant zijn op het niveau van de buurt: (1) gemeenschappelijke waarden en normen, (2) sociale controle, (3) sociale interactie en (4) identificatie met de buurt. In onderzoek waarin sociale cohesie wordt gerelateerd aan sociale veiligheid, zien we de verschillende dimensies terug. De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dat onderling vertrouwen en (informele) sociale controle belangrijke aspecten van sociale cohesie zijn, die de sociale veiligheid kunnen doen toenemen. Tegelijkertijd zien we dat de sociale processen die zich afspelen tussen bewoners, relatief gezien een geringe invloed hebben. Individuele kenmerken van bewoners zijn veel bepalender voor de sociale veiligheid in de buurt dan kenmerken van die buurt. Verwachtingen dat de sociale veiligheid kan worden vergroot door de sociale cohesie te versterken, zouden dan ook beter kunnen worden getemperd.

Dat vooral kenmerken van de bewoners zelf van invloed zijn op de sociale veiligheid in buurten, wil echter nog niet zeggen dat maatregelen om de buurt te verbeteren, niet zinvol zouden zijn. Een van de belangrijkste instrumenten die – overigens niet in het kader van het Actieplan overlast en verloedering – worden ingezet om de sociale cohesie in buurten te vergroten, is het aanbrenge van meer verscheidenheid in de woningvoorraad door herstructurering. Onderzoek laat zien dat er inderdaad (geringe) sociale effecten zichtbaar zijn als gevolg van herstructurering (Wittebrood en Van Dijk 2007). Het lijkt er echter op dat een verbetering van de betreffende buurt (minder kansarmen en meer sociale veiligheid), eerder het gevolg is van het ver-

plaatsen van bewoners naar andere buurten dan van toegenomen sociale cohesie. Sociale problemen worden dus vooral anders verspreid over de stad en niet zozeer verminderd. Desondanks kan worden geconcludeerd dat met name in buurten waar de sociale veiligheid tot een onaanvaardbaar niveau is gedaald, herstructurering een adequate beleidsmaatregel zou kunnen zijn.

3.4.7 Tot slot

Uit de internationale evaluatieliteratuur blijkt dat successen via buurtpreventie in het algemeen beperkter zijn dan die via gezins- of schoolpreventie (Welsh en Hoshi 2002). Hoewel de meeste programma's ineffectief bleken op het gebied van criminaliteitsreductie, is het interessant dat sommige wel de onveiligheidsgevoelens deden afnemen (Welsh en Hoshi 2002). Mensen lijken zich veiliger te voelen wanneer er een sociaal netwerk is dat zich zichtbaar inspant om de veiligheidssituatie in de wijk te verbeteren; dit gevoel staat los van de feitelijke resultaten voor de criminaliteitsreductie. Dit geldt expliciet niet voor de buurtwacht, die een puur toezichhoudende taak op zich neemt, maar wel voor buurtprojecten en -activiteiten van en door bewoners. Het effect van buurtmobilisatie op de veiligheidsbeleving zou verklaard kunnen worden doordat activiteiten in de buurt meer openbaar plaatsvinden dan interventies in huis en op school.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Het Actieplan overlast en verloedering is onderdeel van het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV), dat tot doel heeft de criminaliteit en overlast in alle gemeenten in 2010 ten opzichte van 2002 met 25% te reduceren. Daarvoor was bij de introductie van het Actieplan nog een daling van de sociale overlast met 17,5% en van de fysieke overlast met 18,5% nodig ten opzichte van 2006. Om deze doelstelling te behalen, wil het Actieplan de knelpunten oplossen die de gemeenten en hun veiligheidspartners in de overlastbestrijding hebben gesignaleerd. Over deze knelpunten zijn, mede naar aanleiding van enkele incidenten met ernstig overlastgevende jongeren in het Utrechtse Kanaleneiland en het Amsterdamse Slotervaart, gesprekken gevoerd met de gemeenten en hun lokale ketenpartners. Meegewogen wordt welke bronnen van overlast voor burgers het meest in het oog springen.

Deze overwegingen resulteren in vier aandachtspunten, namelijk de aanpak van (1) overlast door (risico)jongeren, (2) uitgaansoverlast, (3) overlast in de woon- en leefomgeving en (4) verloedering in de fysieke woon- en leefomgeving. Omdat de incidenten vooral werden gekenmerkt door overlastgevend crimineel gedrag – meer dan overlastgevend hinderlijk gedrag van jongeren – is de actieradius van de aanpak tegen overlast en verloedering uitgebreid naar crimineel gedrag en is rechtshandhaving als een stevige poot in het Actieplan terechtgekomen. Rechtshandhaving wordt echter zelden als enige oplossing voor het gedrag van deze jongeren gezien, en wordt vrijwel altijd gecombineerd met een vorm van zorgverlening. Het Actieplan stelt een persoonsgerichte en domeinoverschrijdende samenwerking tussen lokale ketenpartners centraal, waaronder tussen politie, justitie, woningcorporaties, onderwijs, zorg, bedrijfsleven en burgers.

In hoofdstuk 2 zijn de beleidsveronderstellingen achter het Actieplan overlast en verloedering gereconstrueerd en schematisch weergegeven. Ze zijn daarbij ingedeeld in vier hoofdstrategieën om de sociale veiligheid te verhogen: (1) ondersteuning en hulpverlening, (2) rechtshandhaving, (3) gelegenheidsbeperking en (4) buurtpreventie. Om de veronderstellingen in kaart te brengen, zijn we hoofdzakelijk uitgegaan van de inhoud van het Actieplan zelf. Zoals we eerder al in *Sociale veiligheid ontsleuteld* constateerden ten aanzien van het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*, valt op dat ook in het Actieplan de gemaakte keuzes slechts beperkt zijn onderbouwd met veronderstelde mechanismen die de effecten van maatregelen verklaren. Het belang van een bepaalde interventie wordt regelmatig als een vanzelfsprekendheid neergezet. Bij behoefte aan verduidelijking zijn door ons gerelateerde beleidsdocumenten geraadpleegd, waar in het Actieplan naar wordt verwezen.

In hoofdstuk 3 zijn de beleidsveronderstellingen geconfronteerd met de beschikbare kennis over de effectiviteit van bepaalde maatregelen om de overlast,

criminaliteit en onveiligheidsbeleving te verminderen. Deze wetenschappelijke kennis hebben we eerder beschreven in *Sociale veiligheid ontsleuteld* (Van Noije en Wittebrood 2008). Daar hebben we op basis van een systematisch literatuuronderzoek de empirische bevindingen uit Nederlandse effectevaluaties in kaart gebracht (152 studies) en aangevuld met uitkomsten uit andere landen. Voor dit rapport hebben we deze kennis uitgebreid met recentere studies uit de periode 2007-2009, waarin hoofdzakelijk aandacht wordt besteed aan overlast en verloedering. We hebben daarbij een evidence-based benadering gevolgd en ons geconcentreerd op evaluatieonderzoek waaruit objectief naar voren komt dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel. Op deze wijze is inzicht verkregen in de plausibiliteit van de veronderstelde relaties tussen doelen en middelen.

Het Actieplan is in essentie bedoeld om de overlast en verloedering terug te dringen. Omdat in het Actieplan geconstateerd wordt dat veel overlast het gevolg is van probleemgedrag van jongeren, is een groot aandeel maatregelen erop gericht dit gedrag te verminderen door een combinatie toe te passen van hulpverlening en rechtshandhaving. Gezien de brede focus van het Actieplan (aandacht voor zowel overlast en verloedering als crimineel gedrag), is onze selectie van effectevaluaties ter beoordeling van het Actieplan eveneens breed. De doelvariabelen van de geselecteerde effectevaluaties blijven dan ook niet beperkt tot de einddoelen overlast en verloedering, maar behelzen in veel gevallen recidive en criminaliteit. Op basis van de bevindingen in dit rapport kunnen in deze gevallen wel uitspraken worden gedaan over het effect van de aanpak op (herhaling van) crimineel gedrag, maar dit betekent niet automatisch dat dankzij de aanpak vervolgens ook de overlast of verloedering terug wordt gedrongen. Criminaliteit en overlast (of verloedering) zijn immers geen synoniemen.

4.2 De plausibiliteit van het Actieplan overlast en verloedering

In deze paragraaf zullen we de gereconstrueerde beleidsveronderstellingen (onderzoeksvraag 1) en de bevindingen uit evaluatieonderzoek (onderzoeksvraag 2) recapituleren. We bespreken alleen bevindingen die uitspraken toelaten over de plausibiliteit van de beleidsveronderstellingen in het Actieplan (onderzoeksvraag 3). Deze bespreken we per strategie. Voor een meer gedetailleerde uiteenzetting verwijzen we naar hoofdstuk 2 en 3; voor het complete overzicht van onderzoeksresultaten naar de effectiviteit van maatregelen verwijzen we naar Van Noije en Wittebrood (2008).

4.2.1 Strategie van de ondersteuning en hulpverlening

Het doel van deze strategie volgens het Actieplan is te voorkomen dat jongeren die hinderlijk gedrag vertonen, ook crimineel gedrag ontwikkelen. Bovendien wordt deze strategie in combinatie met rechtshandhaving ingezet om herhaling bij delinquente jongeren te voorkomen. Bij deze jongeren worden allerlei risicofactoren gesignaleerd die ertoe leiden dat zij onvoldoende meedraaien in de maatschappij. Deze risicofactoren worden verondersteld relatief vaak bij allochtone jongeren voor

te komen. In grote lijnen zijn de factoren die in de beleidstheorie als belangrijke risicofactoren van delinquent of agressief gedrag worden genoemd, plausibel. De causaliteit die in de beleidstheorie wordt aangenomen, is echter niet in alle gevallen een uitgemaakte zaak.

Een kritische kanttekening moet geplaatst worden bij de vraag of dit beleid zijn pijlen nu op risicjongeren in het algemeen richt, of specifiek op jongeren van allochtone (met name Marokkaanse en Antilliaanse) afkomst, omdat aangenomen wordt dat de risicofactoren bij hen het meest aangetroffen zullen worden. Het beleid zou op dit punt op twee manieren geïnterpreteerd kunnen worden. In het laatste geval bestaat het risico dat jongeren als leden van een groep nauwlettend in de gaten worden gehouden, ook wanneer er geen individuele reden toe is, terwijl de behoefte van andere (autochtone) jongeren aan extra aandacht, niet of laat wordt opgepikt.

De veronderstelling dat een zorgbehoefte als gevolg van een psychische aandoening of verslaving in de eerste plaats met zorg in plaats van met straf tegemoet moet worden getreden, is een plausibele veronderstelling, mits het hier individueel maatwerk betreft. De veronderstelling dat negatieve groepsverbanden de maatschappelijke participatie belemmeren en zo de kans op delinquentie vergroten, lijkt ook waarschijnlijk. Zo zijn er aanwijzingen dat groepsgewijze interventies voor delinquentie jongeren hun ongewenste gedrag onbedoeld kunnen versterken. Foute vrienden blijken echter niet zozeer de oorzaak van delinquentie, als wel een mediërende factor: de omvang en ernst van de delicten nemen toe. Schooluitval, werkloosheid en slechte taalbeheersing worden terecht genoemd als factoren die samenhangen met delinquentie. De veronderstelling dat deze relatie deels door verveling en rondhangen, en deels door een gebrek aan perspectief op de arbeidsmarkt tot stand komt, is eveneens aannemelijk. Gebrek aan werk of opleiding biedt niet alleen de gelegenheid tot delinquentie, maar biedt hiervoor mogelijk ook een financieel motief. De causaliteit en richting van de samenhang blijft echter bij al deze factoren onduidelijk. Ook de stelling in het Actieplan dat hangjongeren zich steeds vaker aan geweld schuldig maken, kan niet empirisch worden onderbouwd. Wel mag worden aangenomen dat het verdwijnen van hangjongeren uit het straatbeeld de veiligheidsbeleving van burgers positief beïnvloedt. Vervolgens wordt ook de opvoedkundige kwaliteit van ouders aangedragen als risicofactor. De veronderstelling dat de kwaliteit van de thuissituatie en opvoeding van invloed is op het huidige en toekomstige gedrag van kinderen, is plausibel. Interventies in het gezin zonder aanvullende maatregelen in andere leefdomeinen van het kind lijken echter onvoldoende. Los van de culturele achtergrond van de jongeren wordt een drietal risicofactoren specifiek voor agressief gedrag verondersteld. De veronderstelling dat de eerste twee, wapenbezit en alcoholgebruik, de kans op escalatie van conflicten en zo de kans op geweld verhogen, komt als aannemelijk uit de literatuur naar voren. Daarnaast is er overwegend steun voor de beleidsveronderstelling dat blootstelling aan gewelddadige beelden in de media (derde risicofactor) de kans op agressief gedrag (bij kinderen) verhoogt, hoewel de empirische bevindingen hier niet eenduidig zijn.

4.2.2 Strategie van de rechtshandhaving

Het Actieplan overlast en verloedering richt zich met name op overlast die het gevolg is van criminaliteit. Het belangrijkste doel dat de overheid door middel van de rechtshandhaving wil bewerkstelligen, is om dankzij resocialisatie recidive bij de jongeren te voorkomen. Men benadrukt de noodzaak van individuele zorg naast straf. Andere doelen van straffen die het recente veiligheidsbeleid voor meerderjarigen voor ogen heeft, namelijk maatschappijbeveiliging door langdurige detentie, afschrikking van de dader en maatschappelijke genoegdoening (zie Van Noije en Wittebrood 2008), worden voor deze minderjarige delinquenten niet of nauwelijks meegewogen.

De uitgangspunten van de strafrechtelijke aanpak zijn anders voor licht dan voor ernstig overlastgevende jongeren. Bij de eerste groep ligt het zwaartepunt bij – al dan niet gedwongen – zorgverlening, bij ernstige overlastgevers ligt het bij de rechtshandhaving. Voor beide groepen geldt dat men zo vroeg mogelijk wil ingrijpen en dat sancties altijd met zorg worden gecombineerd. De veronderstelling dat ingrijpen effectiever is tegen recidive naarmate men er op jongere leeftijd bij is, kan niet empirisch worden onderbouwd. De aanname dat ingrijpen effectiever is wanneer straf gecombineerd wordt met zorg, wordt daarentegen overtuigend empirisch bevestigd, mits het individueel op maat gesneden zorg betreft.

Licht overlastgerelateerde criminaliteit

De strafcomponent die wordt voorgesteld voor lichtere overlastgevers, bestaat uit een lik-op-stuksanctie. Het principe van lik-op-stuk (het direct voelbaar maken van de consequenties van daden) is niet geëvalueerd. Of het een effect op recidive heeft, blijft dus vooralsnog in het midden. Een lik-op-stuksanctie wordt gecombineerd met een (gedwongen) gedragsinterventie die tot de wortels van het probleemgedrag moet doordringen. In de beleidstheorie ontbreken concrete voorstellen voor te nemen maatregelen; alleen de te bestrijden risicofactoren worden benoemd. Zoals ook is geconcludeerd binnen de strategie van ondersteuning en hulpverlening, is het veronderstelde risicoverhogende effect van deze factoren aannemelijk. De combinatie van straf en gedragsinterventie wordt volgens het Actieplan bij voorkeur aangevuld met een interventie gericht op de verantwoordelijkheid van de ouders. Het betrekken van het gezin bij de aanpak van probleemjongeren is veelbelovend gebleken als aanvullend instrument in een bredere aanpak.

Ernstig overlastgerelateerde criminaliteit

Ernstige overlastgevers worden aangepakt door middel van een ambulant of residentiële traject, waarbij in het Actieplan een voorkeur wordt uitgesproken voor het eerste. Ter ondersteuning van de beleidsveronderstelling leert empirisch onderzoek dat ambulante trajecten in het algemeen effectiever zijn dan residentiële. Zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke maatregelen die in het Actieplan worden voorgesteld, rekenen we tot het ambulante traject binnen de rechtshandhaving. Bestuursrechtelijk probeert men overlast te voorkomen door notoire veelplegers te beperken in hun bewegingsvrijheid, bijvoorbeeld door gebiedsverboden of een

meldingsplicht op te leggen. Hoewel dit type maatregel geschikt is om delicten en overlast op een specifieke plaats en tijd te voorkomen, wijzen effectevaluaties uit dat straffen die alleen de bewegingsvrijheid in fysieke zin beperken, recidive niet verlagen als niet ook een gedragsinterventie wordt opgelegd. Het Actieplan lijkt aan deze voorwaarde tegemoet te komen door een strafrechtelijke route uit te stippelen, waarbij persoonsgerichte gedwongen gedragsinterventies worden voorgesteld. Wellicht om praktische redenen wordt niet ingevuld welke interventies hiertoe kunnen worden gerekend. Het algemene streven naar individueel maatwerk en de aandacht voor zorg als aanvulling op de straf wordt in ieder geval wetenschappelijk ondersteund.

Het residentiële traject houdt per definitie detentie in. In overeenstemming met de intenties van het Actieplan overlast en verloedering blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat detentie vooral moet worden ingezet als middel om jongeren voldoende intensieve resocialisatietrajecten te laten doorlopen. Van detentie zonder behandeling of re-integratietraject blijkt geen effect uit te gaan; soms is de uitwerking zelfs averechts. Hoewel deze pessimistische conclusie geldt voor zowel lange als korte gevangenisstraffen, overweegt het Actieplan detentie in te zetten als korte afschrikkende tik op de neus. De re-integratietrajecten waarbij opleiding en werk al tijdens de gevangenisstraf als vast onderdeel van de detentie worden aangeboden, zoals men met het beleid voor ogen heeft, komen uit de literatuur voorzichtig als veelbelovend naar voren. Ook nazorg lijkt essentieel voor een succesvolle resocialisatie, mits deze niet alleen uit toezicht en controle, maar ook uit hulpverlening bestaat.

Bij een conclusie over campussen, waarin dreigend werkloze en criminele jongeren aan een opleiding, werk en een consequent dagritme geholpen moeten worden, moeten we een slag om de arm houden. Het precieze programma dat de campussen de verschillende doelgroepen te bieden hebben, is nog niet definitief bepaald. Onder de noemer campus worden vooralsnog zowel niet-criminele als criminele jongeren, en zowel ambulante als residentiële trajecten verzameld. Gesteld kan worden dat plannen voor een zeer intensieve 24-uurs voorziening voor de meest problematische doelgroep nauwlettend moeten worden gevolgd. Internationaal evaluatieonderzoek is erg duidelijk over de ineffectiviteit en zelfs de risico's van residentiële voorzieningen waar jongeren voor bepaalde tijd uit hun natuurlijke omgeving worden gehaald en een autoritair en groepsgewijs regime gericht op disciplineren ondergaan. Een soortgelijke terughoudendheid is op zijn plaats bij het gebruik van het begrip heropvoeding in het Actieplan. Dit begrip kan zowel verwijzen naar resocialisatie door middel van re-integratie, als naar resocialisatie door middel van autoritaire disciplineren; alleen de effectiviteit van de eerste vorm wordt empirisch ondersteund.

4.2.3 *Strategie van de gelegenheidsbeperking*

Gelegenheidsbeperkende maatregelen waar in het Actieplan de nadruk op wordt gelegd, zijn bedoeld om de leefomgeving leefbaarder te maken door het verwijderen van fysieke verloedering; andere doelen zijn het verhogen van de pakkans door formele en functionele vormen van menselijk toezicht, en het aan banden leggen van

alcoholgebruik, zodat alcohol niet langer als excuus kan dienen voor overlastgevend gedrag.

De veronderstelling dat het verwijderen van verloedering de overlast door verloedering tegengaat, is vanzelfsprekend plausibel; de overlastgevende symptomen worden immers direct bestreden. Daarnaast is er veelvuldige empirische ondersteuning voor de aanname dat verloedering gevoelens van onveiligheid aanwakkert. Volgens dit onderzoek wekt zowel sociale als fysieke overlast in de buurt namelijk de indruk bij burgers dat er een gelegenheidsstructuur voor criminaliteit bestaat. In dit rapport signaleren we een lacune in de beleidstheorie over het bestrijden van verloedering. In overeenstemming met de *broken-window*theorie mag namelijk ook worden verondersteld dat men door verloedering te verwijderen kan voorkomen dat meer verloedering en zelfs criminaliteit worden aangetrokken.

Omdat (potentiële) daders zich vooral zorgen blijken te maken over de kans dat ze gepakt worden en minder over de consequenties die dat eventueel heeft, zou vooral de gepercipieerde pakkans zo groot mogelijk gemaakt moeten worden. Deze bevinding uit het onderzoek vormt de wetenschappelijke ondersteuning voor het voorstellen de herkenbaarheid van boa's te verhogen. In de grootste probleemwijken wil men extra politie inzetten. Hoewel aan dit voorstellen geen nadere gedachte wordt gewijd anders dan dat de politie de overlast daar zal reduceren, leert evaluatieliteratuur dat van politietoezicht een generaal preventief effect mag worden verwacht als het in risicogebieden wordt geconcentreerd. De beleidstheorie kan worden aangevuld met de veronderstelling dat mensen zich veiliger voelen wanneer politieagenten zichtbaar aanwezig zijn. Verder wordt functioneel toezicht in de vorm van horecapersoneel, jongerenwerkers en beveiligers ingezet tegen uitgaansoverlast. Nationaal noch internationaal evaluatieonderzoek kan uitsluitsel geven over de effectiviteit van functioneel toezicht. De voorlopige resultaten wijzen erop dat dit een veelbelovende vorm van toezicht is. Het mogelijk preventieve effect van getraind horecapersoneel is tweeledig. Niet alleen kunnen zij ingrijpen in geval van overlast, waardoor de (gepercipieerde) pakkans omhooggaat, ook kunnen zij verhinderen dat klanten teveel drinken en om die reden agressief worden. Onderzoek wijst in ieder geval uit dat het vooral de menselijke component van toezicht is, waarmee de beste resultaten worden geboekt. Terwijl menselijk formeel en functioneel toezicht dus een effectief dan wel veelbelovend middel is om zowel de criminaliteit als de onveiligheidsbeleving te verlagen, wordt het vertrouwen dat overheden in cameratoezicht hebben, vooralsnog niet waargemaakt.

Ten slotte moet jongeren door middel van verkoop-, toegangs- en bezitsverboden de gelegenheid worden ontnomen om zich te bezatten, zodat drank ook geen aanleiding tot overlastgevend gedrag kan zijn. Alcoholmisbruik komt als duidelijke risicofactor voor probleemgedrag en delinquentie uit de wetenschappelijke literatuur naar voren. De veronderstelling dat men uitgaansoverlast zal tegengaan door alcoholmisbruik te bestrijden, is dan ook plausibel. Op de vraag of de gekozen maatregelen effectief zijn tegen alcoholmisbruik, kan evaluatieonderzoek nog geen antwoord geven.

4.2.4 Strategie van de buurtpreventie

Burgers, vooral buurtbewoners en scholieren, worden opgeroepen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen in het verstevigen van de sociale cohesie, het bevorderen van respectvolle omgangsvormen en zelfs het bijstaan van de politie. Een centraal subdoel in de beleidstheorie van buurtpreventie is om de sociale cohesie te vergroten. Meer sociale cohesie in een buurt zou de overlast en onveiligheidsbeleving doen afnemen. Uit onderzoek blijkt dat de hechtheid van de gemeenschap inderdaad van invloed is op de gevoelens van veiligheid. Meer voorbehoud is er ten aanzien van de verwachting dat de sociale veiligheid daadwerkelijk kan worden vergroot dankzij een sterkere sociale cohesie. Individuele kenmerken van bewoners blijken veel belangrijker voor de sociale veiligheid in de buurt dan kenmerken van die buurt en de sociale processen die zich tussen de bewoners afspelen.

Buurtbemiddeling en buurtparticipatie worden voorgesteld om de sociale cohesie te versterken. Op deze manier moeten de omgangsvormen respectvoller worden en moet de veiligheidsbeleving toenemen. Gedragscodes in scholen en buurten worden verondersteld de normhandhaving en respectvolle omgangsvormen te stimuleren. Het effect van buurtbemiddeling op sociale cohesie, overlast en verloedering en op onveiligheidsgevoelens in de buurt is onbekend. Hetzelfde geldt voor bemiddeling op school. Initiatieven om de participatie in de buurt te bevorderen, zijn divers. De constructieve aanpak van buurtcoaching kan als veelbelovend worden aangemerkt. Uit internationaal onderzoek blijkt eenduidig dat *neighbourhood watch* geen reducerend effect heeft op criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Er zijn internationale aanwijzingen dat de onveiligheidsbeleving er zelfs door toe kan nemen. Welke invloed sociale evenementen in de buurt hebben op de overlast en verloedering of de onveiligheidsgevoelens, is onbekend. Toch is de veronderstelling plausibel dat evenementen, bedoeld om buurtgenoten met elkaar in contact te brengen, ten goede komen aan de sociale cohesie. Uit de derde buurtpreventieve maatregel, het invoeren van gedragscodes, vloeit het naleven van normen logisch voort, mits de betrokkenen zich aan de codes houden. Dit is echter niet zo vanzelfsprekend, zeker niet wanneer de naleving eenzijdig wordt afgedwongen. Als de gedragscodes onderdeel zijn van een schoolbreed beleid van constructieve en consequente handhaving, vormen ze een veelbelovend middel om gedrag van scholieren bij te sturen.

Maatregelen van het Actieplan die binnen de strategie van de buurtpreventie vallen, zijn er deels ook op gericht om de potentiële waarde die buurtbewoners voor de politie kunnen hebben, en vice versa, te verzilveren. Door middel van *reassurance policing* kan de politie bij de opsporing profiteren van informatie vanuit de gemeenschap. Er is geen evaluatieonderzoek beschikbaar dat deze veronderstellingen kan toetsen. Hetzelfde geldt voor het veronderstelde positieve effect van Burgernet op de opsporing. Wel wijst internationaal empirisch onderzoek uit dat burgers zelf meer geneigd zijn zich aan de regels te houden wanneer ze een goede band met de politie ervaren. Ook is er steun voor de veronderstelling dat van politie die vertrouwen geniet, een geruststellende werking op buurtbewoners uitgaat, waardoor deze zich veiliger voelen. Behalve van *reassurance policing* worden ook van Burgernet positieve

effecten op veiligheidsgevoelens verondersteld. De aanname dat preciezere kennis van delicten in de omgeving onveiligheidsgevoelens doet afnemen, lijkt op basis van het empirisch onderbouwde *social-disorder* model minder plausibel dan de veronderstelling dat deze kennis het bewustzijn van problemen en risico's in de omgeving verhoogt en zo ook de onveiligheidsbeleving doet toenemen.

4.2.5 Algemene conclusie

Het is niet eenvoudig om een algemene conclusie te trekken over de effectiviteit van een veelomvattend beleidsplan als het Actieplan overlast en verloedering. Een deel van de beleidstheorie kan niet worden getoetst, omdat naar veel maatregelen nog geen effectevaluatieonderzoek is gedaan. Het deel dat wel is geëvalueerd – voor een groot deel in buitenlands onderzoek – krijgt overwegend wetenschappelijke bijval, zoals het aantal groene pijlen in de figuren 3.1 tot en met 3.4 illustreert. De intenties en principes die in het Actieplan worden aangehangen, worden in theorie dus als plausibel aangemerkt.

Bij deze conclusie willen we twee kanttekeningen plaatsen. Ten eerste omvatten de principes vaak slechts een deel van de veronderstelde keten van doel-middelrelaties en oorzaak-gevolgrelaties. Om conclusies over plausibiliteit voor de hele keten van causale veronderstellingen te laten gelden, is er vaak meer informatie nodig over de gekozen beleidsmaatregelen. Regelmatig is in het Actieplan alleen een eerste subdoel geformuleerd, zonder de bijbehorende concrete maatregel die dit subdoel moet realiseren. Als voorbeeld noemen we het principe dat straf gecombineerd moet worden met zorg om de effectiviteit van de aanpak te verhogen, of dat vroegtijdig schoolverlaten moet worden teruggedrongen. Deze uitgangspunten zijn plausibel bevonden. Maar om te kunnen concluderen of de aanpak daadwerkelijk als effectief mag worden beschouwd, zouden we moeten weten welke vorm van bestraffing en welke vorm van zorgverlening dan wordt opgelegd, of welke actie wordt ondernomen om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen. De keuze voor specifieke maatregelen hangt vaak van het individuele geval af. Daarnaast is het niet altijd de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om plannen op dit concrete niveau uit te werken. Binnen de randvoorwaarden die het rijk schept, hebben de lokale overheden de verantwoordelijkheid en de vrijheid om plannen te preciseren.

Dat brengt ons bij de tweede kanttekening: als een interventie in theorie effectief is, wil dit niet zeggen dat deze ook in praktijk effectief zal zijn. Daarvoor moet de maatregel ook succesvol zijn geïmplementeerd. Zo is zorg voor jongeren in theorie effectief, maar als de betrokken hulpverleners niet in staat zijn om de juiste zorg te leveren, zal het effect uitblijven. Onze studie, gebaseerd op effectevaluaties, is niet bedoeld om uitspraken te doen over de kwaliteit van de implementatie.

4.3 Suggesties voor toekomstig veiligheidsbeleid

We geven aan met welke aanpassingen van bestaande beleidsmaatregelen en met de inzet van welke nieuwe beleidsmaatregelen het socialeveiligheidsbeleid effectiever

kan zijn. Het zou uiteraard mooi zijn om een overzicht te presenteren dat in een oogopslag duidelijk maakt welke maatregelen al dan niet effectief zijn. Dat zou echter te weinig ruimte toelaten voor nuancering, terwijl die onder meer noodzakelijk is vanwege de soms bescheiden omvang van het effectonderzoek en de grote invloed van de context waarin maatregelen worden ingezet. Wel kunnen we enkele interventies uitlichten waarvan de invloed het meest eenduidig is. Een deel van deze aanbevelingen kwam ook al aan de orde in Van Noije en Wittebrood (2008).

Straffen met zorg effectiever dan straffen op zich

Wanneer een justitiële afhandeling de aangewezen weg lijkt om een hardnekkig criminele jongere aan te pakken, is het duidelijk dat het enkel opleggen van een sanctie weinig effectief is om de recidive terug te dringen, zo luidt de aanname in het Actieplan. Het Actieplan stelt expliciet dat detentie bij minderjarige delinquenten niet moet worden ingezet om ze zo lang mogelijk van de straat te houden, zoals bij meerderjarige veelplegers. Resocialisatie wordt voor deze groep als voornaamste doel gezien. Vrijheidsbenemende straffen opleggen aan veroordeelden heeft veel negatieve bijwerkingen als alleen deze straf wordt opgelegd, zeker in het geval van minderjarigen. Ook de ontwikkeling van campussen, waarvan de precieze invulling nog onduidelijk is, maar waarvan het in sommige gevallen wel de bedoeling is dat jongeren er 24 uur per dag verblijven, moet nauwlettend worden gevolgd. Korte vrijheidsstraffen hebben geen effect op de recidive, scheppen geen ruimte om de jongere een effectief behandeltraject te laten doorlopen en kunnen draaideurcriminaliteit in de hand werken. Er moet dan ook kritisch worden gekeken naar het voorstel in het Actieplan om de korte detentie als tik op de neus in te schakelen. Vrijheidsbenemende straffen zijn vooral zinvol als middel om intensieve resocialisatietrajecten mogelijk te maken, om de samenleving onmiddellijk te beveiligen en mogelijk als vergelding.

Sancties opleggen is maatwerk

Het is belangrijk om niet alleen te straffen, maar daarnaast ook te zorgen voor gedragsverandering. Gedragsinterventies dienen te worden aangepast aan de individuele problematiek waar de jongeren mee kampen; op dit punt zijn we het eens met het voornemen in het Actieplan. Het streven om de aanpak individueel af te stemmen op de etnische en culturele achtergrond van jongeren is in dit licht aan te bevelen. Deze als individueel maatwerk bedoelde aanpak zou echter niet moeten verzanden in een groepsaanpak waarbij etniciteit bij voorbaat als risicofactor wordt aangemerkt.

In het algemeen zijn cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en sociale-vaardigheidstrainingen de meest effectieve gedragsinterventies, zowel voor volwassenen als voor jongeren. Bij jongeren lijkt een ambulante setting hiervoor gunstiger dan een residentiële. Zeker residentiële programma's gericht op heropvoeding door de jongeren te disciplineren, zoals de Glen Mills School, werken niet of hebben soms zelfs een averechtse uitwerking. Hiermee plaatsen we nogmaals een kritische kanttekening bij de voorgestelde campussen.

Naast behandeling is het belangrijk dat gedetineerden gefaseerd worden gere-integreerd en – eenmaal terug in de samenleving – nazorg door toezicht én begeleiding krijgen. Re-integratieprogramma's gericht op het bieden van een stabiele maatschappelijke toekomst (onder meer opleiding, betaald werk en een woning) vormen een veelbelovende maatregel om de recidive terug te dringen. De in het Actieplan gekozen insteek van de trajectbenadering (een opeenvolging van straf, re-integratie en nazorg) en van de ketenbenadering (samenwerking tussen maatschappelijke en justitiële instellingen) lijkt daarom een juiste.

Risicjongeren individueel en integraal benaderen

Het blijkt niet verstandig om problemen van jongeren geïsoleerd aan te pakken. Daarentegen moeten maatregelen worden ingezet waarin op natuurlijke wijze de verschillende domeinen van het dagelijks leven van jongeren worden betrokken. Zo zou opvoedingsondersteuning gecombineerd kunnen worden met een schoolklimaat waarin normen helder en consistent worden gehandhaafd. Zo wordt voorkomen dat de jongere zich aan het programma kan onttrekken door met zijn vrienden de straat op te gaan. Binnen alle domeinen zien we dat individuele cognitief-gedragstherapeutische behandelingen in combinatie met socialevaardigheidstrainingen de meeste kans van slagen hebben bij het bestrijden van beginnend probleemgedrag. Dit blijkt vooral uit internationaal onderzoek. Meer aandacht hiervoor zou dus het probleemgedrag onder jongeren kunnen terugdringen. Het is hierbij belangrijk dat jongeren met probleemgedrag niet als groep worden geïsoleerd en dus ook niet groepsgewijs worden aangepakt. Dit geldt zowel voor therapeutische behandelingen als voor sociale activiteiten binnen de school of wijk.

Verloedering uit het straatbeeld

Beleid dat gericht is op het schoonhouden en het onderhouden van de leefomgeving zou gestimuleerd moeten worden. Hierdoor neemt de verloedering in het straatbeeld en de daardoor ervaren overlast direct af; ook kan dit beleid preventief uitpakken voor verdere overlast en criminaliteit. Bovendien kunnen vervuiling, vernieling en achterstallig onderhoud worden geïnterpreteerd als signalen dat er dieperliggende veiligheidsproblemen in de omgeving zijn. Als deze signalen verdwijnen, heeft dit mogelijk een positief effect op de veiligheidsbeleving.

Pakkans verhogen heeft een generaal afschrikkende werking

Voor de grootste probleemwijken worden extra politieagenten beschikbaar gesteld. We hebben laten zien dat dit een zinvolle invalshoek is, omdat er een generaal afschrikkende werking van een verhoogde pakkans uitgaat. Dit effect is sterker wanneer de politie, als belangrijkste opsporingsinstantie, zo gericht mogelijk optreedt (dat wil zeggen dat zij in actie komt op hot spots en hot times). Omdat een al opgepakte dader niet afgeschrikt raakt door de verhoogde pakkans, lijkt de inzet vooral de gepercipieerde pakkans te moeten zijn. Die zou kunnen worden verhoogd door de bijzondere opsporingsambtenaren beter herkenbaar te maken.

Inzetten op menselijk toezicht belangrijk

Op basis van eerder onderzoek kunnen we concluderen dat maatregelen om menselijk toezicht te vergroten, vaak effectief zijn. Meer toezicht lijkt potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen. Met name maatregelen waarbij functionarissen worden ingezet die toezichthoudende taken hebben, bijvoorbeeld horecapersoneel, kunnen effectief zijn. Formeel toezicht (politie) is vooral effectief wanneer de problemen ernstiger zijn en functioneel toezicht niet meer werkt. Bovendien kan de politie investeren in haar draagvlak onder de bevolking, onder meer door bemiddelingspogingen of simpelweg door een correcte bejegening van de burgers, slachtoffers en daders (*reassurance policing*). De bevolking – en dus ook de potentiële dadergroep – zal hierdoor eerder de gewenste waarden en normen naleven. Beleid gericht op het vergroten van menselijk toezicht zou dus voorlopig moeten worden voortgezet. Dit toezicht kan eventueel worden ondersteund door het gebruik van camera's. De effecten van cameratoezicht op het terugdringen van criminaliteit en overlast zijn echter nogal ambigu. Cameratoezicht kan geweld niet voorkomen. Toch zijn er aanwijzingen dat het onder bepaalde condities – in parkeergelegenheden of bij in- en uitgangen – criminaliteit en overlast wel helpt terug te dringen. De verwachtingen van het gebruik van camera's zijn echter vaak nogal hooggespannen; een selectievere inzet zou de effectiviteit kunnen vergroten.

Onveiligheidsgevoelens verminderen door menselijk toezicht

Ons onderzoek laat zien dat het niet verstandig is om te veronderstellen dat met dezelfde maatregelen zowel de feitelijke criminaliteit als de onveiligheidsbeleving kan worden verminderd. Uit verschillende effectevaluaties bleek dat door een bepaalde maatregel weliswaar de objectieve sociale veiligheid toenam, maar de subjectieve sociale veiligheid dat niet deed, of andersom. In ieder geval lijkt meer blauw op straat de gevoelens van onveiligheid te verminderen: door zichtbare politie-surveillances voelen mensen zich veiliger, waarschijnlijk doordat de (gepercipieerde) pakkans is toegenomen. Ook wanneer de bewoners zelf initiatieven nemen om de leefbaarheid en veiligheid te vergroten (buurtmobilisatie), kan dit een positief effect hebben op de subjectieve sociale veiligheid. Hetzelfde geldt voor functioneel toezicht. Duidelijk niet effectief is de inzet van cameratoezicht. Hoewel de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving aan elkaar gerelateerd zijn en het verstandig is beide tegelijkertijd aan te pakken, is er voor het terugdringen van de onveiligheidsbeleving meer nodig dan alleen het verminderen van de feitelijke criminaliteit (zie ook Oppelaar en Wittebrood 2006).

De keuze van indicatoren bepaalt het waargenomen resultaat

Het Actieplan overlast en verloedering is een onderdeel van het project Veiligheid begint bij Voorkomen en is daarmee gecommitteerd aan de algemene doelstelling om de criminaliteit en overlast in 2010 met 25% ten opzichte van 2002 te hebben gereduceerd. In het Actieplan staat expliciet vermeld dat de overlast en verloedering nog met gemiddeld 17% moeten afnemen om deze doelstelling op tijd te halen.

Met behulp van een selectie van indicatoren uit de Veiligheidsmonitor Rijk (vanaf eind 2008 de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM)) houdt de overheid in de gaten in hoeverre dit percentage wordt bereikt. In de IVM geven burgers voor verschillende problemen aan of zij vinden dat die veel in hun eigen buurt voorkomen. Ten aanzien van verloedering gaat het om overlast door bijvoorbeeld hondenpoep, bekladding van muren of rommel op straat; ten aanzien van sociale overlast gaat om overlast door bijvoorbeeld groepen jongeren of door alcohol- en drugsgebruik. Deze indicatoren sluiten inhoudelijk goed aan op de te meten einddoelen (sociale) overlast en verloedering. Ook de keuze om af te gaan op de perceptie van burgers is te verantwoorden vanuit het idee dat overlast pas overlast is wanneer mensen het ook als zodanig ervaren. Toch valt het te betwijfelen of deze selectie van indicatoren de meest geschikte is om eventuele effecten van het Actieplan waar te nemen. Een aanzienlijk deel van de maatregelen uit het Actieplan richt zich immers niet slechts op hinderlijk gedrag, maar ook op daadwerkelijk crimineel gedrag. Om de effecten van het Actieplan op crimineel gedrag in kaart te brengen, ligt het voor de hand om niet alleen rondhangende jongeren, straatvuil of bekladdingen te signaleren, maar ook indicatoren als recidivecijfers en criminaliteitscijfers te gebruiken.

4.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De empirische bevindingen over de effectiviteit van interventies zijn overgenomen uit onze eerdere overzichtsstudie *Sociale veiligheid ontsleuteld* en in dit rapport toegepast op de beleidstheorie achter het Actieplan overlast en verloedering. Net als in *Sociale veiligheid ontsleuteld* is gebleken dat van veel beleidsveronderstellingen nog niet kan worden aangegeven of ze plausibel zijn. Dit komt onder meer doordat van veel maatregelen nog onbekend is of ze de sociale veiligheid helpen verhogen. Op een studie na zijn er in de periode tussen de twee rapporten geen nieuwe effectevaluaties verschenen die deze kennislacunes kunnen invullen. Om het veiligheidsbeleid beter te kunnen onderbouwen, zou de kwaliteit van het effectevaluatieonderzoek verbeterd moeten worden en zou dit onderzoek zich op een bredere selectie van maatregelen moeten richten. In *Sociale veiligheid ontsleuteld* hebben we hiervoor enkele aanbevelingen geformuleerd, die we voldoende belangrijk vinden om hier nog eens integraal op te nemen.

Hanteren van wetenschappelijke criteria

Het is van groot belang om bij effectevaluaties meer dan voorheen wetenschappelijke criteria te hanteren. Uit effectevaluatieonderzoek moet objectief naar voren komen dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel; het is niet voldoende als uit het onderzoek blijkt dat burgers of professionals tevreden zijn over de maatregel of dat ze denken dat deze effect heeft. Daarom is in ieder geval een quasi-experimentele onderzoeksopzet noodzakelijk. Hoewel het gebruik van een gerandomiseerd experiment zeker iets is om na te streven, is het een misverstand te denken dat alleen een dergelijke opzet inzicht kan verschaffen in de effecten van

maatregelen. Omstandigheden in de sociale werkelijkheid zijn meestal maar beperkt te manipuleren, en op basis van een quasi-experimentele opzet (met zijn vele varianten) kunnen we al heel veel wijzer worden dan nu het geval is. We zien – met name in recent onderzoek – dat met enige creativiteit het zeker mogelijk is, ook met terugwerkende kracht, een quasi-experimentele opzet te ontwerpen.

Dat vaak niet voor een quasi-experimentele opzet wordt gekozen, komt onder meer doordat een dergelijke opzet kostbaar en langdurig is. Ook wordt vaak in een relatief laat stadium besloten tot een effectevaluatie, en met name bij specifieke projecten (met bijzondere doelgroepen of op bepaalde locaties) kan dan niet altijd meer een adequate onderzoeksopzet worden gehanteerd. Een oppervlakkig uitgevoerde effectevaluatie levert echter geen bruikbare conclusies op over het effect van een maatregel op de sociale veiligheid en had dus net zo goed achterwege kunnen blijven. De veelgehoorde opvatting dat als een aantal kwalitatief slechte studies in een bepaalde richting wijzen, deze ook een goed beeld geven van de effecten, ondersteunen we niet. Er is inmiddels zelfs praktische ondersteuning beschikbaar voor het uitvoeren van effectevaluaties, geboden door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Deze kennismakelaar, die tot doel heeft de wetenschap, het beleid en de lokale praktijk met elkaar te verbinden, biedt lokale onderzoekers een zeer toegankelijke handleiding voor het plannen en uitvoeren van evaluaties van preventieprojecten.

Overigens is het gebruik van een quasi-experimentele opzet weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor een kwalitatief goede effectevaluatie, maar is het zeker niet voldoende. Naast de interne validiteit zijn ook andere factoren van belang. Zo bleek in de effectevaluaties die in dit rapport zijn beschreven, de begripsvaliditeit een belangrijke rol te spelen, en dan met name waar criminaliteit de uitkomstmaat was (vooral bij gelegenheidsbeperkende maatregelen). Met name in evaluaties waarbij na invoering van een maatregel een stijging van het aantal geregistreerde delicten werd waargenomen, bleef vaak onduidelijk in welke mate deze stijging wees op een feitelijke toename in criminaliteit. In verschillende studies werd benadrukt dat de stijging was toe te schrijven aan een toegenomen aangiftebereidheid van slachtoffers (Spickenheuer 1983); een andere oorzaak van de stijging was dat incidenten eerder werden opgemerkt en geregistreerd (Algemene Rekenkamer 2004). Het is dus belangrijk zoveel mogelijk gebruik te maken van uiteenlopende databronnen.

Ook de verslaglegging van de uitgevoerde evaluaties kan aanzienlijk worden verbeterd. In de evaluaties die we in kaart hebben gebracht, ontbrak het regelmatig aan informatie over bijvoorbeeld de wijze waarop de maatregel was ingevoerd, of over de precieze opzet van het onderzoek, de steekproefomvang, het moment van gegevensverzameling en de effectgrootte. Ook was veelal onduidelijk in welke mate de resultaten van de effectevaluaties te generaliseren waren naar andere situaties, de externe validiteit. Effectevaluaties die op dit punt onduidelijk waren, hadden veelal ook een beperkte interne validiteit. Kortom, meer kennis over de effecten van beleid om de sociale veiligheid te vergroten kan alleen worden verkregen door in effectevaluatieonderzoek wetenschappelijke criteria te hanteren.

Effectevaluatieonderzoek: moet dat?

De nadruk die we in dit rapport leggen op kennis over de effectiviteit van maatregelen (wat werkt en wat niet?) en op de wetenschappelijke criteria waaraan effectevaluaties zouden moeten voldoen, wordt niet door iedereen even belangrijk gevonden. Met name waar het de evaluatie van sociale interventies betreft, stuit deze empirische (en experimentele) benadering nog wel eens op kritiek. Zo zou het door de 'strengere' methodologische criteria haast onmogelijk zijn om effecten van maatregelen aan te tonen. We hebben in dit rapport laten zien dat er wel degelijk goede effectevaluaties zijn, waaruit blijkt dat bepaalde maatregelen een positief of negatief effect hebben op de sociale veiligheid. Maar ook goede evaluaties waaruit blijkt dat een maatregel niet het beoogde effect heeft, zijn natuurlijk waardevol. Internationale meta-evaluaties van maatregelen om de criminaliteit terug te dringen, zijn wat dit betreft overtuigender en laten wel degelijk zien dat bepaalde maatregelen wel of niet werken. Hierbij zijn het juist de kwalitatief sterkere studies waarin effecten worden aangetoond en de kwalitatief zwakkere waar dat niet het geval is.

Ook wordt aangegeven dat de nadruk op effectiviteit binnen een experimentele opzet niet zo zinnig is: we weten dan immers 'alleen' maar of een maatregel wel of niet werkt en het blijft onduidelijk welke mechanismen daarachter schuilgaan. Hoewel het uiteraard van belang is na te gaan in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel effectief is, is een eerste stap in de goede richting toch de vraag: werkt het of niet? Daarbij is het wel relevant rekening te houden met de generaliseerbaarheid van de uitkomsten. Gelden de bevindingen alleen voor de onderzochte situaties, tijdstippen en populaties, of zijn ze breder toepasbaar? En verschillen de effecten misschien tussen subpopulaties? Mogelijk werkt een interventie voor sommige groepen beter dan voor andere. In toekomstig effectevaluatieonderzoek zou hier meer rekening mee moeten worden houden.

Het argument dat via kwalitatieve, etnografische methoden veel meer bekend wordt over de effectiviteit van maatregelen, wordt eveneens vaak genoemd. Betrokkenen worden dan bijvoorbeeld ondervraagd over hun ervaringen met de maatregel. Hierbij kan het gaan om direct belanghebbenden (zoals politie en ondernemers) of burgers die zich in de onderzochte publieke ruimte begeven. Een belangrijk nadeel van deze methoden is echter dat de betrokkenen niet altijd goed inschatten of de beoogde effecten worden gehaald. Hiervoor is een objectieve voor- en nameting van de sociale veiligheid nodig. Kwalitatieve, etnografische methoden zijn dan ook zeker een welkome aanvulling, maar kunnen (quasi)experimenteel effectevaluatieonderzoek niet vervangen.

Breder palet van maatregelen evalueren

Om beter te weten welke maatregelen wel of niet van nut zijn om de sociale veiligheid te vergroten, is het niet alleen van belang dat de kwaliteit van de effectevaluaties wordt verbeterd, maar ook dat een breder palet van maatregelen wordt geëvalueerd. Uit dit onderzoek bleek immers dat van veel ingezette maatregelen onduidelijk is wat de effecten zijn. Dat sommige maatregelen niet of nauwelijks zijn geëvalueerd

op hun effecten, is in zekere zin verrassend. Niet alleen vanwege het belang dat wordt gehecht aan het vergroten van de sociale veiligheid en de enorme hoeveelheid geld die wordt uitgegeven aan sommige maatregelen om die veiligheid te vergroten, maar ook gezien de verwachtingen die met de invoering van sommige maatregelen worden gewekt. Naarmate van meer ingezette maatregelen bekend is of en in welke situatie ze werken, kan de overheid een effectiever veiligheidsbeleid voeren. Soms is het onderzoek in het buitenland verder gevorderd dan in Nederland. Dan kunnen buitenlandse studies een waardevolle aanvulling zijn, waarbij we uiteraard rekening moeten houden met de generaliseerbaarheid.

Verder onderzoek naar kosten en baten van maatregelen

In dit onderzoek hebben we ons geconcentreerd op de effectiviteit van het veiligheidsbeleid: het doel was meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de maatregelen en de beoogde en bereikte effecten. Met ons onderzoek kunnen we bescheiden uitspraken doen over wat er wel en niet werkt, en hoe plausibel de veronderstellingen zijn die binnen het veiligheidsbeleid zijn geformuleerd. Dit is echter onvoldoende om een goed onderbouwd beleid te voeren. Omdat er altijd prioriteiten moeten worden gesteld – de middelen die beschikbaar zijn om de sociale veiligheid te vergroten, zijn immers begrensd – zullen ook de kosten en de baten van maatregelen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Wanneer maatregelen worden vergeleken in termen van kosten en baten, is in de eerste plaats inzicht nodig in de (additionele) kosten die worden gemaakt om de maatregel uit te voeren. Voor sommige maatregelen zullen de kosten eenvoudiger in kaart te brengen zijn dan voor andere, maar met meer of minder veronderstellingen zal dit meestal wel lukken (Moolenaar 2007; CBS 2008).

Naast informatie over de kosten, is ook inzicht in de baten nodig. Dat betekent dat de effecten van de interventie in geld moeten worden gewaardeerd. Enerzijds gaat het daarbij om de kosten die worden voorkomen doordat de criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving zijn afgenomen. Anderzijds moeten ook de positieve en negatieve neveneffecten van de maatregel worden gewaardeerd. Vaak wordt het 'baat het niet, dan schaadt het niet'-standpunt gevolgd, waarmee vooral de negatieve bijwerkingen van bepaalde maatregelen worden onderschat.

Het uitvoeren van kosten-batenanalyses op het gebied van de sociale veiligheid kan op enige scepsis rekenen. Ecorys heeft onlangs een prototype van een rekenmodel ontwikkeld, dat toepasbaar zou zijn op uiteenlopende justitiële interventies. De auteurs benadrukken echter dat de effecten op dit moment nog moeilijk zijn in te schatten (Versantvoort et al. 2005). Ons onderzoek bevestigt dit. Ook volgens Van Tulder (2005) is het 'vooralsnog een illusie [...] dat [kosten-batenanalyses kunnen] aangeven of een bepaalde maatregel op het terrein van de criminaliteitsbestrijding op zichzelf wel of niet wenselijk is' (Van Tulder 2005: 296). Reëler is het volgens hem om verschillende maatregelen met elkaar te vergelijken, in termen van kosten en effecten. De ene maatregel kan dan worden afgewogen tegen de andere. Dergelijk onderzoek is bijvoorbeeld uitgevoerd door Aos (Aos et al. 2006). We kunnen dan ook concluderen dat het nu nog aan voldoende kennis ontbreekt om een kosten-

batenanalyse uit te voeren van het socialeveiligheidsbeleid in zijn brede omvang. Het ministerie van BZK heeft SEO Economisch Onderzoek, LPBL Economisch Adviesbureau en Atlas voor gemeenten onlangs de opdracht verleend een systematiek voor kosten-batenanalyses te ontwikkelen.

Een aandachtspunt bij het afwegen van maatregelen zijn de al eerder genoemde positieve en negatieve neveneffecten. Dit is het moeilijkste onderdeel van de kosten-batenanalyses. In Nederland heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) aandacht gevraagd voor meer inzicht in de opbrengsten van sociale investeringen (Doorten en Rouw 2006). Met name dit type maatregelen genereert vaak ook effecten op andere beleidsterreinen (en vice versa), die juist om die reden buiten beeld blijven. Waar het gaat om het vergroten van de sociale veiligheid, kan hierbij vooral worden gedacht aan de niet-justitiële interventies gericht op ondersteuning en hulpverlening aan risicojongeren en op gelegenheidsbeperking. Mogelijk worden de opbrengsten (oftewel de positieve baten) door dit onvolledige beeld onderschat. Ook het inschatten en waarderen van de negatieve baten is buitengewoon ingewikkeld. Zo heeft de inzet van nieuwe technologieën (zoals DNA-onderzoek en camera's) en het gebruik dat politie en justitie maken van de voortschrijdende digitalisering van registratiegegevens, grote invloed op de persoonlijke levenssfeer van de gewone burger (verdacht of niet-verdacht van een strafbaar feit). We moeten dan ook stilstaan bij de vraag: hoe wegen we privacy af tegen andere belangen, en hoe verhoudt deze afweging zich tot de effectiviteit van de ingezette maatregelen (vgl. Vedder et al. 2007)?

Social and physical disorder unlocked

Summary

At the start of 2008, the Dutch government presented its 'Social and physical disorder Action Plan' (*Actieplan overlast en verloedering*). This Action Plan is part of the government's 'Safety begins with Prevention' (VbbV) project and is intended to reduce social and physical disorder by a quarter in 2010 compared with 2002. Recent figures show that achieving this government target will require a considerable effort: when the Action Plan was launched, social and physical disorder still needed to reduce by an average of 18% in order to meet the target. In response to this, the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) asked the Netherlands Institute for Social Research/SCP to carry out a critical review of present policy aimed at reducing disorder.

In 2008 SCP published the report 'Social safety unlocked' (*Sociale veiligheid ont-sleuteld*) (Van Noije & Wittebrood 2008), in which we systematically explored the government's policy assumptions in relation to public safety policy, particularly in the period 2002-2006, and compared these assumptions with the findings of national and international empirical research on the effectiveness of measures to reduce crime, disorder and perceived lack of safety. As a follow-up to this large-scale study, we this time performed a comparative analysis of the presumed and actual effects of the Action Plan. As in 'Public safety unlocked', the policy is underpinned by a number of policy theories, and we compared these theories with scientific knowledge on the extent to which specific measures help to reduce social or physical disorder. Using this method provides an insight into the plausibility of the assumptions made in the Action Plan.

Summarising, this report concentrates on three main questions:

- 1 Which assumptions underlie the Social and physical disorder Action Plan?
- 2 To what extent and in what way are the measures taken effective?
- 3 How plausible are the assumptions which underlie the policy?

To answer the first research question, a new analysis was performed. This was necessary because the Action Plan forms part of the VbbV project, whereas 'Social safety unlocked' was focused on the preceding Safety Programme 'Towards a safer society' (*Naar een veiliger samenleving*) (TK 2002/2003). The policy assumptions therefore had to be derived anew. To answer the second and third research questions we draw directly on the scientific knowledge which we described in 'Social safety unlocked' and which is relevant for this Action Plan.

1 Which assumptions underlie the Social and physical disorder Action Plan?

The Social and physical disorder Action Plan (TK 2007/2008) focuses mainly on forms of social and physical disorder which figure high on the local authority agenda and in which local authorities and their ‘safety partners’ – citizens, housing associations, the education sector, the care sector, the police and public prosecution service, etc. – have identified shortcomings in the existing approach. Four focus areas emerge from the analysis of shortcomings, namely the tackling of (1) disorder caused by (at-risk) young people, (2) nightlife disorder, (3) disorder in the residential setting and (4) physical disorder in the residential setting. Another central element in the Action Plan is individualised and cross-domain collaboration between local partners in the chain, including the police, the judicial authorities, housing associations, the education sector, the care sector, industry and citizens. The measures proposed within the four focus areas are strongly targeted at combating disorder-related crime. Crime also figures in the Action Plan, as does the extent to which the public feel safe. The boundary between disorder caused by (non-criminal) antisocial behaviour and disorder caused by criminal conduct is therefore a blurred one, and these forms of behaviour accordingly overlap seamlessly in the Action Plan. In our report, we include the measures taken within the context of a number of strategies aimed at reducing crime and disorder, focusing on four key strategies: (1) developmental prevention, (2) law enforcement, (3) situational prevention and (4) community prevention.

Developmental prevention

The strategy of developmental prevention is intended to prevent individuals from displaying criminal and antisocial behaviour. Young people with stubborn behavioural problems are at increased risk of committing (serious) criminal offences later in life. Young people hanging around on the streets or in shopping centres are pinpointed in the Action Plan as one of the greatest sources of social disorder. The Action Plan focuses on two target groups, namely young people who have committed minor criminal offences and those who have committed serious criminal offences. As a result, the term ‘antisocial behaviour’ as used in the Action Plan generally also refers to delinquent behaviour. An integral approach is envisaged for these two groups, in which punishment is almost always accompanied by some form of care or support. The strategies of law enforcement and of developmental prevention are thus rarely used separately from each other.

According to the Action Plan, one of the main causes of antisocial behaviour by young people is (lack of) integration, a problem that is especially prevalent in urban areas. The argument is that children of non-Western migrants are unable to identify either with the norms and values of the parents or with those of the indigenous population. As a result, they have no sense of connection with society. The Action Plan concludes that the present policy still makes insufficient allowance for the cultural background of at-risk young people as the cause of the problems, and that this undermines the effectiveness of the policy.

Other problems are also associated with the integration difficulties; for example, it is presumed that psychological problems, such as schizophrenia, are often rooted in migration. A second observation in the Action Plan is that present policy often fails to provide an adequate diagnosis of such psychological disorders, with the result that the young people concerned are too often punished when what they really need is care and support. Premature school dropout and the resultant unemployment are also thought to be associated with integration problems; the Action Plan states that failure to obtain a basic qualification increases the risk of criminal behaviour more than fivefold. Although the different risk factors are presented in the Action Plan as generally applicable, the assumption is that they occur relatively frequently among young people with a non-Western cultural or ethnic background. Implicitly, these are also the young people at whom the Action Plan is aimed.

Law enforcement

The most important general assumption underlying law enforcement is that it has a preventive effect (both specific and general) and that this contributes to the restoration of the legal order. Through the use of administrative and criminal sanctions, the Action Plan seeks on the one hand to prevent young people who commit minor offences from developing into serious offenders, and on the other hand combating repeat offending by serious offenders. Two principles are upheld within the context of law enforcement. The first is intervention at the earliest possible stage; in order to be able to take action early, it is important to act as consistently as possible and to settle cases as quickly as possible. The second principle is the need to combine sanctions with care and support in order to be able to combat social disorder and crime effectively. Resocialisation of young people through adequate diagnosis of their individual care needs is the main purpose of criminal law intervention. Depending on the seriousness of the offending behaviour, the emphasis is placed more on care or support measures or on law enforcement measures. For minor offenders, the Action Plan advocates a combination of on-the-spot sanctions, counselling and involvement of the parents. For serious offenders, the assumption is that behavioural change is very difficult to achieve and must be enforced through the use of administrative or criminal law sanctions. Re-education is the term used to describe the envisaged change in behaviour of young serious offenders.

Situational prevention

The strategy of situational prevention is based on the idea that modifying the 'opportunity structure' (for example by making it more difficult or more unattractive for potential perpetrators) can prevent offences being committed. Measures to reduce opportunity are advocated in the Action Plan to combat deterioration of public spaces, promote better supervision and counter social disorder associated with nightlife. It postulates that an environment without physical disorder is a more viable environment. Physical disorder is therefore combated by literally removing it from the streetscape. This cleaned-up streetscape is moreover expected to have a

positive effect on perceived safety. By devoting more or better attention to supervision, the (perceived) risk of being caught will increase, thus deterring offenders. The proposals set out in the Action Plan are focused purely on human forms of supervision, for example by the police or staff in the hospitality industry. Finally, the Action Plan states that the battle against disorder associated with nightlife is indirectly influenced to a great extent by efforts to combat alcohol abuse, especially among minors. There are numerous measures which make it more difficult for those below a certain age to acquire and possess alcohol (and soft drugs).

Community prevention

Community prevention can include all manner of initiatives taken for and by neighbourhood residents. This strategy can incorporate both measures to reduce opportunity and measures to provide developmental prevention in a bid to mobilise citizens and strengthen the social cohesion in the neighbourhood. In the Action Plan, community prevention is divided into two main policy lines. The first is concerned primarily with promoting social cohesion, with a view to engendering decent and acceptable behaviour towards others. Neighbourhood residents need to get to know each other better, so that they are able to develop understanding and tolerance. The Action Plan posits that norms are more likely to be observed in a close-knit community, and that undesirable behaviour will be less readily tolerated, thus reducing the level of social disorder. The second policy line in community prevention incorporates initiatives designed to promote cooperation between the public and the police. The Action Plan advocates a greater role for ‘reassurance policing’, investing in confidence in and satisfaction with the police within the local community. Information received from the community makes it easier for police to detect offences. A bond of trust is also created between citizens and police, aimed at enabling neighbourhood residents to feel safer.

2 *To what extent and in what way are the measures taken effective?*

In order to provide a stronger basis for tackling social and physical disorder, it is important to know whether the measures deployed are actually having the envisaged impact on social and physical disorder. Evaluation research could provide an answer to this. We draw this scientific knowledge chiefly from the study ‘Social safety unlocked’ (Van Noije & Wittebrood 2008). In a systematic literature review, we investigated the empirical findings of Dutch effect evaluations as well as findings from international – predominantly Anglo-Saxon – overview studies. The literature review produced 152 Dutch effect evaluations. We also adopted an evidence-based approach to concentrate on those effect evaluations which are able to demonstrate with a certain degree of probability that safety has changed as a result of a particular measure.

Most of the measures deployed by the government in the last decade were found not to have been evaluated for their potential effects on social safety. A substantial

proportion of the evaluations carried out moreover do not comply with the minimal research design required for an effect evaluation (i.e. a quasi-experimental design). As a result, it remains unclear whether an observed improvement in social safety is due to the measure being studied or to something else. Findings on the effects of measures from the report 'Social safety unlocked' are reproduced in this report if they are relevant for the Action Plan. Chapter 3 of this report answers research questions 2 and 3 simultaneously. Reference is made to the report 'Social safety unlocked' for a more detailed discussion of the underlying effect evaluations.

3 *How plausible are the assumptions which underlie the policy?*

By confronting the policy assumptions made in the Action Plan (answer to the first research question) with the available knowledge on the effectiveness of specific measures in increasing social safety (answer to the second research question), we obtain an insight into the plausibility of those assumptions and are therefore able to answer the third research question. We again do this separately for each strategy, concentrating on the assumptions which we can classify as plausible or implausible and on major omissions in the policy theories. For the other assumptions and more detail, we refer to chapters 3 and 4.

Developmental prevention

The measures taken within this strategy are directed mainly at young people with a non-Western cultural or ethnic background, with a view to engaging them in society and thus preventing them developing problem behaviour. The Action Plan expresses the intention of stepping up efforts to address risk factors such as lack of education, work or negative peer pressure. Since the Action Plan does not mention any specific preventive measures within this strategy whose effectiveness we could investigate, we limit ourselves to the question of whether the assumed risk factors do indeed increase the chance of antisocial and/or criminal behaviour. Broadly, the factors cited in the policy theory as key risk factors for delinquent or aggressive behaviour are plausible. However, the causality that is assumed in the policy theory is not always fully substantiated in practice.

The assumption that a care need resulting from a psychiatric disorder or addiction is best dealt with in the first place by providing care rather than meting out punishment is plausible, as long as it entails an individual, customised approach. The assumption that negative group relationships impede social participation and thus increase the risk of delinquency also appears plausible. There are for example indications that interventions directed towards whole groups of delinquent young people can unintentionally reinforce their undesirable behaviour. However, mixing with the wrong kind of people is not so much the cause of delinquency as a mediating factor: the extent and severity of the delinquent behaviour increases. School dropout, unemployment and poor command of the Dutch language are rightly cited as factors that are associated with delinquency, and the assumption that this

relationship arises partly through boredom and hanging around on the streets and partly through a lack of prospects on the jobs market is also plausible. Lack of work or education/training not only provides the opportunity for delinquency, but may also provide a financial motive. However, the causality and the direction of the correlation is unclear for all these factors. The assertion in the Action Plan that young people hanging around on the streets are increasingly guilty of violent behaviour cannot be substantiated empirically. What can be said is that the removal of these young people from the streets appears to help make people feel safer. Poor parenting skills are also put forward as a risk factor. The assumption that the quality of the home setting and upbringing influences children's present and future behaviour is a plausible one. However, interventions in the family without supplementary measures in other areas of the child's life would appear to be insufficient on their own. Aside from the cultural background of young people, three risk factors are specifically assumed to foster aggressive behaviour. The assumption that the first two, namely possessing a weapon and alcohol use, increase the risk of conflicts escalating and thus the risk of violence, emerges from the literature as plausible. There is also predominant support for the policy assumption that exposure to violent images in the media (the third risk factor) increases the risk of aggressive behaviour (in children), though the empirical findings here are not unequivocal.

Law enforcement

The Action Plan is concerned mainly with disorder that results from criminal activity. The government's main objective through law enforcement is to prevent recidivism among young people through a programme of resocialisation. The need for individual care in addition to punishment is stressed. Other objectives of punishments envisaged in the recent policy on people over the age of majority, namely protecting society through lengthy detention, deterring perpetrators and societal redress (see Van Noije & Wittebrood 2008), receive virtually no importance for these under-age delinquents.

The emphasis in dealing with young minor offenders is on care provision, voluntary or enforced; for serious offenders it is on law enforcement. The punishment proposed for minor offenders is based on on-the-spot penalties. This principle (the idea of which is to make perpetrators experience the consequences of their actions immediately) has not been evaluated. This sanction is combined with (enforced) behavioural intervention intended to seek out the roots of the problem behaviour. The policy theory mentions no specific proposals for measures to be taken; only the risk factors to be countered are mentioned. The assumed effect of these factors in increasing the risk is plausible. In the policy theory the combination of sanctions and behavioural intervention is preferably supplemented with an intervention aimed at parental responsibility. Involving the family in tackling youth at risk has produced promising results as a supplementary instrument as part of a broader approach

Serious offenders are tackled through a community-based or residential approach, with the Action Plan expressing a preference for the former. Empirical

research to substantiate the policy assumption suggests that community-based approaches are generally more effective than residential variants. Attempts are made through the administrative law to prevent social disorder by restricting the freedom of movement of persistent offenders, for example by imposing 'no-go areas' or a duty to report to a specified location. Although measures of this type are suitable for preventing offences and social disorder at a specific place and time, effect evaluations suggest that sanctions that only limit physical freedom of movement do not reduce recidivism if they are not combined with behavioural intervention. The Action Plan appears to meet this condition by advocating an approach via the criminal law which includes the imposition of individual behavioural interventions.

The residential approach by definition entails detention. In line with the intentions of the Action Plan, scientific research has shown that detention is used mainly as a means of ensuring that young people go through sufficiently intensive resocialisation programmes. Detention without treatment or reintegration efforts is found to have no effect, and in fact can sometimes make things worse. Although this pessimistic conclusion applies for both long and short prison sentences, the Action Plan considers the use of detention as a short, sharp shock. The reintegration programmes envisaged in the policy, in which training and work are offered as a fixed element of the detention process whilst the offender is still serving the prison term, are cautiously described as promising in the literature. Aftercare also seems to be essential for successful resocialisation, as long as it consists not just of supervision and control, but also the provision of developmental prevention.

It is not yet possible to draw conclusions about 'campuses', in which young people at risk of unemployment and falling into criminal behaviour are offered training, work and a regular daily routine. The exact programme offered by the campuses to the different target groups has not yet been finalised. At present, the 'campus' approach is aimed at both non-criminal and criminal young people, and incorporates both community-based and residential programmes. Plans for a highly intensive 24-hour provision for the most problematic target group need to be monitored closely. International evaluation research is very clear about the ineffectiveness and even the risks of residential facilities where young people are removed from their natural environment for a certain period and are subjected to an authoritarian and group-based regime focusing on discipline. Similar caution is called for in the use of the term 're-education' in the Action Plan. This concept can refer both to resocialisation by means of reintegration and to resocialisation through the authoritarian imposition of discipline; only the effectiveness of the first form is empirically supported.

Situational prevention

Measures to reduce opportunity, which are stressed in the Action Plan, are intended to make the living environment more viable by eliminating physical disorder; other objectives include increasing the risk of being caught through formal and functional

forms of human supervision, and eradicating the problem of alcohol use, so that alcohol can no longer be used as an excuse for antisocial behaviour.

The assumption that eliminating physical disorder will help counter public nuisance caused by physical disorder is of course plausible: the symptoms of antisocial behaviour are after all tackled directly. In addition, there is a good deal of empirical support for the assumption that physical disorder causes people to feel more unsafe. According to this research, both social and physical disorder in the neighbourhood creates the impression among citizens that there is an 'opportunity structure' for crime. In this report we identify a gap in the policy theory on combating physical disorder: in line with the 'broken windows' theory, it may also be assumed that eliminating physical disorder can also prevent more disorder and even criminality being caused.

Since (potential) perpetrators appear to be concerned mainly about the risk of being caught and are less worried about the potential consequences of this, efforts need to be devoted above all to maximising the perceived chance of being caught. This research finding provides scientific support for the intention to raise the profile of Special Investigation Officers (*bijzondere opsporingsambtenaren* - BOAs). The intention is also to deploy more police in the biggest problem neighbourhoods. Evaluation literature shows that police supervision can be expected to have a general preventive effect if it is concentrated in risk areas. The policy theory can be supplemented with the assumption that people feel safer when there is a visible police presence. Functional supervision is also carried out by staff in the hospitality industry, youth workers and security staff to combat social disorder at nightspots. There is no national or international evaluation research which can provide an unequivocal indication of the effectiveness of functional supervision. However, provisional results suggest that it is a promising approach. Research in any event suggests that it is above all the human component of supervision which achieves the best results, both when combating crime and in increasing perceived safety. By contrast, the confidence placed by public authorities in camera supervision is currently not supported by evaluation research.

Finally, restrictions on the sale, access to and possession of alcohol must be imposed in order to remove the opportunity for young people to become intoxicated, thus removing the possibility of alcohol contributing to antisocial behaviour. Alcohol abuse emerges as a clear risk factor in the scientific literature for problem behaviour and delinquency. The assumption that social disorder at nightspots can be countered by combating alcohol abuse is therefore plausible. At present, however, evaluation research is unable to answer the question of whether the measures selected are effective in combating alcohol abuse.

Community prevention

The government believes that greater social cohesion at neighbourhood level would reduce social and physical disorder and increase perceived safety. Research partly supports this, showing that the more close-knit a community is, the safer local resi-

dents feel. More caution is required as regards the expectation that social safety can genuinely be increased through stronger social cohesion. Individual characteristics of residents are found to be much more important for social safety in the neighbourhood than characteristics of the neighbourhood itself and other social processes which take place between residents.

Neighbourhood mediation and neighbourhood participation are put forward as ways of strengthening social cohesion. Codes of conduct in schools and neighbourhoods are assumed to foster the enforcement of norms and respect for others. The effect of neighbourhood mediation on social cohesion, social and physical disorder is unknown, as is its effect on perceived safety in the neighbourhood. The same applies for mediation at school. Numerous initiatives have been developed aimed at fostering participation in neighbourhood life. The constructive approach of neighbourhood coaching shows promise. International research shows unequivocally that Neighbourhood Watch schemes have no effect in reducing crime and perceived lack of safety; in fact, there are indications from international research that these schemes can actually cause people to feel less safe. It is unknown what influence social events in the neighbourhood have on social and physical disorder or on perceived lack of safety. Despite this, it is plausible to assume that events intended to bring neighbourhood residents into contact with each other will improve social cohesion. The third community prevention measure, namely the introduction of codes of conduct, logically leads to compliance with norms, provided those concerned adhere to the codes.

The assumption is that 'reassurance policing' will increase the flow of information to the police from the community during investigations. No evaluation research is available to test this assumption. The same applies for the assumed positive effect on investigations of the *Burgernet* initiative, involving a partnership between police, local authority and local residents aimed at improving perceived and actual safety. International empirical research does however suggest that neighbours feel more inclined to adhere to the rules themselves when they have good relations with the police. There is also support for the assumption that police who enjoy public confidence have a reassuring effect on neighbourhood residents, causing them to feel safer. Apart from 'reassurance policing', the *Burgernet* initiative is also assumed to have a positive impact on perceived safety. Based on the empirically substantiated social disorder model, however, the assumption that more precise knowledge about offences in the neighbourhood increases feelings of safety appears less plausible than the assumption that this knowledge raises the awareness of problems and risks in the neighbourhood and thus actually causes people to feel less safe.

General conclusion

A first conclusion relates to the substantiation of the measures chosen in the Social and physical disorder Action Plan. As we also observed in 'Social safety unlocked' (*Sociale veiligheid ontsleuteld*) with regard to the 2002 government policy document 'Towards a safer society' (*Naar een veiliger samenleving*), the policy choices in the

Action Plan are likewise substantiated to only a limited extent by assumed mechanisms that explain the effects of measures. Instead, the importance of a given intervention is regularly taken as read.

A second conclusion concerns the effectiveness of the policy. It is not simple to give a general opinion on the effectiveness of such a wide-ranging policy plan as the Social and physical disorder Action Plan. Part of the policy theory cannot be tested, because no evaluation research has yet been carried out on many of the measures. That part of the theory that has been evaluated – much of it in foreign research – is largely supported by the scientific evidence. The policy assumptions in the Action Plan, even though they are made explicit in the Plan to only a limited extent, can in theory be regarded as plausible.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2004). *Convenanten uitgaansgeweld*. Den Haag: Sdu.
- Anderson, C.A., L. Berkowitz, E. Donnerstein, L.R. Huesmann, J.D. Johnson, D. Linz, N.M. Malamuth en E. Wartella (2003). The influence of media violence on youth. In: *Psychological Science in the Public Interest*, jg. 4, nr. 3, p. 81-110.
- Aos, S., M. Miller en E. Drake (2006). *Evidence-based public policy options to reduce future prison construction, criminal justice costs en crime rates*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.
- Asscher, J.J. (2005). *Parenting support in community settings*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Baas, N.J. (1998). *Strafrechtelijke opvang verslaafden (sov)*. Een literatuurverkenning naar voor de sov relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Baas, N.J. (2005). *Wegen naar het rechte pad*. Strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en onderzoek naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Baerveldt, C., M. Derksen en J.W. Bijlsma (1997). De effecten van opleiding en werk op recidive van gedetineerde jongeren. In: C. Baerveldt en H. Bunkers (red.), *Jeugd en cel*. Over justitiële inrichtingen, jongeren en jongvolwassenen (p. 154-164). Utrecht: De Tijdstroom.
- Bartholow, B.D., B.J. Bushman en M.A. Sestir (2006). Chronic violent video game exposure and desensitization to violence. Behavioral and event-related brain potential data. In: *Journal of Experimental Social Psychology*, jg. 42, nr. 4, p. 532-539.
- Beenackers, E.M.Th. (2000). *Effectiviteit van sanctieprogramma's*. Bouwstenen voor een toetsingskader: een literatuuronderzoek. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Bernazzani, O. en R.E. Tremblay (2006). Early parent training. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 21-32). Dordrecht: Springer.
- Bieleman, B. (2002). *Opgevangen onder drang*. Evaluatie sov-drang in Rotterdam. Groningen: IntraVal.
- Bieleman, B. en J. Snippe (1995). *Veilig op weg*. Evaluatie veiligheidsmaatregelen Groninger Vervoerbedrijf. Groningen: IntraVal.
- Bieleman, B., A. Kruijze en J. Snippe (2002). *Evaluatie cameratoezicht Groningen*. Eindrapportage. Groningen: IntraVal.
- Boendermaker, L., M.C. van der Veldt en Y. Booy (2003). *Nederlandse studies naar de effecten van jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Bol, M.W. (1995). *Gedragsbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen*. Een literatuurstudie. Arnhem/Den Haag: Gouda Quint/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Bol, M.W. en J.J. Overwater (1986). *Recidive van dienstverleners in het strafrecht voor volwassenen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Boumeester, H. en F. Wassenberg (1996). *Video voor veiligheid? Effecten van cameratoezicht in de Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

- Braga, A.A. (2006). Policing crime hot spots. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 179-192). Dordrecht: Springer.
- Bruinsma, M., L. Balogh en J. De Muijnck, J. (2008). *Geweld onder invloed. Evaluatie van een nieuwe werkwijze van de politie gericht op versterking van de informatiepositie ten aanzien van alcohol- en drugsgebruik door geweldplegers*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.
- Burik, A.E. van, en I.H.J. Starmans (1990). *Evaluatie beleidsexperimenten veelvoorkomende criminaliteit Hoog-Catharijne*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, vakgroep Stads- en arbeidsstudies.
- Bushman, B.J. en L.R. Huesmann (2006). Short-term and long-term effects of violent media on aggression in children and adults. In: *Archives of Pediatrics en Adolescent Medicine*, jg. 160, nr. 4, p. 348-352.
- Bushway, S.D. en P. Reuter (2002). Labor markets and crime risk factors. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 198-240). Londen/New York: Routledge.
- CBS (2008). *Veiligheidszorgrekeningen 2007. Voorburg/Heerlen*: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CCV (2007). *Overzicht interventies wijkveiligheid. 40 antwoorden op onveiligheid in de wijk*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Clarke, R.V. (1983). Situational crime prevention. Its theoretical basis and practical scope. In: M. Tonry en N. Morris (red.), *Crime and justice. An annual review of research* (p. 225-256). Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, R.V. (1995). Situational crime prevention. In: M. Tonry en D.P. Farrington (red.), *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention* (p. 91-150). Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, R.V. en J. Eck (2003). *Become a problem solving crime analyst (in 55 small steps)*. Londen: Jill Dando Institute of Crime Science.
- Cohen, L.E. en M. Felson (1979). Social change and crime rate trends. A routine activities approach. In: *American Sociological Review*, jg. 44, nr. 4, p. 588-608.
- Cornelissens, A, J. Kuppens en H. Ferwerda (2008). *Van het eerste biertje tot de laatste stap. Een onderzoek naar de revenuen en randvoorwaarden van het Horecapreventieteam in Doetinchem*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Craen, M. van, K. Vancluysen en J. Ackaert (2007). *Voorbij wij en zij. De sociaal-culturele afstand tussen autochtonen en allochtonen tegen de meetlat*. Brugge: Vanden Broele.
- Cuijpers, P., R. Jonkers, I. de Weerd en A. de Jong (2002). The effects of drug abuse prevention at school. The 'Healthy school and drugs' project. In: *Addiction*, jg. 97, nr. 1, p. 67-73.
- Dalgleish, D. en A. Myhill (2004). *Reassuring the Public. A review of international policing intervention*. Londen: Home Office Research.
- Dekker, B. en D. Krooneman (2008). *Leerlingbemiddeling in het basis- en voortgezet onderwijs (eindrapport)*. Amsterdam: Regioplan.
- Dekkers, S. en G. Homburg (2006). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen: nulmeting (eindrapport)*. Amsterdam: Regioplan.
- Doorten, I. en R. Rouw (red.) (2006). *Opbrengsten van sociale investeringen*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Doreleijers, T.A.H., E.M. Scholte en D. Matser (2001). Het samengaan van ernstige en geweldsdelinquentie met andere problemen. In: R. Loeber, N.W. Slot en J.A. Sergeant (red.), *Ernstige en gewelddadige jeugd delinquentie. Omvang, oorzaken en interventies* (p. 129-154). Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

- Eck, J.E. (2002). Places. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 241-294). Londen/New York: Routledge.
- Eggen, A.Th.J. en S.N. Kalidien (2007). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum/ Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Elling, M.W. en T.A. van Yperen (2006). *Databank effectieve jeugdinterventies. Beschrijving 'Zelfcontrole'*. Geraadpleegd januari 2008 via www.nji.nl
- Erpecum, I. van (2005). *Van afzijdigheid naar betrokkenheid. Preventieve strategieën tegen geweld*. Den Haag: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Essers, A.A.M., P.H. van der Laan en P.N. van der Veer (1995). *Cashba. Een intensief dagprogramma voor jeugdige en jongvolwassen delinquenten*. Arnhem: Gouda Quint.
- Farrington, D.P. en B.C. Welsh (2002). Family-based crime prevention. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 22-55). Londen/New York: Routledge.
- Ferraro, K.F. (1994). *Fear of crime. Interpreting victimization risk*. Albany: Suny Press.
- Ferwerda, H.B. en B.M.W.A. Beke (1997). 'Action'. *Meekijken in de bus. Cameraproject ZWN Openbaar Vervoer (eindrapportage)*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Fiers, L. en A. Jansen (2004). *Het succes van buurtbemiddeling*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Flight, S., Y. van Heerwaarden en M. van Aalst (2004). *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-Centrum. Effectmeting Wallen en Nieuwendijkkwartier*. Amsterdam: DSP-groep.
- Forrest, R. en A. Kearns (2001). Social cohesion, social capital and the neighborhood. In: *Urban Studies*, jg. 38, nr. 12, p. 2125-2143.
- Franklin, T.W., C.A. Franklin en N.E. Fearn (2008). A multilevel analysis of the vulnerability, disorder and social integration models of fear of crime. In: *Social Justice Research*, jg. 21, nr. 2, p. 204-227.
- Gijsberts, M. en J. Dagevos (2004). Concentratie en wederzijdse beeldvorming tussen autochtonen en allochtonen. In: *Migrantenstudies*, jg. 20, nr. 3, p. 145-168.
- Gijsberts, M. en J. Dagevos (2005). *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gill, M. en A. Spriggs (2005). *Assessing the impact of cctv*. Londen: Home Office Research.
- Gottfredson, D.C., D.B. Wilson en S. Skroban Najaka (2002). School-based crime prevention. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 56-164). Londen/New York: Routledge.
- Groot, I. de, M. Steketee, H. Boutellier, H. Braam en B. Tierolf (2007). *Greep op jeugdcriminaliteit. 'Evidence based' methodiek voor aanpak en preventie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Gunther Moor, L. en B. van Stokkum (2009). *Herstelrechtelijke politiepraktijken in Nederland en België*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Hesseling, R.B.P. en U.G. Aron (1995). *Autokraak verminderd of verplaatst? Een onderzoek naar de effecten van het Rotterdamse project Diefstal uit auto's in de periode 1992-1993*. Den Haag: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Hesseling, R.B.P., E.H.M. van Wees, B.M. van Dalen en R.A.W.M. Maas (1991). *Huismeesters in problematische woningcomplexen. Het effect van huismeesters op criminaliteit en verhuurbaarheid in de na-oorlogse etagebouw*. Den Haag/Almere/De Bilt: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum/Nationale Woningraad/Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting.
- Hilhorst, E. (2002). *Buurtbemiddeling. Evaluatie van het bemiddelen bij burenruzies*. Amersfoort: Gemeente Amersfoort.

- Hindelang, M.J., M.R. Gottfredson en J. Garofalo (1978). *Victims of personal crime. An empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge: Ballinger.
- Hoeve, M. (2008). *Parenting en juvenile delinquency* (proefschrift). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Hoogerwerf, A. (1998). Beleidstheorie en criminologie. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 40, nr. 2, p. 185-192.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hurk, A.A. van der, G.M. Schippers en M.H.M. Breteler (1994). *Drugvrij door detentie? Een evaluatieonderzoek onder gedetineerde druggebruikers naar effect en waardering van drugvrije afdelingen in twee penitentiaire inrichtingen*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Intomart GfK (2005). *Burgernet na één jaar*. Hilversum: Intomart GfK.
- Junger-Tas, J., M. Steketee en M. Moll (2008). *Achtergronden van jeugd delinquentie en middelengebruik*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Keijser, J. de (2004). Doelen van straf. Morele theorieën als grondslag voor legitieme strafrechtspleging. In: B. van Stokkom (red.), *Straf en herstel. Ethische reflecties over sanctiedoelinden* (p. 43-65). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Keizer, K., S. Lindenberg en L. Steg (2008). The spreading of disorder. In: *Science*, jg. 322, nr. 5908, p. 1681-1685.
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna (2005a). *Recidivemeting onder deelnemers van nieuw Positief initiatief*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna (2005b). *Recidivemeting onder deelnemers van Binnenste buiten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen en S. Bogaerts (2006). *Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*. Den Haag: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Koeter, M.W.J. en M. Bakker (2007). *Effectevaluatie van de Strafrechtelijke opvang verslaafden (sov)*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Kogel, C.H. de, en M.H. Nagtegaal (2008). *Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten. Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Kortrijk, M. (2000). *Ogen in de nacht. Evaluatie cameratoezicht Ede*. Ede: gemeente Ede.
- Laan, P.H. van der, en A.A.M. Essers (1990). *De kwartaalkursus en recidive. Een onderzoek naar de effecten van het experiment kwartaalkursus*. Arnhem: Gouda Quint.
- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap en B.S.J. Wartna (2005). *Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories. Methods available and problems to be solved. In: *American Journal of Evaluation*, jg. 24, nr. 1, p. 5-20.
- Leiden, I. van, en H.B. Ferwerda (2002). *Cameratoezicht. goed bekeken?* Arnhem/Zeist: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Lewis, D.A. en M.G. Maxfield (1980). Fear in the neighbourhoods. An investigation of the impact of crime. In: *Journal of Research and Delinquency*, jg. 17, nr. 2, p. 160-189.
- Lieshout, C.F.M. van, R.H.J. Scholte, G.J.T. Haselager en A.H.N. Cillessen (2001). *Ontwikkeling van relaties met leeftijdgenoten en delinquentie*. In: R. Loeber, N.W. Slot en J.A. Sergeant (red.), *Ernstige en gewelddadige jeugd delinquentie. Omvang, oorzaken en interventies* (p. 185-203). Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

- Lipsey, M.W. (1995). What do we learn from 400 research studies on the effectiveness of treatment with juvenile delinquents? In: J. McGuire (red.), *What works. Reducing reoffending. Guidelines from research and practice* (p. 63-78). Chichester: John Wiley & Sons.
- Loeber, R. en D.P. Farrington (2001). *Child delinquents. Development, intervention and service needs*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Loeber, R., N.W. Slot, P. van der Laan en M. Hoeve (red.) (2008). *Tomorrow's criminals: the development of child delinquency and effective interventions*. Farnham: Ashgate.
- Lösel, F. (1995). The efficacy of correctional treatment. A review and synthesis of meta-evaluation. In: J. McGuire (red.), *What works. Reducing reoffending. Guidelines from research and practice* (p. 79-111). Chichester: John Wiley & Sons.
- MacKenzie, D.L. (2002). Reducing the criminal activities of known offenders and delinquents. Crime prevention in the courts and corrections. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 330-404). Londen/New York: Routledge.
- Manen, T.G. van, P.J.M. Prins en P.M.G. Emmelkamp (2004). Reducing aggressive behavior in boys with a social-cognitive group treatment. Results of a randomized, controlled trial. In: *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, jg. 43, nr. 12, p. 1478-1487.
- Martinez, A. (1992). *Scientific knowledge about television violence*. Ottawa: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.
- McDougall, C., M.A. Cohen, A. Perry en R. Swaray (2006). Costs and benefits of sentencing. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 117-127). Dordrecht: Springer.
- McGuire, J. en P. Priestley (1995). Reviewing 'what works'. Past, present and future. In: J. McGuire (red.), *What works. Reducing reoffending. Guidelines from research and practice* (p. 3-34). Chichester: John Wiley & Sons.
- Mitchell, O., D.L. MacKenzie en D.B. Wilson (2006). Incarceration-based drug treatment. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 103-116). Dordrecht: Springer.
- Moolenaar, D.E.G. (2007). Uitgaven aan criminaliteit. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006. Ontwikkelingen en samenhangen* (p. 251-277). Den Haag/Voorburg: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Nelissen, P.Ph. (2003). *Binnen beginnen en buiten blijven met het schakelproject. Een onderzoek naar de effectiviteit van een resocialisatieprogramma van P.I. Geerhorst in Sittard*. Maastricht: Nelissen Onderzoek en Advies.
- Nieuwbeerta, P., D.S. Nagin en A.A.J. Blokland (2007). Het meten van effecten van gevangenisstraf op crimineel gedrag in een niet-experimentele studie. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 82, nr. 3, p. 272-299.
- Nijboer, J.A. (1971). Opleiding tijdens detentie en recidive. In: *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 13, nr. 4, p. 211-220.
- Noije, L. van, en K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nonnenmacher, A. (2007). Eignen sich Stadtteile für den Nachweis von Kontexteffekten? In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, jg. 59, nr. 3, p. 493-511.
- Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1983). *Criminaliteitsbestrijding op langere termijn. De effecten van projectsurveillance en voorkoming misdrijven*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.

- Oppelaar, J. en K. Wittebrood (2006). *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Otter, P. den (1991). *Eindrapport evaluatie-onderzoek Project preventie alcoholgerelateerde delicten*. Groningen: Onderzoekscentrum voor Criminologie en Jeugdcriminologie.
- Overbeeke, R. van (1996). *Het flatwachtenproject in de Bijlmermeer*. Amsterdam: DSP-groep.
- RMO (2007). *Strafen zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ResCon (1999). *De gezonde school en genotmiddelen 1995-1998. Eindevaluatie*. Haarlem: ResCon research en consultancy.
- Robinson, J.B., B.A. Lawton, R.B. Taylor en D.D. Perkins (2003). Multilevel longitudinal impacts of incivilities. Fear of crime, expected safety, and block satisfaction. In: *Journal of quantitative criminology*, jg. 19, nr. 3, 237-274.
- Rubin, J., L. Rabinovich, M. Hallworth en E. Nason (2006). *Interventions to reduce anti-social and crime. A review of effectiveness and costs (technisch rapport)*. Cambridge: RAND Europe.
- Sampson, R.J. en S.W. Raudenbush (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighbourhoods. In: *American Journal of Sociology*, 105(3), 603-651.
- Scholten, H.N. (1994). *Studiekeuze van meisjes als beleidsprobleem. Een vergelijking van het Nederlandse en het Noorse beleid om meisjes te stimuleren techniek te kiezen (proefschrift)*. Enschede: Universiteit Twente.
- Shaw, C.R. en H.D. McKay (1942). *Juvenile delinquency and urban areas: A study of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sherman, L.W. en J.E. Eck (2002). Policing for crime prevention. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 295-329). Londen/New York: Routledge.
- Skogan, W.G. (1990). *Disorder and decline. Crime and the spiral of decay in American cities*. New York: Free Press.
- Skogan, W.G. en M.G. Maxfield (1981). *Coping with crime: Individual and neighbourhood reactions*. London: Sage Publications.
- Slis, E.J. en C.A.M. Boosten (1995). *Alcohol en geweld project*. Enschede: Informatie en onderzoek.
- Slootman, M. en J. Tillie (2006). *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*. Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies.
- Snippe, J., A. Kruize, B. Merkelijn, H. Naaijer en B. Bieleman. (2003). *Evaluatie cameratoezicht Rotterdam (eindrapport)*. Groningen/Rotterdam: IntraVal.
- Spaans, E.C. (1994). *Appels en peren. Een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften*. Arnhem: Gouda Quint.
- Spaans, E.C. (1997). *De jeugdwerkinrichting binnenstebuiten gekeerd*. Arnhem: Gouda Quint.
- Spaans, E.C. en L. Doornheim (1991). *Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering. De effectmeting*. Arnhem: Gouda Quint.
- Spickenheuer, J.L.P. (1983). *Voetsurveillance en preventievoorzichting in Amsterdam-Osdrp*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Steden, R. van, en T. Jones (2008). Straatcoaches in Slotervaart. Enige kanttekeningen bij het idee van een 'overheid op afstand'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid*, jg. 7, nr. 4, p. 20-29.
- TK (2002/2003). *Naar een veiliger samenleving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003*, 28684, nr. 1.
- TK (2006/2007). *Programma voor Jeugd en Gezin. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007*, 31001, nr. 22.

- TK (2007/2008). Actieplan overlast en verloedering. Maatregelen ter intensivering van de lokale aanpak. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 28684, nr. 130.
- Tulder, F. van (2005). Afweging van kosten en baten in criminaliteit(sbestrijding). In: Tijdschrift voor Criminologie, jg. 47, nr. 3, p. 291-299.
- Valkenburg, P.M. (2001). Beeldschermkinderen. Theorieën over kind en media. Amsterdam: Boom.
- Vedder, A., L. van der Wees, B. Koops en P. de Hert (2007). Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Verdurmen, J., M. van Oort, J. Meeuwissen, T. Ketelaars, I. de Graaf, P. Cuijpers, C. de Ruiter en W. Volleberg (2003). Effectiviteit van preventieve interventies gericht op jeugdigen, de stand van zaken. Een onderzoek naar de effectiviteit van in Nederland uitgevoerde programma's gericht op kinderen en jeugdigen. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Versantvoort, M.C., A.C.M. Verster, J. Jannink, L.G.J.M. van den Broek, F. van Zutphen en P.A. Donker van Heel (2005). Kosten en baten van justitiële interventies. Ontwikkeling van een analyse- en rekenmodel. Rotterdam: Ecorys.
- Vollaard, B. (2005). Policenumbere up, crime rates down. The effect of police on crime in the Netherlands. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vollaard, B. (2006). Evaluating the push for tougher, more targeted policing in the Netherlands. Evidence from a citizen survey. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vollaard, B. en P. Koning (2005). Estimating police effectiveness with individual victimisation data. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wartna, B.S.J. (1999). Recidive-onderzoek in Nederland. Een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Weerman, F.M. en P.H. van der Laan (2006). Het verband tussen spijbelen, voortijdig schoolverlaten en criminaliteit. In: Justitiële Verkenningen, jg. 32, nr. 6, p. 39-53.
- Welsh, B.C. en D.P. Farrington (red.) (2006). Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places. Dordrecht: Springer.
- Welsh, B.C. en A. Hoshi (2002). Communities and crime prevention. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), Evidence-based crime prevention (p. 165-197). Londen/New York: Routledge.
- Werff, C. van der (1979). Speciale preventie. Een penologisch onderzoek. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Wiel, N. van der (2002). The effect of manualized behavior therapy with disruptive behavior disordered children in everyday clinical practice. A randomized clinical trial (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Wilcox Rountree, P. (1998). Reexamination of the crime-fear linkage. In: Journal of Research in Crime and Delinquency, jg. 35, nr. 3, p.341-372.
- Wilcox Rountree, P. en K.C. Land (1996). Perceived risk versus fear of crime: Empirical evidence of conceptually distinct reactions in survey data. In: Social Forces, jg. 74, nr. 4, p. 1353-1376.
- Wilson, J.Q. (1975). Thinking about crime. New York: Basic.
- Wilson, J.Q. en G. Kelling (1982). Broken windows. In: The Atlantic Monthly, jg. 249, nr. 3, p. 29-38.
- Wittebrood, K. (2008). Sociale cohesie als bouwsteen voor veilige buurten. In: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart (red.). Betrekkelijke betrokkenheid (p. 95-109). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wittebrood, K. en M. van Beem (2004). Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking. Wat werkt en wat niet? Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

- Wittebrood, K. en T. van Dijk (2007). *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wittebrood, K. en J. van Wilsem (2008). Jongeren en geweld: de relatie tussen slachtofferschap, ouderschap en leefstijl. In: I. Weijers en C. Eliaerts (red.), *Jeugdcriminologie: achtergronden van jeugdcriminaliteit* (p. 381-391). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Wyant, B.R. (2008). Multilevel impacts of perceived incivilities and perceptions of crime risk on fear of crime. In: *Journal of Research in Crime and Delinquency*, jg. 45, nr. 1, p. 39-64.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op deze website: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6
Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. ISBN 978-90-377-0368-9

SCP-publicaties 2008

- 2008/1 Vrijwillig verzorgd. Over vrijwilligerswerk voor zorgbehoevenden en mantelzorgers buiten de instellingen (2008). Jeroen Devilee. ISBN 978-90-377-0353-5
- 2008/2 Vroeger was het beter. Nieuwjaarsuitgave 2008 (2008). ISBN 978-90-377-0344-3
- 2008/3 Facts and Figures of the Netherlands. Social and Cultural Trends 1995-2006 (2008). Theo Roes (ed.). ISBN 90-377-0211-8
- 2008/4 Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk (2008). Wil Portegijs en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0346-7
- 2008/5 Het dagelijks leven van allochtone stedelingen (2008). Andries van den Broek en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0336-8
- 2008/6 De openbare bibliotheek tien jaar van nu (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0351-1
- 2008/7 De openbare bibliotheek tien jaar van nu. De hoofdlijnen (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0373-3
- 2008/8 The future of the Dutch public library: ten years on (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0380-1
- 2008/9 De virtuele cultuurbezoeker. Publieke belangstelling voor cultuurwebsites (2008). Jos de Haan en Anna Adolfsen. ISBN 978-90-377-0357-3
- 2008/10 Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie (2008). Lex Herweijer. ISBN 978-90-377-0339-9
- 2008/11 Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid (2008). Lonneke van Noije en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0349-8
- 2008/12 Grijswaard. Monitor ouderenbeleid 2008 (2008). Cretien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-0376-4
- 2008/13 Overwegend onderweg. De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders (2008). Lucas Harms. ISBN 978-90-377-0377-1
- 2008/14 De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grotestedenbeleid (2008). Jeroen Hoenderkamp. ISBN 978-90-377-0378-8
- 2008/15 De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school (2008). Monique Turkenburg. ISBN 978-90-377-0338-2

- 2008/16 *Weinig over de schreef. Een onderzoek naar onwenselijk gedrag in de breedtesport* (2008). Annet Tiessen-Raaphorst, Jo Lucassen, Remko van den Dool, Janine van Kalmthout. ISBN 978-90-377-0360-3
- 2008/17 *Meedoen en gelukkig zijn. Een verkennend onderzoek naar de participatie van mensen met een verstandelijke beperking of chronisch psychiatrische problemen* (2008). M.H. Kwekkeboom en C.M.C. van Weert. ISBN 978-90-377-0369-6
- 2008/18 *Values on a grey scale. Elderly Policy Monitor 2008* (2008). Crétien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-392-4
- 2008/19 *Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het hedendaagse platteland* (2008). Lotte Vermeij (SCP) en Gerald Mollenhorst (UU). ISBN 978-90-377-0367-2
- 2008/20 *Het platteland van alle Nederlanders. Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken* (2008). Anja Steenbekkers, Carola Simon, Lotte Vermeij, Willem-Jan Spreeuwens. ISBN 978-90-377-0366-5
- 2008/21 *Portretten van Mantelzorgers* (2008). Sjoerd Kooiker en Alice de Boer. ISBN 978-90-377-0347-4
- 2008/22 *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten* (2008). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Evelien Eggink. ISBN 978-90-377-0370-2
- 2008/23 *Maten voor gemeenten 2008* (2008). Bob Kuhry, Jedid-Jah Jonker, Frans Knol, Ab van der Torre, m.m.v. Bureau Zenc. ISBN 978-90-377-0396-2
- 2008/24 *Verdeelde tijd. Waarom vrouwen in deeltijd werken* (2008). Wil Portegijs, Mariëlle Cloïn, Saskia Keuzenkamp, Ans Merens, Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0397-9
- 2008/25 *Rapportage Sport 2008* (2008). Koen Breedveld, Carlijn Kamphuis, Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978-90-377-0361-0
- 2008/26 *Betrekkelijke betrokkenheid; Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008*. Paul Schnabel, Rob Bijl, Joep de Hart. ISBN 978-90-377-0368-9

SCP-publicaties 2009

- 2009/1 *Nooit meer dezelfde. Gevolgen van misdrijven voor slachtoffers* (2009). Willemijn Lamet en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0402-0
- 2009/2 *Emancipatiemonitor 2008* (2009). Ans Merens en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978-90-377-0406-8
- 2009/3 *Goede burens kun je niet kopen. Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland* (2009). Jeanet Kullberg, Miranda Vervoort en Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0401-3
- 2009/4 *De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2009* (2009). John Stevens, Evert Pommer, Hetty van Kempen, Elke Zeijl, Isolde Woittiez, Klarita Sadiraj, Rob Gilsing, Saskia Keuzenkamp. ISBN 978-90-377-0355-9
- 2009/5 *Mantelzorg. Een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers in 2007* (2009). Alice de Boer, Marjolein Broese van Groenou en Joost Timmermans (red.). ISBN 978-90-377-0408-2
- 2009/6 *At a glance. Summaries of 16 scp research projects in 2008*. ISBN 978-90-377-0413-6
- 2009/7 *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5* (2009). Paul Dekker en Joep de Hart. ISBN 978-90-377-0348-1
- 2009/8 *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars. Trends in cultuurparticipatie en media-gebruik* (2009). Andries van den Broek, Jos de Haan en Frank Huysmans. ISBN 978-90-377-0400-6
- 2009/9 *Migrant Education in the Netherlands* (2009). Lex Herweijer. ISBN 978-90-377-0433-4
- 2009/10 *Gelukkig voor de klas?. Leraren voortgezet onderwijs over hun werk* (2009). Ria Vogels. ISBN 978-90-377-0340-5

- 2009/11 *Rules of Relief. Institutions of social security, and their impact* (2009). J.C. Vrooman. ISBN 978-90-377-0218-7
- 2009/12 *Overlast en verloedering ontleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering* (2009). Lonneke van Noije en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0436-5

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90-377-0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90-377-0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90-377-0261-9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekers en Carola Simon. ISBN 90-377-0262-7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978-90-5260-260-8

Overige publicaties

- Ondersteunende voorzieningen* (2008). Roelof Schellinghouth. ISBN 978-90-3770354-2
- Wel of niet aan het werk* (2008). Patricia van Echtelt en Stella Hoff. ISBN 90-377-0364-1
- Ontwikkeling van AWBZ-uitgaven 1985-2030* (2008). Evelien Eggink, Evert Pommer en Isolde Woittiez. ISBN 90-377-0365-8
- Veranderlijkheid van opvattingen over de EU* (2008). Charlotte Wennekers. ISBN 978-90-377-0382-5
- Advies over het macrobudget huishoudelijke WMO-hulp voor 2009* (2008). Evert Pommer, Ab van der Torre. ISBN 90-377-0383-2
- Informatievoorziening integratie niet-westerse alloctonen. Inventarisatie van de beschikbare bronnen en voorstellen voor verbetering* (2008). Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978-90-377-0388-7
- De ongrijpbare nonrespondent* (2008). Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0359 7.
- Europa's burens. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie* (2008). Paul Dekker, Albert van der Horst, Suzanne Kok, Lonneke van Noije en Charlotte Wennekers. ISBN 978-90-377-0381-8
- Minderheden meer gewicht. Over overgewicht bij Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen en het belang van integratiefactoren* (2008). Jaco Dagevos en Hans Dagevos. ISBN 978-90-377-0394-8
- Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* (2008). Esther van den Berg en Joep de Hart. ISBN 978-90-377-0391-7
- Dubbele nationaliteit en integratie* (2008). Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0398-6
- Werk en tevredenheid onder chronisch zieken met een langdurig lichamelijke beperking* (2008). Mieke Cardol, Mieke Emmen en Mieke Rijken (Nivel), met medewerking van Cretien van Campen (SCP). ISBN 978-90-377-0409-9
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 1* (2008). Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0384-9
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 2* (2008). Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0393-1
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008. Deel 3* (2008). Paul Dekker, Tom van der Meer en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0410-5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 1* (2009). Eefje Steenvoorden, Peggy Schyns en Tom van der Meer. ISBN 978-90-377-0417-4

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 2 (2009). Tom van der Meer, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978-90-377-0418-1

Wmo Evaluatie. Eerste tussenrapportage. De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007 (2008). Gijs van Houten, Mathijs Tuynman en Rob Gilsing. ISBN 978-90-377-0390-0

Wmo Evaluatie. Tweede tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking (2009). Anna Maria Marangos, Mieke Cardol en Mirjam de Klerk. ISBN 978-90-377-0399-3

M/v. SCP-nieuwjaarsuitgave 2009 (2009). ISBN 978-90-377-0411-2

Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009 (2009). Evert Pommer, Ab van der Torre, Evelien Eggink. ISBN 978-90-377-0415-0

TBO/eu en TBO/nl. Een vergelijking van twee methoden van tijdbestedingsonderzoek (2009). Carlijn kamphuis, Remko van den Dool, Andries van den Broek, Ineke Stoop, Patty Adelaar, Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0423-5

Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen (2009). Gerda Jehoel-Gijsbers. ISBN 978-90-377-0416-7

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009. Deel 1 (2009). Eefje Steenvoorden, Peggy Schijns en Tom van der Meer. ISBN 978-90-377-0417-4

Werken en weldoen. Kiezen voor betaalde en onbetaalde arbeid (2009). Ingrid Ooms, Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre. ISBN 978-90-377-0403-7

Genoeg om van te leven. Focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonderhoud (2009). Stella Hoff, Arjan Soede, Cok Vrooman, Corinne van Gaalen, Albert Lutén, Sanne Lamers. ISBN 978-90-377-407-5

Sociale uitsluiting: een meetinstrument (2009). Gerda Jehoel-Gijsbers, Wendy Smits, Jeroen Boelhouwer, Harry Bierings. ISBN 978-90-377-0427-3

Profielen van vragers naar AWBZ-GGZ (2009). Cretien van Campen. ISBN 978-90-377-0444-0

