

Vergaderjaar 2007–2008

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 161

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VAN JUSTITIE, EN DE STAATSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2008

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (verder: SCP) heeft in opdracht van de ministeries van BZK en van Justitie, in afstemming met het ministerie van Financiën, een onderzoek uitgevoerd naar beleidseffecten op het terrein van sociale veiligheid met het accent op het Veiligheidsprogramma 2002–2006. Vandaag is het SCP-rapport «Sociale veiligheid ontsleuteld» verschenen, dat wij hierbij aan uw Kamer aanbieden^{1,2}. In deze brief gaan wij eerst in op de aanleiding en reikwijdte van het onderzoek. Vervolgens komen de bevindingen van het SCP aan de orde, waar wij ook onze reactie op geven. Tot slot geven wij op basis van de aanbevelingen van het SCP aan hoe wij verder gaan met de inzichten van dit onderzoek.

1. Aanleiding en reikwijdte van het onderzoek

Er waren twee redenen om dit onderzoek te laten verrichten. In de eerste plaats zijn wij continu op zoek naar manieren om de effectiviteit van het veiligheidsbeleid verder te verbeteren. In de tweede plaats heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapport «Staat van de beleidsinformatie 2006» aangegeven dat een geëxpliciteerde beleidstheorie voor het Veiligheidsprogramma ontbrak. Het onderzoek is gericht op het sociale veiligheidsbeleid, in het bijzonder het Veiligheidsprogramma van de kabinetten Balkenende I, II en III en de bijbehorende beleidsdocumenten die tot in 2006 zijn verschenen. Pijler V (Veiligheid, Stabiliteit en Respect) van het huidige Beleidsprogramma maakt dus géén onderdeel uit van het onderzoek.

Vier opmerkingen over de wijze en focus van het onderzoek zijn van belang om de resultaten in het juiste perspectief te kunnen plaatsen:

- Het SCP heeft niet zelf de effectiviteit van de maatregelen onderzocht, maar heeft beschikbare Nederlandse effectstudies op het gebied van sociale veiligheid bekeken en vervolgens de bevindingen hieruit aangevuld met inzichten uit internationale effectstudies.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Vanaf 8 juli 2008 is het volledige rapport als PDF-file te downloaden via de internet-site van het SCP: <http://www.scp.nl/boeken/>

- Het SCP gaat in het onderzoek niet in op de *stysteem*maatregelen uit het Veiligheidsprogramma, zoals het doen instellen van het Landelijk Kader Nederlandse Politie en de GSB-convenanten. De reden hiervoor is dat deze maatregelen in eerste instantie gericht zijn op het beter functioneren van de veiligheidsketen en niet in *directe* zin op het reduceren van onveiligheid. Wel worden binnen een aantal van deze maatregelen afspraken gemaakt die zich richten op terugdringen van onveiligheid.
- Het SCP heeft zich bovendien gericht op maatregelen in de *publieke* ruimte, hierdoor zijn bijvoorbeeld de maatregelen uit het Actieplan Huiselijk Geweld niet bekeken.
- Het oordeel van het SCP richt zich op effectiviteit in termen van reductie van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. In het eindoordeel van het SCP over de effectiviteit van maatregelen is niet meegenomen of een maatregel bijvoorbeeld bijdraagt aan de rechtshandhaving, of genoegdoening verschaft aan slachtoffers.

2. De beleidstheorie: veronderstellingen van het sociale veiligheidsbeleid

Het SCP constateert dat het Veiligheidsprogramma niet een geëxpliciteerde beleidstheorie kende, een uitgeschreven redenering waarin staat welke maatregelen om welke reden tot welke resultaten zouden leiden. Het Veiligheidsprogramma bestond uit een stapeling van noties en maatregelen met als algemene doel van een forse reductie van de criminaliteit. Het SCP heeft als het ware achteraf de beleidstheorie gereconstrueerd.

Het SCP onderscheidt, mede op basis van een indeling die in de wetenschap gangbaar is, drie strategieën om de criminaliteit en onveiligheid aan te pakken. Op elk van deze strategieën zijn in het Veiligheidsprogramma maatregelen geformuleerd:

- **Rechtshandhaving:** het verminderen van criminaliteit door het vergroten van de pakkans en het snel en maatgericht straffen. Doelgroep van deze strategie zijn individuele plegers van criminaliteit en overlast. De maatregelen gericht op veelplegers en jongeren vallen bijvoorbeeld binnen deze strategie.
- **Ondersteuning en hulpverlening:** minder criminaliteit door het (vroegtijdig) aanpakken van de criminaliteitsbevorderende factoren, zoals gelegen in de leefsituatie van de (potentiële) delinquent, groepsdruk, de opvoedkundige kwaliteiten van ouders en toekomstperspectief. Doelgroep van deze strategie zijn risicjongeren. Onder andere de maatregelen gericht op risicofactoren van jeugdcriminaliteit horen dan ook bij deze strategie.
- **Gelegenheidsbeperking:** deze strategie richt zich vooral op het zoveel mogelijk beperken van de gelegenheid om criminaliteit te plegen en heeft direct tot doel te voorkómen dat criminaliteit plaatsvindt, bijvoorbeeld door extra toezicht of technische beveiliging. Onder meer maatregelen gericht op toezicht door de politie of met camera's horen bij deze strategie.

Het SCP ziet in het Veiligheidsprogramma veel accent liggen op de *reactieve* benadering binnen justitiële kaders.

Wij onderschrijven de reconstructie van het SCP. Het Veiligheidsprogramma kwam tot stand in een periode waarin een tekort aan celcapaciteit bestond en de politie te vaak niet toekwam aan de opsporing van (ook ernstiger) gevallen van misdaad (de «plankzaken»). De nadruk in het Veiligheidsprogramma kwam daarmee sterk te liggen op het op orde brengen van de strafrechtelijke «huishouding». Verondersteld werd dat deze op orde zou moeten komen, en niet kon worden volstaan met

bijvoorbeeld een oproep aan burgers en bedrijven om meer preventieve maatregelen te nemen. Ook in de samenleving werd op grond van deze diagnose het aanpakken van het handhavingstekort nodig gevonden. Het toenmalige kabinet is met het Veiligheidsprogramma aan deze behoefte tegemoet gekomen.

Hiermee kreeg het Veiligheidsprogramma primair een reparatoir en repressief karakter, met de nadruk op rechtshandhaving en met de (aanpak van) veelplegers als een belangrijk speerpunt. Met de *Midterm Review* van het Veiligheidsprogramma volgden accentverschuivingen, en een verbreding van de aanpak van criminaliteit en overlast, waaronder de nazorg van ex-gedetineerden, de aanpak van geweld en van verloedering en overlast.

De aanpak van het huidige kabinet, geconcretiseerd in Pijler V (Veiligheid, Stabiliteit en Respect) van het Beleidsprogramma en het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* onderscheidt zich van het oude Veiligheidsprogramma door nadrukkelijker te kiezen voor een combinatie van preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg, samenwerking met partners en een persoonsgerichte benadering.

Wij willen in toekomstige beleidsplannen op het gebied van veiligheid de beleidstheorie veel nadrukkelijker expliciteren, waarvoor dit onderzoek van het SCP een belangrijke onderlegger zal zijn, naast andere onderzoeken die wij nu en in de toekomst zullen laten verrichten.

3. Het Veiligheidsprogramma: maatregelen en resultaten

Op de vraag «Is nu bekend of het Veiligheidsprogramma heeft bijgedragen aan de daling van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens?» geeft het SCP als antwoord dat er geen eindoordeel over het programma als geheel kan worden gegeven als gevolg van de heterogeniteit van het programma en omdat van lang niet alle maatregelen effectstudies bestaan. Sommige onderdelen van het Veiligheidsprogramma zijn volgens het SCP veelbelovend, andere niet en van weer andere is de effectiviteit onbekend.

Het Veiligheidsprogramma kende in totaal ruim 150 maatregelen, inclusief vele *systeem*maatregelen en maatregelen in de private ruimte, die het SCP – zoals hiervoor is aangegeven – niet op effectiviteit beoordeeld heeft. Uiteindelijk heeft het SCP ten aanzien van ruim dertig (clusters of onderdelen van) maatregelen een oordeel kunnen uitspreken.¹ Tweederde van deze beoordeelde maatregelen wordt als effectief of veelbelovend beoordeeld, bijna eenderde als niet effectief waarvan een aantal onderomstandigheden zelfs als *de facto* contraproductief. Over een aantal maatregelen kon geen finaal effectiviteitoordeel worden uitgesproken omdat onderzoeksresultaten elkaar tegenspreken. Hierna zullen wij op de meest in het oog springende conclusies onze reactie geven.

Wij hebben alle begrip voor de voorzichtigheid van het SCP op dit punt, hoe graag ook wij de ondubbelzinnige uitspraak hadden gezien dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de ingezette maatregelen (en middelen) en de daling van de criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens tussen 2002 en 2006². De urgentie van de veiligheidsproblematiek betekende echter dat ook het toenmalige kabinet op veel fronten tegelijk en met veel voortvarendheid in actie moest komen. In toekomstige beleidsplannen zal nog veel nadrukkelijker dan nu de beschikbare kennis over de effectiviteit van bepaalde maatregelen een rol kunnen spelen bij de keuze voor bepaalde beleidsmaatregelen.

¹ Het overzicht maatregelen uit het veiligheidsprogramma is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De vermogenscriminaliteit is in deze periode gedaald met 20%, de geweldscriminaliteit met 6%, ernstige overlast met 9%, fysieke verloedering met 8% en onveiligheidsgevoelens met 34%.

Het SCP doet wel uitspraken over de plausibiliteit van veronderstellingen binnen de drie hoofdstrategieën. Hieronder volgt een weergave van de bevindingen van het SCP en onze reactie daarop.

De strategie van rechtshandhaving

Fase van opsporing

Volgens het SCP heeft het verhogen van de pakkans een positieve werking, vooral als de politie-inzet zich concentreert op *hot spots* en *hot times* vanwege de generaal afschrikwekkende werking die van een (gepercipieerde) hoge pakkans uitgaat. Weinig plausibel is, zo wordt gesteld, dat een verhoogde pakkans een afschrikwekkende werking heeft op verdachte zelf. Dit geeft aan dat deze afschrikwekkende werking niet vanzelfsprekend kan worden aangenomen. Desondanks is duidelijk, bijvoorbeeld in de verkeershandhaving, dat de feitelijke en waargenomen kans om betrapt te worden wel degelijk effect hebben op het gedrag van potentiële overtredders.

In een aantal gevallen, stelt het SCP, zou door arrestatie de drempel om nieuwe delicten te plegen zelfs lager kunnen worden, met name bij minderjarigen en mensen die relatief lichte vergrijpen plegen. Inderdaad is het zo dat arrestatie voor lichte vergrijpen waar ook bijvoorbeeld een vermaning mogelijk is contraproductief kan uitwerken, net zoals dat ook geldt voor andere overmatige repressieve reacties op overtredingen. Hiermee moet nadrukkelijk rekening gehouden worden, maar dit is volgens ons geen reden om vervolgens systematisch af te zien van aanhouding bij lichte vergrijpen. Dat blijft namelijk wenselijk vanuit het perspectief van het geschonden rechtsgevoel van zowel het slachtoffer als de samenleving.

Fase van vervolging

Het SCP noemt de veronderstelling dat snellere doorlooptijden de effectiviteit van de sanctie vergroot weinig plausibel. Het SCP vult die constatering aan met de observatie dat juist door snelle afhandeling meer zaken in een korter tijdsbestek kunnen worden afgehandeld, waarmee ook het recht van dader en slachtoffer op tijdige afhandeling van de zaak met snelle berechting gediend zijn. Alleen al om die reden achten wij korte doorlooptijden van blijvend belang. Nóg sneller berechten moet, mede gegeven de bevindingen van het SCP, worden afgewogen tegen het in acht nemen van vereiste zorgvuldigheid, waarbij zowel de belangen van de dader als die van het slachtoffer (denk aan het formuleren van een eis tot schadevergoeding) in het geding zijn.

Fase van sanctionering en nazorg

De centrale veronderstelling in het Veiligheidsprogramma van dit deel van de rechtshandhavingstrategie is volgens het SCP dat door een persoonsgerichte aanpak maatwerk kan worden geleverd en dat daardoor effectiviteit van straffen zal toenemen. Volgens het SCP is opsluiting effectief voor de duur van de detentie, maar is het niet plausibel dat «kale» vrijheidsbeneming (dus zonder nadere invulling met bijvoorbeeld bepaalde programma's) bijdraagt aan het terugdringen van recidive na de vrijlating. Detentie kan volgens het SCP zelfs nadelig uitpakken voor beschermende factoren (verlies van relaties, werk en huisvesting), en dus voor de recidive na detentie. Die nadelen kunnen inderdaad optreden, maar zijn zeker bij kortdurende detentie wel beperkter dan bij langdurige opsluiting zoals die elders gewoonte is. Daarnaast kan tijdens detentie via gerichte interventies worden gewerkt aan het beïnvloeden van criminogene factoren zoals verslaving. Soms kan de detentie een noodzakelijke voorwaarde zijn om betrokkene effectief te bereiken en bijvoorbeeld psychiatrische behandeling te bieden.

Het SCP stelt verder dat vooral detentie in combinatie met behandeling en andersoortige straffen aanbeveling verdienen. Cognitieve gedragstherapeutische behandelingen en sociale vaardigheidstrainingen zijn het meest effectief. Verder draagt ook gefaseerde re-integratie en nazorg door toezicht en begeleiding bij aan het terugdringen van recidive en blijkt het plausibel dat vrijheidsbepalende straffen met resocialisatieprogramma's en begeleiding op korte termijn bijdragen aan de vergroting van de sanctiecapaciteit. Deze constatering onderschrijven wij.

In 2004 is de maatregel plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders ingevoerd, de ISD-maatregel. Die maatregel betekent langere vrijheidsbeneming (in totaal maximaal 2 jaar) voor veelplegers die voorheen korte straffen voor afzonderlijke delicten uitzaten. De langere vrijheidsbeneming is volgens het SCP effectief vanuit de gedachte van maatschappijbeveiliging. Het is plausibel dat het effect op recidive na detentie mede afhangt van het succesvol aanbieden van gedragsinterventies en een goede nazorg. Voor de huidige ISD-populatie kan daar nog de beschikbaarheid van structuur biedende zorgvoorzieningen aan worden toegevoegd. Het is volgens het SCP zeer plausibel dat gedragsinterventies bij verslaafde veelplegers recidive doen verminderen, maar in het geval van verslaafden is volgens het SCP de dwang achter deze maatregel niet nodig.

Wij achten het echter niet waarschijnlijk dat dwang achterwege kan blijven. Binnen de ISD komen veel veelplegers terecht op wie zorginstellingen geen vat konden krijgen. De vrijheidsstraf voor niet-verslaafde veelplegers kan volgens het SCP een negatief effect hebben op de recidive, zeker als gedetineerde veelplegers op de cel moeten blijven. Op zich klopt dat maar een zuiver «kale» detentie doet zich feitelijk maar zelden voor. De praktijk laat zien dat de ISD-populatie vooral uit verslaafde en/of psychisch gestoorde daders bestaat. Binnen de ISD wordt een dader alleen in een sober regime geplaatst wanneer hij niet bereid is te werken aan gedragsverandering. Dat komt echter sporadisch voor.

Het SCP noemt het plausibel dat opvoedingsondersteuning positief uitwerkt op recidivevermindering bij licht criminele jongeren, zeker wanneer dit wordt aangevuld met andere vormen van hulpverlening. Dat onderschrijven wij. Het SCP acht het weinig plausibel dat op discipline gerichte heropvoeding gunstig is voor recidive vermindering. Overlevingstochten komen als expliciet niet-effectieve maatregelen uit de bus. Wij tekenen aan dat de overlevingstocht voor jongeren inconsistente resultaten oplevert. Voor *bootcamps* zijn averechtse effecten gevonden. Volgens het SCP is dit negatieve resultaat wellicht deels te verklaren door de belangrijke rol die eigenwaarde in het programma speelt, omdat uit onderzoek blijkt dat een gevoel van lage eigenwaarde niet is aan te merken als criminogene factor. Overeenkomstig het SCP-rapport blijkt bovendien uit een (niet door het SCP geciteerde) *review* uit 2005, gebaseerd op drie onderzoeken, dat deelnemers aan een *bootcamp* vaker recidiveren dan deelnemers aan probation (het best te vergelijken met verplichte reclasseringsbegeleiding). Het betrof hier *bootcamps* zonder elementen van counseling en/of therapeutische componenten. Het lijkt dus plausibel om aan te nemen dat het expliciet averechtse effect van – sommige – *bootcamps* wordt veroorzaakt door het ontbreken van «affectieve» elementen zoals therapie en (na)zorg.

Wij wijzen er op dat de effectiviteit van gedragsinterventies een belangrijk onderdeel vormde van de programma's Jeugd terecht en Terugdringen Recidive – beide onderdeel van het Veiligheidsprogramma. Bij deze programma's is aansluiting gezocht bij de bevindingen van internationaal onderzoek en in het bijzonder bij de bevindingen van de internationale *What Works*-benadering. Op basis daarvan zijn in 2005 kwaliteitscriteria

opgesteld waaraan gedragsinterventies, die in justitieel kader worden aangeboden aan jongeren, moeten voldoen om effectief te kunnen zijn en recidive te kunnen verminderen. In 2005 is de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld. Alle gedragsinterventies moeten aan deze commissie worden voorgelegd ter beoordeling en erkenning. Daarmee is effectiviteit een belangrijk uitgangspunt van het beleid geworden. Deze beleidslijn is overgenomen in het project Veiligheid begint bij Voorkomen.

De strategie van ondersteuning en hulpverlening

Het SCP constateert dat de beleidstheorie voor jeugdinterventies problemen (delinquentie) aan oorzaken (schooluitval, alcoholgebruik, opvoedkundige kwaliteit ouders) koppelt. Daarom kan het SCP de plausibiliteit van deze aanpak ook niet beoordelen: hiervoor zijn middel-doel-relaties in de beleidstheorie nodig. Het SCP beveelt daarom aan in toekomstig beleid de veronderstelde relatie tussen maatregelen en risicofactoren uiteen te zetten. Het SCP acht de genoemde risicofactoren voor delinquent gedrag overigens plausibel.

De strategie van gelegenheidsbeperking

Formeel toezicht (politie) blijkt een preventieve werking te hebben en te leiden tot het voorkómen van criminaliteit en overlast en het omlaag brengen van onveiligheidsgevoelens, zeker als de politie op *hot spots en hot times* toezicht houdt. Wij onderschrijven dit. Willekeurig ingezette surveillanceteams zijn volgens het SCP niet effectief en dienen dan ook te worden vermeden.

Over het effect van *cameratoezicht* wijzen onderzoeken volgens het SCP niet allemaal in dezelfde richting. Cameratoezicht is volgens het SCP vooral nuttig om snel politie-ingrijpen te bevorderen en opsporing te faciliteren. De veronderstelling dat cameratoezicht criminaliteit en overlast voorkómt, is volgens het SCP echter twijfelachtig. Wij onderschrijven dat camera's weinig invloed hebben op het voorkomen van in het bijzonder geweldsdelicten, zeker niet als de dader onder invloed van drank of drugs is. Desondanks kennen wij veel waarde toe aan het snel kunnen ingrijpen door de politie, zowel om de dader te kunnen oppakken of opsporen als ook om door snel aanwezig te zijn verdere escalatie te voorkomen. Ook komt het SCP tot de conclusie dat cameratoezicht geen effect heeft op onveiligheidsgevoelens. Voor deze laatste conclusie geldt echter dat een recente meta-evaluatie van cameratoezicht op openbare plaatsen die wij hebben laten verrichten een tegengestelde conclusie aangeeft, namelijk dat het veiligheidsgevoel wel positief wordt beïnvloed door het cameratoezicht. Al met al zien wij dan ook geen reden naar aanleiding van deze conclusie de wettelijke kaders voor cameratoezicht aan te scherpen en vinden wij ook niet dat gemeenten en andere instanties die feitelijk camera's inzetten ten behoeve van de sociale veiligheid zich terughoudender zouden moeten opstellen op dit vlak. Wel zullen wij de inzichten van dit onderzoek met gemeenten en andere relevante partijen die cameratoezicht inzetten delen om te bevorderen dat cameratoezicht wordt gebruikt in die situaties en voor die doelen waarvoor het het meest effectief is.

De inzet van *functioneel toezicht* (bijvoorbeeld huismeesters en conducteurs) is volgens het SCP veelbelovend bij het terugdringen van veelvoorkomende criminaliteit en van onveiligheidsgevoelens. Wij onderschrijven deze conclusies en ondersteunen via onder andere de aanpak fietsendiefstal en het Actieplan overlast en verloedering ook dat er meer mogelijkheden voor functioneel toezicht komen. Veelal worden deze

vormen van functioneel toezicht uitgeoefend door partners in het veiligheidsbeleid als gemeenten, vervoersbedrijven en woningcorporaties. In onze contacten met hen zullen we het belang van functioneel toezicht nadrukkelijk onder de aandacht brengen.

Het SCP noemt het verbeteren van de straatverlichting een effectieve maatregel om criminaliteit te voorkomen. Daarnaast blijkt het snel herstellen van vernielingen, schoonmaken van graffiti en het gebruik van betere materialen effectief te zijn om vandalisme te voorkomen. Wij onderschrijven het belang hiervan. Het verbeteren van de straatverlichting en snel herstel van vernielingen is dan ook onderdeel van de wijkaanpak van het kabinet. Het betrekken van partners en burgers bij het veiligheidsbeleid ziet het SCP als erg belangrijk. Het kabinet met zijn motto «Samen werken, samen leven» ondersteunt dit van harte. Veelal wordt deze samenwerking lokaal vormgegeven: door samenwerking van gemeenten, scholen, politie, jeugdzorg en burgers zelf. In het kader van het grostedenbeleid en de wijkaanpak ondersteunt het Rijk gemeenten hierbij.

4. Beleidsaanbevelingen van het SCP in relatie tot Pijler V van het Beleidsprogramma

De aanbevelingen van het SCP ten aanzien van het huidige en het toekomstige veiligheidsbeleid volgen uit de bevindingen die hiervoor zijn beschreven. Zij zijn gericht op het verhogen van de pakkans, verhoogde inzet op straffen mét behandeling, op maatwerk bij sancties en nazorg, afzonderlijke aandacht voor verslaafden, een integrale benadering van risicojongeren, en de inzet op zowel menselijk toezicht als technische beveiliging.

Wij constateren dat met het huidige kabinetsprogramma al een aantal stappen in de door het SCP aanbevolen richting worden gezet. In de fase van sanctionering en nazorg zetten wij stevig in op een persoonsgerichte aanpak, met het terugdringen van recidive als oogmerk. Wij streven ernaar dat al tijdens de detentie onderzocht wordt aan welke zorg een gedetineerde behoefte heeft en deze zorg ook in te kopen. Met ruim 300 gemeenten zijn al afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat ex-gedetineerden over een inkomen, een woning en de benodigde zorg kunnen beschikken.

Formeel en functioneel toezicht worden vergroot. Hiervoor worden, zoals in Pijler V aangegeven, landelijk 500 extra wijkagenten ingezet. De uitbreiding van het aantal wijkagenten zal het eerst plaatsvinden in de wijken met de grootste problemen op het gebied van criminaliteit en overlast. In overleg met de politie wordt bezien hoe informatiegestuurd politieoptreden, dat in toenemende mate toepassing krijgt, een (grotere) rol kan spelen bij het gericht inzetten van surveillance. Zowel de strategie van de rechtshandhaving als die van de gelegenheidsbeperking is hiermee gediend. Met het oog op die laatste strategie zijn ook de bestuurlijke toezichthouders bij controle op gestolen fietsen en de maatregelen gericht op het tegengaan van agressie tegen werknemers met een publieke taak relevant. Betere beveiliging van potentiële doelwitten werkt volgens het SCP goed uit op preventie van delicten. Deze bevinding leidt ertoe dat wij de bijdrage aan de trajecten voor het Keurmerk Veilig Ondernemen de komende jaren voortzetten.

Naast de rol die de partners in de strafrechtketen spelen, heeft het bestuur een steeds belangrijkere rol bij het bestrijden én het voorkomen van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens en dus bij het verbeteren van de veiligheid. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit, de aanpak van de fietsendiefstal, de convenanten met gemeenten over de aanpak van de alcohol-

problematiek onder jongeren, het Actieplan overlast en verloedering, het Wetsvoorstel voetbalvandalisme en ernstige overlast en de charters die tussen het Rijk en de steden gesloten worden in het kader van de wijk-aanpak.

Kenmerkend voor het huidige kabinetsprogramma is de integrale aanpak – een afgewogen mix van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen – en de intensivering van de samenwerking met partners in de veiligheidsketen. Het huidige kabinetsprogramma kent dus een heterogeniteit aan maatregelen, die ook gevolgen heeft voor de onderzoeks-agenda.

5. Aanbevelingen SCP voor toekomstig onderzoek

Het SCP beveelt aan (vervolg-)onderzoek te doen naar de effecten van maatregelen op het gebied van sociale veiligheid. Eisen die het SCP aan dit vervolgonderzoek stelt zijn: het hanteren van wetenschappelijke criteria en het evalueren van méér maatregelen. De rijksoverheid moet volgens het SCP effectevaluatieonderzoek stimuleren. Op termijn moeten vooral maatregelen worden gefinancierd die als effectief of veelbelovend zijn beoordeeld. Ook moet de rijksoverheid meer inzicht verkrijgen in c.q. meer onderzoek (laten) doen naar kosten en baten van maatregelen.

Wij vinden dit nuttige aanbevelingen en bezien op welke wijze we zo goed mogelijk invulling hieraan kunnen geven. Daarbij zullen wij voortbouwen op initiatieven die al in gang zijn gezet. «Evidence-based» beleid wordt ook op het terrein van veiligheid in toenemende mate praktijk.

Het ministerie van Justitie kent al een gevestigde onderzoekstraditie met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), dat in toenemende mate ook als kennisinstelling fungeert. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie is expliciet opgericht om de effectiviteit van maatregelen gericht op het terugdringen van recidive te beoordelen. Wij zullen bezien in hoeverre een Erkenningscommissie of een soortgelijk initiatief zinvol zou kunnen zijn voor andere delen van het sociale veiligheidsbeleid. Een overweging hierbij is dat, zoals ook eerder aangegeven, de effectiviteit van een maatregel niet louter in termen van de te behalen reductie van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens wordt gedefinieerd, maar evenzeer van belang is of een maatregel bijvoorbeeld bijdraagt aan de rechtshandhaving, of genoegdoening verschaft aan slachtoffers

Bij het ministerie van BZK zal op dit terrein een taak zijn weggelegd voor een op korte termijn op te richten centrale kennisfunctie. Deze zal onder meer tot taak krijgen een gestructureerde onderzoeksagenda en een effectevaluatieprogramma op het gebied van sociale veiligheid op te zetten. Deze zal zich primair richten op de strategie van gelegenheidsbeperking en de verdere versterking van de bestuurlijk-preventieve aanpak.

Ook zal met de inzichten van het onderzoeksrapport bezien worden of en hoe vervolgonderzoek op het gebied van kosteneffectiviteit en/of kosten en baten van maatregelen op het gebied van sociale veiligheid vorm kan krijgen. Tot slot zullen we dit onderzoek samen met andere al verrichte en in de nabije toekomst te verrichten onderzoeken gebruiken ter voorbereiding en onderbouwing van het veiligheidsbeleid na afloop van deze kabinetsperiode.

6. Ter afsluiting

De afgelopen jaren is op het terrein van sociale veiligheid vooruitgang geboekt. Zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid zijn toegenomen. Het SCP is tot de conclusie gekomen dat door de heterogeniteit van het Veiligheidsprogramma geen eindoordeel over het programma als geheel kan worden gegeven. Sommige delen zijn veelbelovend om criminaliteit en overlast terug te dringen, andere niet en van weer andere is de effectiviteit onbekend, aldus het SCP. Wel constateren wij dat het merendeel van de inhoudelijke maatregelen uit het Veiligheidsprogramma als veelbelovend of effectief beoordeeld is door het SCP. In Pijler V van het Beleidsprogramma is een aantal aanbevelingen van het SCP al in praktijk gebracht. De te nemen maatregelen op het terrein van onderzoek zullen de inzet van effectieve maatregelen helpen onderbouwen.

Wij zijn van mening dat het SCP met dit rapport een belangrijke bijdrage heeft geleverd en zal leveren aan het robuuster maken van zowel het lopende als het toekomstige veiligheidsbeleid, zowel qua onderbouwing als qua effectiviteit. De bevindingen zijn niet alleen belangrijk voor het kabinet, maar ook voor onze veiligheidspartners als de politie, het Openbaar Ministerie, het lokale bestuur en het bedrijfsleven. Wij zullen de bevindingen in het rapport dan ook met hen bespreken en bezien hoe we samen met hen het sociale veiligheidsbeleid nog effectiever kunnen maken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak