

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 647

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2021

Dat heeft geleid tot het onderzoeksrapport «Effecten van preventie: een compacte literatuursynthese», dat u bijgaand aantreft¹. Het onderzoek werd in opdracht van het WODC de periode december 2020 tot en met maart 2021 uitgevoerd door Breuer & IntraVal.

Hieronder gaan wij nader in op de vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek (par 1) en op de belangrijkste uitkomsten (par 2). Tot slot wordt de verbinding gelegd tussen de uitkomsten van dit rapport en twee andere relevante trajecten, te weten de op 7 april 2021 aan uw Kamer aangeboden Beleidsdoorlichting preventie (Bijlage bij Kamerstuk 33 199, nr. 45)(zie par 3) en het binnenkort aan De Eerste en Tweede Kamer aan te bieden onderzoeksrapport «Continuïteit in de bekostiging van politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak»².

1. Vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek

De onderzoekers hebben de volgende vraagstelling gehanteerd: «Welke conclusies kunnen op basis van bestaande (nationale en internationale overzichtsartikelen of sleutelpublicaties getrokken worden over de effecten van preventie?». Secundair aan deze hoofdvraag is gekeken of inzicht kan worden verkregen in de financiële kosten en baten van preventie.

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd. In de eerste fase is in verschillende databases gezocht naar internationale meta-analyses en «systematic reviews» en zijn gesprekken gevoerd met sleutelinformanten. In de tweede fase is naar Nederlandse literatuur gezocht en in de derde fase is het Nederlandse preventiebeleid bestudeerd, waarbij in de loop van het onderzoek 4 thema's zijn geselecteerd voor verdiepende studie: woningin-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Onderzoek ter uitvoering van de motie van het lid Rosenmöller, Kamerstuk 35 300, C.

braken, betrekken van burgers bij preventie (met hierbinnen: jeugdcriminaliteit), uitgaansgeweld en georganiseerde criminaliteit. Op deze vier thema's hebben de onderzoekers de aangetroffen internationale onderzoeken «vertaald» naar de Nederlandse beleidscontext.

2. Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Het rapport maakt duidelijk hoe enorm breed het thema preventie is, welke vormen er kunnen worden onderscheiden en wat op basis van beschikbare publicaties kan worden gezegd over de meetbaarheid van de resultaten van preventie.

Effectiviteit van situationele preventie

Uit de literatuursynthese komt naar voren dat met name situationele preventiemaatregelen (dat wil zeggen: het beïnvloeden of wegnemen van de gelegenheid voor het plegen van criminaliteit) effectief zijn. Situationele preventie is vaak een toegankelijke, eenvoudige en relatief goedkope manier om criminaliteit te voorkomen. Uitgangspunt is dat de omstandigheden zodanig worden aangepast dat de kans om een misdrijf te plegen aanzienlijk wordt verkleind of zelf geheel wordt weggenomen. Lastiger wordt het wanneer er bij daders gedragsverandering moet worden bereikt om recidive te voorkomen, maar ook daar zien we in de «systematic reviews» positieve ontwikkelingen. Met name preventieve systeemgerichte programma's voor jongeren waarbij naast criminaliteit ook overige problemen van jongeren in de aanpak worden betrokken, leveren bescheiden maar positieve effecten op.

Woninginbraken en veelplegersaanpak

Als goede voorbeelden worden genoemd: het tegengaan van woninginbraken (Politiekeurmerk Veilig Wonen resulteert in een afname van woninginbraken tot wel 78% ten opzichte van woningen zonder dit keurmerk), de veelplegeraanpak zoals de Top600 aanpak in Amsterdam (afname van 7% tot 45% van het aantal woninginbraken door deze groep) en de ISD-maatregel voor zeer actieve veelplegers (klein tot middelgroot effect).

Betrekken van burgers bij preventie; jeugdcriminaliteit

Als het gaat om het betrekken van burgers bij preventie wordt geconstateerd dat buurtparticipatie goed kan werken indien die ertoe leidt dat de politie van bruikbare informatie wordt voorzien. Ook suggereren verschillende onderzoekers dat interventies zouden moeten worden gericht op een bredere gemeenschap, in plaats van alleen op optreden tegen openbare ordeverstoringen of prepressie via het strafrecht. Ten aanzien van jongeren tonen verschillende onderzoeken aan dat integrale en systeemgerichte programma's effectief lijken in het voorkomen van jeugdcriminaliteit.

Uitgaansgeweld

Uit de internationale literatuur blijkt een aantal succesvolle elementen naar voren te komen ter preventie van uitgaansgeweld: het trainen van barpersoneel op het herkennen van risicovolle situaties, de-escalerend optreden bij (dreigend) geweld en het tegengaan van overmatige alcoholconsumptie. Belangrijk voor de effectiviteit is dat de politie-inzet niet ongericht is, maar specifiek op de grootste risico's wordt gericht (hotspot policing, qua plaats, delict en tijd).

Op basis van de beschikbare evaluaties is het niet goed mogelijk om op basis van harde gegevens aan te tonen dat preventieve en repressieve maatregelen daadwerkelijk de illegale activiteiten op dit gebied in omvang en ernst hebben verminderd. Dat komt doordat het bij deze vormen van criminaliteit, die zich grotendeels in het verborgene afspelen, lastig is vast te stellen welke meetbare verschillen er optreden tussen verwachte en waargenomen ontwikkelingen in de criminaliteit. Ondanks deze complicatie zijn er wel degelijk concrete resultaten geboekt, bijvoorbeeld bij het ontnemen van crimineel vermogen, het terugdringen van vormen van drugssmokkel (bolletjesslikkers), het zichtbare deel van de drugsoverlast en drugsgerelateerde criminaliteit in wijken. Ook de Top X-aanpak en verschillende vormen van dadergerichte preventie kunnen bijdragen aan het voorkomen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. In hoeverre de georganiseerde criminaliteit in zijn totaliteit hierdoor daadwerkelijk wordt geraakt, kan op basis van beschikbare onderzoekspublicaties niet worden vastgesteld. Dit is niet alleen in Nederland het geval, het blijkt ook uit een recente internationale «systematic review».

Meetbaarheid en kosten-baten

Het onderzoek laat zien dat er goede voorbeelden zijn als het gaat om de meetbaarheid van de effecten van situationele vormen van preventie (zoals woninginbraak en dadergerichte preventieprogramma's), maar dat in veel «systematic reviews» en meta-evaluaties is vastgesteld dat het meten van effecten van preventie vaak niet goed of soms zelfs helemaal niet mogelijk is.

De belangrijkste reden daarvoor is dat het in zijn algemeenheid lastig is om te «meten» wat zich -als gevolg van preventieve maatregelen- *niet* heeft voorgedaan, zeker als geen goede nulmeting beschikbaar is. In veel van de onderliggende studies spelen methodologische aspecten of tekortkomingen een rol: het ontbreken van een controlegroep, verschillen in definities tussen studies waardoor ze niet goed vergelijkbaar zijn, onvoldoende kwaliteit of ontbreken van betrouwbare cijfers voor het vaststellen van de effecten van preventie. Specifiek bij georganiseerde criminaliteit komt daar nog het verborgen karakter bij, waardoor het zeer complex wordt om de effecten van preventieve maatregelen na te gaan. Ondanks de methodologische tekortkomingen leveren de vele onderzoeken naar de aard en ernst van georganiseerde criminaliteit wel een gesystematiseerd en uitgebreid kwalitatief beeld op. Het Nederlandse onderzoek op dit terrein wordt in internationale studies relatief vaak geciteerd.

Wanneer we kijken naar de overheidsuitgaven aan criminaliteitspreventie, dan wordt met name geïnvesteerd in het voorkomen van diefstallen en inbraken. Van alle gepleegde misdrijven in Nederland bestaat ongeveer 80% uit vermogensmisdrijven. Van het totale bedrag van € 6,8 miljard dat in 2019 aan preventie is besteed³, ging meer dan de helft (56%) naar preventie van vermogensmisdrijven en ruim een vijfde (22%) naar preventie van vernielingen en vandalisme.

De onderzoekers hebben niet of nauwelijks studies aangetroffen naar de kosten en baten van criminaliteitspreventie. Een probleem bij het vaststellen van met name de kosten en baten van preventie is dat er doorgaans veel indirecte kosten en baten zijn. Daarnaast zijn er baten als

³ Dit betreft het totaal aan uitgaven door burgers, particuliere instellingen en overheden tezamen, zie pag. 17 van het onderzoeksrapport.

toename van veiligheidsgevoelens of versterking van sociale cohesie, die lastig in een geldbedrag zijn te kwantificeren.

3. Tot slot: relatie met andere trajecten en vervolg

De vraag naar de meetbaarheid van effecten van preventie komt ook aan de orde in de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen die ik op 7 april jl. aan uw Kamer heb aangeboden. De beleidsdoorlichting komt op dit punt tot vergelijkbare conclusies en bevindingen als de literatuursynthese van Breuer & Intraval: geconstateerd wordt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette preventieve maatregelen niet altijd is vast te stellen. Dit heeft voor een deel te maken met de aard van preventie. Het is achteraf moeilijk te bewijzen dat iets niet is gebeurd als gevolg van gevoerd beleid.

Een en ander betekent overigens niet dat geen sprake is van effectief beleid. In de beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat de doeltreffendheid van het beleid over het algemeen plausibel is. De onderzoekers achten het aannemelijk dat het preventiebeleid heeft bijgedragen aan een daling van de delicten onder meer op het terrein woninginbraken. In de periode 2009–2019 is het aantal woninginbraken met 42% gedaald.

Zoals aangegeven in de reactie op de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen is de inzet om beleidsdoelstellingen zo scherp en meetbaar mogelijk te formuleren zodat aan de hand van duidelijke indicatoren beter kan worden vastgesteld of de geformuleerde doelen zijn bereikt. Ook zal het Ministerie van JenV de komende periode de onderzoeken hoe meer gebruik gemaakt kan worden van het instrument van maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA).

Een ander relevant aspect is de vraag naar de relatie tussen inspanningen op het gebied van preventie en de bekostiging van de organisaties in de strafrechtketen. Dit thema komt ook aan de orde in het in het begin van deze brief genoemde rapport «Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak», dat wij binnenkort aan de Eerste en de Tweede Kamer zullen aanbieden.

Tot slot. Met het opvolgen van de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting preventie die op 7 april aan uw Kamer is aangeboden, de inzet op het breder toepassen van het MKBA-instrument en het WODC-onderzoek naar kosten en baten van preventie verwachten wij uw Kamer beter in staat te stellen om het kabinet te controleren op de gemaakte keuzes. Wij hebben de afgelopen Kabinetsperiode geïnvesteerd in criminaliteitspreventie. Wij zijn van mening dat preventie en repressie elkaar aanvullen en beide nodig zijn om zowel de feitelijke, als de ervaren veiligheid van ons allen te vergroten.

Thans wordt gewerkt aan een strategie die erop is gericht criminaliteitspreventie beter en steviger te verankeren in het beleid en meer in samenhang te brengen met zowel het preventieve beleid van onze partners als de repressieve aanpak van criminaliteit.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus