

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2002

### **Betreft: Criminaliteitspreventie**

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen over de Rijksbegroting 2002 op 20 november 2001 is het onderwerp criminaliteitspreventie ter sprake gebracht. In dat debat heeft de Minister-President een notitie over dit onderwerp toegezegd. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Het beleid ten aanzien van criminaliteitspreventie in de afgelopen jaren is verwoord in beleidsdocumenten die ook aan uw Kamer toegezonden zijn. In het Grotestedenbeleid wordt gezocht naar oplossingen voor sociale, economische en ruimtelijke problemen die criminaliteit veroorzaken of bevorderen. In het Integraal Veiligheidsprogramma worden zowel voor specifieke vormen van criminaliteit als voor een veilige leefomgeving preventieve strategieën benoemd. In de vorig jaar verschenen nota Criminaliteitsbeheersing zijn de bouwstenen voor een verdere versterking van het preventiebeleid beschreven. In die nota wordt ook een uitbreiding van het toezicht in het publieke domein aangekondigd.

Tijdens het debat over de Rijksbegroting 2002 in uw Kamer werden het beleid ten aanzien van criminaliteitspreventie, de oorzaken van criminaliteit en de inspanningen van de verschillende departementen aan de orde gesteld. Deze brief gaat op elk van deze aspecten in, waarbij enige overlap met de inhoud van de genoemde beleidsdocumenten onvermijdelijk is.

### **Criminaliteitspreventie: definitie, vormen, reikwijdte**

Criminaliteitspreventie is gericht op het beperken van omvang en ernst van criminaliteit met andere dan strafrechtelijke middelen.

Traditioneel wordt ook van strafrechtelijke middelen een preventief effect verwacht. Immers, na het plegen van een strafbaar feit kunnen opsporing en vervolging van de dader ertoe leiden dat deze gestraft wordt. Van die straf gaat een speciale preventieve werking uit (de dader kan de conclusie

trekken dat hij een dergelijk feit niet nogmaals moet plegen) en een generale preventieve werking (potentiële andere daders plegen het strafbare feit niet in de wetenschap dat een sanctie zal volgen). De omvang van de criminaliteit, de lage ophelderingspercentages en de belasting van het strafrechtelijke systeem maken criminaliteitspreventie naast opsporing en vervolging tot een noodzakelijke strategie om criminaliteit beheersbaar te maken.

Bij criminaliteitspreventie worden bij uitstek andere dan strafrechtelijke middelen ingezet om criminaliteitsproblemen aan te pakken. In het algemeen wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen maatregelen gericht op situaties, op daders en op slachtoffers. Situationele maatregelen zijn veelal gericht op de preventie van vermogensmisdrijven, maar ook geweldsmisdrijven kunnen worden voorkómen door bijvoorbeeld (camera)toezicht. Detectiepoortjes tegen winkeldiefstal, goed hang- en sluitwerk tegen woninginbraak, tourniquets in het openbaar vervoer tegen zwartrijden zijn daar voorbeelden van. Preventieve maatregelen gericht op potentiële daders zijn bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning en activiteiten tegen spijbelgedrag. Het vergroten van de weerbaarheid van potentiële slachtoffers draagt eveneens bij aan de preventie van criminaliteit. Wie geleerd heeft dat huiselijk geweld niet normaal is en weet hoe hij/zij adequaat kan reageren op dergelijke vormen van geweld, wordt minder snel slachtoffer. Het slachtoffer dat zich realiseert dat enkele maanden na een woninginbraak de kans op herhaling relatief groot is, kan daar in zijn gedrag en beveiligingsmaatregelen rekening mee houden.

Bij preventieve maatregelen kan niet alleen onderscheid worden gemaakt naar het object van de maatregelen, maar ook naar de reikwijdte. Onderscheiden worden primaire, secundaire en tertiaire preventieve maatregelen, respectievelijk gericht op het grote publiek (denk aan de campagne «Weet wat je te doen staat als het om geweld gaat» in 2001), op risicogroepen (bijvoorbeeld bedrijven met een groot overvalrisico) of op individuele personen (bijvoorbeeld intensieve trajectbegeleiding).

In het preventiebeleid gaat de meeste aandacht uit naar risicogroepen. Primaire preventieve maatregelen zijn in het algemeen beperkt effectief; tertiaire preventieve maatregelen hebben per definitie een beperkte reikwijdte. Het zwaartepunt bij vermogenscriminaliteit ligt op situationele preventie, bij geweldscriminaliteit op dadergerichte en slachtoffergerichte preventie.

### **Criminaliteit: factoren die aard en omvang beïnvloeden**

Voor een effectieve inzet van preventieve maatregelen is inzicht in de oorzaken van criminaliteit wenselijk. Het maakt voor de aard van de preventieve maatregelen bijvoorbeeld verschil uit of het verwerven van geld de drijfveer is van de dader, of dat hij gedreven wordt door de «kick» van het delict.

Het aantal theorieën dat criminaliteit probeert te verklaren is groot. Er bestaat niet zoiets als dé oorzaak van criminaliteit. Dat geldt voor criminaliteit in het algemeen, dat geldt ook voor specifieke vormen zoals geweld. Criminologische theorieën noemen onder andere biologische en psychologische oorzaken. Criminaliteit wordt ook wel verklaard als aangeleerd gedrag, een tekort aan zelfcontrole of een rationele keuze. Weer andere theorieën veronderstellen dat criminaliteit het gevolg is van de sociale<sup>1</sup> of sociaal-ecologische<sup>2</sup> context. Een zoektocht naar dé oorzaak van criminaliteit is gedoemd te mislukken. Bij het formuleren van preventieve maatregelen is het echter wel zinvol zich rekenschap te geven van de theorie waarop de maatregel gebaseerd is.

---

<sup>1</sup> Gerelateerd aan subcultuur.

<sup>2</sup> Gerelateerd aan kwaliteit van de omgeving.

In de Nota Criminaliteitsbeheersing (Kamerstuk 2001–2002, 27 834) zijn maatschappelijke verschijnselen genoemd die invloed hebben op aard en omvang van de criminaliteit. Een korte toelichting op deze factoren:

- demografische ontwikkelingen (een relatief jonge bevolking brengt meer criminaliteit met zich mee dan een relatief oude bevolking);
- mate van individualisering (wie in zijn gedrag geen rekening houdt met anderen, wordt vaak geconfronteerd met agressie);
- immigratie (er gaat tijd overheen voordat groepen nieuwkomers zich hebben aangepast aan de samenleving waarin zij terecht zijn gekomen);
- economische omstandigheden (waar niets te halen valt, vindt weinig vermogenscriminaliteit plaats);
- opvoeding (niet alle ouders zijn in staat of bereid hun kinderen af te houden van het criminele pad);
- media-invloed (wie stevig in zijn schoenen staat komt niet snel in de verleiding gewelddadig gedrag in films of televisieprogramma's te kopiëren; wie die stevigheid mist, kan daar gemakkelijker toe overgaan);
- Gelegenheidsstructuur (financieel-economische criminaliteit gedijt bij internationale verschillen in financiële regelgeving).

In het rapport «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief» dat op 2 maart 2000 aan uw Kamer is toegezonden worden de verstedelijking van Nederland en de omvang van de internationale stromen van goederen, diensten en financiële transacties gezien als verklaringen voor het feit dat het criminaliteitspatroon op een aantal punten afwijkt van het patroon in de referentielanden.

Naast de verstedelijking en de open economie zijn voor het preventiebeleid meer oorzaken van belang. Die beide verklaren immers slechts de afwijkingen van het patroon. Het preventiebeleid gaat er in het algemeen vanuit dat aangeleerd gedrag, een tekort aan zelfcontrole of een rationele keuze aan criminaliteit ten grondslag ligt. Gegeven de Nederlandse bevolkingsopbouw richt een belangrijk deel van het preventiebeleid zich op jeugdigen. Daarnaast wordt vaak getracht Gelegenheidsstructuren te beïnvloeden.

De omvang van de criminaliteit wordt ook beïnvloed door de mate waarin «remmen op criminaliteit» functioneren. In de Nota Criminaliteitsbeheersing zijn de belangrijkste «remmen» aangeduid:

- interne controle van mensen, gevormd door normbesef en geweten;
- informele sociale controle, bijvoorbeeld in de vorm van afkeurende reacties van medeburgers;
- (semi-)formele controle, bijvoorbeeld door toezichthouders of politie;
- de Gelegenheidsstructuur, technische belemmeringen, bijvoorbeeld degelijk hang- en sluitwerk in woningen;
- afschrikking door het strafrechtelijke systeem, wie over de schreef gaat, loopt kans op een strafrechtelijke reactie.

Het preventiebeleid concentreert zich uit de aard van het onderwerp op de eerste vier aspecten.

### **Criminaliteitspreventie: samenhang en verantwoordelijkheden versterken**

Voor een effectieve aanpak van criminaliteit is het noodzakelijk dat opsporing en vervolging in combinatie met preventieve maatregelen worden uitgevoerd. Die opvatting is richtinggevend voor het beleid ten aanzien van criminaliteitspreventie. Niet alleen op concrete onderwerpen (bijvoorbeeld huiselijk geweld, seksueel misbruik, georganiseerde criminaliteit) zoeken de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de samenhang tussen preventie, opsporing

en vervolging. Dat geldt ook voor de beleidsplannen die nu ontwikkeld worden op het terrein van het integrale veiligheidsbeleid en voor politie en openbaar ministerie.

Opsporingsdiensten richten zich op de opsporing van daders van strafbare feiten; het openbaar ministerie draagt zorg voor de vervolging van de daders. Voor de uitvoering van preventieve maatregelen bestaat geen eenduidige organisatie. Elke burger, elke ondernemer, maar ook elke organisatie en overheid kan bijdragen aan de preventie van criminaliteit.

Het ministerie van Justitie concentreert zich in zijn beleid op de preventie van geweldscriminaliteit (huiselijk geweld, seksueel misbruik, geweld op straat), op preventie in het bedrijfsleven en op de preventie van jeugdcriminaliteit.

– Over de preventie van geweldscriminaliteit ontvangt u op korte termijn een brief in reactie op motie 28 die bij de behandeling van de begroting 2002 van het ministerie van Justitie is ingediend. De brief bevat een inventarisatie van bestaande en voorgenomen initiatieven tegen publiek geweld.

– In april 2002 ontvangt u de eindrapportage van het project huiselijk geweld waarin een groot aantal maatregelen gericht op preventie, opsporing en vervolging van «privé-geweld» wordt beschreven.

– In juni 2002 ontvangt u een rapportage over het nationaal actieplan «Aanpak seksueel misbruik van kinderen». In dit actieplan worden preventieve maatregelen, zoals het vergroten van de weerbaarheid van kinderen en het vroegtijdig signaleren van kindermisbruik, in samenhang gebracht met activiteiten van politie en Openbaar Ministerie.

– Met het bedrijfsleven werken de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Voor een aantal vormen van vermogens- en geweldscriminaliteit (fraude, autodiefstal, overvallen) zoeken overheid en bedrijfsleven in dit platform naar effectieve combinaties van preventieve maatregelen, opsporing en vervolging.

– Ook het onlangs door uw Kamer aanvaarde wetsontwerp BIBOB is mede een instrument gericht op het voorkomen van criminaliteit. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld dit instrument gebruiken om het verlenen van vergunningen of opdrachten aan bedrijven die banden hebben met criminele organisaties te voorkomen.

– In de nota over jeugdcriminaliteit die binnenkort aan uw Kamer zal worden toegezonden, worden ook maatregelen aangekondigd voor de preventie van criminaliteit gepleegd door jeugdigen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties investeert veel in de rol die gemeenten spelen bij de preventie van criminaliteit. Veel vormen van criminaliteit zijn immers lokaal bepaald. Het Integrale Veiligheidsprogramma geeft daarvoor het kader.

Andere departementen, bijvoorbeeld de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Onderwijs, betrekken preventie maatregelen bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid op hun beleidsterrein. Dat geldt voor de aanpak van agressie en geweld in het verkeer en openbaar vervoer, dat geldt ook voor de aanpak van onveiligheid op scholen.

De conclusie dat de preventie van criminaliteit ieders verantwoordelijkheid is, houdt tevens een groot risico in. Wanneer er geen vorm van sturing plaatsvindt, kan de preventie van criminaliteit in de praktijk niemands verantwoordelijkheid blijken te zijn. Voor een deel moet dit risico ondervangen worden door de samenwerking tussen de verschillende departementen bij het integrale veiligheidsbeleid.

Daarnaast sta ik een versterking van het beleid ten aanzien van criminaliteitspreventie voor. Veel activiteiten gericht op de preventie van criminaliteit verlopen goed, maar er is ook sprake van versnippering en van activiteiten die elkaar overlappen of juist tussen wal en schip vallen. In algemene zin ben ik van mening dat de mogelijkheden die criminaliteitspreventie biedt nog onvoldoende worden benut in de samenleving.

Om die reden is, ter uitvoering van de voornemens in de Nota Criminaliteitsbeheersing, de oprichting van een Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid in voorbereiding. Dit centrum moet de toepassing van preventieve maatregelen beter faciliteren en sterker stimuleren dan op dit moment mogelijk is. Ook op deelterreinen van criminaliteitspreventie en veiligheid, bijvoorbeeld de toepassing van technologie, van keurmerken, van vroegtijdig signaleren van en reageren op crimineel gedrag, georganiseerde criminaliteit worden nieuwe initiatieven genomen.

### **Samenvattend**

In het criminaliteitspreventiebeleid van de Rijksoverheid gaat de meeste aandacht uit naar risicogroepen. Het zwaartepunt bij vermogenscriminaliteit ligt op situationele preventie, bij geweldscriminaliteit op dadergerichte en slachtoffergerichte preventie. Het preventiebeleid gaat in het algemeen uit van de theorie dat criminaliteit veroorzaakt wordt door aangeleerd gedrag of door een tekort aan zelfcontrole, of de theorie dat criminaliteit een rationele keuze van de dader is. Gegeven de Nederlandse bevolkingsopbouw richt een belangrijk deel van het preventiebeleid zich op jeugdigen. Het beleid richt zich op het beïnvloeden van normbesef; het bevorderen van informele sociale controle en (semi-)formele controle en op het beïnvloeden van de gelegenheidsstructuur.

Voor een effectieve aanpak van criminaliteit is het noodzakelijk dat opsporing en vervolging in combinatie met preventieve maatregelen worden uitgevoerd.

De conclusie dat de preventie van criminaliteit ieders verantwoordelijkheid is, houdt het risico in dat de preventie van criminaliteit in de praktijk niemands verantwoordelijkheid blijkt te zijn. Voor een deel wordt dit risico ondervangen door de samenwerking tussen de verschillende departementen bij het integrale veiligheidsbeleid. Daarnaast moet een versterking van het beleid ten aanzien van criminaliteitspreventie die risico's beperken en tevens de bredere toepassing van preventieve maatregelen bevorderen.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals