

Regulering van antisociaal gedrag. Aanpak van persistent overlastgevende jongeren in Engeland en Nederland

Bas van Stokkom

Sinds 1998 worden in Engeland nieuwe strategieën beproefd om antisociaal gedrag aan te pakken. Daartoe behoren de anti-social behaviour orders (asbo's) enerzijds en acceptable behaviour contracts (abc's) anderzijds. Er bestaat in Nederland grote politieke druk om deze strategieën over te nemen. In dit artikel worden enkele trends en bevindingen in zowel Engeland als Nederland onder de aandacht gebracht. Geconcludeerd wordt dat de Engelse asbo's en daarmee verwante interventies zoals gebiedsontzeggingen niet op een positieve manier bijdragen aan gedragsverandering; ze geven geen aandacht aan onderliggende problemen en behoeften. Dranginstrumenten zoals abc's hebben het voordeel dat zij een beroep blijven doen op het zelfoplossend vermogen van de betrokkenen.

Delen van dit artikel zijn gebaseerd op de studie *Symbols van orde en wanorde. 'Disorder policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval* (te verschijnen in 2007).

1 Inleiding

In 2004 ontstond er veel ophef over een groep Marokkaanse jongeren in de Amsterdamse Diamantbuurt die de wijk onveilig maakte. De groep gaf veel overlast, treiterde bewoners, vertoonde weerspanning gedrag terwijl sommige leden zich schuldig maakten aan delicten als winkeldiefstal. Kamerlid Wilders stelde vervolgens vragen aan de minister van Justitie waaronder de noodzaak 'het groeiende probleem van (Marokkaanse) straatterror' eindelijk serieus te nemen en daadkrachtig te bestrijden.

Problemen zoals in de Diamantbuurt komen in veel stedelijke wijken voor. Politie, andere professionals en burgers staan vaak machteloos ten opzichte van aanhoudende intimidatie en overlast. Overlastgevend gedrag wordt als een van de ernstigste vormen van onveiligheid beleefd, met name in probleemwijken.¹ In dit artikel wordt het accent gelegd op jongerengroepen die voor aanhoudende overlast zorgen. Hoe dat antisociale gedrag aan te pakken?

Als het gaat om die vraag wordt speciaal naar Engeland gekeken. Sinds de Crime and Disorder Act van 1998 worden in Engeland nieuwe strategieën beproefd om persistent overlastgevend gedrag van jongeren aan te pakken. Tot de nieuwe strategieën behoren de anti-social behaviour orders (asbo's) enerzijds en acceptable behaviour contracts (abc's) anderzijds. Vooral de repressieve asbo's zijn omstreden en hebben veel polemische discussies losgemaakt. Er bestaat in Nederland grote politieke druk om deze Engelse strategieën en maatregelen te introduceren. Zo is eind 2006 het conceptwetsvoorstel 'Aanwijzingen ernstige overlast' tot stand gekomen. Het wetsvoorstel ziet toe op de ernstige gevallen van stelselmatische overlast in de publieke ruimte. Het bouwt voort op de motie Wee-kers en de motie Van Schijndel om zowel burgemeesters als officieren van justitie gedragsaanwijzingen te verstrekken ten aanzien van notoire overlastgevende jongeren. De burgemeester krijgt de bevoegdheid een gebiedsontzegging, eventueel gecombineerd met een meldingsplicht, op te leggen aan personen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren. De officier van justitie kan een verdachte vier soorten gedragsaanwijzingen opleggen, te weten een gebiedsontzegging, een contactverbod, een meldingsplicht en een begeleidingsverplichting.²

Vaak wordt aangenomen dat de Engelse Asbo's louter vruchten afwerpen. Zo wordt in de tekst Stadsconferentie Jongenoverlast³ het volgende gezegd: 'In Engeland werkt de Asbo. Daders weten: als ik mij niet aan de afspraken houdt, komt het strafrecht in beeld en hangt er een gevangenisstraf boven mijn hoofd.' Ook politici verwijzen met regelmaat naar de veronderstelde successen van de Britse aanpak. De vraag is of deze geluiden gebaseerd zijn op wishful thinking.

Daarnaast wordt in Nederland gestalte gegeven aan overeenkomsten om acceptabel gedrag te stimuleren. Het idee van een 'Doe normaal contract' is in 2003 geïntroduceerd door de ChristenUnie. Het contract wordt aan overlastplegers voorgelegd die beloven dat zij zich over een bepaalde periode 'goed' zullen gedragen. Als jongeren na het tekenen van het contract de fout ingaan, zou het Openbaar Ministerie een 'Doe normaal-bevel' moeten afgeven en als dat te weinig resultaat oplevert, kan hechtenis volgen.⁴ Oud-minister Donner was voornemens deze aanpak landelijk in te voeren (brief 3-3-2006 aan Tweede Kamer). Ook in het nieuwe coalitieakkoord keren deze plannen terug. In Rotterdam is in 2006 – onder de naam 'FF Kappe' – een pilot van start gegaan die is afgestemd op het genoemde contract. In het contract wordt precies aangegeven welk gedrag ontoelaatbaar is en over welk hulptraject de jongere kan beschikken.⁵

Dergelijke contracten doen een beroep op het engagement van de betrokken jeugdigen en staan in het teken van 'sociaal investeren'. De vraag is of niet sterker gemikt zou kunnen worden op strategieën die deze responsieve kwaliteiten benutten (empowerment en samenwerking). Naast contracten met jongeren en

2 Zie de Memorie van Toelichting, paragraaf 3.1. en 3.2.

3 Uitgegeven door het Nicis Institute (www.nicis.nl)

4 Zie de notitie Het 'Doe normaal-Bevel' en het 'Ik-doe-normaal-contract' op de site van de ChristenUnie.

5 Zie de CCV-site (Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid)

1 Wat onveiligheidsgevoelens betreft, scoort het item 'plekken waar jongeren rondhangen' in de politiemonitor 2005 (p. 26) het hoogst. 'Overlast door jongeren' wordt in een jaarlijks bewonersonderzoek door de Amsterdamse politie in grote meerderheid genoemd als probleem dat de politie als eerste dient aan te pakken (Bervoets & Stol 2002).

hun ouders behoren daartoe ook buurtbemiddeling en gele-kaart-gesprekken (collectieve waarschuwingsgesprekken). Deze strategieën leggen meer nadruk op drang (aanmoediging met stok achter de deur) dan dwang. In welke opzichten zouden dranginstrumenten te kiezen zijn boven dwanginstrumenten?

In dit artikel wordt op bovenstaande ontwikkelingen ingegaan. In paragraaf 2 komen enkele nieuwe instrumenten van gedragsregulering aan bod die in Engeland worden beproefd om persistent overlastgevend gedrag van jongeren aan te pakken. Hoe worden die middelen in de lokale praktijk toegepast en wat zijn de eerste bevindingen daarover? Vervolgens wordt in paragraaf 3 overgestapt naar Nederland. Ook nu worden een aantal trends geschetst, waarbij wordt ingegaan op zowel meer repressieve als meer responsieve aanpakken. Ten slotte wordt in paragraaf 4 de balans opgemaakt: hoe verhouden dwang- en drangmaatregelen zich tot elkaar, en in welke opzichten zouden dranginterventies te prefereren zijn?

2 Bestrijding van antisociaal gedrag in Engeland

Sinds de Crime and Disorder Act van 1998 wordt in Engeland en Wales antisociaal gedrag bestreden.⁶ De Labour-regering constateerde dat het strafrechtelijke systeem niet in staat was om ouders die herhaaldelijk kleine overtreedingen begaan, aan te pakken. De nieuwe wet zou niet van toepassing zijn op uit de hand gelopen burenruzies of alledaagse intolerante gedragingen. Voorbeelden van geëigende casussen zijn:

- aanhoudende intimidatie van burens en aanhoudend racistisch/seksistisch gedrag;
- aanhoudend storend of luidruchtig gedrag door groepen;
- aanhoudende bedreiging van personen die overlastgevend personen aanspreken (zie Burney 2005, 88).

In de Anti-Social Behaviour Act (2003) zijn de bepalingen aangescherpt. Antisociaal gedrag wordt gedefinieerd als gedrag dat in het publieke domein gevoelens van 'harassment, alarm and distress' teweeg brengt. In feite bestaan er nauwelijks restricties omtrent de gedragingen die kunnen worden verboden. De wet biedt voorzieningen voor uithuisplaatsingen (huurders die zich misdragen) en het sluiten van panden waarin drugs worden gebruikt of verhandeld. Voorts zijn maatregelen tegen ouders voorzien: *parenting contracts* waarin ouders cursussen krijgen aangeboden die zij met (enige) drang moeten volgen (hoewel formeel vrijwillige deelname geldt) en *parenting orders* waarbij sprake is van dwang (bijvoorbeeld in geval van langdurig spijbelen of verwijdering van school). Ouders die er niet in

slagen zich te houden aan de bepalingen, kunnen een boete krijgen die oploopt tot boven duizend pond (Burney 2005).

In de wet van 1998 werd reeds het civiele recht gemobiliseerd als instrument om antisociaal gedrag te reguleren, of het nu overlastgevend jongeren zijn of dronken mensen. Derde partijen (ouders, woningbouwverenigingen, drankhandelaren, enzovoort) kunnen voortaan de lasten van preventie dragen en kunnen worden beboet indien zij falen. *Civil remedies* hebben aldus de status van quasi-strafrechtelijke middelen gekregen: potentieel problematisch gedrag controleren en sanctioneren.

Ook de Anti-Social Behaviour Order (asbo) is een civielrechtelijke procedure. Een asbo kan worden aangevraagd door de politie, lokale overheden en door woningcorporaties. De burgerrechter kan vervolgens beperkingen aan het gedrag opleggen zoals wegblijven uit bepaalde gebieden of het verbieden van bepaalde vormen van (wan)gedrag. De bewijslast ligt niet zo hoog als in het strafrecht. Zo is 'hearsay' (bewijs van horen zeggen) toegestaan. Van belang is verder dat het antisociale gehalte van gedragingen wordt afgeleid van het effect van dat gedrag op anderen. De intentie van de overlastgever is dus niet van materieel belang (Pakes 2005).

Voordat een asbo opgelegd wordt, worden vaak eerst Acceptable Behaviour Contracts (Abc's) beproefd waarbij (vooral) jongeren een verbintenis aangaan om zich fatsoenlijk te gedragen. Woningcorporaties hebben veel meer gedragsvoorschriften in huurovereenkomsten opgenomen en hanteren vaak *introductory tenancies*, proefperiodes voor nieuwe huurders, waarbij antisociaal gedrag veelal een van de redenen is voor snelle uitzetting.

Asbo's

Asbo's hebben in overgrote meerderheid betrekking op personen in huurwoningen. Ze worden vooral ingezet tegen overlastgevend jongeren en jongvolwassenen (zie Flint & Nixon 2006). De politie, lokale overheden en de rechter beschikken daarmee over een middel dat verregaand punitief kan zijn. Het schenden van Asbo-bepalingen geldt namelijk als een strafbaar feit. Er kunnen stevige straffen worden opgelegd tot maximaal vijf jaar gevangenisstraf voor een volwassene en twee jaar voor een minderjarige. Door velen wordt deze civiele procedure opgevat als een oneigenlijke manier om gedrag te criminaliseren.

In veel gemeenten zijn 'asbo-experts' aan het werk: zij onderzoeken klachten, bundelen informatie en bewijzen, en stellen asbo-aanvragen op. Door de introductie van de Police Reform Act van 2002 werd ook de politie (en de verkeerspolitie) gemachtigd om asbo's aan te vragen.⁷ Het werd ook mogelijk een asbo toe te voegen aan een strafrechtelijke sanctie indien er sprake was van antisociaal gedrag in het verleden. Cijfers in Manchester en Nottingham tonen aan dat de *post-conviction asbo's* grotendeels verantwoordelijk zijn voor de groei van deze

6 Deze paragraaf – die uiteraard geen volledig beeld kan geven – leunt vooral op de inventariserende en kritische studie van Elizabeth Burney (2005) waarin ook de relevante empirische evaluaties onder de aandacht worden gebracht. Voor beknopte overzichten zie Flint & Nixon (2006) en Koffman (2006).

7 Naast de asbo-regeling heeft de politie onder andere ook de beschikking gekregen over een *dispersal order* (personen van straat verwijderen), terwijl de *curfew orders* zijn verruimd (avondklok). Beide regelingen worden zwaar aangevochten (Burney 2005, 104-105).

orders. De asbo wordt vooral benut om persistente daders te controleren en sanctioneren (Burney 2005, 94; ook Koffman 2006).

Een relatief klein onderzoek van Koffman in Brighton leert dat in ongeveer de helft van de gevallen de asbo 'terecht' werd opgelegd. Terecht in de betekenis van een 'passend antwoord' op persistent en ernstig overlastgevend gedrag en bescherming van bewoners. De bewuste overlastgevers hebben het leven van hun buuren of van andere benadeelden inderdaad 'tot een hel' gemaakt. Er zijn weinig aanwijzingen dat de asbo's worden opgelegd naar aanleiding van 'triviaal' onbetamelijk gedrag zoals door de media regelmatig wordt gesuggereerd (vloeken in het openbaar; onbetamelijk gekleed). Antisociaal gedrag lijkt in veel opzichten crimineel gedrag te vergezellen (Koffman 2006).

Onder meer omdat er weinig toezicht is op gebiedsontzeggingen is het niet verwonderlijk dat veel asbo-bepalingen worden overtreden. Hoewel een breed evaluatieonderzoek nog ontbreekt, laat een voorlopige evaluatie van het Home Office verontrustende cijfers zien: 42 procent van die bepalingen wordt overtreden (Campbell 2002). In de studie van Koffman was in 18 van de 25 zaken sprake van een asbo-overtreding.⁸ Volgens Burney bestaat er een zekere tendens dat de politie liever asbo's oplegt dan gewone sancties omdat de hoge kans op niet-nakomen haar verzekert van strafrechtelijke vervolging. Verder blijkt dat bijna een kwart van de personen die een asbo kregen opgelegd, in de gevangenis belandt (gewoonlijk voor korte tijd; relatief veel jongvolwassenen). Daarbij moet worden aangetekend dat het in veel gevallen om recidivisten gaat die zonder een asbo sowieso voor delicten vervolgd zouden worden benut, bijvoorbeeld wanneer politieagenten asbo's kunnen op slinkse wijze worden benut, bijvoorbeeld wanneer politieagenten bij voorbaat weten dat de overlastgevers in kwestie de bepalingen niet zullen of kunnen nakomen (Pakes 2005). Volgens Koffman (2006) echter zijn rechters terughoudend om zware straffen op te leggen.

In 2005 vaardigde het Home Office een richtlijn uit waarin publicatie van naam en foto's van personen die een asbo is opgelegd, verplicht wordt gesteld. De buurt zou geïnformeerd moeten worden om handhaving te ondersteunen en anderen af te schrikken. Sindsdien staan namen en foto's in plaatselijke kranten, en in een aantal Londense wijken werden pamfletten met de identiteit van daders huis-aan-huis verspreid (Pakes 2005). Volgens Burney is deze praktijk in het bijzonder schadelijk voor asbo-kinderen. *Naming and shaming* is immers contraproductief indien geen herintegratieproces plaatsvindt. Kinderen krijgen aldus een 'outcast aura' die weerspannigheid en stoer gedrag kunnen aanmoedigen. Wanneer persoonlijke verhalen worden gepubliceerd kan dat ook vijandigheid tegen de betreffende gezinnen aanwakken (*hate mails*, et cetera). Een ander probleem is dat de (landelijke) media deze asbo-verhalen oppikken en weinig moeite doen

8 Deze cijfers staan in schril contrast met de gegevens die in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel 'Aanwijzingen ernstige overlast' over Rotterdamse gebiedsontzeggingen naar voren worden gebracht (p. 27). Van de ruim 3000 gebiedsverboden die in 2002-2003 zijn opgelegd, zou er slechts in 125 gevallen sprake zijn geweest van een 'negeren'.

wangedrag in een context van achterstand en behoeften te plaatsen (Burney 2005, 99).

Het grootste probleem is dat jongeren die met leerachterstanden, verslaving, huiselijk geweld, adhd of andere psychische problemen te maken hebben en hulp nodig hebben, asbo's krijgen opgelegd. In veel gevallen hebben deze problemen betrekking op het hele gezin en laten hulpinstanties het afweten (Koffman 2006).

De ABC's

Terwijl de asbo een civiele verordening is die kracht van wet heeft, is het Acceptable Behaviour Contract een informele procedure. Het is een schriftelijke overeenkomst tussen een persoon die antisociaal gedrag heeft vertoond, en een *partner agency* (gewoonlijk een woningcorporatie) (Burney 2005, 128). De afspraken zijn gericht op gedragsverbetering (tegengaan vernielingen, geluidsoverlast, enzovoort). Driekwart van alle corporaties maken er intussen gebruik van (Flint & Nixon 2006). De benaming 'contract' is wat misleidend omdat er geen verplichting is voor de betreffende organisaties om steun te verlenen (zoals het bieden van faciliteiten). Niettemin is in de overeenkomst opgenomen dat bij niet-nakomen van de afspraken – of een weigering – een asbo of een *parenting order* kan worden opgelegd (Burney 2005; Bullock & Jones 2004).

Abc's zijn vooral van toepassing voor 10-18 jarigen, maar ook voor jongvolwassenen wanneer zij nog thuis wonen. Voor kinderen onder de tien kan een *parenting contract* worden benut, waarin ouders de volledige verantwoordelijkheid over het gedrag van hun kind op zich nemen.

Burney wijst erop dat abc's grote spanningen binnen het gezin teweeg kunnen brengen (Burney 2005, 100). Ten onrechte wordt verondersteld dat thuis een veilige plek is voor jongeren, waar zij aandacht en ondersteuning krijgen. Abc's moffelen ook de sancties weg waar de interventie uiteindelijk toe kan leiden. Volgens Burney hebben de politie en woningcorporaties geen oog voor de manier waarop sommige gezinnen 'vorm' geven aan het contract (huisarrest; straf en intimidatie). Bovendien zou het onredelijk zijn een kind van tien of elf jaar een contract te laten tekenen en zich aan een contract te laten houden (Burney 2005, 101).

Squires en Stephen (2005) hebben in een relatief klein onderzoek vastgesteld dat abc's snel tot stigmatisering leiden wanneer ze worden toegepast bij gezinnen die een veelvoud van problemen hebben. De gezinnen worden onder druk gezet de contracten te accepteren, ook al vinden zij dat de verwijten tegen hun kinderen niet (geheel) juist waren. Velen tekenden in feite met het mes op de keel omdat uitzetting uit de huurwoning op de achtergrond dreigde. Veel ouders lieten hun kinderen niet meer buiten uit angst voor nieuwe problemen. De betrokken kinderen hadden doorgaans te maken met psychische problemen en forse leerproblemen.

Volgens Squires en Stephen ondermijnen de abc's de integriteit van de gezinnen (spanningen tussen ouders en kinderen; tussen ouders onderling; isolement van de betreffende jongere), in plaats van de gezinsbanden te versterken (de retoriek van het regeringsbeleid). De situatie binnen eenoudergezinnen was extra slecht. De onderzoekers vragen zich af waarom de gezinnen niet in contact wer-

den gebracht met ondersteunende netwerken, en waarom niet eerst *restorative justice* interventies (bemiddeling; eigen kracht netwerken) werden toegepast.

De Abc's hebben soms ook positieve gevolgen. In sommige wijken krijgen ouders die een abc zijn aangegaan, meer sociale ondersteuning. De geïnterviewde moeders hebben dit contract niet als een straf ervaren, stellen hulpverlening op prijs, en betreuren het dat na zes maanden die hulp wegviel. Zij wijzen op het belang van speciale scholen voor hun kinderen en het aanleren van vaardigheden (Squires & Stephen 2005, 141 en 145).

Lokale variatie

Er bestaat grote lokale variatie in het opleggen asbo's en verwante maatregelen: de stad Manchester had tot eind 2004 ruim 600 asbo's opgelegd. Het hele district Thames Valley, waar het politiewerk in het teken staat van *restorative justice* (herstelrecht), had tot die tijd slechts 69 asbo's opgelegd.⁹ Vooral de politieke cultuur en het politiebeleid bepalen hoe antisociaal gedrag wordt aangepakt (Burney 2005, 167). Volgens Edwards (2002) bestaat er in de lokale partnerships niet veel enthousiasme om asbo's op te leggen; het contact met de bevolking kan er niet door worden verbeterd. De illusie wordt gevestigd dat complexe en veelgelaagde problemen zoals druggebruik en straatprostitutie, en gebruik van publieke ruimte door jeugd, door punitieve interventies kunnen worden aangepakt. De abc's worden in die partnerships dan ook met meer enthousiasme aanvaard dan de asbo's.¹⁰ Struikelblok is dat klachten van bewoners over antisociaal gedrag vaak meteen naar de politie gaan. Ook tijdens het bewonersoverleg gaat menigmaal direct een voorkeur naar asbo's uit, geen abc's of mediation.

Enkele kritiekpunten

De asbo-regeling heeft momenteel zware kritiek te verduren. Zoals gezegd, asbo's fungeren via een omweg als strafrechtelijke sanctie. De asbo heeft een in principe onbeperkt werkingsgebied, terwijl de maatregel beperkingen oplegt die dikwijls slechts vaag zijn gerelateerd aan het originele wangedrag. Er is een spanning tussen de preventieve inperking van bewegingsruimte (in geval van een straatverbod bijvoorbeeld) enerzijds en straf anderzijds. Volgens critici wordt in geval van overtreding van de bepalingen het gehele gedrag van de persoon in kwestie retrospectief gecriminaliseerd. Dat is strijdig met het proportionaliteitsprincipe en met het vereiste dat alleen een daad bestraft mag worden (Burney 2005, 102). Volgens Duff en Marshall (2006) zijn de huidige asbo's daarom illegitiem: er vindt geen strafrechtelijke sanctiëring plaats van concreet gedrag, maar van tractbreuk. Zij wijzen er voorts op dat er geen sprake is van berechting. De in-

tenties van de 'dader' doen er niet toe. Hij heeft geen bescherming tegen haastige en onjuiste veroordelingen. Ook strafrechtseleerden als Von Hirsch en Simester (2006) attenderen op het ontbreken van rechtswaarborgen en de excessieve discretie om onwenselijk gedrag te verbieden; ze hebben de regeling 'onrechtmatig' en een 'bedreiging voor burgerrechten' genoemd.

Burney wijst erop dat asbo's disproportionele beperkingen opleggen aan sommige jongeren (en hun ouders) en niets doen aan de oorzaken van wangedrag. Ouders die met een asbo te maken krijgen, voelen zich gestigmatiseerd en ontwikkelen weerstand. Ouders die al kwetsbaar zijn, worden dieper weggedrukt. Volgens Burney stelt de asbo-regeling overheden in staat om de vraag naar onderliggende problemen en behoeften te ontlopen.

Om soortgelijke redenen acht Pakes (2005) het opleggen van asbo's tamelijk zinloos; er gaat geen prikkel tot gedragsverandering van uit. Het asbo-beleid dient als excuus om niet meer in te zetten op hulpverlening en begeleiding, en kan leiden tot een verdere maatschappelijke tweedeling, mede omdat de retoriek van hard aanpakken vatbaar is voor populisme. Ook nu worden collectieve problemen individueel afgewikkeld. Het ligt meer voor de hand om samen te werken en vrouwen op te bouwen met bewoners die met wangedrag te maken hebben.

Volgens Squires en Stephen (2005) worden sociale problemen tot vragen van kansen en keuzes gereduceerd: ouders worden volledig verantwoordelijk gehouden voor hun vaak nooddriftige situatie. Criminogene factoren worden zorgvuldig weggedacht. Vooral jongeren worden aangemoedigd om individuele oplossingen voor problemen te zoeken die in werkelijkheid van maatschappelijke aard zijn, en gebrekkelijk opvoeden wordt gezien als een keuze, een kwestie van zelf willen, niet als een product en stapeling van allerlei problemen.

3 Gedragsregulering jeugd in Nederland

Repressieve aanpakken

In veel Nederlandse steden is de strijd aangebonden tegen problematische jeugdgroepen.

Veel steden waaronder Rotterdam kennen een zogenaamde persoonsgerichte aanpak, die betrekking heeft op verslaafden, veelplegers, illegalen en overlastgevende jongeren. Zij worden voor de keuze gesteld een zorgtraject te doorlopen, dan wel strafrechtelijk te worden aangepakt (onder andere strafrechtelijke opvang verslaafden). In Amsterdam wordt veel moeite gedaan de harde kern van 1500 jeugdcriminelen langdurig 'van straat te halen', en deze jongeren door te geleiden naar justitiële inrichtingen.

Volgens Van Gemert (2004) is het van groot belang dat jongeren consequent en ook snel geconfronteerd worden met de gevolgen van hun daden. Daders moeten de consequentie voelen van hun overtredingen. Aangiften moeten dan ook effectiever afgehandeld worden dan voorheen, terwijl sancties daadwerkelijk ten uitvoer moeten worden gelegd. Voor de harde kern jongeren werkt alleen waar-schuwen averechts. Een probleem is dat het eenlingen binnen de groep niet lukt

9 Milton Keynes – een stad in het district Thames Valley met relatief weinig criminaliteit en kansarme wijken, en bijgevolg meer aandacht voor *quality of life* problemen – heeft mediation in het hart van de aanpak van anti-sociaal gedrag geplaatst. Burenlawaaï en gedrag van kinderen vormen de bulk van klachten die succesvol afgehandeld worden (Burney 2005, 138).

10 Ook in absolute aantallen wordt veel meer gebruik gemaakt van Abc's dan van Asbo's (zie Koffman 2006).

om afkeurende en demotiverende reacties van andere groepsleden te weerstaan en te kiezen voor een eigen ontwikkeling. Zij bevinden zich 'in de greep van de groep' (Van Gemert 2004). Het is daarom zaak individuen rigoureus los te maken van de dwingende groepscultuur. Interventiemaatregelen die daarmee geen rekening houden, sorteren weinig effect: na hun straf in internaten als Den Engh kieren de jongens weer terug naar de groep en hulpverleners slagen er niet in hen op het rechte pad te houden (zie ook Van Gemert & Fleisher 2002).

Veel jongeren die ernstige en aanhoudende overlast teweegbrengen, zegt Van Gemert, zijn moeilijk aan te pakken omdat aangiftes vaak ontbreken en het strafrecht niet van toepassing is. Probleem is ook dat aangiftes tegen jongeren vaak kwaad bloed zetten. Veel bewoners en winkeliers vrezen represailles. Het achterwege laten van aangiftes kan volgens Van Gemert (2004) funest zijn omdat de politie van informatie blijft verstoken en daardoor ook niet in actie kan komen. De veroorzakers van overlast krijgen vrij spel.¹¹

Mede door deze problemen is momenteel de discussie geopend om naar analogie van de *anti-social behaviour orders* in Engeland overlastgevende jongengroepen stevig aan te pakken. Daartoe behoort het individuele straatverbod, waarbij het de personen verboden wordt zich op te houden in een nader omschreven gebied.

Het concept-wetsvoorstel 'Aanwijzingen ernstige overlast' beoogt dergelijke middelen te verschaffen. Het betreft aanhoudende ordeverstoringe gedragingen die elk op zich wellicht niet altijd even ernstig zijn, maar die door hun voortduren een directe aantasting vormen van de veiligheid en leefbaarheid van bewoners. In de Memorie van Toelichting wordt geconstateerd dat een beperkte categorie van veroorzakers van ernstige aanhoudende overlast niet met bestaande bestuurlijke en strafrechtelijke middelen kunnen worden aangepakt. Zo kan het Openbaar Ministerie momenteel geen gedragsmaatregel opleggen. Anderzijds zou voorlopige hechtenis weer een te zwaar middel zijn. De burgemeester en de officier van justitie krijgen daarom nieuwe bevoegdheden toegekend. De eerste krijgt de 'bevelsbevoegdheid' een gebiedsverbod op te leggen die kan worden aangevuld met een meldingsplicht. Doel is handhaving van de openbare orde. Het nieuwe gebiedsverbod kan aanzienlijk langer duren dan de reeds bestaande gebiedsontzegging. De officier van justitie kan in afwachting van en vooruitlopend op de uitspraak van de rechter een gedragsaanwijzing geven aan een verdachte, in de vorm van een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht dan wel een begeleidingsplicht waarbij de verdachte verplicht wordt in contact te blijven met bijvoorbeeld de verslavingszorg of de jeugdhulpverlening. Het doel van de gedragsaanwijzing is het onmiddellijk voorkomen of beëindigen van strafbaar gedrag dat belastend is voor buurtbewoners. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie kan ook worden benut om slachtoffers en getuigen te beschermen tegen mogelijke intimidatie. Handelen in strijd met het opgelegde bevel of de gedragsaanwijzing wordt strafbaar gesteld. Beide middelen staan in het teken

van voorkomen van strafbare feiten. 'Door een meer gevarieerde aanpak in een vroeger stadium kan aanhoudend strafbaar gedrag worden voorkomen. Het gaat hier als het ware om een "korte klap aan de voorkant", die vanwege de snelheid en vroegtijdigheid een goede aanvulling vormt op de reeds beschikbare strafrechtelijke bevoegdheden.' (Memorie van Toelichting, p. 21)¹²

Responsieve aanpakken

Ook in Nederland krijgt (de roep om) repressief beleid verreweg de meeste media-aandacht. Maar daarnaast zijn er vele programma's en projecten die in het teken staan van de responsieve vermogens van de betrokkenen en die aansluiten op 'sociaal investeren'. Kern daarvan is dat men probleemgericht en in samenspraak overlast tegengaat. In veel politiekorpsen zijn jeugdfunctionarissen aangesteld die net als buurtregisseurs direct contact hebben met wat er op straat gebeurt en een vertrouwd aanspreekpunt vormen. Alle Rotterdamse deelgemeenten kennen inmiddels een dergelijke regisseur. Het reeds genoemde 'Doe normaal contract' (tekenen intentieverklaring voor één jaar te stoppen met hinderlijk, overlastgevend of licht crimineel gedrag), geënt op de Engelse Abc's, staat eveneens in het teken van sociaal investeren (Tops & Van Ostaaijen 2006, 185 en 188).

In de Rotterdamse pilot is gekozen voor de doelgroep van 12-24 jarigen. De aanpak is van start gegaan onder de naam 'FF Kappe'. In het contract wordt zo concreet mogelijk aangegeven welk gedrag ontoelaatbaar is. De aanpak is een combinatie van normstelling (gedragsinstructie), hulp en (re)pressie. Er worden hulptrajecten (investering in opleiding, werktoegeleiding, enzovoort) aangeboden zodat de overlastgever zijn/haar gedrag kan verbeteren. Ouders worden zo veel mogelijk betrokken. Bij minderjarigen zijn zij medeondertekenaar van het contract. Indien de afspraken niet worden nagekomen kan de burgemeester een 'Doe normaal bevel' opleggen. Dat kan bestaan uit een verbod graffiti te spuiten, of met een bepaalde persoon om te gaan, een verbod drugs te gebruiken, enzovoort. Het vernieuwende van 'FF Kappe' is dat getracht wordt het gehele gedragspatroon van de overlastgever te veranderen.

Naast dit experiment kunnen vele andere vormen van 'sociaal investeren' worden genoemd. Ten eerste een wijkgericht netwerk van individuele begeleiding dat vooral op de jeugd is gericht die aan de zorgstructuur rond scholen dreigt te ontsnappen. In deze netwerken 12+ nemen de politie, jongerenwerk, jeugdhulpverlening, arbeidstoegeleiding en de afdeling leerplicht deel. In Amsterdam is onder andere het Netwerk 12+ en het Jongeren Opvang Team (JOT) in politiebureau Meervaar (Osdorp) opgericht. Dit team richt zich op first offenders die woonachtig zijn in Amsterdam West. Het JOT - dat de bevoegdheid heeft zelf cursussen, training en leer- en taakstraffen op te leggen, en jongeren door te sturen naar hulpverlening - bekijkt of men een zaak tegen jeugdige verdachten zelf kan afhandelen, zonder tussenkomst van de rechter. Van belang daarbij is

11 Mede om die reden is bij opleggen van een Engelse asbo 'hearsay' voldoende en wordt een aangifte overbodig (zie Burney 2005).

12 Op 7 september 2007 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Een aantal wensen vanuit de Tweede Kamer (vooral betreffende voetbalvandalisme) is in het wetsvoorstel verwerkt.

de zogenaamde screening, een uitvoerig gesprek met de jongere en zijn ouders, waarbij men een beeld van de hele levenssituatie probeert te verkrijgen (Engbersen e.a. 2005).¹³

Andere werkwijzen die in het kader van aanpak van overlastgevende jongeren van belang zijn:

- gesprekken met ouders van probleemjongeren
- gezinscoaching
- bestrijden van schoolverzuim
- sluitende aanpak voortijdig schoolverlaten
- voor- en vroegschoolse educatie

In veel stadsdelen (bijvoorbeeld De Baarsjes in Amsterdam, maar ook in Nijmegen) wordt geëxperimenteerd met afspraken tussen jongeren en politie over het gebruik van ontmoetingsplaatsen, en andere partners zoals jongerenwerk en buurtbewoners. Een voorbeeld: na 10 uur 's avonds geen herrie meer maken, geen rommel achterlaten, geen openbare dronkenschap. Waarschuwingen worden eventueel gevolgd door sancties (Noorda & Veenbaas 2006).

Overlastgevend gedrag door jeugdigen wordt ook door buurtbemiddeling aangepakt. De conflicten die in aanmerking komen voor buurtbemiddeling zijn doorgaans te licht voor een optreden door de politie. Geschikte problemen om aan te pakken zijn: geluidsoverlast, vernieling en pesterijen. De kern van buurtbemiddeling is het tot stand brengen van communicatie tussen burens. Bij zwaardere problemen met een sterker bedreigend karakter zoals terreur tegen bepaalde gezinnen, of omgekeerd een 'schrikbewind' van een bepaald huishouden over de straat, en ook in geval van verslavings- en psycho-pathologische problemen, is buurtbemiddeling geen geschikte interventie (Peper e.a. 1999). Bij dergelijke problemen, en vooral indien sommige mensen of groepen bescherming behoeven, heeft de politie een duidelijke rol.

Voor first offenders en meelopers ligt het voor de hand hun sociale netwerk in sterkere mate te benutten (ouders, familieleden, burens, onderwijzers) om ze te bewegen tot normconform gedrag. Uit recent onderzoek naar Halt blijkt dat meelopers (jongeren die als motief geven 'omdat iedereen het deed' maar doorgaans sociaal aangepast gedrag vertonen en een positieve vrijetijdsbesteding hebben) effectief kunnen worden aangepakt. Halt lijkt niet of minder geschikt voor jongeren die met een bredere problematiek worstelen. Volgens Ferwerda en collega's (2006) lijkt het opgepakt worden door de politie en de mogelijke strafdreiging een sterker effect te hebben dan de Halt-afdoening zelf. Het vooruitzicht dat een jongere naar Halt moet vanwege zijn gedrag werkt als een rem op het hernieuwd plegen van strafbare feiten. Voorts blijkt dat het kweken van het besef bij de jongere over wat hij heeft aangericht en het aanbieden van excuses van groot belang voor vermindering van recidive.

Om die reden zouden niet alleen ouders bij dergelijke gesprekken betrokken kunnen worden, zoals bij Halt de gewoonte is. Collectieve waarschuwingen

gesprekken met alle relevante personen die morele druk kunnen uitoefenen op de betreffende jongeren, lijken zinvol. Vooral collectieve gele-kaart-gesprekken, gecombineerd met duidelijke afspraken en een stok achter de deur, lijken daaraan te beantwoorden (Terpstra & Bakker 2004; Van Stokkom 2005).¹⁴ De werkwijze van Thames Valley policing is hiervoor exemplarisch (Van Stokkom 2003; Squires & Stephen 2005).

Enkele kritiekpunten

Indien de druk vanuit de politiek en media aanhoudt, zal de verleiding groot zijn om de Engelse repressieve aanpak van antisociaal gedrag na te volgen en de nieuwe wetgeving omtrent gedragsaanwijzingen te omarmen. Volgens Noorda en Veenbaas (2006) is het uitvaardigen van straatverboden – waarbij een jongere die overlast heeft veroorzaakt, verboden wordt zich op te houden in een nader omschreven aantal straten – een moeizame zaak. Het ligt volgens deze onderzoekers meer voor de hand om het gedrag van jongeren via sociale contracten met onder andere ouders en omwonenden te reguleren. Volgens Noorda en Veenbaas lost het wegsturen van jongeren die niet over een geschikte ontmoetingsplek beschikken, weinig op. De overlast verplaatst zich. Ook het lukraak uitdelen van boetes is weinig zinvol. Het is vruchtbaarder in de relatie met de jeugd te investeren door het aanstellen van jeugdfunctionarissen bij de politie.

Een ander probleem is dat een repressieve aanpak van overlastgevende groepen, met name Marokkaanse jongeren, door de betrokkenen en hun ouders kan worden beleefd als een aanval op hun etnische identiteit. Met name de Rotterdamse interventieaanpak lijkt een stigmatiserende werking met zich mee te brengen (Engbersen e.a. 2005, 127; Van de Bunt 2006). Het onderzoek dat Bervoets (2006) heeft verricht naar Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam maakt duidelijk dat een harde politieke aanpak tot sociale spanningen en ongeregelde problemen in probleemwijken kan leiden en de aanspreekbaarheid van jongeren erdoor vermindert. Voor een effectieve aanpak is de politie sterk afhankelijk van andere partners, het creëren van netwerken en ondersteuning door bewoners.

4 Regulering overlast: enkele aanknopingspunten voor beleid

Contracten met betrekking tot acceptabel gedrag kunnen een welkome bijdrage vormen aan het bestrijden van ernstige overlast. Er moet dan wel sprake zijn van een werkelijk contract: onderhandeling over welk gedrag de jongere zou moeten nalaten; wederzijdse verplichtingen. Men zou ook mediation (buurtbemiddeling) en een gedragsaanwijzing kunnen combineren: eerst een fase waarin de betrok-

¹⁴ Politie Kennemerland werkt al weer enige tijd met een zogenaamde gele-kaart-afdoening bestemd voor jongeren die zich misdrijven maar geen strafbare feiten hebben gepleegd (Van Amersfoort & Van Heerwaarden 2005). Daarbij lijkt het relevante sociale netwerk rondom de jongere te weinig te worden benut.

kenen discussiëren over de implicaties van het gedrag. In het contract wordt vervolgens vastgelegd welk specifiek gedrag (bijvoorbeeld lawaai na 10 uur 's avonds) niet wordt toegestaan. In het contract kan worden opgenomen dat een breuk tot een formele waarschuwing, een boete of een strafrechtelijke zaak kan leiden, tenzij de andere partij zich ook niet aan zijn opdracht heeft gehouden; het contract fungeert aldus als een stok achter de deur. Op die manier wordt een appèl gedaan op persoonlijke verantwoordelijkheid: je houden aan afspraken die je zelf mede hebt opgesteld (Duff & Marshall 2006).

De Engelse *anti-social behaviour orders* en daarmee verwante interventies zoals gebiedsontzeggingen en de avondklok lijken niet op een positieve manier bij te dragen aan gedragsverandering en geven geen aandacht aan onderliggende problemen en behoeften. In Engeland lijken daardoor de spanningen tussen ouders en jeugdigen eerder toe te nemen; in veel opzichten verleggen conflicten zich naar het gezin en mogelijk naar scholen. Ook ouders worstelen doorgaans met serieuze sociale en gezondheidsproblemen. Terwijl deze gezinnen voorheen vaak hulp en steun kregen, heerst er in Engeland nu een cultuur van 'blaming the parents': ze worden aangeklaagd vanwege hun falende opvoeding en worden vervolgens bestraft voor het gedrag van hun kinderen (Koffman 2006). Het lijkt echter weinig realistisch te veronderstellen dat ouders altijd het gedrag van hun kinderen kunnen beïnvloeden of controleren. Bovendien, gebrekkig opvoeden is geen 'keuze' maar een stapeling van allerlei problemen.

Repressieve strategieën als straatverboden lijken aantrekkingskracht te hebben omdat ze overlastgevend gedrag abrupt onmogelijk maken. De asbo's en de geplande Nederlandse gedragsaanwijzingen kunnen dan ook opgevat worden als vormen van actueel beleid gericht op speciale jeugdige risicogroepen. Door het 'schoonvegen' van publieke ruimtes kunnen potentiële risico's voor bewoners en andere gebruikers van het publieke domein worden beperkt en voorkomen.

De ervaringen met de Engelse asbo's leren dat gedragsaanwijzingen en hechtenis bij overtreding daarvan, voor een kleine groep van stelselmatische ernstige overlastgevers van nut kan zijn. De winst is dat de rust in de betreffende buurt (enigszins) kan terugkeren. Bewoners hoeven bijvoorbeeld minder voor intimidatie van een raddraaier te vrezen. Uitsluitend de kaarten zetten op deze repressieve strategieën is echter weinig zinvol, omdat de effecten na afloop van het verbod of de hechtenis verdampen en de betrokkenen niet tot gedragsverandering worden aangezet. Meer dan eens fungeert het asbo-beleid als excuus om hulpverlening en begeleiding achterwege te laten. Wanneer gebiedsverboden desondanks worden benut is het te overwegen de buurtbewoners tijdig te informeren en eerst te politiseren hoe zij denken over het inzetten van dergelijke dwangmiddelen. Bekend is dat repressieve instrumenten, zoals *zero tolerance* op scholen (Terpstra & Kouwenhoven 2004), tot veel onrust kunnen leiden.

Dwanginstrumenten hebben het voordeel dat zij – anders dan dwanginstrumenten – een beroep blijven doen op het zelfoplossend vermogen van de betrokkenen. Uit vele handhavingstudies blijkt dat mensen regels beter naleven wanneer zij het gevoel hebben (enige) invloed te hebben gehad op de ontwikkeling van regels en die regels ook als rechtvaardiger waarnemen (Tyler & Huo 2002; Van Stokkom 2004). Tegelijk kan miscommunicatie worden doorbroken waardoor het

zich verschuilen achter excuses veel moeilijker wordt gemaakt. Ook bij ouders kan het excuus 'ik weet niet wat ze uitspoken' worden tegengegaan. Hoe meer partners bij dranginterventies worden betrokken, zoals leraren, winkeliers en bureaus, des te sterker de druk op de betrokkenen zich aan de mede zelf opgestelde regels te houden. Subculturele normen als stoer doen, riskant gedrag en ruzie zoeken kunnen aldus worden ontkracht.

Dranginterventies zijn gelegen tussen vrijwilligheid enerzijds en dwang anderzijds. Een appèl op eigen keuzes en eigen kansen (individuele autonomie) volstaat vaak niet. Het is juist zaak veranderingen aan te brengen in sociale relaties: jeugdige overlastgevers rigoureuze losmaken van hun subculturele groep, en de rol van 'significante anderen' die een constructieve rol spelen in hun leven (familieleden; bureaus; leraren) zien te versterken. Aan de andere kant: dwang verstoot of vernietigt sociale relaties. Dwang is vaak niet te vermijden maar er moet dan bijzonder veel werk worden verricht om de sociale netwerken te behouden of opnieuw te vestigen (Pols 2006). Bovendien doet zich de paradox voor van 'gedwongen verantwoordelijk stellen' van jeugdigen die weinig gelegenheden of aanmoediging hebben gehad om verantwoordelijke attitudes te ontwikkelen. Het aanpakken van oorzakelijke factoren binnen de context van het gezin (leerachterstanden, verslaving, enzovoort) en sociaal investeren zouden dan ook beleidsprioriteit dienen te verkrijgen.

Uiteindelijk mikken strafrechtelijk georiënteerde vormen van handhaving teveel op een individuele 'oplossing' (de individuele sanctie), terwijl het er om gaat gemeenschappelijke normen te versterken en sociale relaties op te bouwen. We zijn dus aangewezen op het inspelen op gedragsverandering door drang, druk en bemoeienis binnen sociale netwerken.

Literatuur

- Amersfoort, P. van & Y. van Heerwaarden (2005) *Overlastgevende jeugd en de politie. Een handreiking voor de aanpak van jeugdoverlast door de politie*. Amsterdam: DSP-groep.
- Bervoets, Eric (2006) *Tussen respect en doorpakken. Een onderzoek naar de politieke aanpak van Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam*. Amsterdam: Elsevier Overheid.
- Bervoets, Eric & Wouter Stol (2002) 'Marokkanen en Nederlanders over hun wijk. Gedeelde problemen als mogelijkheid voor buurtactivisme'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (3), 247-261.
- Bullock, K. & B. Jones (2004) *Acceptable Behaviour Contracts. Addressing Antisocial Behaviour in the London Borough of Islington*. London: Home Office.
- Bunt, Henk van de (2006) 'Het Rotterdamse veiligheidsbeleid onder de loep'. *Panopticon*, 2, 58-67.
- Burney, Elizabeth (2005) *Making People Behave. Antisocial Behaviour, Politics and Policy*. Cullompton: Willan.
- Campbell, S. (2002) *A Review of Anti-Social Behaviour Orders*. Research study 236. Londen: Home Office.
- Duff, R.A. & S.E. Marshall (2006) 'How Offensive Can You Get? In: A. Simester & A. Von Hirsch (eds.), *Incidivites. Regulating Offensive Behaviour*. Oxford: Hart Publishing, 57-90.

- Edwards, A. (2002) 'Learning from diversity. The strategic dilemmas of community-based crime-control'. In: G. Hughes & A. Edwards (eds.), *Crime Control and Community. The new politics of public safety*. Cullompton: Willan, 140-166.
- Engbersen, Godfried e.a. (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*. WRR-verkenningen. Amsterdam: AUP.
- Ferwerda, H.B. e.a. (2006) *Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*. Onderzoek & beleid nr. 244. Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers.
- Flint, J. & J. Nixon (2006) 'Governing Neighbours. Anti-social Behaviour Orders and New Forms of Regulating Conduct in the UK'. *Urban Studies*, vol. 43, nr. 5/6, 939-955.
- Gemert, Frank van (2002) 'Botsen met de buurt. Overlast en wisselwerking tussen jeugdgroepen en de buitenwereld'. *Tijdschrift voor Criminologie* 44 (2), 162-171.
- Gemert, F. van (2004) *Criminaliteit en overlast in etnisch gekleurde stedelijke probleemgebieden*, <http://www.regioplan.nl/gfx/content/artikel_criminaliteit_probleemgebieden1.pdf>.
- Gemert, F. van & M. Fleisher (2002) *In de greep van de groep. Een onderzoek naar een Marokkaanse problematische jeugdgroep*. Amsterdam: Regioplan.
- Koffman, Laurence (2006) 'The Use of Anti-Social Behaviour Orders. An Empirical Study of a New Deal for Communities Area'. *The Criminal Law Review*, nr. 7, 593-613.
- Noorda, J.J. & R.H. Veenbaas (2006) *Rondhangende jongeren*. Amsterdam: Vrije Universiteit, <http://www.ikpsport.nl/files/918/rondhangende_jongeren.pdf>.
- Pakes, Francis (2005) 'De Britse aanpak van antisociaal gedrag'. *Tijdschrift voor criminologie*, (47) 3, 284-290.
- Peper, B. e.a. (1999) *Bemiddelen bij conflicten tussen bureu*. Delft: Eburon.
- Pols, Jeanette (2006) 'Voorbij dwang en autonomie in de zorg'. In: Evelien Tonkens e.a., *Handboek moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*. Amsterdam: Van Gennep, 23-37.
- Squires, Peter & Dawn E. Stephen (2005) *Rougher Justice. Anti-social behaviour and young people*. Cullompton: Willan.
- Stokkom, Bas van (2003) 'Nieuwe werkvelden voor Halt en herstel. Wat leren restorative cautions en burgerpanels in Engeland?' *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 3, 2, 7-22.
- Stokkom, Bas van (2004) *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Stokkom, Bas van (2005) 'De laatste waarschuwing. Gele kaart gesprekken met jeugdige overlastgevers'. In: B. van Stokkom & L. Gunther Moor (red.), *Herstelbemiddeling door de politie*. Dordrecht: SMVP.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. & I. Bakker (2002) *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt*. Enschede: IPIT.
- Tops, P. & J. van Ostaaijen (2006) 'De knop moet om'. *Kroniek van de Rotterdamse veiligheidsaanpak 2001-2006*. Tilburg: TSPB.
- Tyler, T. & Y.J. Huo (2001) *Trust and the Rule of Law. A Law Abidingness Model of Social Control*. New York: Russell Sage.
- Von Hirsch, Andrew & A.P. Simester (2006) 'Penalising Offensive Behaviour. Constitutive and Mediating Principles'. In: A. Simester & A. Von Hirsch (eds.), *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*. Oxford: Hart Publishing, 115-132.

Voorkoming en reductie van criminaliteit: te weinig aandacht voor gedragscomponenten

Stefan Bogaerts, Theo Poiesz & Leontien van der Knaap

Inleiding

Tal van justitiële beleidsprogramma's (onder andere Terugdringen Recidive, Aanpak Veelplegers, Jeugd Terecht, Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak) zijn de voorbije jaren boven de doopvont gehouden en in nauwe samenwerking met externe partners en uitvoeringsorganisaties geoperationaliseerd, geïmplementeerd en in enkele gevallen al gepilot. Beleidsmensen laten zich – meer dan vroeger – leiden door programma's en interventies die hun effectiviteit bewezen hebben en varen veel minder dan vroeger blind op exotische interventies. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Aan de hand van de uitkomsten van de *systematic review* 'Geweld verslagen?' (Van der Knaap, Nijssen & Bogaerts 2006), ontwikkelen en transcriberen zij in samenwerking met externe ontwikkelaars enkele preventieprogramma's tegen geweld die volgens de genoemde studie in het buitenland effectief zijn gebleken. Deze werkwijze dient als voorbeeld van hoe wetenschap en beleid elkaar vinden en hoe belangrijk kennisoverdracht vanuit de (beleids)wetenschap naar het beleid/uitvoering is. In het verleden werd meestal de omgekeerde weg gevolgd: eerst werden interventieprogramma's geïmplementeerd, pas daarna werden beleidswetenschappers belast met de vraag of deze interventies ook effect sorteren. Vijgen na Pasen want in veel gevallen bleek aan de interventie helemaal geen programmatheorie ten grondslag te liggen. Evenmin was duidelijk wat werkbare bestanddelen waren en hoe waar de interventie werkte. Het installeren van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies door de minister van Justitie is een symbolische breuk met het verleden omdat deze commissie vooraf bekijkt of interventies voldoen aan de criteria die kenmerkend zijn voor effectieve maatregelen.¹ Hetzelfde traject wordt ook gevolgd daar waar het jeugdinterventies betreft. Bovenstaande ontwikkelingen zijn positief maar moeten worden ondersteund door randvoorwaarden en condities die de kans op slagen van gedragsinterventies zo groot mogelijk maken. In deze korte bijdrage stellen wij een benadering voor die het belang van een goede theoretische en empirische onderbouwing van interventies combineert met de in onze ogen noodzakelijke aandacht voor gedragscomponenten als randvoorwaarden voor effectieve interventies.