

# Verantwoordelijkheid en perspectief

*Geweld in relatie tot waarden en normen*

Advies 6

Den Haag, december 1998

De *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)* is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: mevrouw M.J.H. den Ouden-Dekkers, (voorzitter), de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), de heer prof.dr. H.P.M.

Adriaansens, mevrouw Y. Koster-Dreese, de heer dr. A.P.N. Nauta, mevrouw drs. N. Schoemaker, mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, mevrouw drs. E.M. Vermeulen en de heer prof.dr. W. van Voorden

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 54 46

E-mail [rmo@minvws.nl](mailto:rmo@minvws.nl)

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 1998

© Sdu Uitgevers, Den Haag 1998

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

## Voorwoord

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling adviseert op verzoek van het kabinet over 'geweld in relatie tot verschuiving van waarden en normen'. Het kabinet legt in de adviesaanvraag een verband tussen de toename van geweld en de afnemende doorwerking van 'basiswaarden' in de opvoeding.

Het advies bevat twee componenten. In de eerste plaats geeft de Raad een overzicht van de belangrijkste uitingsvormen van geweld en van de ontwikkeling daarin. In dit kader heeft de Raad een achtergrondstudie laten verrichten naar 'cijfers omtrent geweld' en een interne studie naar 'geweld in relaties'. In de tweede plaats besteedt de Raad aandacht aan de manier waarop jongeren wordt geleerd om te gaan met maatschappelijke aanvaarde waarden en normen. In de aanbevelingen legt de Raad de nadruk op het structureren van en het toerusten voor verantwoordelijkheid en op het (her)openen van maatschappelijk perspectief. Daarbij beperkt de Raad zich niet tot de rol van het gezin en het onderwijs, maar betreft ook andere actoren erbij die zich in de omgeving van jongeren bevinden.

Omdat het gedrag van mensen niet alleen door de omgeving wordt bepaald maar ook door hun aanleg, heeft de Raad tevens een achtergrondstudie laten verrichten naar de 'biopsychologische determinanten van antisociaal en crimineel gedrag'.

Daarnaast heeft de Raad een expertmeeting georganiseerd en zijn er gesprekken gevoerd met deskundigen.

De Raad bedankt al deze mensen voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit advies.

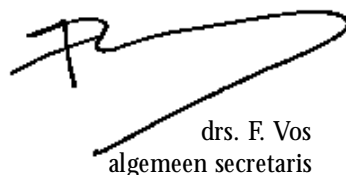
De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman (raadslid)  
de heer drs. H.J. Kaiser (raadslid)  
de heer prof. dr. P. Schnabel (raadslid; tot 1 juli 1998)  
mevrouw mr. drs. I.J. Vossenaar (secretariaat; tot 1 september 1998)  
de heer drs. R.M.C. Prijkel (secretariaat)  
de heer drs. M.A. Rouw (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de Raad.



M.J.H. den Ouden-Dekkers  
voorzitter



drs. F. Vos  
algemeen secretaris

# Inhoudsopgave

SAMENVATTING	6
1 INLEIDING	9
1.1 Adviesvragen	9
1.2 Begripsbepaling	10
1.3 Leeswijzer	10
2 UITGANGSPUNTEN VOOR HET ADVIES	11
2.1 Geweld niet te accepteren	11
2.2 Nadruk op preventie	11
2.3 Basisregels voor de samenleving	12
2.4 Veiligheid als basis	13
3 GEWELD: ONTWIKKELINGEN EN UITINGSVORMEN	13
3.1 Uitingsvormen en ontwikkelingen in de tijd: cijfers	13
3.2 Cijfers in perspectief	17
3.3 Aanvullende verklaringen voor de groeiende verontrusting	19
<i>Media-effecten</i>	20
<i>Gevoeligheid voor geweld en identificatie met slachtoffers</i>	20
3.4 Belangrijkste uitingsvormen van geweld	21
<i>Geweld in de privésfeer</i>	21
<i>Ontladingsgeweld</i>	22
<i>Geweld door autochtone en allochtone jongens</i>	22
4 DADERS: BASISREGELS EN PERSPECTIEF	23
4.1 Onvermogen en onmacht om de basisregels te houden	24
4.2 Ontbreken van perspectief	25
5 GEWELDSCONTEXTEN EN ONDUIDELIJKE VERANTWOORDELIJKHEIDSSTRUCTUREN	27
5.1 Privésfeer	27
5.2 Maatschappelijke instituties	28
5.3 Openbare ruimte	30
5.4 Onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuren	31

6	VERSTERKENDE FACTOREN: 'VIOLENCE FACILITATORS'	33
6.1	Invloed van de audiovisuele media	33
6.2	Invloed van alcohol en drugs	34
6.3	Beschikbaarheid van wapens	35
7	BELEIDSLIJNEN	36
7.1	Vulkaaneilanden in een klimaat van angst en onverschilligheid	36
7.2	De cultuur van afzijdigheid doorbreken	39
7.3	Structureren van verantwoordelijkheid	40
	<i>Kleinschalige structuren</i>	41
	<i>Burgers en instanties verantwoordelijk maken</i>	42
	<i>Burgers verantwoordelijk stellen</i>	44
	<i>Verantwoordelijken beschermen</i>	45
7.4	(Her)openen van geblokkeerde perspectieven	46
	<i>Maatschappelijke kansen</i>	46
	<i>Veelbelovende netwerken</i>	47
7.5	Toerusten voor verantwoordelijkheid	48
	<i>Vervangende geborgenheid</i>	49
	<i>Vroegtijdig ontdekken en bijsturen</i>	50
	LITERATUUR	52
	<i>Bijlagen</i>	55
1	Adviesprogramma	56
2	Het advies in één oogopslag	59
3	Basisdocument Verantwoordelijkheid en perspectief	63
4	Lijst van geconsulteerde deskundigen	186
	<i>Achtergrondstudies</i>	
	Onderstaande studies zijn opgenomen in een aparte uitgave: Achtergrondstudie.	
	• Wittebrood, dr. K. (1998), <i>Cijfers omtrent geweld</i> , NSCR/RMO	00
	• Vente, drs. W. de, Michon, prof.dr. J.A. (1998), <i>Biopsychologische determinanten van antisociaal en crimineel gedrag</i> , NSCR/RMO	00

# Samenvatting RMO-advies "Verantwoordelijkheid en perspectief"

De toename van geweld in de Nederlandse samenleving is voor het kabinet aanleiding een aantal vragen voor te leggen aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Het kabinet constateerde dat essentiële waarden in de samenleving, zoals verdraagzaamheid en tolerantie, door bepaalde bevolkingsgroepen niet meer gedeeld worden. Met name kwetsbare jongeren gaan daardoor gemakkelijker over tot geweld, aldus het kabinet. De Raad kreeg twee soorten vragen voorgelegd. In de eerste plaats wilde het kabinet weten wat de belangrijkste uitingsvormen van geweld zijn en welke ontwikkelingen zich hierin voordoen. In de tweede plaats of het mogelijk is geweld te voorkomen en te bestrijden via opvoeding en onderwijs, en wat daarbij de rol is van de overheid.

## *Vulkaaneilanden van geweld*

Uit de politiestatistieken blijkt dat de geweldscriminaliteit groeit, zelfs als men er rekening mee houdt dat de cijfers enigszins zijn vertekend. Het niveau van drie vormen van geweld is in het bijzonder verontrustend: het geweld in de privésfeer, het zogeheten ontladingsgeweld en het geweld door jongens, met name het relatief grote aandeel daarin van jongens van allochtone afkomst.

De verontrusting over juist deze vormen van geweld wordt niet alleen bepaald door de omvang ervan in kale cijfers. De samenleving is ook gevoeliger geworden voor geweld, mede omdat velen worden opgevoed volgens het principe dat er voor geweld geen plaats is in het intermenselijk verkeer. Dit leidt ertoe dat mensen zich sterk identificeren met slachtoffers. Paradoxaal genoeg zijn mensen daarnaast gefascineerd door verhalen over en vooral beelden van geweld. De media komen hieraan tegemoet en voeden deze fascinatie door een grotere plaats in te ruimen voor geweld.

Hoewel er sprake is van een groeiend probleem dat terecht zorgen baart, is er geen sprake van dat de Nederlandse samenleving doordrenkt is van geweld. Volgens de Raad zijn er echter 'vulkaaneilanden van geweld'. Soms zijn dat plaatsen en tijdstippen die concreet zijn aan te wijzen, zoals bepaalde buurten, uitgaanscentra rond middernacht en bepaalde wedstrijden in voetbalstadions. Maar zeker de laatste twee jaar springt het vulkanische karakter meer in het oog. Geweld doet zich voor op onverwachte en onvermoede plaatsen, op ongedachte tijdstippen en wordt gepleegd door – op het oog – onverdachte mensen en groepen. Dat maakt geweld onvoorspelbaar, en juist die onvoorspelbaarheid is beangstigend en verontrustend.

## *Verklaringen*

Bij het zoeken naar een verklaring voor geweld legt de Raad de nadruk op de context, het klimaat waarin geweld plaatsvindt. Die context kenmerkt zich

door een 'cultuur van afzijdigheid': mensen voelen zich niet verantwoordelijk voor het (ongewenste) gedrag van anderen, of hebben angst om die verantwoordelijkheid op zich te nemen binnen maatschappelijke instituties en in de publieke ruimte. Mensen corrigeren elkaar nauwelijks en accepteren het ook niet dat anderen, omstanders en functionarissen, hen corrigeren.

De 'cultuur van afzijdigheid' is ontstaan onder meer door de grotere anonimiteit in (semi-) publieke ruimtes en door een (te) groot vertrouwen op zelfcontrole en zelfbeheersing.

Dat vertrouwen wordt vooral beschaamd door geweldplegers die te kampen hebben met een verstoorde balans in het omgaan met de basisregels van de samenleving, en door daders die perspectief ontberen.

In het eerste geval kunnen mensen zich niet of onvoldoende verplaatsen in anderen. In het tweede geval krijgen of benutten mensen geen kansen om zich te ontplooiën in de samenleving, zodat zij zich daarvan afwenden in onverschilligheid.

#### *Versterkende factoren*

De Raad onderscheidt nog drie factoren die een grote rol spelen bij de verspreiding en het gebruik van geweld: de audiovisuele media, waarin geweld een favoriet thema is geworden; alcohol en drugs die een belangrijke rol als katalysator bij agressief gedrag spelen, en de beschikbaarheid van wapens, waardoor de kans op geweldsincidenten met ernstige gevolgen wordt vergroot.

Het is opmerkelijk dat in een samenleving die in hoge mate gericht is op overleg en onderhandeling als oplossing voor problemen en tegenstellingen, in de entertainmentindustrie een omgekeerde wereld wordt gecreëerd.

Geweld is daar regelmatig het enige, directe, het snelle en afdoende antwoord op aangedane krenkingen.

#### *Ingrijpen is gerechtvaardigd*

De Raad acht het gerechtvaardigd dat de overheid en de samenleving een forse inspanning plegen om geweld in te dammen. De redenen daarvoor zijn ten eerste dat geweld een grote uitstraling heeft in de maatschappij. Zeker als geweld onvoorspelbaar is, veroorzaakt het grote angst en onzekerheid onder brede lagen van de bevolking. De media brengen geweld bovendien dichtbij, hoe ver mensen ook zijn verwijderd van de plekken des onheils.

De tweede reden om in te grijpen, is dat geweld de buurten en plaatsen ontwricht waar het zich frequent afspeelt. Ook kan geweld het wereld- en mensbeeld kantelen van slachtoffers, hun familieleden en omstanders, in de zin dat onder meer eigenrichting en racisme worden gewekt of bestendigd.

De derde reden is dat er een cultuur bestaat waarin geweld kan gedijen, een cultuur van afzijdigheid, anonimiteit, onverschilligheid en angst. Als die cultuur voortbestaat, als mensen elkaar vooral als object benaderen en elkaar niet (durven) aanspreken, zullen tal van bestaande en voorgenomen maatregelen uiteindelijk geen effect sorteren.

### *Preventieve beleidsstrategieën*

In dit advies legt de Raad de nadruk op preventieve beleidsstrategieën die erop gericht zijn de cultuur van afzijdigheid te doorbreken.

De overheid en maatschappelijke instellingen zouden daartoe verantwoordelijkheden duidelijk moeten structureren. Een kleinschalige setting is een belangrijk middel voor deze strategie, omdat daarin anonimiteit en onverschilligheid worden tegengegaan en de onderlinge relaties duidelijk zijn. Mensen spreken in zo'n setting elkaar vanzelfsprekender aan op ieders verantwoordelijkheid.

Een meer op ouders en risicogroepen gerichte strategie is dat de overheid en de samenleving de hun vaak geblokkeerde perspectieven moeten zien te (her)openen. Dat kan onder meer door de smalle vriendennetwerken van ouders en risicjongeren te verbreden door hen in contact te brengen met succesvolle leeftijdgenoten en volwassenen.

Door vanaf de vroegste jeugd ten slotte een veilige en stabiele leefomgeving en opvoedingsklimaat te scheppen, worden jongeren toegerust om zich verantwoordelijk te gedragen. 'Verantwoordelijk' wil zeggen dat jongeren zich verplaatsen in anderen, hen respecteren en dat ze zichzelf kunnen beheersen.

De preventieve strategieën zijn gericht op maatschappelijke structuren. Daardoor zullen effecten niet onmiddellijk optreden. Met een aantal concrete voorstellen voor de kortere termijn kan reeds nu geweld worden bestreden.

- Lokale overheden en maatschappelijke instellingen zouden debatten kunnen organiseren op de plaatsen waar geweld zich afspeelt, over geweld en de cultuur van afzijdigheid. Dat stimuleert het verantwoordelijkheidsgevoel van betrokkenen, eerder dan een landelijk platform waar het risico op vrijblijvendheid groot is.
- Verder dient de overheid het mogelijk te maken dat ouders en slachtoffers met elkaar het gepleegde delict afhandelen. Te denken valt aan dading, een mogelijkheid die het Burgerlijk Wetboek biedt om schade te verhalen buiten het strafproces om.
- Het is ook nodig dat de overheid investeert in de zorg voor slachtoffers van geweld, om te voorkomen dat verschijnselen als extreme roep om strengere straffen, eigenrichting, racisme, angst en onverschilligheid verder toenemen.
- Minderjarige ouders dienen na ieder delict snel, kort en consequent straf te ontvangen. Ouders van minderjarige kinderen moeten aansprakelijk worden gesteld voor de misdrijven van hun kinderen.
- Minderjarigen die herhaald misdrijven plegen, moeten onder strakke ambulante begeleiding worden geplaatst.
- Agressie en geweld tegen politie-agenten en toezichhouders dient zwaarder te worden bestraft. Dat geldt ook voor geweld tegen burgers die *niet* afzijdig blijven en die proberen geweld te voorkomen of te verminderen.



# 1 Inleiding

## 1.1 Adviesvragen

Het kabinet heeft in de zomer van 1997 een aantal vragen aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gesteld over de toename van geweld in de Nederlandse samenleving. Het kabinet constateerde dat essentiële waarden in de samenleving, zoals verdraagzaamheid en tolerantie, door bepaalde bevolkingsgroepen niet meer worden gedeeld. Dat leidt er volgens het kabinet toe dat met name kwetsbare jongeren makkelijker overgaan tot het gebruik van geweld. Als gevolg van verschillende incidenten is sindsdien de maatschappelijke verontrusting over geweld alleen maar toegenomen.

Het kabinet heeft de Raad de volgende vragen voorgelegd:

- Wat zijn naar het oordeel van de Raad de belangrijkste uitingsvormen van geweld en welke ontwikkeling is hierin te onderkennen?
- Op welke wijze kunnen de pedagogische waarden van opvoeders in onthechte en kansarme situaties verhoogd worden?
- Welke rol is volgens de Raad weggelegd voor het onderwijs en ziet de raad de relatie met het door het kabinet geformuleerde gezinsbeleid?
- Welke interventies vanuit de overheid kunnen het succesvolst zijn?
- In welke mate moet er bij overheidsinterventies rekening worden gehouden met specifieke doelgroepen en/of omstandigheden?

Deze vragen zijn verschillend van aard en vallen in twee delen uiteen. In dit advies komt eerst de vraag aan de orde over de ontwikkelingen en de belangrijkste uitingsvormen van geweld. Vervolgens komen de twee andere hoofdvragen aan bod, te weten:

- Is het mogelijk geweld te voorkomen en te bestrijden door maatregelen te nemen en programma's te ontwikkelen op het terrein van opvoeding en onderwijs?
- Wat kan de overheid doen om geweld te bestrijden en te voorkomen?

De aanbevelingen van de Raad richten zich vooral op deze twee laatste vragen.

De Raad heeft zich georiënteerd op dit vraagstuk via gesprekken met deskundigen, een expertmeeting (zie bijlage 4), literatuurstudie en onderzoek. Dit laatste heeft geresulteerd in een *Basisdocument* (bijlage 3) en de studie *Cijfers omtrent geweld* door dr. K. Wittebrood van het Nederlands Studiecencentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) (bijlage 5). Daarnaast heeft de Raad de achtergrondstudie *Biopsychologische determinanten van antisociaal en crimineel gedrag* laten verrichten (bijlage 6). Deze studie is uitgevoerd door drs. W. De Vente en prof. dr. J.A. Michon van het NSCR. Dr. L. Woertman van de Vakgroep Klinische Psychologie & Gezondheidspsychologie van de Universiteit van Utrecht heeft achtergrond-materiaal verzameld over geweld in relaties. Deze studie is verwerkt in het Basisdocument.

## 1.2 Begripsbepaling

De Raad gaat in dit advies uit van de volgende nauwe omschrijving van geweld:

- ‘Elke handeling waardoor opzettelijk en tegen de wil van de betrokkene
- een mens lichamenlijk wordt gepijnigd, verwond of gedood;
  - of op een andere wijze inbreuk wordt gemaakt op de lichamenlijke integriteit van een mens (slaan, uithongering, ongewenste intimiteiten, aanranding);
  - of goederen, waaronder ook planten en dieren, worden beschadigd of vernietigd’
- (gebaseerd op Hoogerwerf 1996).

Het gaat in het advies met andere woorden om daadwerkelijk gepleegd fysiek geweld: slaan (al of niet met hulpmiddelen), schoppen en schieten.

Psychisch, geestelijk of verbaal geweld – zoals bedreiging, belediging, vernedering – valt buiten deze omschrijving. *Dreigen* met geweld valt er evenwel binnen, als het fysiek zeer nabij en intimiderend is (met het pistool op de borst); op dat moment is dreiging bijna reëel geweld. Vormen van psychisch geweld komen verder aan de orde bij de beschrijving van factoren die kunnen leiden tot geweld; het dreigen in woord en gebaar kan immers bijdragen aan het ontstaan van een sfeer waarin het makkelijker tot fysiek geweld komt.

Geweld dat zit opgesloten in maatschappelijke structuren, waardoor mensen ongelijke macht hebben en ongelijke kansen krijgen, laat de Raad buiten beschouwing. Dat geldt ook voor geweldstoepassing door de overheid.

## 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 behandelt de RMO-uitgangspunten en de richting van het advies.

In hoofdstuk 3 gaat de Raad ter beantwoording van de eerste adviesvraag in op de kwantitatieve gegevens over de aard en omvang van geweld, en zet de cijfers vervolgens in een breder perspectief. Voorts komen twee aanvullende verklaringen voor de huidige verontrusting over geweld aan de orde: de rol van de media en de gevoeligheid voor geweld in onze hedendaagse samenleving. Tot slot van dit hoofdstuk vestigt de Raad de aandacht op drie belangrijke uitingsvormen van geweld.

In hoofdstuk 4 zijn enkele kenmerken van geweldsplegers in kaart gebracht. Specifieke nadruk krijgen de basisregels en het ontbreken van perspectief van (mogelijke) daders.

In hoofdstuk 5 beschrijft de Raad verschillende contexten waarin geweld kan plaatsvinden. Die contexten zet de Raad vervolgens in een breder perspectief van onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuren.

In hoofdstuk 6 komen drie factoren aan de orde die een belangrijke invloed

hebben op het verspreiden en gebruik van geweld: de invloed van de audiovisuele media, alcohol en drugs, en de beschikbaarheid van wapens. Hoofdstuk 7 bevat een uitgebreide slotbeschouwing, aanbevelingen voor hoofdlijnen van beleid en concretisering daarvan op onderdelen.

## 2 Uitgangspunten voor het advies

### *2.1 Geweld niet te accepteren*

Dit advies is gebaseerd op de stellingname dat geweld tussen burgers niet geaccepteerd mag worden, niet alleen omdat het medeburgers dupeert, maar ook omdat het een negatief effect heeft op het sociaal en economisch leefklimaat. Het gevaar bestaat namelijk dat er een spiraal van verval optreedt wanneer kritische grenzen worden overschreden.

Er bestaat in Nederland verontrusting over de mate waarin geweld zich voordoet in onze samenleving. Dat is niet terecht als men de indruk wekt dat een groot deel van de samenleving in een staat van anomie verkeert, waar algemeen aanvaarde normen en waarden niet meer worden overgedragen en de rem op het gebruik van geweld geheel is losgeschoten.

De Raad zal in dit advies betogen dat er vulkaaneilanden van geweld bestaan. Deze eilanden zijn niet alleen geografisch af te grenzen plaatsen (uitgaanscentra, bepaalde buurten en wijken, stadions), maar ook sociale gebieden van vooral groepen jongeren en jongvolwassenen die de grenzen doorbreken van wat in onze samenleving aanvaardbaar wordt geacht.

Met het beeld van vulkaaneilanden doelt de Raad op de onvoorspelbaarheid, de eruptieve kracht en de uitstraling van geweld. De ontwrichtende werking die geweld heeft op slachtoffers, omstanders en de hele samenleving is een belangrijke grond voor verontrusting.

Verder zal de Raad betogen dat er een cultuur van afzijdigheid en een klimaat van angst en onverschilligheid bestaan, waarin geweld een kans krijgt. Een belangrijk deel van de voorstellen van de Raad is erop gericht deze cultuur te doorbreken.

### *2.2 Nadruk op preventie*

Kernbegrippen voor de Raad zijn het bevorderen van sociale cohesie, integratie en het tegengaan van marginalisering. In relatie tot het thema geweld betekent dit dat de nadruk ligt op preventieve maatregelen. Dit neemt niet weg dat als er eenmaal sprake is van gewelddadig gedrag, van een misdrijf, repressief optreden mogelijk en nodig kan zijn. Daarvoor moet het benodigde instrumentarium beschikbaar zijn.

Gezien de vragen van het kabinet richt de Raad zich met name op de mogelijkheden om in opvoeding en onderwijs geweld te voorkomen.

Preventie moet zich richten op het ontwikkelen en herstellen van verantwoordelijkheden. Met het begrip verantwoordelijkheden vat de Raad drie

begrippen samen: de norm van respect voor de medemens, en sociale vaardigheden als het empathisch vermogen – je kunnen verplaatsen in een ander – en de capaciteit tot zelfbeheersing.

### *2.3 Basisregels voor de samenleving*

Om samen te leven – in wat voor soort maatschappij dan ook – moeten mensen vertrouwd zijn met enkele basisregels, sociale en morele regels die ten grondslag liggen aan alle vormen van menselijke omgang (Spiecker 1997). Dat zijn regels als de waarheid spreken, afspraken nakomen, anderen niet onnodig pijn doen, respecteren van eigendom en hulp bieden aan kwetsbare mensen. Deze regels aanleren gaat samen met de ontwikkeling van morele gezindheden zoals altruïsme – waarvoor empathie een motief is -, integriteit, liefde en zorg.

In de ontwikkeling van moreel redeneren, komen waarden gericht op anderen later tot stand dan waarden gericht op jezelf: wat later komt in de ontwikkeling, komt minder gemakkelijk en ook niet bij iedereen tot stand, en is ook veel gevoeliger voor erosie. Een volwassen niveau van moreel redeneren ontstaat niet uit zichzelf: kinderen en jeugdigen hebben ouders, onderwijzers en vrienden nodig om zich dit eigen te maken.

Mensen komen in de loop van hun leven in talloze situaties terecht waarbij het er om gaat het juiste evenwicht te vinden tussen voor jezelf opkomen en je in een ander verplaatsen. In zijn advies onderscheidt de Raad daartoe een aantal contexten, zoals het gezin, de school, verenigingen en het uitgaansleven, waarin burgers ervaring opdoen in het zoeken naar de juiste balans. De aanbevelingen van de Raad richten zich met name op het versterken van de verantwoordelijkheidsstructuur in deze verschillende contexten.

In een open samenleving als de Nederlandse worden hoge eisen aan het individu gesteld om zich morele gezindheden en basisregels eigen te maken.

Zelfredzaamheid staat in onze samenleving centraal.

Nederland is bovendien sterk verstedelijkt en op veel plaatsen dichtbevolkt. Mensen leven bovenop elkaar en onverdraagzaamheid, overlast, agressie en angst kunnen al snel de kop op steken. Gemeenschapsbanden zijn minder hecht en makkelijker inwisselbaar geworden. De traditionele verbanden als kerk, buurt en (langdurige) arbeidsplaats hebben sterk aan invloed ingeboet. In zo'n compacte maatschappij zijn afspraken en conventies nodig om op een verdraagzame en fatsoenlijke wijze met elkaar te kunnen samenleven. Dat vraagt, ten eerste, van ieder individu een hoge morele competentie, het vermogen om eigen, andermans en gemeenschappelijke belangen met elkaar in evenwicht te brengen. De overheid moet, ten tweede, de uit de samenleving voortkomende waarden en normen vertalen in praktische regels en wetten, en moet toezien op de naleving daarvan. De overheid geeft daarmee de kaders en de grenzen aan.

## 2.4 Veiligheid als basis

Veiligheid is niet alleen een waarde op zichzelf, maar tevens een zeer belangrijke voorwaarde om (gezamenlijke) verantwoordelijkheid te kunnen laten bestaan. Wanneer het gevoel van veiligheid niet meer bestaat, wordt de kans op verantwoordelijkheid en zorgzaamheid – en dus op maatschappelijkheid – bedreigd. Met andere woorden, veiligheid kan niet afgedaan worden met de objectieve vaststelling dat de meeste mensen niet vermoord of niet beroofd worden, maar is een subjectieve waarde in onze sociale en humane samenleving. Dit is in Nederland lange tijd het geval geweest en heeft ten dele tot een onderschatting geleid van wat er allemaal mis zou kunnen gaan. Toch zijn de waarschuwingen niet van vandaag of gisteren. Begin jaren tachtig heeft de Commissie-Roethof al duidelijke waarschuwende signalen afgegeven. Deze Commissie legde veel nadruk op het herstel van sociale controle. Nu is duidelijk geworden dat de problemen dieper liggen. Ondanks vele beleidsinspanningen zijn er plekken en uitbarstingen – vulkaaneilanden van geweld – in de samenleving ontstaan, waar geweld onderdeel van het dagelijks leven lijkt te zijn.

Er is een extra impuls nodig – een aanpak op een breed front – om mensen weer een gevoel van veiligheid te geven en de ongelukkige samenloop te doorbreken die nu meer en meer het leven van alledag lijkt te gaan bepalen: mensen voelen zich niet veilig in de openbare ruimte (inclusief het openbaar vervoer) en zijn tegelijkertijd bang hun huis te verlaten uit angst voor inbrekers en insluipers. De inbreker steelt niet alleen goederen, hij steelt ook veiligheid en zekerheid.

## 3 Geweld: ontwikkelingen en uitingsvormen

In dit hoofdstuk behandelt de Raad de eerste vraag van het kabinet naar de belangrijkste ontwikkelingen en uitingsvormen van geweld. Aan de hand van statistisch materiaal worden een aantal uitingsvormen en hun ontwikkelingen in de tijd (voor zover gegevens beschikbaar zijn) op een rij gezet.<sup>[1]</sup> Vervolgens gaat de Raad in op de vraag of de cijfers voldoende inzicht bieden in toe- of afname van geweld en een sluitende verklaring vormen voor de groeiende verontrusting over geweld. Als aanvullende verklaringen komen vervolgens de media-effecten, de gevoeligheid voor geweld en de identificatie met slachtoffers aan bod.

### 3.1 Uitingsvormen en ontwikkelingen in de tijd: cijfers

Een zeer zware vorm van geweld vormen de misdrijven tegen het leven (en de pogingen daartoe). Uit de politieregistratie is af te lezen dat dit type mis-

<sup>[1]</sup> Een uitgebreide beschrijving is te vinden in de achtergrondstudie *Cijfers omtrent geweld* van dr. K. Wittebrood.

drijven sinds 1950 fors is toegenomen. In 1950 werden zo'n 300 misdrijven tegen het leven geregistreerd; de laatste jaren ligt dit aantal ruim boven de 3000. Dit aantal neemt sinds 1994 enigszins af.

Het aantal gevallen van moord en doodslag laat ook een stijging zien. In de jaren vijftig en zestig werden jaarlijks ongeveer veertig moorden gepleegd, tegenwoordig zijn dat er een kleine tweehonderd. Sinds 1980 laat de statistiek een stijging zien van het aantal moorden in en om het huis. Het aantal gevallen van moord en doodslag op straat is in de periode 1980-1996 nauwelijks toegenomen.

Mannen hebben in het algemeen twee keer zoveel kans om vermoord te worden dan vrouwen. In en om het huis is de slachtofferkans voor mannen en vrouwen vrijwel even groot. Op straat worden mannen ruim vijf keer zo vaak slachtoffer van moord of doodslag als vrouwen.

Een andere categorie geweldsmisdrijven is mishandeling en bedreiging met geweld. De cijfers uit de politiestatistiek en de slachtofferenquêtes laten een verschillend beeld zien. De politieregistraties vertonen een stijging, terwijl de slachtofferenquêtes van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) sinds 1980 een redelijk stabiel beeld van de omvang van dit soort geweld presenteren. De meeste mishandelingen vinden volgens deze gegevens op straat plaats. Dat geldt vooral voor mannelijke slachtoffers. Mishandelingen van vrouwen vinden voor een groot deel thuis plaats. Opvallend is dat bedreigingen – in tegenstelling tot mishandelingen – ook vaak op het werk of op school plaatsvinden. De ernst van de mishandelingen is op grond van deze bronnen niet toegenomen.

Het aantal gevallen van diefstal met geweld en afpersing dat door de politie is geregistreerd, is de afgelopen twintig jaar sterk gestegen. De laatste jaren vindt een daling plaats. Het aantal berovingen op straat bijvoorbeeld is sinds 1986 niet gestegen en laat sinds het begin van de jaren negentig een daling zien. Slachtofferenquêtes uit de jaren negentig geven een lichte daling van dit type delict te zien.

Het aantal meldingen van verkrachtingen en aanrandingen is gestegen. Slachtofferenquêtes die specifiek gericht zijn op seksueel geweld of geweld binnen relaties laten een grotere omvang in deze vormen van geweld zien dan de algemene slachtofferenquêtes, maar geven vanwege hun eenmalige karakter geen beeld van de ontwikkeling hierin. De drie landelijke onderzoeken die er in Nederland zijn geweest, vullen de algemene slachtofferenquêtes echter uitstekend aan. Ze geven een preciezer beeld van de omvang van deze vormen van geweld. Uit onderzoek van Römkes (1989) blijkt dat één op de vijf ondervraagde vrouwen ooit eenzijdig geweld in een relatie met een man had meegemaakt. Ruim de helft van deze vrouwen had te maken met herhaald en ernstig geweld. Draijer (1988) kwam tot de bevinding dat ruim 15% van de ondervraagde vrouwen in hun jeugd ooit door één of meer verwanten was misbruikt en bijna een kwart door anderen.

Recent is opnieuw landelijk onderzoek verricht naar de aard en omvang van huiselijk geweld en de hulpverlening in dergelijke gevallen (Van Dijk et al. 1997). Uit die studie blijkt dat 45 procent van de ondervraagden ooit slachtoffer was geweest van niet-incidenteel huiselijk geweld. Dit onderzoek heeft overigens veel kritische reacties uitgelokt, die zich met name richtten op de gebruikte, zeer ruime definitie van huiselijk geweld en de representativiteit van de respons.

Een specifieke categorie binnen het huiselijk geweld is mishandeling van kinderen. Daarover bestaat in Nederland nauwelijks onderzoek. Het CBS heeft in 1996 geschat dat ongeveer 50.000 kinderen per jaar mishandeld worden. Dat is ongeveer 1,5 procent van de bevolking in de leeftijd van 0 tot 19 jaar. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1998a) geeft als schatting dat jaarlijks minstens 10.000 kinderen het slachtoffer zijn van ernstige mishandeling in het gezin. In meer dan de helft van die gezinnen spelen daarnaast nog andere problemen als relatieproblemen, geweld tussen ouders en verslavingsproblematiek. Gegevens van de Bureaus Vertrouwensartsen vormen een bron die enige ontwikkeling in de tijd over deze vorm van geweld kunnen laten zien. Het aantal meldingen is tussen 1972 tot 1996 gestegen van 400 naar bijna 15.000. Volgens onderzoek zijn er in 1996 in totaal 33 kinderen vermoedelijk als gevolg van kindermishandeling of ernstige verwaarlozing overleden.

Op basis van de gegevens over geweld door jongeren kunnen uiteenlopende conclusies getrokken worden. De politiestatistiek laat een stijging zien waarin het aandeel van de meerderjarige en minderjarige verdachten in eerste instantie redelijk gelijk verloopt met (de stijging van) de geregistreerde criminaliteit. Vanaf de jaren zeventig neemt het aantal minderjarige verdachten van diverse geweldsmisdrijven echter sterker toe dan het aantal meerderjarigen. Vanaf het begin van de jaren negentig stijgt het aantal minderjarige verdachten zelfs sterk.

In tegenstelling tot de politieregistraties blijkt uit enquêtes onder jongeren zelf – de zogeheten daderenquêtes – slechts een lichte toename van het aantal jongeren dat dergelijk gedrag vertoont. Zowel uit de daderenquêtes als uit de politiestatistiek blijkt dat geweldsmisdrijven vooral door jongens worden gepleegd. Over het aantal zeer jonge daders, de zogeheten 12-minners, is nog heel weinig bekend. Registratie ontbreekt en er is slechts beperkt onderzoek naar gedaan. Een voorbeeld is een recent onderzoek in een politiedistrict van de regio Hollands Midden naar deze groep jonge delinquenten. Dat onderzoek laat zien dat het op jaarbasis gaat om één à twee kinderen die ernstig delinquent gedrag vertonen. Door de jaren heen (1993-1996) lijkt het aantal af te nemen in dit district (Van den Bergh et al. 1997).

Het aantal geregistreerde gevallen van vernielingen en beschadiging (vandalisme) is sinds het begin van de jaren zeventig sterk toegenomen.

De laatste jaren heeft criminaliteit, inclusief geweldsmisdrijven, gepleegd door leden van etnische groepen grote aandacht gekregen in de media en in

het landelijk en lokaal overheidsbeleid. Over de criminaliteit van etnische minderheden zijn echter beperkt gegevens beschikbaar. Dat komt vooral doordat etniciteit niet of niet duidelijk als kenmerk van verdachten of daders wordt geregistreerd.

Uit het materiaal dat wel beschikbaar is, kan geconcludeerd worden dat leden van allochtone groepen relatief (dat wil zeggen gerelateerd aan hun aandeel in de totale Nederlandse bevolking) meer crimineel gedrag vertonen dan autochtonen. Ook bestaat er een oververtegenwoordiging van etnische minderheden in de populatie van justitiële inrichtingen voor jongeren en jongvolwassenen.

Wat de aard van de criminaliteit betreft, maken Marokkanen, Antillianen en Surinamers zich naar verhouding het meest schuldig aan diefstal met geweld, vermogensdelicten en delicten tegen de Opiumwet. Het criminaliteitspatroon van Turken lijkt nog het meest op dat van in Nederland geboren, al maken zij zich meer schuldig aan economische delicten en aan bedreiging en mishandeling.

Allochtone jongeren produceren anderhalf tot driemaal zoveel criminaliteit als autochtone jongeren in vergelijkbare sociaal-economische omstandigheden. Marokkaanse en Antilliaanse jongeren vormen duidelijk de meest problematische groepen, gevolgd door Surinamers en ten slotte de Turken.

Een fenomeen dat de laatste tijd sterker in de belangstelling is komen te staan, is het geweld tegen functionarissen. Vanuit diverse maatschappelijke organisaties wordt een zorgwekkend beeld van dreiging met geweld en mishandeling gerapporteerd. Het gaat daarbij onder meer om huisartsen en leraren, en mensen die werkzaam zijn bij sociale diensten, woningcorporaties, in het openbaar vervoer en in de horeca. Incidenten waarbij confrontaties met de politie worden gemeld, vallen eveneens in deze categorie.

Uit internationale vergelijking blijkt dat het geweldsniveau in Nederland niet bijzonder hoog is. Als meest gewelddadig land komen de Verenigde Staten naar voren.

Zowel op basis van de politiecijfers als van cijfers uit de slachtofferenquêtes neemt Nederland een middenpositie in. Wel bestaan er verschillen tussen diverse vormen van geweld. Moord en doodslag komt bijvoorbeeld relatief weinig voor in Nederland, terwijl voor diefstal met geweld Nederland iets boven het gemiddelde uitkomt.

Wat de ophelderingspercentages van geweldsmisdrijven betreft, scoort Nederland een laag gemiddelde. Tussen 1980 en 1996 is dit percentage van 60 naar 40 procent gedaald. De tevredenheid van de bevolking over de kwaliteit van de aanpak door de politie van de criminaliteit in de eigen woonbuurt in Nederland is het laagst van elf landen (Mayhew en Van Dijk 1997).

Concluderend kan op basis van met name de politiecijfers over de omvang van de onderscheiden vormen van geweldscriminaliteit het volgende beeld worden geschetst. Over de lange termijn (vanaf begin jaren vijftig) neemt de



geregistreerde (gewelds)criminaliteit toe. Dat is een ontwikkeling die ook in andere West-Europese landen zichtbaar is. Vooral sinds begin jaren negentig is in de politiestatistieken een duidelijke stijging zichtbaar in het gebruik van geweld. Illustratief daarvoor zijn zeer recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Die geven aan dat in 1997 ten opzichte van 1990 de geweldsmisdrijven met bijna de helft zijn toegenomen en de vernielingen met ruim een kwart. Vooral gevallen van mishandeling zijn sterk gestegen: met 68% sinds 1990.

Het zijn vooral de toename van de geweldscriminaliteit door jongeren (12-17 jaar) en jongvolwassenen (18-24 jaar), en de oververtegenwoordiging van allochtone groepen die daarbij het meest op de voorgrond treden.

### *3.2 Cijfers in perspectief*

Onder deskundigen vindt regelmatig discussie plaats over de waarde en vooral interpretatie van registratiegegevens over criminaliteit in het algemeen en geweld in het bijzonder. In de achtergrondstudie van Wittebrood is daaraan de nodige aandacht besteed.

Hieronder zet de Raad de cijfermatige gegevens in perspectief, een perspectief dat noopt tot nuancering en voorzichtigheid in de interpretatie van de kale cijfers.

Er kunnen vertekeningen ontstaan door wijziging in de registratie, door verandering van definities (bijvoorbeeld van tasjesroof naar diefstal met geweld), door de mate van aangiftebereidheid en door prioriteiten van het Openbaar Ministerie en de politie in het opsporingsbeleid (bijvoorbeeld de laatste jaren rond jeugdcriminaliteit). In sommige gevallen is er ook sprake van hiaten, omdat bepaalde gegevens niet worden geregistreerd. Zo wordt in de publieke opinie de laatste tijd nogal eens verondersteld dat de geweldplegers ook steeds meer te vinden zijn onder jonge kinderen, in het jargon de 12-minners genoemd. Deze leeftijdscategorie komt niet in de politiestatistieken voor. Recent onderzoek in een politieregio naar deze 12-minners heeft geen enkele bevestiging gegeven voor dit beeld (Van den Bergh et al. 1997).

Politieregistraties zijn met name door de automatisering de afgelopen tien jaar veel systematischer geworden, maar bij de betrouwbaarheid en volledigheid van die registraties blijken vraagtekens gezet te kunnen worden. Een onderzoek van het NSCR bracht opmerkelijke tekortkomingen aan het licht. Zo bleek bijvoorbeeld bij de registratie van mishandeling van vrouwen het in circa 30% van de gevallen om mannen ging (Van Wilsem et al. 1998).

Als de politiestatistieken vergeleken worden met de slachtofferenquêtes blijken er verschillen voor te komen die wijzen op een zogeheten 'dark number'. In veel gevallen zijn de aantallen in slachtofferenquêtes hoger dan in de politiecijfers. Dat heeft zowel te maken met de aangiftebereidheid als met de daadwerkelijke vastlegging daarvan in processen-verbaal.

De aangiftebereidheid is sinds begin jaren tachtig toegenomen, maar blijft de laatste jaren vrijwel gelijk.

Van invloed op die aangiftebereidheid blijkt vooral het resultaat van de aangifte (met name ophelderingsresultaten) en het vertrouwen in de politie. In internationale vergelijking scoort Nederland laag wat ophelderingspercentages betreft, zo is hiervoor geconstateerd. De afnemende ophelderingspercentages over de jaren heen (51% in 1965, 14% in 1996) zijn ook van belang voor de interpretatie van gegevens over minder- en meerderjarige verdachten.

Door de lagere ophelderingspercentages van misdrijven is er veel moeilijker een relatie te leggen tussen het aantal delicten – de ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit – en bijvoorbeeld het aantal minderjarige verdachten. Er zijn immers minder harde gegevens over de – niet opgespoorde – daders bekend. De criminaliteitsregistratie is daardoor in de loop van de tijd een slechtere indicator voor de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit geworden, zo constateert het SCP (1998b, p. 624).

Het perspectief op de cijfers kan ook op een andere wijze worden vertekend, namelijk als cijfers niet in relatie tot elkaar worden beschouwd. Zo is in het voorgaande een (forse) oververtegenwoordiging van allochtone groepen in de criminaliteit geconstateerd. Dat is een op zich onloochenbaar feit, maar het geeft slechts een ééndimensionaal beeld. Dat beeld komt in een ander, meer genuanceerd licht te staan als dit allochtone aandeel in het totaal van verschillende gepleegde delicten gerelateerd wordt aan het aandeel van de autochtone delinquenten. Dan blijkt bijvoorbeeld het autochtone aandeel bij agressie circa 90% te omvatten en het allochtone aandeel 10%. Bij vermogensdelicten met geweld ligt die verhouding dichter bij elkaar met ruim 60% autochtoon tegenover ruim 35% allochtoon (Brouwers en Van der Laan 1997).

Ook de jeugdcriminaliteit in het algemeen verdient een breder cijfermatig perspectief dan louter de (forse) stijgingspercentages die de laatste jaren worden waargenomen – nog afgezien van de veronderstelde vertekeningen in de statistieken. Nauwelijks één procent van de jongeren blijkt een ernstig misdrijf te plegen. Op een aantal van ongeveer 60.000 van een misdrijf verdachte minderjarigen in 1996 was er in 32 gevallen sprake van dood en lichamelijk letsel door schuld; 346 gevallen betroffen misdrijven tegen het leven; in 4.628 gevallen ging het om mishandeling en bedreiging. Op landelijke schaal zijn dat geringe aantallen. Enigszins gechargeerd trekt Van Acker (1998) daaruit de conclusie dat “bij dergelijke kleine aantallen een enkele uit de hand gelopen rel tussen jonge voetbalsupporters kan leiden tot een stijging van het aantal geweldsdelicten met tientallen procenten (p. 11).”

Ongeveer vier tot vijf procent van de jongeren in Nederland komt in aanraking met de politie vanwege een misdrijf, meestal vanwege diefstal. Ongeveer twee procent van de jongeren kan tot de zogeheten harde kern gerekend worden: de groep de verantwoordelijk is voor het grootste deel van de delicten (onder andere Van Acker 1998, Ferwerda et al. 1996).

Gezien de grote verontrusting in de laatste jaren over (de veronderstelde forse toename van) geweld in onze samenleving, moet ook het aandeel van geweld gezien worden in verhouding tot het totale aantal misdrijven. Dat aandeel is 5,6% (SCP 1998b, p. 623).

Vermogensmisdrijven als diefstal, inbraak en verduistering komen nog steeds het meest voor. Ze zijn in 1997 wel gedaald tot 69% van alle geregistreerde misdrijven. Verstoring van de openbare orde en vernielingen, en misdrijven uit de Wegenverkeerswet omvatten respectievelijk vijftien en acht procent van het totaalcijfer voor criminaliteit in 1997 (CBS).

Met deze kanttekeningen zou de Raad de indruk kunnen wekken het geweldsprobleem te willen bagatelliseren of zelfs weg te redeneren. Dat is zeker niet de bedoeling. Wel wil de Raad daarmee aantonen dat de omvang sec niet alleen als uitgangspunt genomen kan en mag worden. Er zijn meer dan voldoende overwegingen om het geweldsprobleem zeer serieus te nemen. Vooral vanwege de ernstige gevolgen die geweldsmisdrijven hebben op slachtoffers van geweld en de effecten die geweldsuitbarstingen op de samenleving als geheel hebben, mag er van onderschatting geen sprake zijn.

### *3.3 Aanvullende verklaringen voor de groeiende verontrusting*

Over de stijging van gebruik van geweld is de afgelopen jaren groeiende verontrusting ontstaan onder politici, beleidsmakers en (vooral) in de media. Die verontrusting heeft extra voeding gekregen door een aantal ophef makende geweldsincidenten in de afgelopen tijd. Die incidenten zijn voor de regering aanleiding geweest om daar speciaal aandacht aan te besteden (zie de nota *Geweld op straat 1998*), onder meer via een aantal publieke debatten in het afgelopen halfjaar.

De toegenomen verontrusting komt opmerkelijk genoeg niet tot uiting in de gemeten onveiligheidsgevoelens onder de gehele bevolking. Die cijfers vertonen al enige tijd een vrij stabiel beeld. Recent is hier zelfs een lichte daling te zien. Regionaal zijn daarin overigens verschillen te constateren. Uit onderzoek onder jongeren bleek dat 73% zich onveilig voelde in het uitgaanscircuit (Bieleman et al. 1998).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is nagegaan in hoeverre de beleving van onveiligheid de laatste jaren samenhangt met veranderingen in het (gestegen) niveau van de geregistreerde geweldscriminaliteit. Het SCP concludeert met enige voorzichtigheid dat er van samenhang nauwelijks sprake lijkt te zijn (1998b).

De Raad meent dat de vergrote verontrusting over geweldscriminaliteit van de laatste jaren niet simpelweg is af te leiden uit de statistieken. Media-effecten, de gevoeligheid voor geweld en de identificatie met slachtoffers spelen bij die verontrusting volgens de Raad een belangrijke rol.

### *Media-effecten*

Het is niet uitgesloten dat de kijkers en lezers de kans overschatten om met geweld te maken te krijgen, omdat er op de televisie en in de schrijvende pers tegenwoordig zo veel programma's en berichten over misdaad en gewelddadigheid te zien en te lezen zijn. Zij kunnen het gevoel krijgen dat geweld iets is waar ze nauwelijks aan kunnen ontkomen. Zogeheten 'reality'-programma's op televisie is het niet zozeer om de informatie als wel om het amusement te doen. Zelfs de nieuwsprogramma's en kranten die niet veel meer doen dan feiten selecteren, vergroten de kans op een stelselmatig te hoog inschatten van het aantal gewelddadige situaties.

Door hun wijze van berichtgeving kunnen de massamedia het beeld over bijvoorbeeld het zogeheten straat- of zinloze geweld sterk beïnvloeden. Het zoeken naar verbanden tussen incidenten en naar gemeenschappelijke verklaringen in de berichtgeving kan leiden tot een beeld van een epidemisch karakter van bepaalde vormen van geweld, tot een zogeheten mediahype (zie bijlage 3 voor een beschrijving van dit fenomeen).

De Raad meent dat een deel van de verontrusting over geweld verklaard kan worden door de wijze waarop en de hoeveelheid aandacht die de media daaraan schenken. De media vormen niet alleen een spiegel van de werkelijkheid, maar creëren ook hun eigen werkelijkheid. De consumenten, de makers en de journalisten zouden zich daarvan beter bewust moeten zijn.

In hoofdstuk 6 beschouwt de Raad de effecten van de audiovisuele media nader, met name de effecten van geweldsbeelden op agressief en gewelddadig gedrag.

### *Gevoeligheid voor geweld en identificatie met slachtoffers*

Geweld blijkt zich voor een groot gedeelte af te spelen binnen dezelfde groep of subcultuur; daders zijn vaak ook slachtoffers en beantwoorden aan dezelfde kenmerken. Meer dan de helft van de jeugdcriminaliteit wordt veroorzaakt door een harde kern van persistente delinquenten. In onze gepacificeerde en hoogontwikkelde samenleving echter kan een kleine kern van geweldplegers – en kunnen enkele incidenten – zand in de raderen strooien. Hier komt tot uitdrukking de paradox van de verhoogde gevoeligheid voor geweld, die enerzijds inhoudt dat men sterk afwijzend reageert op iedere vorm van echt geweld, anderzijds gefascineerd wordt door beelden van geweld.

Bij nader inzien blijkt het bij de afwijzing van geweld te gaan om het afwijzen van het maken van slachtoffers waarmee men zich kan identificeren, terwijl het bij de fascinatie gaat om de dader die vanuit zichzelf en voor hemzelf doet waar een ander alleen over kan fantaseren. De identificatie met de dader is van een andere orde dan de identificatie met het slachtoffer. Het socialisatieproces is in dit opzicht geslaagd, wanneer dezelfde persoon zowel de directe toegang houdt tot zijn driftleven als in het vermogen is gekomen zich in de positie van de ander te verplaatsen.

De algemene gevoeligheid heeft tot een dramatisering geleid van alles wat ook maar in de verste verte naar geweld zweemt. Impliciet wordt daarmee de

positie van de geweldpleger ook belangrijker en dreigender – en dat weet of voelt hij. Wie opgevoed is in de principes dat geweld in het dagelijkse leven en tussen individuele mensen geen plaats heeft, is in eerste instantie weerloos tegenover het gebruik van geweld. Dat geeft de agressor een enorme voor-sprong: hij durft en slaagt in zijn opzet door de verbijstering van de ander. Omdat geweldplegers vaak maatschappelijk kwetsbaren zijn, vindt er bovendien een rolomdraaiing plaats: de slachtoffers worden de daders. Hierbij kan het zelfs gebeuren dat door identificatie met de leider of sterke man diens arrestatie en berechting eerder zijn heldenrol binnen de eigen groep of sub-cultuur onderstrepen, dan dat dit het door de maatschappij bedoelde afschrikwekkend effect heeft.

De laatste decennia zijn specifieke vormen van slachtofferhulp op gang gekomen, en ook in het strafrecht is de positie van het slachtoffer versterkt. Desondanks is de opvang van slachtoffers in de dagelijkse praktijk van politie en justitie voor verbetering vatbaar.

### *3.4 Belangrijkste uitingsvormen van geweld*

De Raad meent dat drie vormen van geweld in bijzondere mate verontrustend aanwezig zijn in Nederland: geweld in de privésfeer, ontladingsgeweld (met name geweld op straat dat vooral wordt aangemoedigd door excessief gebruik van genotsmiddelen) en geweld door (allochtone) jongeren (12-17 jaar) en jongvolwassenen (18-24 jaar).

De laatste twee vormen hebben een gezamenlijk kenmerk: het gaat in belangrijke mate om geweld tegen en door jongeren en jongvolwassenen. Belangrijke grond voor de verontrusting is de mateloosheid die het gebruik van geweld kenmerkt: een vechtpartij wordt doodslag en een kinderfantasie wordt een slachting.

#### *Geweld in de privésfeer*

Cijfers wijzen uit dat tegenwoordig de kans toeneemt om binnenshuis slachtoffer van geweld te worden. Recente onderzoeken naar huiselijk geweld, seksueel geweld binnen gezinnen en kindermishandeling maken duidelijk dat deze vormen van geweld niet langer veronachtzaamd mogen worden. Een vergelijking met vroeger tijden is moeilijk te maken, omdat de registratie van huiselijk geweld geen ontwikkelingen in de tijd aangeeft en deels voor discussie vatbaar is. Vanwege de gevolgen van geweld met name voor kinderen – de schade die ze oplopen en het grotere risico later zelf dader te worden – vraagt de Raad expliciet aandacht voor deze vorm van geweld. In recent onderzoek onder meer in Duitsland is een duidelijke relatie aangetoond tussen gewelds-ervaringen als kind en het later dader worden van geweldsdelicten (Pfeiffer 1997).

Het beleid dat ingezet is ter vorming van de Algemene Meldpunten Kindermishandeling kan een belangrijke bijdrage leveren in tijdige signalering en aanpak van dit probleem.

In de aanbevelingen concentreert de Raad zich op de volgende twee uitingsvormen van geweld.

### *Ontladingsgeweld*

Vooraf onder invloed van genotsmiddelen die vaak onmatig worden ingenomen, gaan bepaalde 'oudere jongeren' (16-24 jaar) zich te buiten aan agressie en geweld. Bij een aantal bekende incidenten had dit zelfs de dood tot gevolg. Dit soort geweld wordt vrijwel altijd in groepsverband gepleegd en speelt zich vooral af rond uitgaanscentra en voetbalvelden. Het geweld keert zich ook tegen politieagenten, zoals incidenten in de Oosterparkbuurt in Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Amsterdam hebben bewezen. Naast drank, drugs en groepsgedrag kunnen ook sociale frustraties een motor voor ontlading zijn.

Bepaalde vormen van ontladingsgeweld worden aangeduid als zinloos geweld. Dat is vooral zo wanneer het geweld volstrekt uit het ongerijmde komt, de aanleiding futiel lijkt te zijn of nauwelijks traceerbaar. Juist dan is het effect op de samenleving verontrustend.

Met de term zinloos geweld moet men voorzichtig zijn. Voor de betrokkene zelf zal de daad meestal wel zinvol zijn, omdat hij zich – al is 't maar een moment – de baas voelt of omdat het gaat om een afrekening of schuldvereffening tussen de betrokkenen. Daders behalen in het algemeen materiële, immateriële of emotionele voordelen.

Zinloos geweld lijkt vooral bezinningsloos geweld te zijn. Dat wil zeggen, geweld dat zijn rechtvaardiging vindt in het gevoel van gekrenktheid van de dader, ten opzichte van wie niet voldoende respect wordt betracht, of in een vrijwel volledig ontbreken van het meewegen van het lot van het slachtoffer in het besluit om welke reden dan ook geweld toe te passen (dat kan ook verveling, machismo, zucht naar sensatie, geldingsdrang, jaloezie, haat of hebzucht zijn).

Bezinningsloos geweld uit zich – naast (incidentele) confrontaties met de politie van de laatste tijd – al wat langer in gebruik of dreiging met geweld tegen functionarissen in met name de dienstverlenende sector.

De gevolgen voor individuen die slachtoffer van agressie zijn, uit zich vooral in gevoelens van onveiligheid en onzekerheid, angst, stress, een defensieve houding tegenover cliënten, ziekteverzuim, en eventuele trauma's. Geweld dat zich de politie keert, brengt naast de individuele gevolgen voor politieagenten ook veel maatschappelijke onrust teweeg.

### *Geweld door autochtone en allochtone jongens*

Alhoewel het beeld over de ontwikkeling van criminaliteit onder jongeren niet geheel duidelijk is, wordt inmiddels toch breed de stelling aanvaard dat geweldsdelicten onder jongens in de jaren negentig zijn toegenomen.

Meisjes spelen nog steeds nauwelijks een rol in de statistieken, hoewel hun aandeel in de criminaliteit is gestegen. De verklaring voor het aanmerkelijk mindere aandeel van meisjes in crimineel gedrag wordt gezocht in een combinatie van biologische, psychologische en sociale aspecten. Biologische ver-

klaringen liggen vooral in het vlak van genetische aanleg en hormoonwerking. Psychologische verklaringen geven aan dat vrouwen anders reageren dan mannen op negatieve (sociale) omstandigheden. Vrouwen reageren eerder destructief naar binnen (depressies, angsten) dan naar buiten. Sociale verklaringen richten zich vooral op rolpatronen en de vaak sterkere sociale controle bij meisjes.

Een belangrijk deel van het geweld wordt gepleegd door een kleine kern, vaak gedragsgestoorde, jongens. Deze jongens dragen een persistente stoornis met zich mee waardoor ze naar alle waarschijnlijkheid hun delinquente carrière na hun adolescentie zullen voortzetten. Deze zogeheten harde kern wordt algemeen geschat op twee procent (ongeveer 23.000 jongeren) van de jongeren tussen 12 en 18 jaar.

Bepaalde groepen allochtonen zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers, vooral op het gebied van geweldsdelicten. Ongecorrigeerd voor demografische en sociaal-economische factoren komt onder etnische minderheden drie- tot zesmaal zoveel criminaliteit voor. Na correctie voor deze factoren blijft het aandeel nog steeds hoger, maar gaat het om anderhalf tot driemaal zoveel. Die oververtegenwoordiging rechtvaardigt speciale aandacht voor deze groepen. Aandacht die er overigens van overheidszijde al enige tijd is en recent nog heeft geleid tot het uitbrengen van de CRIEM-nota (Criminaliteit in relatie tot de integratie van Etnische Minderheden 1997) door de regering, het uitbrengen van een Rapport over Marokkaanse Jongeren (1998) en op lokaal niveau bijvoorbeeld het Rapport-Lankhorst (1998) naar aanleiding van recente confrontaties tussen politie en Marokkaanse jongeren in Amsterdam. De Raad is van mening dat in deze publicaties uiterst zinvolle beleidsaanbevelingen staan die om snelle uitvoering vragen.

De Raad zal zijn aanbevelingen in dit advies niet specifiek toespitsen op etnische groepen. Hij wijst er echter met nadruk op dat vooral de aanbevelingen gericht op ondersteuning bij opvoeding en onderwijs en meer in het algemeen bij het (weer) bieden van perspectief, bij uitstek ten goede kunnen komen aan deze groepen.

## 4 Daders: basisregels en perspectief

Binnen het complexe geheel van kenmerken en omstandigheden van geweldplegers concentreert de Raad zich op twee kenmerken, die van groot belang zijn bij het zoeken naar een verklaring voor het optreden van geweld en naar de wegen om geweld te bestrijden. Het eerste kenmerk gaat over het onvermogen van een deel van de daders om zich aan de basisregels van het samenleven (zie hoofdstuk 2) te houden. Het tweede kenmerk betreft het feit dat het veel geweldplegers ontbreekt aan maatschappelijke perspectieven.<sup>[2]</sup>

<sup>[2]</sup> In bijlage 3, het Basisdocument, besteedt de Raad nadere aandacht aan daderprofielen.

## 4.1 Onvermogen en onmacht om de basisregels te houden

Wanneer mensen geweld plegen, schenden zij niet alleen wetten maar ook en vooral de basisregels van het samenleven. Een deel van de gewelddadige jongens vindt dat spannend, zij zijn op zoek naar hun grenzen en overtreden deze geregeld. Andere geweldplegers verwachten dat geweld hen materieel gewin oplevert. Zij gebruiken geweld vooral instrumenteel, als middel om een doel, meer materiële welstand, te bereiken.

Ook kunnen jongens zich door geweld te gebruiken respect en status verwerven, vooral binnen hun 'peer group'. Het morele klimaat binnen een groep of een maatschappelijke instelling kan neerwaarts drukken op het besef en het gebruik van waarden en normen van de groepsleden. Groepen kunnen ertoe bijdragen dat jongeren hun eigen waarden en normen overtreden, dat ze maatschappelijk aanvaarde waarden en normen ruimer interpreteren, en dat ze hun daden rechtvaardigen, bijvoorbeeld door zich te beroepen op hogere loyaliteiten.

In deze paragraaf gaat het de Raad echter niet om deze daders, maar om degenen die de basisregels schenden uit onvermogen en/of onmacht. Daarbij worden grofweg twee groepen onderscheiden: in de eerste plaats geweldplegers bij wie sprake is van een onbalans in waarden, en in de tweede plaats daders die te kampen hebben met persoonlijkheids- en/of gedragsstoornissen. Een onbalans in waarden ontstaat als mensen geen evenwicht kunnen bewaren tussen waarden gericht op het individu en waarden gericht op anderen. Een verklaring daarvoor is de grote nadruk op het unieke karakter van ieder individu die in de Nederlandse samenleving bestaat. Daarbij horen waarden als integriteit van de persoon, individuele autonomie, assertiviteit en zelfontplooiing, die ten koste kunnen gaan van begrip en respect voor anderen. Vooral vaders, op wie jongens zich het meest oriënteren, benadrukken het belang van persoonlijke bekwaamheden.

Dat heeft bij een deel van de mensen tot gevolg dat zij respect eisen – zonder het zelf te betonen -, dat ze menen ergens recht op te hebben – zonder verplichtingen aan te gaan -, dat deze geweldplegers het idee hebben bijzonder te zijn – zonder prestaties te hoeven laten zien, en dat ze onwillig zijn kritiek of correctie van anderen te accepteren of daardoor snel gefrustreerd en gekrenkt worden.

De tweede groep daders die de Raad onderscheidt, heeft in de eerste plaats onvoldoende moreel besef ontwikkeld als gevolg van een onveilige en weinig affectieve opvoedingsomgeving.

Ontwikkelingspsychologen wijzen erop dat moreel besef niet zozeer wordt gevormd door argumentatie en cognitieve overdracht, maar veeleer door affectie en stabiliteit, vooral binnen het gezin en de directe sociale omgeving. Kinderen van ouders die hen koel of niet-sensitief bejegenen of die hen met veel dwang disciplineren, leren onvoldoende zich in anderen te verplaatsen. Ze hebben weinig zelfvertrouwen, zijn opstandig en hebben moeite om nega-



tieve emoties te reguleren. Deze kinderen lopen het risico om een patroon van antisociaal en agressief gedrag te ontwikkelen dat uitmondt in geweld. Vervolgens zijn er kinderen en jongeren die als gevolg van een ongelukkig temperament -bijvoorbeeld impulsiviteit of 'thrillseeking' – en gedragsstoornissen de basisregels schenden. Het gaat om stoornissen als de antisociale gedragsstoornis (CD), de oppositioneel-opstandige gedragsstoornis (ODD) en de aandachtsstoornis met hyperactiviteit (ADHD). Deze stoornissen gaan gepaard met impulsiviteit en tekorten in empathisch vermogen, terwijl CD en ODD ook agressie met zich meebrengen.

Deze verschijnselen kunnen ontstaan door genetische factoren, door de opvoeding en omgeving of door een combinatie daarvan.<sup>131</sup>

De stoornissen voorspellen vaak gewelddadig gedrag op latere leeftijd, via een ontwikkelingspad van halsstarrig gedrag, ongehoorzaamheid, het vermijden van autoriteitspersonen (door te spijbelen, weg te lopen of op straat te hangen), minder ernstige agressie en fysiek vechten.

Dit ontwikkelingspad verloopt overigens zelden lineair noch met logische noodzakelijkheid, het is grillig en moeilijk voorspelbaar. Als de omstandigheden veranderen, kunnen jongeren stoppen met geweld. Zo'n verandering kan optreden als er mensen zijn – familieleden, onderwijzers, jeugdwerkers en hulpverleners – die hen warmte en veiligheid bieden en met wie jongeren zich kunnen identificeren. Wanneer deze gehechtheidsnetwerken ontbreken, wordt de kans groter dat jongeren zich agressief en gewelddadig gedragen.

Voor alle duidelijkheid: deze verklaring is niet van toepassing op alle daders – dus niet alle daders zijn gestoord – maar op een deel daarvan, dat overigens wel veel en persistent geweld gebruikt.

De verklaring op individueel niveau verklaart bovendien niet waarom groepen geweld gebruiken. Daarvoor is ook een bredere maatschappelijke benadering nodig.

## *4.2 Ontbreken van perspectief*

Veel risicogroepen hebben geen of nauwelijks perspectief op verbetering van hun omstandigheden. In de Nederlandse samenleving waarin de alomtegenwoordige reclame de onmiddellijke en oneindige bevrediging van behoeften en een luxueuze levensstijl propageert, slaat het gebrek aan perspectief wellicht dubbel zo hard toe. Daar hoeft niet direct crimineel gedrag uit voort te vloeien. Vaak wijzen de daders ook de maatschappelijke orde af omdat ze deze als onrechtvaardig ervaren. Dit maatschappelijk en persoonlijk ressentiment leidt tot onverschilligheid jegens de samenleving en haar vertegenwoordigers. Behalve aan materieel perspectief kan het risicogroepen ook aan geestelijk perspectief ontbreken. De grote verhalen die een betere toekomst beloven en

<sup>131</sup> Voor een uitgebreide analyse van 'biopsychologische determinanten' verwijst de Raad naar de studie van De Vente en Michon.

de institutionele dragers daarvan binden minder samen dan voorheen. Allochtonen krijgen bovendien lang niet altijd voldoende kansen om een waardige plaats in de Nederlandse samenleving in te nemen.

Er zijn drie belangrijke maatschappelijke terreinen waarop het risicogroepen aan perspectief ontbreekt: opleiding, arbeid en inkomen, en vrijetijdsbesteding. In een verklaring daarvoor moet worden gelet op de wisselwerking tussen drie factoren, namelijk de maatschappelijke kansenstructuur, de hulpbronnen van mensen en de houding van instituties (Veenman 1997).

De Nederlandse arbeidsmarkt en het onderwijs zijn zodanig gestructureerd dat mensen met minder intellectuele en sociale vaardigheden ook minder kansen hebben. Werkgevers vragen steeds hogere kwalificaties en onderwijsinstellingen stellen hun programma's naar boven bij. Dit leidt er onder meer toe dat handwerk en ambachtelijkheid minder worden gewaardeerd. Er zijn ook steeds minder banen voor eenvoudig handwerk beschikbaar, omdat de arbeidsmarkt zich steeds verder ontwikkelt in de richting van een diensteneconomie. De vraag is wel of in een krappe arbeidsmarkt op wat langere termijn werkgevers hun eisen weer naar beneden zullen bijstellen.

Het gevolg is dat lager opgeleiden meer werkloos zijn en dat intellectueel en sociaal minder vaardige jongens vaker spijbelen en de school voortijdig verlaten.

Gebrek aan financiële middelen en culturele verschillen dragen ertoe bij dat risicjongeren hun vrije tijd minder in georganiseerd verband besteden.

Eerder hangen ze op straat rond, in het gezelschap van vrienden en zonder positieve contacten met volwassenen. Er is onvoldoende wisselwerking tussen jong en oud.

Overigens lijkt de tolerantie van volwassenen ten opzichte van jongeren ook afgenomen te zijn. Rondhangen wordt al snel als bedreigend ervaren. In overvolle wijken en buurten waar tegelijkertijd geen of onvoldoende aansprekende voorzieningen voor jongeren zijn, kan al snel sprake zijn van overlast. Met andere woorden, het is veel te eenvoudig en ook niet terecht een beeld op te roepen of in stand te houden dat jongeren alleen maar problemen veroorzaken – nog afgezien van de feitelijk geringe aantallen jongeren die verantwoordelijk zijn voor de echte geweldsproblemen.

Risicogroepen kampen niet alleen met deze structurele hindernissen maar hebben ook een gebrek aan de hulpbronnen die nodig zijn om zich een weg te banen in de samenleving. Zo ontberen ze vaak informatie en instrumentele kennis, sociale netwerken en sociaal-culturele kennis van de maatschappij. Ten slotte hebben risicogroepen te maken met de negatieve houding van maatschappelijke instituties en organisaties. Deze instanties confronteren hen vooral met controles en sancties, eerder dan met positieve diensten. Veel allochtonen worden daarnaast gediscrimineerd of op minder bewuste wijze benadeeld, bijvoorbeeld in sollicitatieprocedures.

Verder zijn er scholen die, bewust of onbewust, lagere eisen stellen aan migrantenkinderen. Daardoor worden deze jongeren niet altijd gestimuleerd het betere uit zichzelf naar boven te halen.

Een verklaring op maatschappelijk niveau zegt niets over de reden waarom het ene individu wel en het andere geen geweld gebruikt, terwijl ze in dezelfde omstandigheden verkeren.

Daarom zijn de individuele en de maatschappelijke verklaringen complementair. Beide type verklaringen behandelen enkel kenmerken en omstandigheden van de daders. Ze zeggen ook weinig over incidenten waarbij het profiel van de dader(s) afwijkt, zoals bij plegers van ontladingsgeweld die op het oog soms keurige huisvaders met een baan lijken te zijn. In hoeverre dat laatste het geval is, vertellen de media vaak niet. Nauwkeuriger onderzoek en een precieze reconstructie van incidenten van ontladingsgeweld zijn daarom op hun plaats. In die reconstructie moeten zeker de contexten worden betrokken waarin het geweld heeft plaatsgevonden. In het volgende hoofdstuk gaat de Raad daar verder op in.

## 5 Geweldscontexten en onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuren

Omdat geweld altijd in interacties plaatsvindt en niet alleen is terug te voeren op daderkenmerken, is het van belang de contexten van geweld te schetsen. Bovendien gaat aan het daadwerkelijk gebruik van geweld vaak een samenloop van omstandigheden vooraf, is er een klimaat waarin geweld gedijt.

De Raad stelt in eerste instantie gewelddadig gedrag in drie contexten aan de orde: de privé sfeer, de sfeer van maatschappelijke instituties en de openbare ruimte. Binnen die drie contexten constateert De Raad een gemeenschappelijk probleem, namelijk het ontbreken van duidelijke verantwoordelijkheidsstructuren. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk is daaraan gewijd.

### 5.1 *Privésfeer*

Gewelddadig gedrag in het gezin of ten opzichte van de partner heeft de laatste tien jaar al veel meer aandacht gehad. Maatregelen in deze sfeer richten zich vooral op de hulpverlening aan slachtoffers, zoals de Blijf-van-mijn-lijfhuizen. Signalering krijgt steeds meer aandacht. Recent heeft dat geleid tot het instellen van de Algemene Meldpunten Kindermishandeling.

Het belangrijkste probleem is de (tijdige) ontdekking en de bewijslast in het bijzonder in het geval van seksueel misbruik. Het vaststellen van een gezinsklimaat dat op de lange duur mogelijk tot versterkte agressiviteit bij kinderen zou kunnen leiden, is met terugwerkende kracht nog altijd aanzienlijk eenvoudiger dan als voorspelling.

Er zijn behoorlijk wat aanwijzingen (zie bijlage 3) dat de kans op een ontwikkeling in de richting van gewelddadigheid in het bijzonder groot is bij jongens die in een ongeregelde opvoedingssituatie en een slecht functionerend huishouden leven, want dat wordt natuurlijk uiteindelijk bedoeld met kwets-

bare opvoeders: gebroken gezinnen, drank- en drugsmisbruik van de ouders, pedagogische verwaarlozing door desinteresse – en bij dat alles te weinig compenserende invloeden: van oudere broers en zusjes, de gezinnen van ooms en tantes, de zorg van opa en oma.

## *5.2 Maatschappelijke instituties*

De Raad onderscheidt een overgangsgebied tussen de privé sfeer en de sfeer van de maatschappelijke instituties. Het gebied van de professionele hulpverlening en de institutionele zorg kan als zodanig beschouwd worden. Ook hier is in de laatste tien jaar gebleken dat misbruik, geweld en uitbuiting niet geheel en al afwezig zijn. Artsen blijken in sommige gevallen seksueel misbruik te maken van hun macht, verzorgers en verpleegkundigen in instellingen voor gehandicapten, psychiatrische ziekenhuizen en verzorgingshuizen of verpleeghuizen plegen soms geweld, in enkele gevallen tot aan de dood toe. De aandacht voor dit soort misbruik is nu duidelijk veel groter. Ook hier geldt dat incidenten het gevoel van veiligheid van mensen in kwetsbare en afhankelijke posities over de hele linie kan aantasten.

Bij de maatschappelijke organisaties en instituties ligt het accent toch vooral op de identificatie van mogelijke geweldsgevaarlijke situaties, gecontrasteerd met situaties waarin dat niet het geval is. Bekend is dat het voetbalstadion een geweldsgevaarlijke plaats (of uitvalsbasis) is, terwijl dat voor het ijsstadion niet geldt.

Kijkend naar de verschillen, valt op dat bij schaatswedstrijden geen clubs tegenover elkaar staan, maar individuele rijders, die in feite tegen zichzelf (casu quo de tijd) rijden. Er ontstaat zo geen rivaliserend clubgevoel en de strijd wordt ook niet in kalendertijd (een heel seizoen) doorgezet. Het ijsstadion is een zeer 'momentane' plaats voor alle leeftijden, alle sociale lagen en beide seksen tegelijk. Dit soort evenementen heeft meer het karakter van een nationaal feest dan van een voetbaloorlog.

Geweldsgevaarlijke maatschappelijke organisaties kunnen ook grote, bureaucratisch en anoniem georganiseerde scholen zijn. Dat geldt ook waar het gaat om het pesten. Hoe anoniemer de schoolsituatie, hoe groter de pestkans (en pestvrijheid!). Dat veel scholen over meer locaties verspreid zijn, neemt het probleem van het beheer en de anonimiteit van het geheel niet weg en zegt bovendien niets over de omvang van iedere locatie op zich. De stelling dat 'de school kleiner is dan ze groot is', geeft op zichzelf geen argument – het gaat om de schaal die voor leraren en leerlingen positief uitwerkt, niet om de omvang van de organisatie op zich. Dat betreft een schaal en een wijze van organiseren die een klimaat bevorderen, waarin kennen en gekend worden en onderling respect en eigen verantwoordelijkheid gemeengoed (kunnen) zijn. Dat is niet iets dat vanzelf ontstaat; daarvoor zullen inspanningen geleverd moeten worden.

Daarnaast blijft een punt van aandacht dat sommige politieke organisaties aan de extreme linker- en rechterzijde de toepassing van geweld niet uit de

weg gaan. Zonder uitzondering zijn dit organisaties die vooral jonge mannen aantrekken.

Op de grens met de openbare ruimte bevinden zich in de sfeer van mogelijke gewelddadigheid allerlei informele groepjes van vaak tijdelijke aard. Soms nemen die het karakter aan van bende of *gang*, soms gaat het om vaste samenscholingen op typische hangplekken als de buurtcafetaria. Ook hier gaat het vooral om jongens in de tienerleeftijd. De kans op vandalisme en intimidatie is hier meestal groter dan de kans op geweld, maar er gaat onmiskenbaar een dreigend karakter uit van dergelijke samenscholingen.

Groepsdynamiek bevordert het gebruik van geweld op een aantal manieren. Ten eerste heerst er in groepen vaak een code van mannelijkheid, eer en status, waardoor de groepsleden extra gevoelig zijn voor (veronderstelde) kleine-ringen en beledigingen.

Als een groep geïsoleerd raakt van de omgeving kunnen zich ten tweede extreme gedragingen ontwikkelen, zoals een vijandige en gewelddadige houding naar de buitenwereld.

Ten derde verlagen groepen de drempel voor onbehoorlijk gedrag en voor geweld doordat ze sensatiezucht en impulsiviteit versterken.

Een groep biedt ten slotte ook een zekere anonimiteit en verkleint het individuele verantwoordelijkheidsgevoel en tevens de pakkans.

Hoe minder voorzieningen voor jongeren in een wijk, hoe groter de kans op 'hangen' met vervelende gevolgen. De basisinfrastructuur voor jongeren is het afgelopen decennium sterk afgekalfd. Er zijn nieuwe investeringen nodig in het jeugd- en jongerenwerk, waarbij jongeren zelf gekend moeten worden en een rol moeten krijgen bij de opzet en het beheer.

De bindende en positieve kracht van veel maatschappelijke organisaties (verenigingen, scouting) is in de loop van de laatste decennia veel minder geworden. Ook als men er wel voor kiest, kan men lang niet altijd meer zeggen dat men 'elkaar ook kent'. Het grote probleem is juist dat men elkaar minder goed kent en dat dit ook voor steeds meer mensen (jongeren) geldt. Daar komt nog bij dat de verbinding tussen jongeren en volwassenen in de 'institutionele' ruimte duidelijk minder is geworden. Het aantal volwassenen dat bij dit type organisaties betrokken is, neemt af en zij zijn ook steeds minder 'role models' voor jongeren. Dat is niet alleen zo omdat de jongeren hen niet als zodanig meer accepteren, maar vooral ook omdat ze zichzelf vaak niet als zodanig willen of kunnen presenteren. De jongere is eerder het rolmodel voor de volwassene dan andersom. Het zou interessant zijn om te onderzoeken of hier niet weer een omkering tot stand gebracht kan worden (misschien zouden jongeren, en zeker jongens, dat juist weer op prijs stellen). Een nieuwe basis voor het te lang verwaarloosde buurt- en clubhuiswerk zou hierin mede gezocht kunnen worden, met name ook voor vertegenwoordigers van de etnische minderheidsgroepen. Ook de media zouden in dit geval een bijdrage kunnen leveren om een positief rolmodel te vervullen.

De organisaties die zich vroeger bezighielden met de opvang en de begeleiding van jongeren, zijn minder invloedrijk en minder alom aanwezig. Dat levert op zich al een zeker maatschappelijk risico op, dat nog vergroot wordt door de in het algemeen sterk toegenomen individuele mobiliteit, het verdwijnen van het taboe op het gebruik van alcohol en (soft)drugs, meer vrije tijd en geld.

Op de grens van de verbinding met de openbare ruimte bevinden zich hier te weinig herkenbare mensen die positieve verbindingen kunnen leggen. Wel zijn er gevaarlijke verbindingen met de niches van de misdaad, met name via het gebruik van of de kleinhandel in drugs. Van goede verbindingen naar de wereld van de primaire relaties lijkt hier geen sprake te zijn, al zou hier misschien langs de lijn van het vrijwilligerswerk – meer dan nu ook op etnische basis – toch weer meer mogelijk zijn.

### 5.3 Openbare ruimte

De nota *Geweld op straat* van de regering concentreert zich sterk op de problematiek in de openbare ruimte en kijkt dan weer vooral naar het nachtelijk uitgaansgedrag van stevig drinkende jongens. Het beperken van hun mogelijkheden om te drinken, is een van de uitgangspunten van het voorgestelde beleid. Dat is zeker een zinvolle aanpak, al gaat die wel voorbij aan een analyse van het heel eigen karakter van het Nederlandse uitgaansleven: sterk binnenstedelijk geconcentreerd, zeer liberale openingstijden, laag begin, lage prijzen van drank, vrijwel geen toegangsprijzen, vrijwel uitsluitend jongeren. In de landen om ons heen is het vrijwel overal anders: minder concentratie (buurtcafés in Engeland, Duitsland, België en Frankrijk, vroeg beginnen en relatief vroeg eindigen, vaak hoge prijzen in bars en disco's, een veel meer over de generaties gespreid uitgaanspubliek).

Het zou interessant zijn na te gaan of dat andere karakter ook tot minder gewelddadige problemen leidt.

In de zeer fijnmazige structuur van de Nederlandse (binnen)steden is de openbare ruimte uiterst kwetsbaar voor misbruik: vandalisme, vervuiling, verloedering door graffiti, kapotte lampen, en auto's die de stoep in beslag nemen, scheppen een sfeer waarin alleen nog het recht van de sterkste, de brutaalste en onverschilligste lijkt te gelden. Wie van metrostations junkiehollen laat maken, zwartrijden op de tram onbeboet laat en minachting van iedere verkeersregel en sociale omgangsregel accepteert, creëert een sfeer waarin veel mensen zich niet meer thuisvoelen en waarin alles wat lelijk is een alledaagse mogelijkheid lijkt te zijn geworden. Ook hier ligt een belangrijke preventieve opgave: waar de openbare ruimte niet veilig is en niet veilig aanvoelt, krijgt geweld meer kans.

Het beleid van de overheid, lokaal en nationaal, lijkt zich vooralsnog minder aan de veranderde situatie aangepast te hebben dan het beleid van particulieren, ondernemers en organisaties. Zij proberen hun eigen ruimte tegen cri-

minaliteit af te grenzen (bewaking en beveiliging), of verplaatsen zich naar plaatsen waar de kans op geweld aanzienlijk minder is. De overheid gaat in haar beleid nog te vaak uit van niet meer geldende regels van maatschappelijk fatsoen en sociale controle: bussen zonder conducteurs, flatgebouwen zonder portiers, winkelcentra zonder stadswachten, perrons zonder toezicht, dag en nacht geopende parken zijn evenzovele uitnodigingen voor geweld en criminaliteit geworden.

Dit betekent geen pleidooi voor een maatschappij met hekken, camera's en bewakers, maar wel een onderstreping van de noodzaak ook voor controle en handhaving van de veiligheid – waar nodig – gerichte maatregelen te nemen. Allerlei vormen van gedoogbeleid en prioriteitsstelling in het politiewerk hebben afbreuk gedaan aan de veiligheid van de samenleving. Door vast te blijven houden aan de vanzelfsprekendheid van de handhaving door de burgers van bepaalde normen en waarden, ondermijnt de overheid zelf de normen en waarden, en daarmee het vertrouwen van de burgers, die juist aan deze normen en waarden hechten.

Aan de rand van de samenleving bevindt zich de onderwereld. Los van het karakter van het gebruik van geweld in dit domein, schuilt het gevaar van de onderwereld in het kader van de advisering door de Raad toch vooral in de grensoverschrijding naar de andere domeinen. Waar het uitgaansleven in handen raakt van de georganiseerde misdaad, en waar drugs- en wapenhandel gemakkelijk toegankelijk en aantrekkelijk worden voor sociaal zwakke jongeren, bestaat het gevaar dat jongeren bij deze activiteiten betrokken worden. Ook is er het risico dat de leefstijlen en gewoonten van het criminele milieu doordringen in de bovenwereld en daar ook normatief worden. De toename van het gebruik van geweld bij de verwerving van geld of bezittingen is daar al een duidelijk teken van, evenals de algemene aanwezigheid van steek- en slagwapens onder steeds grotere groepen jongeren. Het publiek kan de berichtgeving over het gebruik van geweld in dit milieu onvoldoende onderscheiden van het gebruik van geweld in de reguliere samenleving. Daardoor wordt het beeld van een gevaarlijke samenleving versterkt.

#### *5.4 Onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuren*

De Nederlandse samenleving heeft zich, vooral als gevolg van individualisering, in de afgelopen decennia ontwikkeld tot een maatschappij waarin het patroon van externe en formele sociale controle grotendeels is vervangen door het mechanisme van zelfcontrole, of althans door het vertrouwen dat zelfcontrole werkt. Dit proces, ook wel informalisering genoemd, heeft belangrijke gevolgen gehad voor de structurering van verantwoordelijkheden in de samenleving.

In de eerste plaats zijn er gevolgen voor de verantwoordelijkheid van mensen onder elkaar in de publieke ruimte. In deze ruimte is een cultuur van afzij-

digheid ontstaan waardoor mensen zich zo min mogelijk met elkaar bemoeien, zelfs zo sterk dat non-interventie bijna dé doctrine van de publieke omgang lijkt te zijn geworden. In deze cultuur nemen mensen het ook niet dat anderen, omstanders en functionarissen, hen corrigeren. Mensen voelen zich in deze situaties onveilig en gaan de publieke ruimte mijden. Het is niet zo dat de hele samenleving daardoor onleefbaar is geworden, maar er zijn plaatsen waaruit het grote publiek zich, al of niet gedurende bepaalde perioden, heeft teruggetrokken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitgaanscentra van steden en voor openbare gebouwen als stations. Maar ook in bepaalde wijken zijn de sociale netwerken dermate uiteen gevallen, dat het in feite 'ongepacificeerde eilanden' (De Haan 1997) zijn geworden waar de macht op straat ligt. Mensen zijn daar anoniem voor elkaar, wat ruimte biedt aan hen die kwaad willen.

De informalisering heeft ook gevolgen voor de relatie tussen ouders en kinderen. Ging het in paragraaf 4.1 over ouders die hun kinderen onvoldoende ondersteuning bieden, bij dit punt gaat het om ouders die gebrekkig toezicht houden op hun kinderen. Van risicjongeren is bekend dat zij er vaak in slagen om te ontsnappen aan de controle van hun ouders. De ouders hebben nauwelijks idee waar kinderen zich ophouden en hoe zij zich daar gedragen. Dat kan uit onmacht zijn, maar ook uit onwil en onverschilligheid. Soms is die onverschilligheid cultureel bepaald als ouders de verantwoordelijkheid voor het gedrag van hun kinderen afschuiven naar andere instanties. In andere gevallen accepteren de ouders niet dat anderen hun kinderen controleren en corrigeren.

Het vertrouwen op zelfcontrole en de cultuur van afzijdigheid houden ook overheidsinstanties en publieke diensten in hun greep. Hoewel er allerlei tendensen zijn om de formele controle te versterken en om zich meer op gezag te beroepen, bestaat er een diepgewortelde cultuur van non-interventie. Dat geldt onder meer voor onderwijzers, voor politieagenten en voor hulpverleners en jeugdwerkers.

Voor de (semi-)publieke dienstverlening komen er nog enkele problemen bij. Veel diensten zijn grootschalig en bureaucratisch georganiseerd. Dat leidt tot een anonieme en onverschillige omgang met de burgers en de cliënten. Ook op dit punt zijn er tegentendensen zoals de wijkgerichte aanpak van politie en justitie. Maar op veel terreinen woedt nog steeds de fusiedrang en de wens om bedrijfsprocessen te rationaliseren, bijvoorbeeld in het onderwijs en in de gezinsvoogdij. Voor een deel komt dat voort uit 'oud' beleid dat aan verandering onderhevig is. Zo is in het Regeerakkoord afgesproken dat er geen grote herstructureringen op het terrein van onderwijs zullen plaatsvinden.

Een tweede bijkomend probleem speelt zich voornamelijk af in de jeugdzorg in brede zin. De vele instanties die zich met de jeugd bezighouden – zeker als deze probleemgedrag vertoont – gaan in veel gevallen nog ongecoördineerd te werk en schuiven verantwoordelijkheden naar elkaar door. Ook de onderlinge informatievoorziening vertoont gebreken. Zo opereert de kinderscherming zeer terughoudend. Zij geeft bijna geen zaken door aan de politie



en vermijdt zoveel mogelijk conflicten met ouders en pupillen. De marges waarbinnen de kindbescherming moet optreden, zijn vaak smal. Ouders verzetten zich meer en meer tegen interventies. Lastige cliënten vallen nog wel eens tussen wal en schip. Rechter en andere instanties verwachten vaak dat de ouders van hun pupillen nog corrigerend optreden, zodat uiteindelijk niemand de kinderen aanspreekt op hun gedrag. Het beleid gericht op de Algemene Meldpunten Kindermishandeling en de invoering van de Bureaus Jeugdzorg vormen hierop een antwoord. Binnen die Bureaus Jeugdzorg moet de kindbescherming wel een duidelijke plaats krijgen. Zorgvuldig volgen en evalueren van dit proces is noodzakelijk.

## 6 Versterkende factoren: 'violence facilitators'

In dit hoofdstuk wijst de Raad op drie andere factoren die in onze samenleving een belangrijke rol spelen bij de verspreiding en het gebruik van geweld, namelijk de invloed van geweldsbeelden in de audiovisuele media, het gebruik van alcohol en drugs, en het bezit en gebruik van (vuur)wapens.

### *6.1 Invloed van de audiovisuele media*

Geweld is een favoriet thema in de entertainmentindustrie. De laatste decenia is de mate, de omvang, de frequentie en de heftigheid van het geweld, met name op film, tv, video en computer, in vergelijking met het verleden flink gegroeid. Gewild of ongewild is de informatie over gewelddadig gedrag sterk toegenomen. In het Basisdocument bij dit advies is apart aandacht besteed aan de effecten die dit heeft op vooral een kwetsbare groep jongeren. Het populaire geweld wordt nooit getoond vanuit de positie van het slachtoffer, maar altijd vanuit de positie van de gekrenkte eigenwaarde, vanuit de suprematie en de waardering voor de 'tough guy'. Onderzoek wijst in de richting dat de confrontatie met geweld in de media maar beperkt een gedragsvoorbeeldeffect heeft. Het leidt vooral tot een afgestompt gevoel en een gebrek aan compassie, waarbij medemensen elkaar als object beschouwen, ergo dehumanisering. Leed door geweld wordt eigenlijk alleen zichtbaar in het nieuws (ongeveer 25% van het totale geweldaanbod, maar dan vaak juist weinig geïndividualiseerd). In de geromantiseerde uitbeelding gaat het niet om lijden, maar om uitschakeling, niet om pijn, maar om veel bloed. Juist de mateloze veelheid van het geweld – en in veel situaties de wonderbaarlijke wederopstanding van de held of de definitieve uitschakeling van de vijand – maakt dat ieder gevoel voor proporties verloren kan gaan. Dat was ook de schok in de gevallen van zogeheten zinloos geweld. Zo kan een vreemde onderschatting van de uitwerking van geweld ontstaan. Fantasie en werkelijkheid worden steeds moeilijker uit elkaar te houden, zeker ook omdat de presentatie van fictief geweld zo indringend is geworden. Het is opmerkelijk dat in een samenleving die in hoge mate gericht is op overleg en onderhandeling als oplossing voor problemen en tegenstellingen,

in de media een omgekeerde wereld gecreëerd wordt. Geweld is het enige, het directe, het snelle en het afdoende antwoord op aangedane krenkingen. Niet zelden komt de schoft jammerlijk om: in de media is de doodstraf niet afgeschaft.

Dat kan niet alleen gezien worden als een heilzaam, zelfs nostalgisch contrast met het leven van alledag, want deze beelden zijn succesvol bij jongens die dat leven van alledag nog moeten leren kennen en buiten dat leven staan. Uit het daderprofiel blijkt dat het gebruik van geweld juist jongens aanspreekt met beperkte sociale vaardigheden en een beperkt sociaal normbesef. Het mogelijk positieve zelfbeeld dat aan dit type machogedrag wordt gekoppeld, speelt hierbij een rol.

Belangrijk is zeker ook dat de mateloze uitbeelding van geweld een onderstroom aan betekenissen met zich meevoert, waarin nauwelijks of geen plaats is voor de normen en waarden die essentieel zijn voor het behoud van een verantwoordelijke samenleving.

Geweld in de media draagt ertoe bij dat een klimaat van geweld ontstaat. Aan de andere kant kunnen de media ook opwekken tot medeleven en identificatie met slachtoffers; zij kunnen bijdragen aan een beweging waarin geweld wordt geproblematiseerd en niet verheerlijkt.

## *6.2 Invloed van alcohol en drugs*

Bij veel geweldsdelicten blijken ontremmende middelen in het spel, vooral bij de dader. In de meeste gevallen gaat het om alcohol en/of drugs. Het verband tussen alcoholmisbruik en criminaliteit is echter niet eenduidig aan te geven. Er bestaan verschillende verklaringen om de samenhang tussen alcohol en criminaliteit te verklaren. Er is een verklaring waarbij men ervan uitgaat dat alcoholgebruik en crimineel handelen gemeenschappelijke oorzaken hebben. Deze oorzaken kunnen deficiënte persoonlijkheidsfactoren zijn, of gebrek aan moreel bewustzijn. Een ander, tegenwoordig breed gedragen verklaringsmodel legt de nadruk op de wederzijdse beïnvloeding tussen alcoholgebruik en andere interveniërende variabelen bij de totstandkoming van crimineel gedrag. Deze andere psychosociale, sociaal-economische of situationele variabelen kunnen de stemmings- en bewustzijnsveranderingen, veroorzaakt door alcohol en/of drugs, juist versterken of neutraliseren.

Het blijkt buitengewoon moeilijk de werkelijke invloed van intoxicerende middelen op criminaliteit en geweldsdelicten in het bijzonder aan te tonen, omdat geen onderscheid gemaakt kan worden tussen farmacologische, culturele en psychische factoren. De uitwerking van middelen is wel zeer afhankelijk van de culturele context; met name mannen worden onder invloed gewelddadig.

In het algemeen lijken ontremmende middelen vooral een rol als katalysator van delicten te spelen. In samenhang met andere factoren kan de door het gebruik veroorzaakte opwindning, oververmoeidheid, morele onverschilligheid of ontremming net de doorslag geven om tot geweldsuitbarstingen te komen.

Naast deze psychofarmacologisch te noemen verklaring, zijn drugs en geweld ook met elkaar verbonden vanuit met name een economisch perspectief. Druggebruikers kunnen, bijvoorbeeld om in hun onderhoud te voorzien, overgaan tot vermogensdelicten die gepaard gaan met geweld. Het gebruik van alcohol en softdrugs blijkt onder delinquente jongeren relatief vaak voor te komen. Zo heeft het Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie (NIGZ) onlangs laten becijferen dat 86% van de geweldplegers in het uitgaansleven alcohol heeft gedronken, 14% heeft zowel alcohol als drugs gebruikt. In het algemeen is het alcohol- en drugsgebruik onder jongeren de afgelopen tien jaar fors toegenomen. De gemakkelijke en ruime beschikbaarheid van deze middelen is in paragraaf 5.3 reeds aan de orde gesteld.

### *6.3 Beschikbaarheid van wapens*

Het gebruik van wapens – met name vuurwapens – is in Nederland de afgelopen tien tot vijftien jaar gestaag toegenomen. Dat kan onder meer afgeleid worden uit het aantal slachtoffers van schietincidenten. Sinds begin jaren tachtig is het aantal dodelijke slachtoffers daarbij vervijfvoudigd en het aantal gewonden ruimschoots verdubbeld.

Als belangrijkste aanleidingen komen familie- en relatieproblemen (30%), ruzies (20%) en conflicten binnen het criminele milieu (30%) naar voren. Niet alleen het aantal doden en gewonden geeft een indicatie van het vuurwapengebruik. Ook bedreiging ermee is van belang. Bij verreweg de meeste overvallen (enige duizenden per jaar) wordt bedreigd met een vuurwapen. Over het in bezit hebben van vuurwapens, maar ook andere (slag- en steek-) wapens zijn nauwelijks harde gegevens beschikbaar voor de Nederlandse situatie. Schattingen gaan in de richting van enkele honderdduizenden vuurwapens. Er zijn signalen dat het (vuur)wapenbezit onder de bevolking zou toenemen. De redenen daarvoor hoeven niet alleen te liggen in kwaadaardige bedoelingen voor het gebruik ervan, maar ook ter bescherming.

De veel gehanteerde gelegenheidstheorie stelt dat het optreden van criminaliteit sterk beïnvloed wordt door de gelegenheid die potentiële daders wordt geboden (Clarke en Mayhew 1989; Lester 1991). Op basis van die theorie is het plausibel dat een toename van het wapenbezit leidt tot een stijging in het gebruik ervan en daarmee een stijging van incidenten met ernstige verwondingen of een fatale afloop.

Het kabinet heeft in de nota *Geweld op straat* (1998) hierop de aandacht gevestigd en maatregelen rond controle en inbeslagname in het vooruitzicht gesteld.

## 7 Beleidslijnen

### *7.1 Vulkaaneilanden in een klimaat van angst en onverschilligheid*

De Nederlandse regering is bezorgd over het geweld in de samenleving. In de Regeringsverklaring spitst zij deze bezorgdheid toe op het straatgeweld en op het geweld dat jongeren (lees: jongens) plegen. Zeker in 1997 en 1998 berichtten de media over een toenemend aantal incidenten van geweld, die in sommige gevallen onverwacht eindigden met de dood van de slachtoffers. Onverwacht, omdat geweld niet vreemd is aan bijvoorbeeld ontmoetingen van supporters en aan het uitgaansleven, maar zelden leidt tot de dood. Uit cijfers lijkt verder af te leiden dat jongens meer dan vroeger geweld plegen.

In de adviesvraag legt het kabinet een verband tussen geweld en de manier waarop jongeren tegenwoordig (moreel) worden opgevoed, vooral in kansarme en onthechte gezinnen.

Wie alle verschillende cijfers beschouwt – met alle onduidelijkheden en tegenstrijdigheden daarin – moet wel komen tot een afgewogen en genuanceerd oordeel over de mate waarin geweld is toegenomen. Een verantwoorde uitspraak over de prevalentie van de geweld en de ontwikkeling door de jaren heen kan alleen worden gedaan nadat verschillende bronnen met elkaar zijn vergeleken.

Dit voorbehoud in acht nemende, meent de Raad dat er drie vormen van geweld zijn die een verontrustend niveau hebben bereikt: geweld in de privé-sfeer, geweld van (autochtone en allochtone) jongens en wat de Raad ontlastingsgeweld noemt. De Raad werkt met name aanbevelingen uit die zijn gericht op de laatste twee vormen van geweld.

De grond voor deze verontrusting ligt overigens niet alleen in de omvang van deze soorten geweld maar ook in de onrust die ze teweeg brengen in de samenleving.

Tegelijkertijd wil de Raad ervoor waken te suggereren dat geweld onze samenleving doordrenkt. Ook wil de Raad niet meegaan in de veronderstelling dat een wijd verbreid verval van waarden en normen de toename van geweld veroorzaakt.

Wat waarden en normen betreft, stelden onderzoekers dat het merendeel van de inwoners van dit land waarden delen als begrip voor elkaar en respect voor anderen, en dat veel ouders deze waarden ook willen overdragen aan hun kinderen.

Er bestaan echter ongepacificeerde eilanden waar de basisregels van de samenleving worden geschonden en waar geweld tot de dagelijkse of wekelijkse realiteit behoort. Met deze eilanden doelt de Raad in de eerste plaats op enkele wijken vooral in de grote steden waar veel delicten worden gepleegd en waar de inwoners zich onveiliger voelen dan elders. Maar de Raad zou eilanden niet alleen letterlijk-geografisch op willen vatten. Het zijn

vooral rondom middernacht ook de uitgaanscentra in de steden en dorpen, en de aan- en afvoerwegen. Andere eilanden zijn voetbalstadions en andere plaatsen waar grote supportersgroepen elkaar treffen. Ten slotte – en dan wordt het helemaal fluïde – vat de Raad ook groepen van vooral jongens en jongvolwassenen op als eilanden, zeker als ze zich isoleren van de buitenwereld en deze als vijandig bestempelen.

Hier, maar vooral bij bepaalde vormen van bezinningsloos ontladingsgeweld, tonen zich dan ook de beperkingen van de eilandenmetafoer. Er is bezinningsloos geweld dat onvoorspelbaar is en zich onttrekt aan de grootste gemene deler van plaatsen en tijdstippen, bijvoorbeeld als mensen worden verwond omdat ze iemand aanstoten, of vermoord omdat de daders te lang moeten wachten. Dat kan iedereen en overal gebeuren.

Door zijn onvoorspelbaarheid is juist bezinningsloos geweld zeer terroriserend. Het wakkert onveiligheidsgevoelens aan en het heeft een grote uitstraling in de nabije maar ook in de ver verwijderde omgeving. Zo worden eilanden tot vulkanen die met hun uitbarstingen niet alleen de directe omgeving bedreigen, maar ook het klimaat beïnvloeden in verder gelegen streken. De Raad gebruikt daarom de metafoer vulkaaneilanden om het explosieve mengsel van geweld te duiden. Dat zijn immers eilanden die op elk moment kunnen ontstaan in een op het oog rustige omgeving.

Dat er sprake is van een grote uitstraling van deze en andere vormen van geweld, heeft ook te maken met de gepacificeerde omgeving. Die omgeving, waartoe onder meer diensten horen die de orde bewaken, gebruikt de omgangsvormen van overleg en consensus en heeft daardoor nauwelijks weer tegen geweld.

Verder vergroten de media de impact van geweld, alleen al omdat ze het in alle huiskamers kunnen brengen, hoe ver ook verwijderd van de plek des onheils.

De uitstraling die geweld heeft, is een van de redenen waarom de Raad pleit voor een verreikende inspanning van de samenleving en de overheid om geweld te bestrijden. De andere redenen zijn ten eerste dat geweld de samenleving ontwricht, nu nog niet op macroniveau maar wel in specifieke gevallen op meso- en microniveau. Zo staat de sociale structuur in wijken en op scholen waar frequent geweld wordt gepleegd onder druk. Verder is het risico levensgroot dat slachtoffers van geweld hun leefpatroon, mensbeeld en waarden laten stempelen door angst en onzekerheid.

Ten tweede veronderstelt de Raad dat het geweld zich in de toekomst verder zal uitbreiden als de overheid en de samenleving niets ondernemen. De vooruitzichten van bepaalde groepen jongens zijn niet gunstig, hetgeen nu al maar ook later het risico vergroot op het gebruik van geweld.

Ten slotte stelt de Raad dat er op dit moment een cultuur bestaat waarin geweld kan gedijen. Die cultuur – gekenmerkt door afzijdigheid, anonimiteit, onverschilligheid en angst – beïnvloedt de hele samenleving: ouders, omstanders, functionarissen, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties.

Afzijdigheid is de keerzijde van doorgeschoten individuele autonomie, waarbij het beginsel van non-interventie is verheven tot publieke en private omgangsnorm. Voorbeelden daarvan zijn ouders die geen zicht houden op hun kinderen, omstanders die doorlopen bij incidenten, hulpverleningsinstanties die zich zeer terughoudend opstellen tegenover hun cliënten en politieagenten die lang afwachten alvorens in te grijpen.

De meeste mensen rekenen er ook op dat anderen zich afzijdig houden. Dat gaat soms zover dat mensen agressief reageren als anderen hen, of hun kinderen, corrigeren.

Dat mensen zich afzijdig houden, heeft enerzijds te maken met het vertrouwen dat bestaat in zelfcontrole en zelfbeheersing. Anderzijds stimuleren anonimiteit en onverschilligheid dat mensen geneigd zijn om anderen niet aan te spreken op hun gedrag en om niet in te grijpen als zich incidenten voordoen, vooral in de (semi-)publieke ruimten.

In z'n algemeenheid hebben anonimiteit en onverschilligheid te maken met de urbanisatie van Nederland en met de uitbouw van de verzorgingsstaat. Daardoor zijn mensen minder afhankelijk van elkaar geworden en kunnen makkelijker gescheiden optrekken. Ook wijzen mensen eerder naar instituties en professionals als er ergens moet worden ingegrepen.

Maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties kampen met anonimiteit en onverschilligheid als gevolg van drie samenhangende fenomenen: schaalvergroting, bureaucratisering en rationalisering. Met dat laatste wordt het streven naar efficiency bedoeld, dat gepaard gaat met nauw omschreven taken en producten en waarbij instituties en hun werknemers worden afgerekend op meetbaar geformuleerde prestaties.

Door deze drie fenomenen bestaat er een grote kans dat instellingen en functionarissen hun cliënten vooral onpersoonlijk en als administratieve eenheid benaderen, vooral gericht op de prestaties die functionarissen en/of cliënten moeten leveren. Ze investeren dan te weinig in persoonlijke relaties. Verder bestaat het risico dat het verantwoordelijkheidsgevoel van werknemers zich beperkt tot (een deel van) het proces en zich niet uitstrekt over de mensen met wie ze te maken hebben.

Voor politie- en justitie-organisaties komen daar nog enkele factoren bij die de onverschilligheid bevorderen, zoals aangiften die nauwelijks serieus worden genomen, en het grote aantal septs die ertoe leiden dat verdachte en veroordeelde personen al weer vrij snel op straat lopen. Het feit dat politie en justitie relatief weinig zaken ophelderen, draagt niet bij aan het vertrouwen in en de betrokkenheid van burgers en werknemers bij die organisaties. Voor alle duidelijkheid, het gaat hier om een algemeen beeld van politie en justitie en niet om bevindingen ten aanzien van geweldsdelicten.

De onverschilligheid van de instellingen roept bij de cliënten en de burgers eveneens onverschilligheid op, die uiteindelijk kan leiden tot ressentiment tegen de samenleving.

Ten slotte kenmerkt de huidige cultuur zich door angst om in te grijpen in risicovolle situaties. Deze angst treft burgers die voorbeelden hebben van mensen die hun interventie met de dood hebben moeten bekopen. Maar ook

politieagenten kampen met onzekerheid over de reacties van verdachten en daders, die – al dan niet onder invloed van alcohol en/of drugs – onvoorspelbaar agressief kunnen zijn en die steeds vaker wapens gebruiken.

## 7.2 De cultuur van afzijdigheid doorbreken

Wie geweld wil bestrijden, kan zich er niet toe beperken de daders aan te pakken. Integendeel, de overheid, maatschappelijke organisaties en burgers zouden juist moeten proberen de cultuur te doorbreken van afzijdigheid, anonimiteit, onverschilligheid en angst. Dat verkleint de kans op de onvoorspelbare uitbarstingen van geweld die zich nu voordoen.

Om deze cultuur te doorbreken, acht de Raad een forse beleidsinspanning nodig en gerechtvaardigd. Overigens niet alleen vanuit het gezichtspunt van geweldspreventie, maar ook om problemen op andere terreinen het hoofd te bieden.

Vanuit een zekere paniek over de onbeheersbaarheid en ongrijpbaarheid van geweld, zijn in de afgelopen jaren enkele voorstellen gedaan die een 'backlash'-karakter hebben, die met andere woorden een extreme reactie zijn op geweldsexcessen. De zogeheten 'zero tolerance'-aanpak van de politie – waarbij de kleinste overtreding hard wordt aangepakt – is daarvan het bekendste voorbeeld. Deze backlash-voorstellen zijn vooral gericht op de daders en/of op hun nabije omgeving.

Ook de Raad doet een aantal repressieve voorstellen, die erop gericht zijn op korte termijn duidelijke grenzen te stellen die onvoorwaardelijk bewaakt worden.

De nadruk ligt in dit advies echter op preventieve strategieën die in de eerste plaats tot doel hebben de cultuur van afzijdigheid te doorbreken. Volgens de Raad vraagt dat erom dat de samenleving, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties anders worden ingericht en georganiseerd. Het leidend principe daarvoor zou moeten zijn ervoor te zorgen dat burgers en functionarissen zich verantwoordelijk weten om anderen te respecteren, te ondersteunen en te corrigeren.

De *eerste strategie* die de Raad afleidt uit dit principe, is dat de overheid en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheid duidelijk moeten structureren. In paragraaf 7.3 wordt deze strategie uitgewerkt in vier punten: kleinschalige structuren, burgers en instanties verantwoordelijk maken, burgers verantwoordelijk stellen en verantwoordelijke personen beschermen.

De Raad werkt het punt van kleinschaligheid hier iets verder uit om twee redenen. Ten eerste omdat dit punt in het publieke debat over geweld weinig aandacht heeft gekregen. Ten tweede omdat kleinschaligheid een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van de andere punten en strategieën. Centraal staat de idee dat kleinschalige settings in de samenleving en binnen organisaties anonimiteit en onverschilligheid tegengaan. Kleinschaligheid ver-

gemakkelijk het te voorkomen dat er bureaucratische en quasi-rationele organisatiestructuren ontstaan. Zoals hierboven al is betoogd, kan een bureaucratische organisatie het verantwoordelijkheidsgevoel belemmeren van medewerkers, cliënten en burgers. Juist de primaire processen van (semi-) publieke organisaties – de processen waarbij de medewerkers in nauw contact staan met burgers – lenen zich vaak niet voor een bureaucratische organisatie.

In een kleinschalige setting daarentegen kennen de mensen elkaar, bestaan er eerder persoonlijke relaties en zijn de onderlinge (gezags)verhoudingen duidelijker. In zo'n situatie is het moeilijk zo niet onmogelijk zich afzijdig te houden en is het veel natuurlijker om elkaar aan te spreken dan in onpersoonlijke verhoudingen. Kleinschaligheid bevordert ten slotte dat mensen elkaar vanzelfsprekender waarden en normen doorgeven en vooral voorleven. Nu is een kleinschalige setting geen garantie voor verantwoordelijkheid, maar het is wel een belangrijke facilitator. Ook in kleinschalige structuren moet het sociaal en moreel klimaat een expliciet onderwerp van zorg zijn.

De *tweede strategie* behelst dat de samenleving en de overheid de geblokkeerde perspectieven van risicogroepen en delinquenten (her)openen. Wie niets van deze maatschappij verwacht, zal zich immers ook niet voor haar verantwoordelijk voelen. In paragraaf 7.4 wordt dit verder uitgewerkt in de volgende punten: maatschappelijke kansen en veelbelovende netwerken.

De *derde strategie* is erop gericht dat de samenleving jongeren en jongvolwassenen toerust voor verantwoordelijkheid. Om verantwoordelijk te handelen, is het essentieel dat mensen een bepaald niveau van morele competentie hebben bereikt waarop zij hun eigen belangen in evenwicht brengen met anderen en met algemene belangen. Daarvoor is het nodig dat men zich kan verplaatsen in anderen. Een veilige en stabiele omgeving in het gezin, op school, in de buurt, in de vrijetijdsbesteding en binnen zorg- en opvanginstellingen is een voorwaarde om dat te bereiken. Aan de hand van de punten 'vervangende geborgenheid' en 'vroegtijdig ontdekken en bijsturen' wordt deze strategie in paragraaf 7.5 uitgediept.

### *7.3 Structureren van verantwoordelijkheid*

In deze paragraaf gaat de Raad in op de volgende vragen. Wie is er verantwoordelijk om (potentiële) geweldplegers aan te spreken op hun gedrag en te corrigeren en om factoren aan te pakken die geweld bevorderen? Hoe kunnen de overheid en de samenleving stimuleren dat burgers, instellingen en hun werknemers zich ook verantwoordelijk weten?

Deze verantwoordelijkheid is in de afgelopen decennia diffuus geworden. De cultuur van afzijdigheid verlamt enerzijds omstanders en professionals om in te grijpen in moeilijke omstandigheden. Anderzijds ergeren bijvoorbeeld ouders zich als derden hun kinderen corrigeren.

Paradoxaal is dat er een groot vertrouwen bestaat in zelfcontrole en zelfregu-



lering op individueel niveau en op het niveau van organisaties. Maar als dat vertrouwen wordt beschaamd, doen burgers al snel een beroep op de overheid om in te grijpen, in plaats van zelf te interveniëren. In de gevallen waarbij tegengeweld moet worden gebruikt, bijvoorbeeld als er zware misdrijven zijn gepleegd, is een beroep op de overheid terecht. Vooral in de preventieve sfeer echter geldt dat de overheid tevergeefs ingrijpt als de burgers geen actieve steun geven en zich niet verantwoordelijk voelen. Dan krijgt overheidsingrijpen iets wezensvreemd, zoals bij ver doorgevoerde vormen van zero tolerance het geval lijkt.

De Raad werkt de structurering van verantwoordelijkheid in vier punten uit: kleinschalige structuren, burgers en instanties verantwoordelijk maken, ze waar nodig verantwoordelijk stellen, en burgers en professionals beschermen die verantwoordelijkheid nemen en dragen. De Raad gaat ervan uit dat de vaak gesignaleerde dichotomie tussen preventie en repressie verdwijnt in een samenleving waarin verantwoordelijkheden duidelijk zijn gestructureerd en worden uitgeoefend.

### *Kleinschalige structuren*

De organisatie van een groot deel van de overheidsinstanties en maatschappelijke instituties is grootschalig en bureaucratisch. Dat heeft tot gevolg dat de omgang met burgers en cliënten wordt gekenmerkt door onverschilligheid. Daardoor wordt er onverschilligheid bij de burgers en bij cliënten opgeroepen.

De Raad pleit er daarom voor overheidsinstanties en maatschappelijke instituties op een kleinschalige en herkenbare leest te schoeien. Dat geldt zeker voor instanties die in de 'frontlinie' staan, die met andere woorden in nauw contact met burgers staan en die worden geconfronteerd met risicogroepen en delinquenten.

In een kleinschalige setting kunnen persoonlijke relaties ontstaan en kennen de medewerkers en de cliënten/ pupillen/leerlingen elkaar. In zo'n context komen wederzijdse verantwoordelijkheden duidelijk op mensen af en hebben de grenzen een gezicht.

Deze lijn houdt niet in dat grote organisaties altijd hun bestuurlijke schaal moeten verkleinen, maar wel dat deze organisaties intern kleinschalige settings zouden moeten creëren, hetzij fysiek, hetzij sociaal.

Een herkenbare leest wil zeggen dat de overheden en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheden zodanig structureren dat duidelijk is wie de 'eigenaar' is van de problemen die zich voordoen.

- Bij fusies en schaalvergrotingen in de publieke sector dienen de overheid en de desbetreffende instellingen in hun afwegingen te betrekken de wijze waarop de schaal van de nieuwe organisatie uitwerkt op het sociale en morele klimaat binnen de instellingen en in de omgeving daarvan.

- De overheden, politie en justitie moeten de wijkgerichte organisatie (gebiedsgebonden teams, wijkagenten, justitie-in-de-buurt en rechters-in-de-buurt) doorzetten en stimuleren. Ook wijkposten op scholen, schooladoptie door de politie, en officieren van justitie en rechters bij grote evenementen dragen bij aan het ontstaan van persoonlijke relaties en aan de herkenbaarheid van gezag.
- Eenzijdige bedrijfseconomische afwegingen lijken in het schaalgrootte beleid van het onderwijs nog te veel centraal te staan. Onderwijsinstellingen zouden binnen hun organisatie kleinschalige structuren moeten creëren voor docenten, leerlingen en studenten. Dat kan bijvoorbeeld door er verschillende lokaties op na te houden. Andere mogelijkheden voor leerlingen en studenten zijn onder meer mentor/tutorgroepen en werkgroepen in plaats van massale colleges. Ook rond extracurriculaire activiteiten, zoals toneel of sport, kunnen groepen van leerlingen ontstaan. Zeker die laatste groepen zouden breed moeten worden samengesteld, met leerlingen/studenten van verschillende schoolsoorten, disciplines en leeftijden, en met docenten. Voor het personeel zouden teams kunnen worden georganiseerd waarin docenten zijn bijeengebracht die zich met een bepaald deel van de leerlingen bezighouden. Voorbeelden van dit soort schaalverkleiningen zijn te vinden in de brochure *De school is kleiner dan ze groot is* die het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor alle scholen voor voortgezet onderwijs heeft geproduceerd. In z'n algemeenheid zouden onderwijsinstellingen de uitwerking van de organisatie van het onderwijs op het verantwoordelijkheidsbesef van docenten en leerlingen/studenten, nadrukkelijk in hun beleid moeten betrekken. Verder benadrukt de Raad nogmaals dat schaal op zich niet een voldoende voorwaarde is voor verantwoordelijkheidsbesef. Onderwijsinstellingen moeten zich expliciet bezighouden met het sociale en morele klimaat in die instellingen.

De Raad heeft al eerder geadviseerd over hoe in buurten de verantwoordelijkheid voor veiligheid kan worden georganiseerd (*Kwaliteit in de buurt*, 1997). De lokale overheid kan daarbij gebruik maken van het in dat advies geïntroduceerde CAR-model (communiceren, arrangeren en regisseren).

### *Burgers en instanties verantwoordelijk maken*

In de samenleving bestaat onvrede over de mate van geweld. Dat betreft in de eerste plaats het reële geweld, waarbij het afgelopen jaar vooral het zogenaamde zinloze geweld eruit springt. Maar het gaat ook om de mate waarin televisiezenders gewelddadige films en 'docudrama's' (reality-tv) vertonen. Dat heeft al geleid tot minder of meer georganiseerde initiatieven tegen zin-

loos geweld, zoals de 'wakes' in Leeuwarden en stichtingen tegen geweld. Hoe kunnen de krachten tegen geweld binnen de samenleving worden gemobiliseerd en gebundeld tot een brede sociale beweging? Zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn dat er naar analogie van de Brent Spar-actie van Greenpeace een consumentenboycot wordt georganiseerd tegen bedrijven die geweld op televisie vertonen of sponsoren?

Het eigene aan sociale bewegingen is dat ze hun kracht en dynamiek deels ontleen aan de spontaneïteit waarmee ze opkomen en vervolgens aan de aandacht en publiciteit die ze voor hun onderwerp weten te genereren. De overheid kan niet een sociale beweging organiseren, temeer daar deze zich vaak ook tegen de overheid keert. Wel kan zij, door het probleem zichtbaar te maken, bijdragen aan het ontstaan van nieuwe maatschappelijk initiatieven en associaties. De politiecommissaris in Leeuwarden die naar aanleiding van het vele straatgeweld een oproep op de tv deed, is daar een voorbeeld van. Meer nog kan vooral de lokale overheid initiatieven zichtbaar maken die er al zijn, bijvoorbeeld door associaties (buurtcomités, actiegroepen, particuliere stichtingen) van burgers als volwaardig gesprekspartner te aanvaarden en uit te nodigen voor 'hearings' of rondetafelgesprekken. Verder kan de overheid gesprekken tussen verschillende organisaties organiseren, zodat initiatieven worden gebundeld. Vanzelfsprekend kan de overheid ten slotte subsidies verstrekken.

- De overheden zouden zich moeten inspannen om debatten te entameren en om beweging en organisatietalent te creëren, op plaatsen en binnen organisaties waar geweld zich voordoet. Dit betreft zowel reëel als virtueel geweld (geweld vooral in de audiovisuele media). Om zoveel mogelijk verschillende groepen – jongeren en jongvolwassenen, slachtoffers, functionarissen, wetenschappers, beleidsmakers, bestuurders – bij de debatten te betrekken, moeten de overheden moderne en gedifferentieerde middelen inzetten. De inspanningen om burgers te betrekken bij de besluitvorming rond infrastructurele projecten, zoals bij de Tweede Maasvlakte, zijn voorbeelden van een gedifferentieerde aanpak.  
Het onlangs ingestelde platform geweldscriminaliteit zou enerzijds een vraagbaak kunnen vormen voor de organisatoren van dergelijke debatten – bijvoorbeeld bij een sportclub, op een school, in lokale uitgaanscentra. Anderzijds zou het platform de feiten rond geweld moeten verhelderen om zo onnodige paniek te voorkomen. De 'sense of urgency' moet zich namelijk niet zozeer richten op geweld als zodanig, als wel op de cultuur van afzijdigheid.
- De overheid moet stimuleren dat media-educatieprogramma's worden aangeboden. Media-educatie draagt er immers toe bij dat jonge en volwassen consumenten bewuster omgaan met geweld in de media. Er zijn bijvoorbeeld lesprogramma's voor kinderen ontwikkeld waardoor ze leren dat aandoeeningen in het echt veel erger zijn dan de televisie vaak suggereert. Deze programma's worden getest in enkele pilotstudies. Media-educatie zou zich

ook kunnen richten op volwassenen om te voorkomen dat ze een angstig wereldbeeld ontwikkelen. Ten slotte kan media-educatie aanbieders en programmamakers bewust maken van schadelijke effecten en hen helpen om andere manieren te vinden om geweld in beeld te brengen.

- De Raad pleit ervoor dat de overheid mogelijkheden verder doordenkt en uitwerkt waarbij daders en slachtoffers met elkaar het gepleegde delict afhandelen. Daarbij valt te denken aan dading, een mogelijkheid die het Burgerlijk Wetboek biedt om schade te verhalen buiten een strafproces om. Verder wijst de Raad op de projecten herstelbemiddeling waarmee de reclassering en slachtofferhulp op dit moment experimenteren. Het is goed mogelijk dat juist rondom dading en herstelbemiddeling burgers zich organiseren om elkaar te ondersteunen.
- Het is nodig dat de overheid investeert in de zorg voor slachtoffers van geweld om te voorkomen dat verschijnselen als extreme punitiviteit, eigen richting, racisme, angst en onverschilligheid verder toenemen.
- De Raad juicht toe dat lokale overheden afspraken maken met horeca-ondernemers over regels en gebruiken voor het uitgaansleven, zoals in de nota *Geweld op straat* staat vermeld. Volgens de Raad zouden ze moeten proberen het nachtelijk uitgaansleven te vervroegen, het uitgaanspubliek te differentiëren en overmatig drankgebruik te ontmoedigen.
- (Lokaal) jeugdbeleid zou erop gericht moeten zijn jongeren, volwassenen en functionarissen gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor (semi-) publieke ruimtes. Bijvoorbeeld speciale ontmoetingsplekken voor jongeren kunnen een nuttige functie vervullen, maar ze kunnen ook door de lokale overheid worden gebruikt om verantwoordelijkheid af te schuiven. Jongeren kunnen die plekken op een aangename manier benutten, maar ze kunnen ze ook monopoliseren en voor zichzelf opeisen, waarbij er geen ruimte is anderen.

#### *Burgers verantwoordelijk stellen*

De overheid, vooral in de gedaante van politie en justitie, moet burgers eerder en sneller aansprakelijk stellen voor de gevolgen van delinquent en ongewenst gedrag. Ouders van minderjarige kinderen, moeten aansprakelijk worden gesteld als hun kinderen zich misdragen. De aansprakelijkheid van ouders voor hun kinderen geldt sterker als kinderen jonger zijn.

- De omgeving van ouders en kinderen (buren, scholen, verenigingen, politie en justitie) zou ouders snel en consequent erop moeten aanspreken dat zij verantwoordelijk zijn voor het gedrag van hun kinderen. Dat moet al beginnen bij relatief lichte misdragingen. Zo moeten ouders aangesproken kunnen worden op hun verantwoordelijkheid voor het spijbelgedrag van

hun kinderen. Ook ouders die hun verantwoordelijkheid wegwuiven of die in woord of gebaar hun kinderen aanmoedigen tot onbehoorlijk gedrag zoals op het voetbalveld, moeten worden aangepakt (schorsingen, verwijdering van 'langs de lijn', schadevergoedingen).

- Tegen daders van geweld dient te worden opgetreden volgens een model van getrapte repressie. Dat model begint met afspraken over gedrag en loopt in het geval van volwassen daders op tot langdurige straffen. Bij iedere misstap dient consequent te worden gereageerd en dienen politie en justitie duidelijk te maken wat de sanctie is bij een volgende misstap. In het geval van minderjarige daders betekent een harde aanpak niet zozeer dat na een lange periode van aanspreken een langdurige straf wacht, maar dat jongeren snel, kort en consequent straf ontvangen na ieder delict.
- De overheid, politie en justitie moeten de verkoop van slag-, steek- en schietwapens tegengaan, zoals het kabinet in *Geweld op straat* aankondigde. Verder moeten zij het verbod op deze wapens strikt handhaven. Als deze wapens worden aangetroffen in uitgaansgelegenheden, bij sportevenementen, op scholen en in bedrijven, dienen ze onmiddellijk te worden verbeurd verklaard. De dragers moeten worden bekeurd.
- De overheid moet overwegen of het principe van 'reïntegrative shaming' kan worden ingevoerd bij taakstraffen. Volgens dit principe wordt de straf ten uitvoer gebracht binnen de eigen gemeenschap.
- De Raad moedigt ten zeerste aan dat de overheid een onafhankelijk controle-orgaan instelt in de wereld van de audiovisuele media, en dan vooral voor de televisie en de film- en videobranche (zie *Geweld op straat*). Dit instituut zou ook sancties moeten kunnen opleggen.

Lik-op-stuk-beleid en taakstraffen acht de Raad uitstekende instrumenten om proportioneel en herkenbaar te straffen. Justitie moet er wel op letten dat taakstraffen de daders confronteren met de schadelijke gevolgen van hun eigen overtreding.

#### *Verantwoordelijken beschermen*

De overheid dient professionals die verantwoordelijk zijn om toezicht te houden en burgers te corrigeren – die als het ware in de frontlinie werken – zo goed mogelijk te beschermen. Dat geldt ook voor burgers die ingrijpen bij bijvoorbeeld overtredingen, vechtpartijen of ongewenst gedrag. Als deze mensen het slachtoffer worden van agressie en geweld moeten politie en justitie hard optreden.

- Publieke ruimten en openbare voorzieningen met een hoog risico op geweld moeten structureel worden gecontroleerd, bijvoorbeeld door video-

bewaking, toegangscontroles (stations) of bewaking door personen (uitgaans- en winkelcentra, flatcomplexen, parken).

- Aggressie en geweld tegen functionarissen van publieke voorzieningen dient zwaarder te worden bestraft.
- De overheid dient te onderzoeken in welke mate klachten over geweld dat politieagenten gebruiken als zij interveniëren, een verantwoord gebruik van politiegeweld belemmeren.
- De overheid moet het initiatief nemen om een consultatie- of attenderingsrecht in te voeren in de zorg- en hulpverlening. Met behulp van een consultatierecht kunnen onder meer consultatiebureaus, huis- en schoolartsen, jeugdhulpverleners en scholen een beroep doen op andere instanties om de gesignaleerde problemen te behandelen.

#### *7.4 (Her)openen van geblokkeerde perspectieven*

Uit de analyse blijkt dat veel daders te kampen hebben met slechte sociaal-economische omstandigheden en weinig uitzicht hebben om die te verbeteren. Criminele activiteiten, waaronder geweld, zijn onder die omstandigheden voor delinquenten een optie om zich weer perspectief te verschaffen. Perspectief houdt in dat mensen zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien en kunnen meekomen en meedoen in de samenleving. De weg daar naartoe loopt in Nederland via werk, opleiding en maatschappelijke organisaties. Om die weg met succes te bewandelen, moet de maatschappij mensen enerzijds de kans daartoe bieden, anderzijds moeten mensen beschikken over sociale en culturele hulpbronnen. Ze moeten andere mensen kennen die hen op weg helpen en hen vertrouwd maken met de gebruiken en gewoonten van de samenleving.

#### *Maatschappelijke kansen*

De Nederlandse economie en samenleving bieden op dit moment weinig kansen aan mensen met minder intellectuele en sociale vaardigheden, terwijl zich juist in die groep risico's voordoen op geweld (scriminaliteit). Voor deze mensen zouden weer banen moeten komen, die vooral zullen bestaan uit handwerk en ambachtelijke arbeid. De Raad gaat in dit advies niet verder in op de complexe arbeidsmarktproblematiek. Hij beperkt zich tot de opmerking dat er in de samenleving een omslag zou moeten plaatsvinden in de (sociaal-culturele) waardering van ambachtelijkheid, in de zin van eenvoudig handwerk, om lager gekwalificeerden werkelijk perspectief te bieden. Kansen bieden, betekent ook dat er een eind moet komen aan de 'positieve verwaarlozing' (= onbalans tussen ondersteunen en grenzen stellen) van jongeren die uit het onderwijs (dreigen te) vallen, die verslaafd zijn en/ of die in aanraking komen met politie en justitie.

- Leerlingen die uit het voortgezet onderwijs vallen omdat ze het niveau niet halen en/of geen interesse hebben, dienen in leer-werktrajecten te worden geplaatst of aan het werk te kunnen gaan. Om zich toch verder te ontwikkelen in de richting van een startkwalificatie, zouden scholen en bedrijven deze jongeren cursussen moeten aanbieden. De cursussen moeten door de overheid worden gecertificeerd, zodat ze meetellen voor een reguliere kwalificatie. Het ministerie van OC&W heeft overigens voornemens hiertoe neergelegd in de nota *Een leven lang leren*, in de vorm van verworven competenties. Een systeem van vouchers of knipkaarten vormt volgens de Raad een geschikt kader hiervoor.
- De overheid moet een zware inspanning leveren om (vooral) drugs- en alcoholverslaafden te helpen. Over de precieze aard hiervan op het terrein van drugs- en alcoholverslavingszorg neemt de Raad in dit advies geen standpunt in. Volgend jaar zal de Raad daarover in een breder verband, en in samenwerking met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg een advies uitbrengen.
- Minderjarigen die herhaald misdrijven plegen, moeten in eerste instantie onder strakke ambulante begeleiding worden geplaatst, liever dan in een instelling. Het Amsterdamse project Nieuwe perspectieven acht de Raad een goed voorbeeld van deze aanpak.
- Voor jongvolwassenen tussen de 18 en 24 jaar acht de Raad een herhaald experiment met de jeugdwerkinrichtingen op z'n plaats. In een nieuw experiment moet in ieder geval uitval streng worden aangepakt.

#### *Veelbelovende netwerken*

(Potentiële) delinquenten verkeren doorgaans in 'smalle' netwerken van vooral vrienden. De overheden en maatschappelijke organisaties kunnen dit doorbreken door delinquenten en risicojongeren in contact te brengen met volwassenen die over kennis, sociaal en cultureel kapitaal beschikken. Maatschappelijke organisaties bieden verder de mogelijkheid om positieve energie op te doen, om creativiteit opbouwend te benutten en om het bestaan zin te geven.

- Jongeren die gaan werken of die in een leer-werktraject zijn geplaatst, moeten worden begeleid door een mentor. Op scholen kunnen oudere leerlingen als mentor fungeren voor jongere leerlingen die problemen hebben. Voor allochtone jongeren kunnen (succesvolle) volwassen migranten als begeleider optreden.
- De overheid moet sport- en ontspanningsverenigingen financieel in de gelegenheid stellen om jongeren met een krappe beurs op te nemen. Dat kan door extra kader te subsidiëren of door contributiesubsidies voor lage-inkomensgroepen te verstrekken. Door samen te werken met scholen en

allerhande opvanginstellingen kunnen verenigingen jongeren bereiken en activiteiten aanbieden. Op dit punt biedt de brede school mogelijkheden om samenwerking te organiseren.

### *7.5 Toerusten voor verantwoordelijkheid*

Bij een deel van de geweldplegers is sprake van een verstoorde balans tussen waarden gericht op jezelf en waarden gericht op de ander. Met andere woorden: ze beheersen de basisregels van het samenleven onvoldoende. In veel van deze gevallen komt dat doordat de ouders zich van jongsaf aan ongunstig hebben ontwikkeld in psychosociale zin. De oorzaken daarvan kunnen in de persoon zelf zijn gelegen (stoornissen), maar ook in de omgeving. In deze paragraaf werkt de Raad het uitgangspunt uit dat de balans bewaard of hersteld wordt door kinderen en jongeren ondersteuning, dat is veiligheid en stabiliteit, te bieden.

De Raad benadrukt dat het streven erop gericht moet zijn om in primaire verbanden kinderen maar ook ouders te ondersteunen. Bij die verbanden valt te denken aan families, netwerken van vrienden en andere associaties van burgers zelf.

Een tweede ring rond gezinnen zijn particuliere initiatieven, zoals opvoedwinkels die her en der uit de grond zijn geschoten. Ook peuteropvang en scholen vallen binnen deze tweede ring.

Pas in laatste instantie komen overheids- en semipublieke instituties in beeld. In ernstige gevallen moeten deze instituties vroeg en snel ingrijpen.

Stoornissen komen voor bij een zeer klein percentage van de ouders, dat overigens een groot deel van de criminaliteit en het geweld veroorzaakt. Bovendien blijken zij zich persistent delinquent te gedragen. Daarom pleit de Raad voor een gerichte aanpak van jongeren met gedragsstoornissen.

De staatssecretarissen van VWS, Justitie en OC&W stellen voor in de nota Naar een solide basis om de preventieve voorzieningen – consultatiebureaus, peuteropvanginstellingen en basisscholen – in achterstandswijken te versterken. De bewindspersonen kiezen voor een specifieke aanpak in achterstandswijken, omdat zich daar de grootste risico's voordoen op ontsporingen. Bij preventie gaat het erom de ouders in een zo vroeg mogelijk stadium te ondersteunen in de opvoeding en/of om de intellectuele en sociale ontwikkeling van kinderen te stimuleren.

Deze beleidsvoornemens zijn bedoeld om meer sociale vraagstukken aan te pakken dan criminaliteit en geweld alleen. De bredere aanpak die daaruit voortvloeit, acht de Raad valide.

De Raad redeneert in dit rapport echter vanuit het oogpunt van geweldspreventie en pleit er daarom voor dat de overheid het accent legt op een gerichte aanpak van gedragsstoornissen op zo vroeg mogelijke leeftijd. Tegelijkertijd moet zij criminaliteitspreventieprogramma's opzetten die zich richten op iets



oudere kinderen (vanaf 6 à 7 jaar) die persistent antisociaal gedrag vertonen.

Hieronder werkt de Raad eerst een denklijn uit die primair is gericht op alle kinderen. Daarna volgen voorstellen voor gedragsgestoorde kinderen.

### *Vervangende geborgenheid*

Om een volwassen morele competentie te ontwikkelen, zijn alle kinderen aangewezen op hun ouders, verzorgers, onderwijzers, vrienden en hulpverleners. Criminaliteitspreventie moet dan ook niet worden gefixeerd op gezinnen, maar ook op de sociale omgeving. Als er buiten het gezin geen veilige omgeving is – bijvoorbeeld op school – of geen ‘netwerk van veilige gehechtheidsrelaties’ kunnen kinderen en jongeren ontsporen.

Het zijn in principe de ouders die door warmte en veiligheid hun kinderen in staat stellen het vermogen tot empathie te ontwikkelen. Maar al snel in de levensloop van kinderen zijn er andere personen in hun omgeving die (vervangende) geborgenheid bieden en met wie kinderen zich kunnen identificeren. Voor kinderen die onderwijs genieten, is de school een belangrijke factor in hun ontwikkeling, terwijl vooral in de pubertijd de vriendengroep essentieel is.

Identificatiefiguren – dat kunnen professionals zijn maar ook familieleden en vrijwilligers – moeten de tijd en de gelegenheid krijgen om een stabiele relatie op te bouwen met hun pupillen. Voor vrijwilligers en familieleden is dat moeilijk of niet te organiseren. Professionals echter moeten in een organisatie werken die niet eenzijdig op kostenefficiëntie is ingericht en op output worden afgerekend, maar meer op inhoudelijke kwaliteit.

- De residentiële hulpverlening dient zich zo te organiseren dat de jonge cliënten een stabiele band kunnen opbouwen met één of enkele verzorgers.
- De overheid moet jongeren met ernstige gedragsproblemen de mogelijkheid bieden een mentor aan te zoeken die hen begeleidt, als raadgever terzijde staat en in een aantal gevallen beslissingen voor hen neemt. In tegenstelling tot de door de rechter aangewezen gezinsvoogd, stelt de betrokken jongere deze mentor op eigen initiatief aan.

De Raad brengt hier nog enkele voorzieningen onder de aandacht die zowel problemen kunnen signaleren als geborgenheid bieden. De lokale overheid moet ze dan wel op dit spoor zetten. Dat zijn bijvoorbeeld brede scholen en spijbelopvangprojecten.

## *Vroegtijdig ontdekken en bijsturen*

Kinderen die gedragsstoornissen hebben, moeten zo vroeg mogelijk worden ontdekt en bijgestuurd. De kennis omtrent gedragsstoornissen is in het afgelopen decennium sterk gegroeid. Dat maakt zeer gerichte interventies mogelijk, maar dan moeten instanties die zich dagelijks met kinderen bezighouden in staat zijn die stoornissen te signaleren.

De omgeving van kinderen moet zo zijn ingericht dat er zich mensen en instanties bevinden die risico's op en tekenen van gedragsstoornissen signaleren, dat melden of zelf interveniëren. Dat betekent dat onder meer consultatiebureaus, huisartsen, kinderopvanginstellingen, scholen en schoolartsen, levensbeschouwelijke organisaties en wijkagenten de deskundigheid in huis moeten hebben om signalen op te vangen en/of – in overleg met ouders – gerichte interventies te plegen.

Verder moeten ze kinderen snel en gericht kunnen doorverwijzen naar meer gespecialiseerde instellingen.

Het is echter ook 'nooit te laat' (Loeber 1997) om te interveniëren bij kinderen die zich antisociaal gedragen. Daarom moet er ook gericht worden geïnvesteerd in criminaliteitspreventieprogramma's voor iets oudere kinderen.

Ouders moeten vrij zijn om eigen opvoedingsdoelen te stellen, binnen de grenzen van de rechtsstaat. De overheid moet randvoorwaarden scheppen om zonnodig ouders te ondersteunen zodat zij hun opvoedingsdoelen kunnen realiseren.

De Raad verwacht dat gedwongen opvoedingsondersteuning uiteindelijk minder effectief zal zijn dan ondersteuning op basis van vrijwilligheid. Voorwaarde is wel dat opvoedingsondersteuning deel uitmaakt van het basispakket van laagdrempelige voorzieningen. De Raad ziet op dit punt een analogie met de vrijwillige inentingsprogramma's die een groot bereik hebben, zeker in vergelijking met de gedwongen inenting die andere landen toepassen.

- De consultatiebureaus zijn cruciaal om gedragsstoornissen vroeg te signaleren vanwege hun brede bereik. Daartoe moeten deze bureaus ontwikkelingspsychologen en klinische pedagogen in hun personeelsbestand opnemen. Verder moeten de bureaus makkelijker en tijdiger psychiatrisch en neurologisch onderzoek kunnen laten verrichten.
- Voorzieningen voor opvoedingsondersteuning moeten laagdrempelig zijn, met behulp van inlooppreekuren, informatie-avonden en folders. Consultatiebureaus zijn vooral geschikt voor opvoedingsondersteuning omdat bijna alle ouders er komen. Buurthuizen en particuliere initiatieven staan vaak nog dicht bij de wijkbewoners en kunnen om die reden even-

eens een groot bereik hebben. Bij particuliere initiatieven valt te denken aan opvoedwinkels en inloophuizen van kerken. In samenwerking met onder meer moskeeën kunnen cursussen worden aangeboden aan allochtone ouders.

Specifieke programma's moeten in overleg met ouders worden samengesteld en moeten zijn toegesneden op hun situatie en opvoedingsdoelen.

- Scholen met een hoge concentratie van probleemkinderen zouden advies- of zorgteams kunnen instellen. Deze multidisciplinaire teams (schoolartsen, psychologen, pedagogen en maatschappelijk werkers) kunnen snel ingrijpen als zich problemen voordoen en kunnen de kinderen met problemen van nabij volgen.
- Scholen die programma's uitvoeren op het gebied van morele en normatieve basisvaardigheden, dienen de ouders daarbij te betrekken.
- De kindbescherming moet haar professionaliteit versterken, zodat zij ook lastige cliënten en cliënten met complexe problemen kan helpen.

De wet op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid biedt gemeenten de mogelijkheid om ontwikkelingsstimulering van kinderen in samenhang te brengen met andere preventieve programma's.

## Literatuur

- Acker, J. van (1998), *Jeugdcriminaliteit: feiten en mythen over een beperkt probleem*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Bergh, P.M. van, Enthoven, M. en Hegge, L. (1997), *12-minners onderzocht*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
- Bieleman, B., Maarsingh, H. en Meijer, G. (1998), *Aangeschoten wild. Onderzoek naar jongeren, alcohol, drugs en agressie tijdens het uitgaan*. Groningen: IntraVal.
- Brouwers, M. en Laan, P. van der (1997), *Criminele carrières van autochtone en allochtone jongeren*. Den Haag: WODC.
- Clarke, R.V. en Mayhew, P. (1989), Crime as opportunity. In: *British journal of criminology*, 1989: p. 35-46.
- Commissie Marokkaanse Jeugd (1998), *Samen vol vertrouwen de toekomst tegemoet*. Utrecht.
- Draijer, N. (1990), *Seksuele traumatisering in de jeugd. De gevolgen op lange termijn van seksueel misbruik van meisjes door verwanten*. Nijmegen: SUA.
- Dijk, T. van et. al. (1997), *Huiselijk geweld: Aard, omvang en hulpverlening*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ferwerda, H.B., Jakobs, J.P. en Beke, B.M.W.A. (1996), *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag: Een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op basis van casestudies van ernstig criminele jongeren*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Haan, W.J.M. de (1997), *'t Kon minder: geweldscriminaliteit, leefbaarheid en kwaliteit van veiligheidszorg*. Deventer: Gouda Quint.
- Lester, D. (1991), Crime as opportunity; a test of the hypothesis with European homicide rates. In: *British journal of criminology*, 1991, nr. 2: p. 186-188.
- Loeber, R. (1997), *Ontwikkelingspaden en risicopatronen voor ernstige jeugd delinquentie en hun relevantie voor interventies: nooit te vroeg en nooit te laat*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Oratie faculteit psychologie en pedagogiek.
- Mayhew, P. en Dijk, J.J.M. van (1997), *Criminal victimisation in eleven industrialised countries. Key findings from the 1996 International Crime Victims Survey*. Den Haag: WODC.

Pfeiffer, C. (1997), Juvenile crime and juvenile violence in European countries. Congresspaper.

Römken, R.G. (1992), *Gewoon geweld?* Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

SCP (1998a), *Rapportage jeugd 1997*, SCP/ Den Haag: VUGA.

SCP (1998b), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk/Den Haag: SCP/Elseviers bedrijfsinformatie.

Spiecker, B. (1997), Gezinsopvoeding: moreel fundament van de samenleving. In: *Comenius*, 1997, nr.4: p. 303-311.

(Rapport Lankhorst) Stuurgroep Jeugdproblematiek Amsterdam West/Nieuw-West (1998), *Door jongeren uitgedaagd. Voorstel voor een aanpak van jeugdproblematiek in Amsterdam West/Nieuw-West*. Amsterdam.

Veenman, J. (1997), Allochtone jongeren in Nederland. De tweede generatie. In: *Actuele onderwerpen*, 1997, nr. 2630: p. 1-23.

Wilsem, J. van et al. (1998), Het nut van anders registreren. In: *SEC*, 1998, nr. 4: p. 7-10.



## Bijlage 1

*Uit: Adviesprogramma 1998 van de Raad voor Maatschappelijke  
Ontwikkeling.*



## Adviesprogramma 1998 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

---

### *Onderwerp 1. Geweld in relatie tot verschuiving van normen en waarden*

#### *1.1 Inleiding*

In toenemende mate lijkt de maatschappij geconfronteerd te worden met geweld in sectoren die daar vroeger vrij van waren. Het gaat daarbij niet alleen om kleine criminaliteit, geweld op straat, maar bijvoorbeeld ook over seksueel geweld. Het lijkt erop dat de sociaal culturele waarden bij bepaalde bevolkingsgroepen, met name kwetsbare jongeren, dusdanig veranderen dat ruimte ontstaat voor toename van geweld. De pedagogische waarde die verondersteld wordt aanwezig te zijn onder ouderen staat kennelijk onder druk. In die zin dat basiswaarden als verdraagzaamheid, tolerantie en respect voor lichaam en geest in onvoldoende mate in de opvoeding doorwerken. Wetgeving en wetshandhaving lijken niet op de gewenste resultaten te leiden. Veel wordt verwacht van beleid dat interventies pleegt in de voorwaarden die kennelijk bijdragen tot het plegen van geweld. Een van de aspecten daarbij is het bereiken van de bronnen. Daarbij kan gedacht worden aan opvoeders die zelf in onhechte of kansarme situaties leven.

#### *1.2 Vragen:*

1. Wat zijn naar het oordeel van de raad de belangrijkste uitingsvormen van geweld en welke ontwikkeling is hierin te onderkennen?
2. Op welke wijze kunnen de pedagogische waarden van opvoeders in een onhechte en kansarme situaties verhoogd worden?
3. Welke rol is volgens de raad weggelegd voor het onderwijs en ziet de raad de relatie met het door het Kabinet geformuleerde gezinsbeleid?
4. Welke interventies vanuit de overheid kunnen het meest succesvol zijn?
5. In welke mate moet er bij de overheidsinterventies rekening worden gehouden met specifieke doelgroepen en/of omstandigheden?



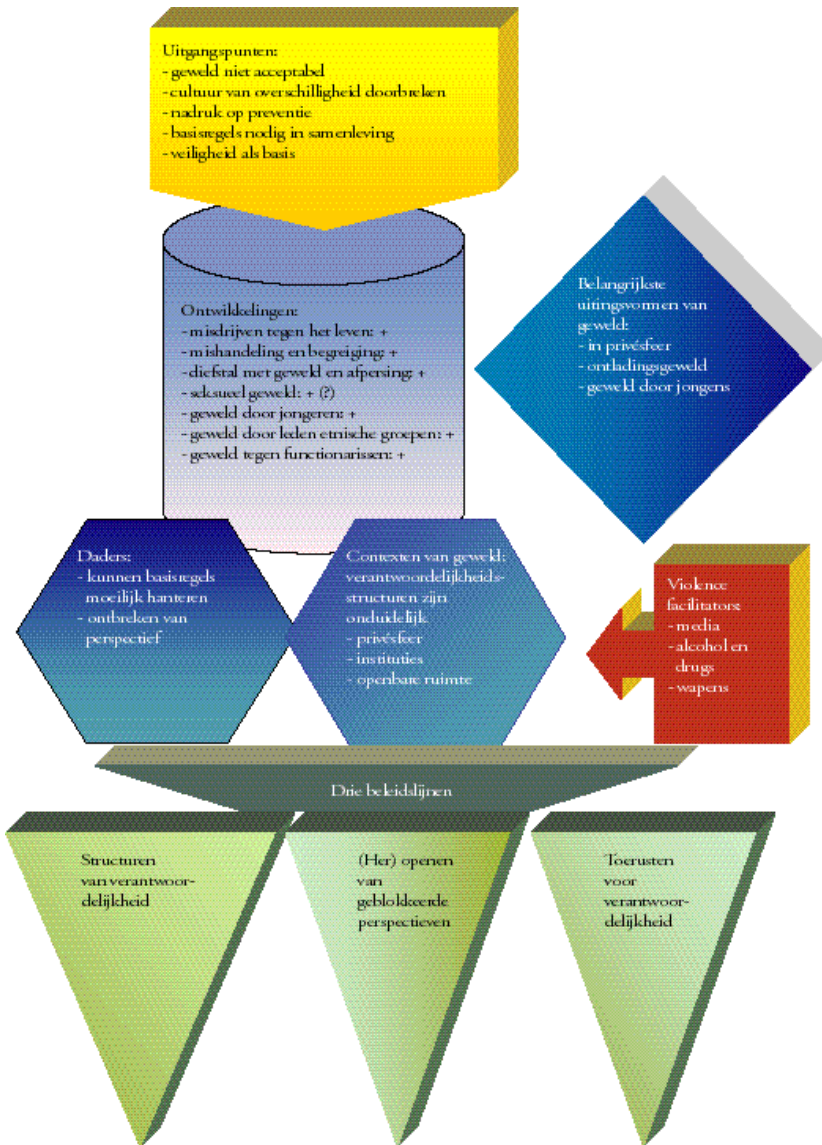




## Bijlage 2

*Uit: Het advies in één oogopslag*

# Het advies in één oogopslag



# Schema beleidslijnen

## Structureren van verantwoordelijkheid

	kleinschalige structuren	afwegen voor fusies	wijkgericht organiseren	kleinschalig onderwijs	burgers en instanties verantwoordelijk maken	plaatselijke debatten	media-educatie	dading	slachtofferzorg	afspraken horeca	jeugd verantwoordelijk maken
Privé-geweld									X		
jeugdig geweld		X	X	X		X	X	X	X	X	X
ontladings-geweld		X	X			X		X	X	X	
	burgers verantwoordelijk stellen	ouders en kinderen aansprakelijk stellen	getrapte repressie	verbod wapens	reintegratie shaming	onafhankelijke controle media	verantwoordelijken beschermen	structurele controle hot spots	agressie tegen functionarissen zwaarder bestraffen	consultatie-recht	
Privé-geweld										X	
jeugdig geweld		X	X	X	X	X		X	X	X	
ontladings-geweld			X	X				X	X		



## Bijlage 3

*Uit: Basisdocument Verantwoordelijkheid en perspectief*

# Inhoud

1	<b>INLEIDING</b>	67
2	<b>VORMEN VAN GEWELD: BEGRIPSBEPALING EN PREVALENTIE</b>	68
2.1	BEGRIPSBEPALING	68
2.2	GEWELD IN DE SFEER VAN DE INTIEME RELATIES	68
	<i>Kindermishandeling</i>	69
	<i>Vrouwenmishandeling</i>	70
	<i>Ouderenmishandeling</i>	70
	<i>Doding in het gezin</i>	70
2.3	GEWELD BINNEN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES	70
	<i>Scholen</i>	71
	<i>Geweld tegen functionarissen</i>	72
2.4	GEWELD IN DE OPENBARE RUIMTE	73
2.4.1	Straatgeweld	73
2.4.2	Seksueel geweld op straat	74
2.4.3	Crimineel geweld	74
	<i>Geweld gebruikt bij diefstal en beroving</i>	74
	<i>Geweld van (zware) criminelen onderling</i>	75
2.4.4	Vandalisme (geweld tegen goederen)	75
2.4.5	Racistisch geweld	75
	<i>Registraties en ontwikkelingen</i>	75
2.4.6	Voetbalgeweld	76
2.4.7	Geweld gepleegd door allochtonen	77
	<i>Aard van de criminaliteit</i>	77
	<i>Omvang van de criminaliteit onder vier etnische groepen:</i>	77
	<i>Marokkanen, Antillianen,</i>	
	<i>Surinamers, Turken</i>	
	<i>Aanvullende interpretatie van de cijfers</i>	79
2.4.8	Geweld gepleegd door jongeren	79
	<i>Kanttekening bij de 'stijgende' aantallen</i>	80
2.5	VERKEER	80
2.6	INTERNATIONALE VERGELIJKING	81
3	<b>OMSTANDIGHEDEN</b>	83
3.1	PLAATSEN EN TIJDSTIPPEN	83
	<i>Plaatsen</i>	83
	<i>Tijdstippen</i>	84



3.2	SITUATIES EN KLIMAAT	84
	<i>Gezinnen</i>	85
	<i>Scholen</i>	85
	<i>Geweld tegen functionarissen</i>	87
	<i>Publieke ruimte</i>	88
4	<b>DADERS EN SLACHTOFFERS</b>	89
4.1	Daders	89
4.1.1	Kenmerken	89
	<i>Geslacht</i>	89
	<i>Leeftijd</i>	90
	<i>Opleiding/werk</i>	91
	<i>Problematisch gedrag</i>	91
	<i>Etniciteit</i>	91
	<i>Gezinsituatie</i>	92
	<i>Levensbeschouwing</i>	92
4.1.2	Motieven	92
4.1.3	Typologieën	93
4.1.4	Daders van racistisch geweld	94
4.1.5	Daders van voetbalgeweld	95
	<i>Achtergronden van voetbalvandalen</i>	95
	<i>Rol van de media</i>	96
	<i>Toename van organisatie</i>	96
	<i>Racisme en extreem-rechts</i>	96
4.1.6	Groepsriminaliteit	97
4.2	SLACHTOFFERS	97
	<i>Kenmerken</i>	97
	<i>Letsel/gevolgen</i>	98
5	<b>VERKLARINGEN</b>	100
5.1	ALGEMENE THEORETISCHE CONCEPTEN	100
5.2	MAATSCHAPPELIJKE OMSTANDIGHEDEN	104
5.3	KINDEREN EN JEUGDIGEN	107
5.3.1	Overzicht van bevorderende en beschermende factoren	107
5.3.2	Opvoeding met waarden en normen	110
5.3.3	Psychosociale ontwikkeling	115
5.4	WAARDEN EN NORMEN	116
5.5	DEMOGRAFISCHE FACTOREN	117

5.6	MEDIA	118
	<i>Toename aanbod geweldsbeelden</i>	118
	<i>Schadelijke programma's</i>	118
	<i>Verharding</i>	119
	<i>Context</i>	120
	<i>Fascinatie voor mediageweld</i>	120
	<i>Effecten van mediagebruik</i>	120
	<i>Mediahypes</i>	123
5.7	BIOPSYCHOLOGISCHE FACTOREN	124
5.8	GEWELD EN ALLOCHTONEN	125
5.9	ALCOHOL EN DRUGS	127
6	<b>BELEID</b>	129
6.1	KINDEREN EN JEUGDIGEN	129
6.1.1	Kleine criminaliteit	129
6.1.2	Jeugdcriminaliteit/Jeugd en veiligheid	129
6.1.3	Onderwijs	132
	<i>Een veilige school</i>	132
	<i>De pedagogische opdracht</i>	133
	<i>Beter en langer leren</i>	134
6.1.4	Gezinnen	137
	<i>Gezinsbeleid</i>	137
	<i>Opvoedingsondersteuning</i>	138
	<i>Ingrijpen in gezinnen</i>	142
6.1.5	Algemeen jeugdbeleid	143
6.2	GEWELD OP STRAAT	145
6.3	JUSTITIE	146
6.3.1	Straffen	146
	<i>Taakstraffen</i>	146
	<i>Halt</i>	147
	<i>Hardekernprojecten</i>	148
	<i>Jeugdwerkinrichting</i>	149
6.3.2	Jeugdstrafrecht	150
6.3.3	Positie slachtoffer	150
6.4	POLITIE	153
6.5	MINDERHEDEN: AANPAK CRIMINALITEIT	155
6.6	MEDIA	156
6.7	ALCOHOL EN DRUGS	158
6.8	BELEID TEGEN VOETBALVANDALISME	159

Literatuur	161
------------	-----

# 1 Inleiding

In dit *Basisdocument* geeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) een overzicht van het materiaal dat gediend heeft voor de onderbouwing van zijn advies over geweld.

Daarnaast heeft de Raad voor die onderbouwing gebruik gemaakt van twee achtergrondstudies van het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Deze twee studies zijn bij het advies gevoegd. Gegevens uit beide studies zijn op onderdelen samengevat en in dit document verwerkt (hoofdstuk 2, 4 en 5).

Voorts heeft de Raad geput uit de kennis en ervaring van een aantal deskundigen die in de loop van het adviestraject zijn geconsulteerd.

De literatuur over met name ontwikkelingen van en verklaringen voor crimineel gedrag in het algemeen en gewelddadig gedrag in het bijzonder is zeer uitgebreid. De Raad is genoodzaakt geweest keuzen te maken in het aantal te behandelen onderwerpen en de omvang daarvan.

Die keuzen zijn ingegeven door het kader waarin het kabinet de adviesaanvraag heeft geplaatst (waarden en normen, opvoeding en onderwijs) en de invalshoeken die de Raad in het advies heeft gezocht. Waar mogelijk is voor dit document gebruik gemaakt van (recente) overzichtstudies op een aantal onderdelen.

In dit document behandelt de Raad overigens meer onderwerpen dan er uiteindelijk in het advies zelf een expliciete plaats hebben gekregen. De Raad heeft daarmee geprobeerd een zo breed mogelijk beeld te schetsen van diverse uitingsvormen van geweld, overigens zonder de pretentie een uitputtend, compleet beeld te kunnen geven van de uitingsvormen van geweld, hun ontwikkelingen en de veelheid aan verklaringen.

Het *Basisdocument* is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 begint de Raad met de begripsomschrijving die gehanteerd is bij het advies en voor dit document. Daarna volgt een overzicht van het vóórkomen van een aantal vormen van geweld en de ontwikkelingen daarin. De Raad besluit dit hoofdstuk met gegevens uit internationale vergelijking op het terrein van criminaliteit en geweld.

Hoofdstuk 3 schetst enkele omstandigheden waarin geweld voorkomt ofwel voor kan komen.

In hoofdstuk 4 komen kenmerken van daders en slachtoffers aan de orde.

Hoofdstuk 5 geeft een uitgebreid overzicht van mogelijke verklaringen waarom mensen ertoe over kunnen gaan agressief, gewelddadig dan wel crimineel gedrag te vertonen.

Hoofdstuk 6 ten slotte bevat een overzicht van lopend en (voor zover bekend) voorgenomen beleid op enkele relevante terreinen.

## 2 Vormen van geweld: Begripsbepaling en prevalentie

### 2.1 Begripsbepaling

De Raad gaat in het advies uit van de volgende nauwe omschrijving van geweld:

- “Elke handeling waardoor opzettelijk en tegen de wil van de betrokkene
- een mens lichamenlijk wordt gepijnigd, verwond of gedood;
  - of op een andere wijze inbreuk wordt gemaakt op de lichamenlijke integriteit van een mens (slaan, uithongering, ongewenste intimiteiten, aanranding);
  - of goederen, waaronder ook planten en dieren, worden beschadigd of vernietigd”
- (gebaseerd op Hoogerwerf 1996).

Het gaat in het advies met andere woorden om daadwerkelijk gepleegd fysiek geweld: slaan (al of niet met hulpmiddelen), schoppen en schieten. Psychisch, geestelijk of verbaal geweld – zoals bedreiging, belediging, vernedering – vallen buiten deze omschrijving. *Dreigen* met geweld valt er evenwel binnen, als het fysiek zeer nabij en intimiderend is (“met het pistool op de borst”); op dat moment is dreiging bijna reëel geweld. Vormen van psychisch geweld komen verder aan de orde bij de beschrijving van factoren die kunnen leiden tot geweld; het dreigen in woord en gebaar kan immers bijdragen aan het ontstaan van een sfeer waarin het makkelijker tot fysiek geweld komt.

In dit *Basisdocument* zal op onderdelen wat ruimer met de gekozen begripsbepaling van geweld worden omgegaan. Dat biedt de mogelijkheid om onderwerpen vanuit een bredere invalshoek te benaderen.

Geweld dat zit ‘opgesloten’ in maatschappelijke structuren, waardoor mensen ongelijke macht hebben en ongelijke kansen krijgen (Galtung), laat de Raad buiten beschouwing. Dat geldt ook voor geweldstoepassing door de overheid.

In dit document beschouwt de Raad het vóórkomen van geweld mede aan de hand van drie sferen: geweld in de sfeer van de intieme relaties, geweld binnen maatschappelijke organisaties en geweld in de openbare ruimte.

### 2.2 Geweld in de sfeer van de intieme relaties

Hoewel intieme relaties zich overal manifesteren, doelt de Raad met de sfeer van de intieme relaties op private ruimtes, vooral huizen en gezinnen. Het gaat om mensen die elkaar goed kennen en in een in principe affectieve, huishoudelijke of vriendschappelijke relatie met elkaar staan. De verbindingen worden gereguleerd door persoonlijke betrokkenheid, aantrekkingskracht en herkenning. Macht, laat staan geweld, heeft daarin idealiter geen plaats.

In 1997 verscheen een onderzoek naar *Huiselijk geweld* (Van Dijk 1997), waaruit naar voren kwam dat iets meer dan de helft van de ondervraagden ooit enig geweldsvoorval had meegemaakt. Iets minder dan de helft van de populatie was onderworpen (geweest) aan ernstig en voortdurend geweld. Ongeveer een kwart ondervond wekelijks of dagelijks geweld, terwijl een vijfde er al langer dan vijf jaar mee te maken had.

De onderzoekers definieerden geweld breed, namelijk als aantasting van de persoonlijke integriteit. Daaronder valt niet alleen fysiek, maar ook geestelijk en seksueel geweld, hetgeen betekent dat ook een item als 'eigen post niet mogen inkijken' als geweld wordt opgevat.

Wat fysiek en seksueel geweld betreft, kwam 'slaan' het meeste voor. In veel mindere mate was sprake van 'gesneden worden' en van verkrachting.

Op dit onderzoek is veel kritiek geleverd waardoor de validiteit van de uitkomsten ter discussie staat (bijvoorbeeld Van Daalen en Bijleveld 1998). Daarom presenteert de Raad hier enkele gegevens uit methodologisch verantwoorde onderzoeken van wat oudere datum. Actuele cijfers en tijdreeksen komen uit de registraties van de Bureaus Vertrouwensartsen (BVA). De volgende uiteenzetting is gebaseerd op een literatuurstudie die de Raad heeft laten verrichten naar geweld in relaties (Woertman 1998).

### *Kindermishandeling*

Naar schatting zijn in 1996 zo'n 50.000 kinderen mishandeld, dat is 1,5% van het totaal aantal 0-19-jarigen in Nederland. In vergelijking met 1972, het jaar dat de BVA's zijn opgericht, is het aantal meldingen van kindermishandeling enorm gestegen, namelijk van 400 naar 14.783 meldingen in 1996. Onder kindermishandeling verstaan de vertrouwensartsen behalve fysieke mishandeling ook psychisch geweld en allerlei vormen van verwaarlozing.

In 1995 is bij een kwart van de meldingen sprake van lichamelijke mishandeling, terwijl zo'n 18% seksueel van de kinderen is misbruikt.

Er worden iets meer meisjes dan jongens aangemeld. De aard van de mishandeling verschilt nauwelijks bij meisjes en jongens, behalve op het punt van seksueel misbruik. Daarvan zijn meisjes veel vaker dan jongens het slachtoffer.

Gegevens over seksueel misbruik van meisjes zijn ook verzameld door Draijer (1990) aan het eind van de jaren tachtig. In haar onderzoek stelt zo'n 15% van de ondervraagde vrouwen als kind seksueel misbruikt te zijn door verwanten. Ongeveer 45% daarvan geeft aan ernstig tot zeer ernstig te zijn misbruikt. Daarnaast wordt ongeveer een vijfde van de meisjes misbruikt door bekenden (niet-verwanten). Dat betekent dat in totaal een derde van de door Draijer ondervraagden in hun jeugd seksueel zijn misbruikt.

Bij ongeveer twee derde van de gezinnen waarin kinderen werden mishandeld, deden zich ook andere problemen voor, zoals relatieproblemen tussen of ernstige individuele problemen van de ouders.

Dat de BVA's niet alles registreren, blijkt uit een onderzoek naar kinderen die

overlijden als gevolg van mishandeling. Op grond van dat onderzoek werd geschat dat er in 1996 ongeveer 40 kinderen zijn overleden, terwijl de BVA's maar drie overlijdens hadden geregistreerd.

Römkens, die onderzoek deed naar geweld tegen vrouwen, vroeg ook naar geweldservaringen in de kindertijd. Het bleek dat 45% van de ondervraagden 'matig geweld' heeft ervaren, dat wil zeggen incidenteel en niet-ernstig geweld. Ongeveer een kwart was het slachtoffer geweest van ernstig geweld.

#### *Vrouwenmishandeling*

Römkens (1992) definieert geweld als inbreuk op de fysieke integriteit en/of dat pijn of letsel wordt toegebracht. Ze constateert dat ongeveer een vijfde van haar onderzoekspopulatie aangeeft mishandeld te zijn door hun man. Daarbij gaat het bij 9% om licht geweld en bij ongeveer 12% van de ondervraagden om matig tot zeer ernstig geweld. Wederzijds geweld komt daarnaast nog in 5% van de relaties voor.

#### *Ouderenmishandeling*

In 1997 is een onderzoek verricht naar ouderenmishandeling. De onderzoekers gebruiken een brede omschrijving van geweld, waarin naast fysieke ook geestelijke en materiële schade zijn opgenomen. Het blijkt dat ouderen vooral te lijden hebben van verbale agressie, terwijl 1,2% van de ondervraagden te maken heeft (gehad) met fysieke mishandeling.

#### *Doding in het gezin*

De doding van een geliefde komt in Nederland relatief weinig voor, al stijgt het aantal partnerdodingen wel. Een onderzoek van het weekblad Elsevier (1998) wijst uit dat er in 1997 81 moorden zijn gepleegd binnen relaties. In nog veel minder gevallen is er in Nederlandse gezinnen sprake van doding van ouders, broers of zussen.

### *2.3 Geweld binnen maatschappelijke organisaties*

De tweede sfeer die de Raad onderscheidt, is die van de maatschappelijke organisaties: instellingen als scholen, bedrijven, inrichtingen en ziekenhuizen. In tegenstelling tot de publieke sfeer zijn deze instellingen beperkt of niet-toegankelijk voor publiek. Het domein van deze instellingen wordt gereguleerd door een bestuur en/of directie. Toezicht wordt gehouden onder verantwoordelijkheid van dat bestuur of die directie. De overheid kan wel langs indirecte weg invloed uitoefenen op de regels die gelden binnen de organisaties. Hoewel intieme relaties niet zijn uitgesloten – zeker op scholen worden veel vriendschapsbanden onderhouden –, gaan de mensen binnen de instellingen vooral functionele relaties aan.

In de CBS-slachtofferenquête wordt gevraagd naar de plaats waar delicten worden gepleegd (zie de achtergrondstudie van dr. K. Wittebrood). Uit deze

enquête valt iets af te leiden over de prevalentie van geweld binnen maatschappelijke organisaties, hoewel de cijfers nauwelijks gedifferentieerd zijn. Binnen de categorie 'op werk, op school' is het percentage mishandelde mannen in de periode 1992-1996 tamelijk stabiel; bij de vrouwen is dit percentage in 1996 ten opzichte van 1992 verdubbeld. Het aantal bedreigingen is bij mannen en vrouwen gedaald, bij vrouwen met bijna de helft. In vergelijking met 1992 is het aantal slachtoffers van seksuele delicten op werk en op school licht gestegen, terwijl in 1996 in vergelijking met het voorgaande jaar een daling van 10% optreedt.

Voor preciezere gegevens zijn we aangewezen op specifieke onderzoeken binnen verschillende typen maatschappelijke organisaties.

### *Scholen*

Het ITS publiceert in 1994 het onderzoek *Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs* (Mooij 1994). De gegevens dateren uit 1993. Onder geweld wordt in het onderzoek verstaan: "(...) handelingen waarbij sprake is van daadwerkelijke of vermeende kwalijke bedoelingen die materiële en immateriële (psychische) schade en/of letsel toebrengen en waarbij formele en/of informele gedragsregels geschonden worden".

In z'n algemeenheid antwoordt 15% van de leerlingen dat zij slachtoffer zijn geweest van fysiek geweld; 43% meldt slachtoffer te zijn geweest van materieel of immaterieel geweld. 'Fysiek geweld' is in dit onderzoek een schaalconstructie die is samengesteld uit negen items die niet alle fysiek van aard zijn. Voorbeelden van niet-fysieke vormen van agressie zijn uitschelden en pesten, die relatief veel vaker voorkomen dan slaan, schoppen en gewapend geweld (respectievelijk 53% uitgescholden tegenover 17% geslagen/geschopt en 2% met wapen bewerkt). Dreigen met geweld, chanteren en lastigvallen hebben respectievelijk 9%, 7% en 14% van de leerlingen ondervonden.

(Im)materieel geweld betreft uiteenlopende zaken als bestolen worden (26% van de leerlingen zegt hiervan slachtoffer te zijn), persoonlijke eigendommen die worden vernield (28%), de schoolinrichting die wordt vernield (46%) en handtastelijkheden (ongeveer 18%).

Van de leerlingen acht zich 7% dader van materieel geweld en 15% dader van fysiek planmatig geweld. Het begrip materieel geweld is voor daders anders samengesteld dan voor slachtoffers. Het betreft onder meer stelen (4% van de leerlingen), met een wapen bewerken (2%), chanteren (6%), vernielen van persoonlijke eigendommen (8%) en vernielen van de school (6%). 'Fysiek, planmatig geweld' is onder meer dreigen met geweld (9%), slaan/schoppen (25%), gewelddadig optreden voorbereid (14%) en gewapend zijn (11%).

De onderzoekers vergelijken hun cijfers met de uitkomsten van eerder onderzoek en constateren dat de gegevens niet ver uit elkaar liggen. Naderhand is geen vergelijkbaar onderzoek op scholen verricht zodat uitspraken over ontwikkelingen niet mogelijk zijn.

In 1998 bereiden Junger-Tas en Van Kesteren een publicatie voor over een onderzoek naar pesten en delinquentie van jongeren in het basis- en in het voortgezet onderwijs. Zo'n 40% van de onderzochte populatie meldt in het eerste halfjaar van 1997 slachtoffer te zijn geweest van pesten – een begrip waaronder ook fysieke vormen vallen. Ongeveer 19% wordt regelmatig gepest.

Ongeveer 5% van alle leerlingen zegt geweld te hebben gebruikt. Het zijn vooral jongens die geweld gebruiken, en ze doen dat vooral als ze in het voortgezet onderwijs verkeren. Vooral in lagere onderwijstypen vindt delinquent gedrag – waaronder geweld – plaats.

Junger-Tas en Van Kesteren vonden ook dat pesten, delinquent gedrag en ander probleemgedrag nauw aan elkaar gerelateerd zijn. Pesten kan dan ook een voorbode zijn van nog heftiger probleemgedrag en deel uitmaken van een risicovol patroon.

### *Geweld tegen functionarissen*

Aan het eind van de jaren tachtig wordt duidelijk dat agressie en geweld van publiek tegen werknemers in meer beroepsgroepen voorkomt dan bij politieagenten, gevangenvaarders en geldlopers. Ook hulpverleners, baliemedewerkers, artsen en verplegers, middenstanders, conducteurs en leraren zijn regelmatig slachtoffer van geweld.

In 1994 wordt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een 'state of the art' van geweld tegen werknemers opgesteld (Mandemaker, Van Eijk en Klomps 1994). De onderzoekers geven hierin op grond van literatuuronderzoek en een enquête onder vertegenwoordigende organisaties een indruk van de mate waarin werknemers met geweld te maken krijgen.

Uit die enquête blijkt dat ongeveer 20% van de werknemers af en toe te maken heeft met fysiek geweld, terwijl zo'n 10% dat (zeer) vaak overkomt. Een derde van de werknemers wordt uitgescholden en beledigd, terwijl daarnaast een vijfde wordt lastiggevallen of achtervolgd..

In 1991 zijn verpleegkundigen in psychiatrische ziekenhuizen vooral geconfronteerd met scheldende patiënten en in mindere mate met treiteren, schoppen/slaan en bedreigen, zo blijkt uit een niet-representatieve steekproef. Een tot drie keer per week krijgt 12% van de ondervraagden te maken met schoppen/slaan, ongeveer 19% wordt even zo vaak geconfronteerd met bedreigen; 15% respectievelijk 21% overkwam dat een tot drie keer per maand.

Een onderzoek onder algemene psychiatrische ziekenhuizen (APZ) in diezelfde tijd wijst uit dat zich per APZ gemiddeld één agressief incident per dag voordoet.

Commerciële bedrijven worden vooral getroffen door vernielingen en inbraken. Tussen de 10 en 20% van de bedrijven in de horeca, de nonfood detailhandel en in de autohandel zijn in 1988 bedreigd. Winkeliers in de detailhandel worden vooral bestolen, in mindere mate bedreigd (gemiddeld zo'n zes keer per vestiging in 1991) en nauwelijks beroofd (1,2 keer). Binnen de



detailhandel bestaan aanzienlijke verschillen: berovingen komen relatief vaak voor bij benzinestations, bedreigingen in warenhuizen en benzinestations. In de periode tussen 1980 en 1989 is het aantal overvallen op particuliere en professionele geldtransporten afgenomen, terwijl financiële instellingen als banken en postkantoren vaker worden getroffen. Verder zijn straatroof en overvallen in woningen toegenomen.

Een telefonische enquête uit 1993 onder woningcorporaties leert dat 18% van de medewerkers in het voorafgaande jaar met enige vorm van bedreiging is geconfronteerd.

Ten slotte de situatie in het openbaar vervoer: in 1990 blijkt 74% van de conducteurs fysiek bedreigd te zijn. Hoewel dat percentage lager is dan een paar jaar eerder, kunnen als gevolg van de geringe aangiftebereidheid van conducteurs vraagtekens worden gezet bij deze daling.

## 2.4 *Geweld in de openbare ruimte*

Voor een uitgebreide beschrijving van het voorkomen van geweld in de openbare ruimte zij verwezen naar de achtergrondstudie *Cijfers omtrent geweld* van dr. K. Wittebrood. Het merendeel van het cijfermateriaal in deze paragraaf is hierop gebaseerd.

### 2.4.1 *Straatgeweld*

Straatgeweld en geweld op straat zijn veelvuldig gebruikte termen, die onder meer associaties oproepen met recente excessen van geweld. De dood van Meindert Tjoelker is daarbij de meest in het oog springende zaak.

Waar gaat het nu om bij geweld op straat? Een eenduidige omschrijving bestaat niet, ook in de nota *Geweld op straat* (Ministerie van Justitie 1997) is geen definitie te vinden. Duidelijk is wel dat het om geweld gaat dat in de publieke ruimte plaatsvindt.

Om straatgeweld in de statistieken terug te vinden, kunnen we naar een aantal elementen kijken: moord en doodslag op straat, mishandeling en bedreiging op straat, en beroving op straat. In de CBS-doodsoorzakenstatistiek is zichtbaar dat in de periode 1980-1995 het aantal overledenen ten gevolge van moord en doodslag op straat nauwelijks is toegenomen. In 1995 ging het om dertien personen, voornamelijk mannen. Mannen worden ongeveer vijf keer zo vaak slachtoffer van moord en doodslag op straat als vrouwen.

Gegevens over mishandeling en bedreiging buitenshuis zijn slechts terug te vinden in slachtofferenquêtes. Hierbij omvat de definitie van buitenshuis bijvoorbeeld niet café en bar. Vanaf 1992 is de vraag naar de plaats van het delict in de enquêtes specifiek. De resultaten van deze studies laten een toename van mishandeling en bedreiging buitenshuis zien voor de periode 1975-1992. Bovendien is te constateren dat mishandeling en bedreiging veelvuldiger buitenshuis dan binnenshuis voorkomen. Ook na 1992 is te zien dat mishandeling voornamelijk op straat ondervonden wordt en ook bedreiging vindt vooral buiten plaats.

Beroving op straat is ook straatgeweld. Sinds 1986 registreert het CBS dit afzonderlijk. Vooral in de jaren negentig is er sprake van een daling in het aantal berovingen op straat.

#### *2.4.2 Seksueel geweld op straat*

Seksueel geweld omvat in de politiestatistieken vier soorten delicten: verkrachting, feitelijke aanranding der eerbaarheid, overige seksuele misdrijven (bijvoorbeeld verbod tot seks met minderjarigen) en schennis der eerbaarheid (zoals exhibitionisme). Het laatste delict is niet direct een vorm van geweld. Seksueel geweld in de politiestatistieken omvat zowel seksueel geweld binnenshuis als buitenshuis. Vanuit divers studiemateriaal is voor de prevalentie van seksueel geweld wel een onderscheid naar binnenshuis en buitenshuis te maken.

Het algemene beeld is dat seksuele delicten sinds 1950 een schoksgewijze ontwikkeling doormaken. Vanaf 1978 is het mogelijk de ontwikkeling van de diverse delicten afzonderlijk te bekijken. Voor de periode 1978-1996 zien we een toename van verkrachting en aanranding, en een afname van schennis der eerbaarheid en overige seksuele misdrijven. Deze ontwikkelingen zijn echter sterk beïnvloed door veranderende wetgeving, waardoor bepaalde feiten wel of niet meer strafbaar werden.

Vanuit de resultaten van slachtofferenquêtes is het mogelijk een onderscheid te maken tussen seksueel geweld dat binnenshuis en dat buitenshuis plaatsvindt. Tussen 1975 en de jaren tachtig is er sprake van een afname van seksueel geweld op straat; daarna is er een lichte stijging te constateren. In de periode 1980-1992 worden veel meer seksuele delicten binnenshuis dan buitenshuis geregistreerd; in deze periode vallen echter ook cafés en bars onder de definitie 'binnenshuis'. In de jaren negentig doen de meeste seksuele delicten zich op straat, of in café, bar of disco voor.

#### *2.4.3 Crimineel geweld*

De toevoeging 'crimineel' bij crimineel geweld is op tweeërlei wijze uit te leggen. Zij kan op het motief en op de dader slaan. In het eerste geval wordt vaak bedoeld op geweld gebruikt bij diefstal en beroving, van tasjesroof tot ernstige overvallen. In het tweede geval gaat het om geweld tussen criminelen onderling, afrekeningen in het criminele circuit. Deze vorm speelt zich vaak af in een subsfeer van de openbare ruimte. De gemiddelde burger ondervindt er niet direct last van. Dergelijk geweld draagt echter wel degelijk bij aan gevoelens over veiligheid en ideeën over het voorkomen van geweld.

#### *Geweld gebruikt bij diefstal en beroving*

Of geweld bij diefstal en beroving een vermogensdelict of een geweldsdelict betreft, is lastig te bepalen. In de politiestatistieken is het vanaf 1978 onder geweldsmisdrijven geclassificeerd. Sinds dat jaar is diefstal met geweld vijfvoudig; de laatste jaren is het aantal delicten stabiel rond de 15.000 gevallen per 100.000 inwoners. De sterke stijging van het aantal overvallen

sinds het einde van de jaren zestig is enkele jaren geleden omgeslagen in een daling. Ook bij afpersing is na een stijging in het aantal delicten voor jaren, sinds twee jaar een daling waarneembaar.

In slachtofferenquêtes is beperkt aandacht voor diefstal met geweld. Slechts voor de jaren negentig is enig beeld te geven. Dit laat een lichte daling in het aantal delicten zien.

#### *Geweld van (zware) criminelen onderling*

In de statistieken en de slachtofferenquêtes zijn geen gegevens te vinden over geweld tussen criminelen onderling. Elsevier (1998) heeft een onderzoek gedaan naar de dodelijke slachtoffers van geweld in 1997 en komt tot de conclusie dat van de 276 doden door geweld in dat jaar er 35 in het puur criminele circuit vallen. Twintig daarvan zijn slachtoffer van ruzie en vijftien van liquidatie en afrekening. Geweld in het puur criminele circuit heeft erg vaak te maken met drugs.

#### *2.4.4 Vandalisme (geweld tegen goederen)*

De Raad hanteert een definitie van geweld waarin fysieke beschadiging van goederen een element is. Geweld tegen goederen, ofwel vandalisme, wordt in de politiestatistieken geregistreerd als het gaat om een overtreding van artikel 350 WvStr, dat zaakbeschadiging strafbaar stelt.

In deze politiestatistieken vinden we een sterke stijging van het vandalisme over de periode 1950 tot 1996. Vooral sinds het begin van de jaren zeventig neemt vandalisme ernstigere vormen aan. Vanaf 1985 worden er meer dan 100.000 gevallen van vandalisme per jaar geregistreerd. De sterke stijging van vandalisme vanaf de tweede helft van de jaren zeventig is ook terug te zien in de resultaten van slachtofferenquêtes. In slachtofferenquêtes blijven vernielingen en beschadigingen aan bedrijven, instellingen en openbaar bezit echter buiten beschouwing.

#### *2.4.5 Racistisch geweld*

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie (WODC) heeft onderzoek verricht naar het vóórkomen van racistisch geweld. Onder racistische geweldsincidenten verstaat het WODC: bedreiging, bommelding, confrontatie, vernieling van gebouwen en andere objecten, (poging tot) brandstichting, (poging tot) bomaanslag en mishandeling. Daarnaast is ook gekeken naar bekladding, gebruik van racistische/discriminerende taal, verspreiding van folders, boeken, brieven en dergelijke (Bol en Wiersma, 1997).

#### *Registraties en ontwikkelingen*

Onderzoek naar racistisch geweld in Nederland is van relatief recente datum. Adequate registratiesystemen om een duidelijk beeld van racistische incidenten te krijgen, zijn (nog) niet voorhanden. Daardoor is inzicht in de ontwikkeling van geweld met deze achtergrond op langere termijn niet mogelijk.

Wel zijn gegevens beschikbaar over de ontwikkelingen in (vooral het begin van) de jaren negentig. Buijs en van Donselaar (1994) constateren in die jaren een forse toename van racistische geweldpleging in Nederland in 1992 en 1993. Vergeleken met 1991 was het aantal incidenten bijna verzevenvoudigd (van 40 geregistreerde incidenten naar 270). In 1993 zet die stijging door naar 352 incidenten. Het WODC constateert in vervolgonderzoek (Bol en Wiersma, 1997) een geringe stijging van racistische geweldsincidenten. Registraties van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en de Centrale Recherche Informatiedienst van de politie (CRI) bevatten voor 1994 in totaal 1228 incidenten. Op grond van een nadere analyse van enkele lokale en regionale registraties en berichten in de media schatten Bol en Wiersma (1997) dat het werkelijke aantal incidenten hoger ligt dan de BVD- en CRI-bestanden aangeven. Op het totaal van 1228 incidenten onderscheidt het WODC 295 gewelddadige incidenten in 1994. In bijna de helft gaat het om bedreigingen. Op de tweede plaats komen vernielingen en op de derde plaats de bommeldingen.

Plegers van racistische incidenten blijken zelden opgespoord en aangehouden te worden.

De cijfers zijn niet volkomen betrouwbaar. Een onderlinge vergelijking van onderzoek wordt bemoeilijkt door slecht vergelijkbare definities van racistisch geweld.

#### *2.4.6 Voetbalgeweld*

Er zijn ruwweg drie soorten voetbalgeweld te onderscheiden waaraan een beperkte groep 'voetbalsupporters' zich schuldig maakt: vernielingen, mishandeling en verbaal geweld.

Geweld door voetbalsupporters komt in Nederland aan het einde van de jaren zeventig op. Dit verschijnsel doet zich al eerder en in ernstiger mate voor in Groot-Brittannië.

In het midden van de jaren tachtig wordt in Nederland het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) opgericht. Met name door de gegevensverzameling van het CIV is enig inzicht te krijgen in het vóórkomen van voetbalgeweld in Nederland (CIV 1986-1997).

Aan het eind van het seizoen 1986-1987 staan er 1.510 voetvandalen geregistreerd; 8% van hen recidiveert tijdens het seizoen. De grootste groep (71%) valt in de leeftijdscategorie van 16-21 jaar. Groepsdelicten (66%) vormen een hoog percentage. In 81% van het totaal aantal delicten (1.819) is sprake van enige vorm van geweld.

In het seizoen 1996-1997 worden er 1.660 personen aangehouden, het grootste aantal sedert het begin van deze registratie. Het CIV constateert dat de leeftijd van de delinquenten stijgt: het percentage 21-jarigen en ouder is in 1996 opgelopen tot ruim 60. Tevens signaleert het CIV een verhoging van de organisatiegraad (soms zelfs grensoverschrijdend) en een verharding van de geweldsincidenten.

Het aantal vernielingen dat voetbalfans in treinen aanrichten, daalt in de

jaren negentig aanmerkelijk. In het seizoen 1991 bedraagt die schade 242.000 gulden; in 1997 is dat afgenomen tot 27.000 gulden (CBS 1998b).

#### *2.4.7 Geweld gepleegd door allochtonen*

Vorig najaar zijn in de kabinetsnota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie 1997) onder meer de aard en omvang van criminaliteit – waaronder geweldsdelicten – onder etnische minderheden in beeld gebracht. De nota maakt een onderscheid tussen ‘commune criminaliteit’, waarbij concreet aanwijsbare slachtoffers zijn, en ‘georganiseerde misdaad’, waarbij meestal geen direct aanwijsbare slachtoffers zijn. De eerste categorie krijgt in de nota de meeste aandacht.

Het is niet mogelijk precies in kaart te brengen in welke mate delinquenten afkomstig zijn uit etnische minderheidsgroepen. In sommige registratiesystemen wordt de nationaliteit als kenmerk vastgelegd, maar dat geeft nog geen indicatie over de etnische groep waartoe iemand behoort. Immers, veel personen van allochtone afkomst bezitten de Nederlandse nationaliteit. In andere gevallen wordt het geboorteland van de verdachte geregistreerd, en ook dat zorgt voor vertekeningen, omdat de helft tot driekwart van de grootste groepen allochtone jongeren in Nederland hier geboren is. Voorts kunnen zich vertekeningen voordoen in met name de politieregistraties als gevolg van prioriteiten in opsporingsbeleid, waarbij bijvoorbeeld buurten met veel etnische groepen extra aandacht krijgen. Ondanks die beperkingen is er wel een beeld te krijgen van de aard en omvang van de criminaliteit onder etnische minderheden en meer in het bijzonder onder de grootste groepen in Nederland: Marokkanen, Antillianen, Surinamers en Turken.

#### *Aard van de criminaliteit*

Marokkanen, Antillianen en Surinamers maken zich naar verhouding het meest schuldig aan diefstal met geweld, vermogensdelicten en delicten tegen de Opiumwet. Turken maken zich naar verhouding meer schuldig aan economische delicten en aan bedreiging en mishandeling.

In de georganiseerde misdaad gaat het vooral om drugshandel. Bij Turken is dat met name de handel in heroïne, waarin zij bijna een monopoliepositie in Nederland lijken te hebben. Het Marokkaanse aandeel is kleiner en maakt vaak onderdeel uit van een Turkse drugsketen. Surinamers zijn vooral actief in de handel met cocaïne. Voor de handel op straat worden naast de Turken ook Marokkanen, Surinamers en Nederlanders ingezet.

#### *Omvang van de criminaliteit onder vier etnische groepen: Marokkanen, Antillianen, Surinamers en Turken*

##### *- Marokkanen*

Marokkaanse en Antilliaanse jongeren hebben een groter aandeel in de criminaliteit dan jongeren uit andere etnische groepen. Zo staan in 1995 bij de

arrondissementen 3.137 Marokkaanse jongeren van 12 tot en met 17 jaar als verdachte geregistreerd. Zij vormen 11% van de Marokkanen in die leeftijdsgroep en 2% van alle 12-17-jarigen in ons land. Voor jongeren met een Marokkaanse achtergrond betekent dat een oververtegenwoordiging met een factor 5,6.

In de leeftijdscategorie 18 tot en met 24 jaar staat 14% van de Marokkanen als verdachte geregistreerd (3% van de totale leeftijdsgroep); oververtegenwoordiging met een factor 4,3.

In de groep van 25 jaar en ouder betreft het 5% van de Marokkaanse bevolkingsgroep met een oververtegenwoordigingsfactor van 4,1.

In de justitiële jeugdinstellingen vormen jongeren van Marokkaanse afkomst met 29% de grootste populatie van alle etnische groepen (oververtegenwoordiging met een factor 10).

In de leeftijdsgroep tot en met 24 jaar is de Marokkaanse groep in de penitentiaire instellingen voor volwassenen met 13% ook de grootste etnische minderheidsgroep.

#### - Antillianen

Antilliaanse jongeren hebben een even groot aandeel in criminaliteit als Marokkaanse jongeren. In de leeftijdsgroep 12-17-jarigen zijn 5,1% verdachten in deze groep geregistreerd. Dat is een oververtegenwoordiging met een factor 5,8. In de groep tot 24 jaar is dat een factor 5,8 en in de leeftijdsgroep 25 jaar en ouder zelfs 8,3.

In de jeugdinstellingen zijn jongeren met een Antilliaanse afkomst met een aandeel van 5% oververtegenwoordigd met een factor 7. Datzelfde percentage geldt ook voor de groep jongvolwassenen tot 24 jaar.

#### - Surinamers

Mensen van Surinaamse afkomst nemen wat crimineel gedrag betreft een positie in tussen Marokkanen en Antillianen enerzijds en Turken anderzijds. In 1995 was hun aandeel in de verdachten bij de arrondissementen in de leeftijd 12 tot en met 17 jaar 7%; een oververtegenwoordiging met een factor 2,6. In de leeftijdsgroep tot 24 jaar is die oververtegenwoordiging factor 3.

De leeftijdsgroep 25 jaar en ouder wijkt daar sterk van af. In die groep is het percentage verdachten van Surinaamse afkomst 8%, een oververtegenwoordiging met een factor 5,3.

In de justitiële jeugdinstellingen maken jongeren van Surinaamse afkomst 11% van de populatie uit (factor 5). Voor de groep tot 24 jaar vormen zij 7% van de gevangenisbevolking.

#### - Turken

Het aandeel van Turkse jongeren in de criminaliteit is het laagst van de vier hoofdgroepen. De jongste groep vormt 6% van het totaal aantal verdachten (factor 2,2). De groep daarboven tussen 18 en 24 jaar kent een oververtegenwoordiging met een factor 1,8 en die van 25 jaar en ouder met een factor 3. In de jeugdinstellingen zijn Turkse jongeren met 6% oververtegenwoordigd

met een factor 2. In de inrichtingen voor volwassenen zijn zij met 3% aanwezig in de groep 18 tot en met 24 jaar.

#### *Aanvullende interpretatie van de cijfers*

Bij de interpretatie van cijfers over de omvang van criminaliteit onder etnische minderheidsgroepen moet de factor leeftijd in beschouwing genomen worden, want jongeren, ongeacht hun etnische afkomst, maken zich aanmerkelijk meer schuldig aan crimineel gedrag dan ouderen, zeker waar het 'commune criminaliteit' betreft. Nu wil het geval dat het percentage jongeren binnen de hier genoemde bevolkingsgroepen (veel) groter is dan het percentage jongeren binnen de autochtone bevolking.

Crimineel gedrag in het algemeen hangt onder meer samen met maatschappelijke achterstandsfactoren als lage opleiding en geringe arbeidsparticipatie. De etnische groepen die hier onderscheiden zijn, hebben in sterke mate te maken met dit soort achterstandsproblemen. Het relatief hoge aandeel van deze groepen in de criminaliteit kan voor een deel hieruit verklaard worden. Zij blijken echter niet het gehele verschil te kunnen verklaren tussen de criminaliteitscijfers van etnische minderheden en die van autochtonen.

Het WODC heeft geconcludeerd dat ongecorrigeerd voor demografische en sociaal-economische factoren onder etnische groepen drie- tot zesmaal zoveel criminaliteit voorkomt. Gecorrigeerd voor dit soort factoren blijft het aandeel nog steeds hoger, maar betreft het anderhalf tot driemaal zoveel.

#### *2.4.8 Geweld gepleegd door jongeren*

Een uitgebreide beschrijving van geweld gepleegd door jongeren is te vinden in de achtergrondstudie van Wittebrood bij het RMO-advies. Hieronder volgt een beknopte samenvatting.

Het aantal minderjarige verdachten van misdrijven tegen het leven is sterk gestegen. Van begin jaren vijftig tot begin jaren zeventig ligt dit aantal op ongeveer één per 100.000. Daarna vindt een stijging plaats tot ongeveer tien aan het einde van de jaren tachtig; vanaf begin jaren negentig neemt het aantal fors toe tot ruim 30 per 100.000 in 1996.

Voor minderjarige verdachten van mishandeling is een zelfde soort patroon zichtbaar. Vanaf 1952 tot de jaren zeventig is het een redelijk stabiel aantal van rond de 50 verdachten per 100.000 van de bevolking in de leeftijd 12 tot en met 17 jaar. Vervolgens stijgt dit aantal geleidelijk naar zo'n 200 verdachten. In de jaren negentig is een sterkere stijging waarneembaar tot 340 verdachten in 1996.

Voor bedreiging met geweld zijn vanaf 1978 cijfers beschikbaar. Sinds dat jaar stijgt het aantal minderjarige verdachten geleidelijk van ongeveer 10 naar ongeveer 30 begin jaren negentig. Vervolgens is (weer) een sterke stijging waarneembaar tot ruim 80 verdachten in 1996.

Het aantal minderjarige verdachten van diefstal met geweld en afpersing neemt vanaf eind jaren zeventig tot 1996 toe van 30 gehoorde verdachten naar 180 verdachten per 100.000 in 1996.

Het aantal minderjarige verdachten van seksuele delicten kent een wat afwijkende ontwikkeling. In het begin van de jaren vijftig ligt dit aantal op ongeveer 75 verdachten, vervolgens neemt het af tot ongeveer 30 verdachten. Dit aantal blijft in de jaren zeventig en tachtig redelijk stabiel. De laatste jaren stijgt het weer tot 65 in 1996.

Tot begin jaren zeventig worden vanwege vandalisme jaarlijks ongeveer 100 jongeren gehoord. Daarna neemt dit aantal sterk toe tot bijna 400 verdachten per 100.000 minderjarige jongeren. Na een periode van stabilisering stijgt dit aantal de laatste jaren weer tot 642 van de 100.000 jongeren.

### *Kanttekening bij de stijgende aantallen*

De vraag is of het aantal minderjarige verdachten van geweldscriminaliteit werkelijk toeneemt, of dat de stijgende aantallen het gevolg zijn van een grotere aandacht voor jongerencriminaliteit vooral van de zijde van politie en justitie.

Onder andere Van Acker heeft zich in zijn studie *Jeugdcriminaliteit: feiten en mythen over een beperkt probleem* weerwerk geleverd ten aanzien van overdrijving en vertekening van deze jongerenproblematiek puur op basis van politieregistraties (Van Acker 1998).

Een recent rapport – waarin een overzicht wordt gegeven van de activiteiten naar aanleiding van de commissie-Van Montfrans – wijst eveneens op de sterke relatie tussen de oplopende aantallen en sterk toegenomen aandacht van politie en justitie voor de jeugdcriminaliteit en geweld gepleegd door jongeren in het bijzonder (Ministerie van Justitie 1998; zie ook SCP 1998a: p. 151-160).

## 2.5 Verkeer

In 1972 vallen er 3.200 dodelijke slachtoffers en 60.000 gewonden in het verkeer. Het aantal dodelijke slachtoffers is inmiddels teruggelopen tot 1200; een aantal dat al enkele jaren redelijk stabiel blijft. Het aantal gewonden ligt nog steeds rond de 60.000. De (verkeers)mobilititeit is overigens ruim vijfmaal hoger dan in het begin van de jaren zeventig (SCP 1998b).

De vraag of agressief en gewelddadig gedrag in het verkeer is toegenomen, kan niet beantwoord worden. Daarvoor zijn niet of nauwelijks in de tijd vergelijkbare gegevens voor de Nederlandse situatie beschikbaar (Slotegraaf 1993).

Recente (nog ongepubliceerde) gegevens in de politieregio Haaglanden laten een zorgelijk beeld zien. Uit dit interne onderzoek bleek dat in Haaglanden aan één op de drie gevallen van zogeheten zinloos geweld een verkeersincident vooraf ging. In twee van de drie gevallen waren het autobestuurders die zich schuldig maakten aan zinloos geweld in het verkeer. Het waren vrijwel alleen jongvolwassen mannen (86,9%) die zich te buiten gingen aan gewelddadigheden. De politie Haaglanden kan op basis van deze inventarisatie



ongeveer 60 plaatsen identificeren waar zich regelmatig geweldsincidenten rond het verkeer voordoen.

Of deze lokaal-regionale gegevens exemplarisch zijn voor een verontrustende, landelijke ontwikkeling ten aanzien van geweld in het verkeer, is overigens niet vast te stellen.

## *2.6 Internationale vergelijking*

Een vergelijking tussen Nederland en andere landen is niet eenvoudig. De verschillen tussen landen in definities van geweld, de aangiftebereidheid van burgers en het opsporings- en vervolgingsbeleid van politie en justitie, zijn daarvan de oorzaak. Verder verschilt de kwaliteit van de politieregistraties (zie voor een opsomming van verschillen Pfeiffer 1997). Gegevens uit politiestatistieken moeten dan ook met voorzichtigheid worden gebruikt.

Internationale slachtofferenquêtes en cijfers uit de gezondheidsstatistieken van de World Health Organisation (WHO) leveren beter vergelijkbare gegevens op. In de bijlage van Wittebrood wordt een internationale vergelijking gepresenteerd die is gebaseerd op de drie genoemde bronnen. Hier wordt volstaan met de conclusies van deze analyse. Bijzondere aandacht krijgt geweld dat jongeren plegen. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van studies van Junger-Tas (1996) en Pfeiffer (1997).

Wat moord en doodslag betreft, staat Nederland laag in de middenmoot van de internationale ranglijst, tenminste volgens de statistieken van de politie en van de WHO. Nederland deelt deze positie met veel andere West-Europese landen. De middenpositie neemt Nederland ook in bij mishandeling en verkrachting. Diefstal met geweld komt in Nederland vaker voor, zodat het een hoge plaats op de internationale lijst bekleedt.

De internationale slachtofferenquête, die mede wordt georganiseerd door het WODC, levert een iets ander beeld op (Mayhew en Van Dijk 1997).

Mishandeling, bedreiging en diefstal met geweld komen in Nederland gemiddeld voor, terwijl seksuele delicten in Nederland zich iets meer dan gemiddeld voordoen.

De positie van Nederland in Europa is het onderwerp van een artikel van De Waard, Schreuders en Meijer (1998). Daaruit blijkt dat Nederland een middenpositie bekleedt wat het aantal processen-verbaal voor geweldsdelicten betreft. Als gekeken wordt naar de mate waarin het aantal processen-verbaal is gestegen in de periode 1993-1996, neemt Nederland een positie in onderaan het midden.

Jongerencriminaliteit en -geweld is het voorwerp van een internationaal-vergelijkende studie van de Duitse hoogleraar Pfeiffer uit 1997. Hij benadrukt nog eens de belemmeringen voor een internationale vergelijking, in het geval van jongeren ook al omdat het begrip jeugd strafrechtelijk niet eenduidig wordt omschreven. Alternatieve bronnen, zoals zelfrapportages van

jeugdigen, leveren juist voor zwaardere misdrijven een vertekend beeld op. De cijfers die Pfeiffer gebruikt, geven vooral een beeld van trendmatige verschillen en overeenkomsten tussen landen, en niet zozeer van de verschillen of overeenkomsten in het niveau van geweld in diverse landen.

Pfeiffer vergelijkt de trends in tien Europese landen met elkaar en met de Verenigde Staten voor ongeveer het laatste decennium. Uit deze vergelijking komen wat jeugdcriminaliteit betreft, globaal twee typen landen naar voren. In de eerste plaats landen, waaronder Nederland, waar de jeugdcriminaliteit in het algemeen nauwelijks of niet stijgt, met uitzondering van gewelddadige criminaliteit. Ten tweede zijn er landen waar niet alleen het aantal gewelddadige delicten, maar ook vermogenscriminaliteit stijgt. Voor beide typen geldt dus dat jongeren beduidend meer geweld plegen dan voorheen. Pfeiffer spreekt zelfs van een scherpe stijging. Deze bevinding krijgt reliëf tegen de achtergrond van het feit dat het aantal volwassenen dat criminele daden pleegt, tamelijk stabiel is of minder scherp stijgt. Daar waar gegevens over jeugdigen naar leeftijdscategorie kunnen worden uitgesplitst, zoals in West-Duitsland en Engeland, is te zien dat 14-18-jarigen meer geweld zijn gaan plegen en de groep van 18 tot 21 jaar naar de kroon steken.

Junger-Tas (1996b) laat op grond van politieregistraties zien dat Nederlandse minderjarigen wat gewelddaden betreft in Europa globaal een middenpositie innemen. Volgens diezelfde politieregistraties is het geweld door volwassenen en minderjarigen tezamen in bijna alle landen behoorlijk gestegen, terwijl de slachtofferenquêtes een veel gematigder beeld laten zien. Ook het geweld van jongeren dat de politie registreert, is gestegen. Junger-Tas suggereert dat een deel van de stijging verklaard zou kunnen worden uit het feit dat delicten eerder dan vroeger formeel worden afgehandeld.

De Waard, Schreuders en Meijer constateren in hun studie (1998) dat in zes van de tien landen waarmee Nederland is vergeleken, de stijging van het aantal jeugdige verdachten hoger is dan in Nederland.

## 3 Omstandigheden

### 3.1 Plaatsen en tijdstippen

#### *Plaatsen*

In Nederland heeft niet iedereen evenveel kans om slachtoffer van een misdrijf te worden. Misdrijven tegen het leven vinden vooral plaats in de politieregio's Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en Midden- en West-Brabant, en in iets mindere mate in Utrecht en Haaglanden. Mishandeling, bedreiging met geweld en diefstal met geweld komen veruit het meest voor in de vier grootstedelijke regio's, zo blijkt uit cijfers uit de slachtofferenquôte van de Politiemonitor, waarbij Amsterdam de koploper is. Deze uitkomsten worden bevestigd door de politiecijfers. Daar waar volgens de slachtofferenquôte in Amsterdam het aantal misdrijven tussen 1993 en 1997 afneemt, stijgt het in een aantal andere regio's tot het niveau van de grote steden, zoals in Twente, Gooi en Vechtstreek en Limburg-Zuid.

In de steden worden niet alle wijken even zwaar getroffen door criminaliteit. Rovers (1996) heeft de wijze onderzocht waarop in Rotterdam verschillende delicten over de stad zijn verspreid. Het blijkt dat vandalisme het meest gelijkmatig is gespreid over wijken, terwijl berovingen en overvallen zich sterk concentreren. Openlijke geweldpleging is nauw gerelateerd aan voetbal. In z'n algemeen geldt dat naarmate de afstand tot het centrum van de stad afneemt, het aantal delicten en de ernst daarvan toeneemt. In buurten waar zich doorgaans veel jeugd ophoudt, plegen jongeren ook veel delicten. Rovers (1997) ontdekt voorts dat in die buurten het niveau van de criminaliteit in het algemeen hoog is. Gewelddelicten worden vooral gepleegd in die buurten waar ook veel gewelddadige delinquenten wonen, hetgeen overigens niet betekent dat zij vooral in hun eigen buurt delicten plegen. Integendeel, daders plegen de meeste delicten buiten hun eigen woonbuurt, maar voor een belangrijk deel wel in de nabije omgeving van die buurt. Vooral berovingen en overvallen voeren de daders buiten hun woonbuurt uit. Jongere daders blijken zich overigens minder te verplaatsen door en buiten de stad dan hun oudere collega's.

Cijfers uit Den Haag laten zien dat het centrum van die stad wordt geplaagd door het hoogste aantal door de politie geregistreerde delicten per 1.000 inwoners (Politie Haaglanden 1997). De andere stadsdelen kampen met een beduidend lager aantal delicten. Dit algemene beeld gaat ook op voor de geweldsdelicten, zoals mishandeling, bedreiging, overvallen, straatroof en moord en doodslag (in absolute aantallen). In de laatste jaren is bij een aantal delicten de onderlinge verhouding tussen de verschillende districten wel veranderd. Mishandelingen en bedreigingen nemen licht af in het centrum, terwijl diezelfde delicten in omliggende plaatsen als Delft en Zoetermeer stijgen.

Bij moord en doodslag is de plaats van het misdrijf in de meeste gevallen onbekend. 'In en om het huis' komt daarna het meest voor, terwijl 'op straat' het minst als locatie voor moord wordt geregistreerd.

Overigens is er wel verschil tussen mannen en vrouwen. Bij mannen wisselen in de loop van de tijd 'in huis' en 'op straat' nog wel eens van positie, terwijl vrouwen slechts in enkele gevallen 'op straat' het slachtoffer van moord of doodslag worden (Wittebrood 1998).

Mannen worden in veruit de meeste gevallen op straat mishandeld. Het aantal mannen dat in horecagelegenheden wordt mishandeld, is sinds 1992 behoorlijk afgenomen, namelijk van 29% tot 9%. Op school of op het werk worden in 1996 zo'n 9% mannen mishandeld. Vrouwen worden in 1996 vooral thuis mishandeld (45%), terwijl dit bij ongeveer 28% op straat gebeurt, een aanzienlijke daling in vergelijking met 1992. Op school of op het werk komt dat in 9% van de gevallen voor. Mannen en vrouwen worden vooral op straat bedreigd (38% respectievelijk 35% in 1996). Verder ondervinden mannen in 25% van de gevallen en vrouwen in 15% van de gevallen bedreigingen op werk of op school. Vrouwen worden in 1996 ook thuis in grote mate bedreigd, namelijk 22%.

Seksuele delicten vinden in 1996 vooral in horecagelegenheden plaats (41%), maar ook op straat (22%), op werk of school (12%) en bij de persoon thuis (11%).

### *Tijdstippen*

In zijn criminografie van Rotterdam heeft Rovers (1996) onderzocht in welke maanden, op welke dagen en op welke uren van de dag delicten zich concentreren. Hij doet dat op basis van aangiften en meldingen bij de politie.

Zedendelicten en mishandeling komen vooral voor in mei tot en met augustus, terwijl overvallen zich concentreren in de laatste twee maanden van het jaar. Gewelddadige vermogensdelicten vinden vooral plaats op vrijdag en zaterdag, tussen drie uur 's middags en middernacht. Gewelddaden als zedendelicten en mishandeling komen vooral voor in het weekend, terwijl bedreiging een piek vertoont op vrijdag. De tijd waarop deze delicten worden gepleegd, varieert tussen drie uur 's middags en middernacht; zware mishandeling concentreert zich tussen negen uur 's avonds en drie uur 's nachts.

### *3.2 Situaties en klimaat*

Geweld vindt nooit geïsoleerd plaats, maar altijd in een situatie waarin zich interacties afspelen tussen daders, slachtoffers, functionarissen, omstanders en voorbijgangers. Die situatie bepaalt tenminste voor een deel de handlingsruimte van de aanwezigen. De situatie bestaat uit vier componenten. Ten eerste is er een fysieke component: de inrichting van de ruimte. Ten tweede is er een milieucomponent: leefomstandigheden, omgevingsfactoren zoals het aantal gezinsleden, beschikbare sociale en individuele hulpbronnen. In de derde plaats is er een intermenselijke component: de relaties die men-

sen aangaan en de manier waarop ze met elkaar omgaan. Ten slotte valt er een meer immateriële, ofwel culturele, component te onderscheiden, aan te duiden als het klimaat of de sfeer. De vier componenten beïnvloeden elkaar wederzijds en zijn niet altijd scherp van elkaar te scheiden. In de hierna volgende situaties komen – waar mogelijk – de vier componenten aan de orde.

### *Gezinnen*

Een aantal onderzoekers verklaart het geweld in gezinnen uit de reactie van mannen op hun slechte leefomstandigheden. Daartoe behoren dan een slechte behuizing, armoede en werkloosheid, factoren die ouders en kinderen onder druk zetten. In vaak kleine huizen leven mensen samen die voortdurend moeten oppassen niet teveel uit te geven, die een groot deel van de dag de schaarse ruimte delen en van wie zeker de ouders frustraties met zich meedragen (Dekovic et al. 1997). De penibele situatie van de ouders heeft gevolgen voor hun opvoedingsrelatie met de kinderen.

Van meer belang is echter het affectief klimaat binnen een gezin. Hoe zijn de verhoudingen tussen ouders en kinderen en tussen ouders en kinderen onderling? Ouders bepalen voor een belangrijk deel het affectief klimaat in een gezin, vooral door de mate waarin zij in staat zijn zich in te leven in en sensitief te reageren op hun kinderen. Een gezinsklimaat waarin geweld gedijt, is er een van affectieve verwaarlozing, gebrek aan koestering, problematische gezinsverhoudingen, gebrek aan gezag en toezicht en harde (vaak fysieke) disciplinerende (Woertman 1998).

Als deze – ietwat onderkoeld opgesomde factoren – zich in extreme mate voordoen, is er in feite sprake van een 'ongeregelde opvoedingssituatie' waarin de kinderen zonder enige aandacht van de ouders hun eigen gang kunnen gaan.

### *Scholen*

Vaak wordt een relatie gelegd tussen grootschalige en massaal opgezette gebouwen en het feit dat zich er geweld voordoet. Grote gebouwen en massale leerlingstromen bemoeilijken formele en informele controle. Bovendien staan zij identificatie en betrokkenheid bij de school in de weg, zo luidt een veelgehoorde redenering. Grote, onoverzichtelijke gebouwen nodigen eerder uit tot vandalisme, zeker als ze ouder zijn en slecht worden onderhouden. Wanneer leerlingen zich tussen verschillende locaties moeten verplaatsen, kunnen ze zich makkelijker onttrekken aan het toezicht van het schoolpersoneel.

Mooij (1994) stelt in zijn onderzoek naar leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs uit 1994 dat de relatie tussen geweld en schoolgrootte niet zo eenduidig is. Blijkbaar is grootschaligheid alleen onvoldoende voorwaarde voor het ontstaan van geweld.

Het onderzoek van Mooij geeft een indruk van nog andere schoolfactoren die een relatie hebben met geweld. Zijn rapport is geïnspireerd op de bindingstheorie van Hirschi. Mooij gaat ervan uit dat een goede binding aan

thuis en aan school voorkomt dat leerlingen geweld gebruiken. De factoren die hij selecteert, houden daarmee dan ook verband (Mooij 1994). Hoewel 'klimaat' niet als zelfstandige factor verschijnt, noemt hij enkele factoren die het klimaat op een school mede bepalen. Ten eerste zijn er twee variabelen die samenhangen met de manier waarop leerlingen hun schoolgaan beleven. Dat heeft te maken met ervaringen die leerlingen hebben opgedaan met docenten en met het feit of ze deelnemen aan extra-curriculaire activiteiten van school. Als leerlingen waarnemen dat leraren oneerlijk en streng tegen hen zijn, slecht lesgeven en/of nauwelijks orde kunnen houden, zullen zij eerder geneigd zijn geweld te gebruiken. Als leerlingen niet of nauwelijks deelnemen aan extra-curriculaire activiteiten zullen ze zich minder bij de school betrokken voelen en eveneens eerder tot geweld overgaan.

In de tweede plaats wijst Mooij op de structurering van het onderwijs- en het sociale proces in de klas. Met structurering wordt bedoeld op de tijd die tijdens de les aan onderwijs of aan andere zaken wordt besteed, de manier waarop onderwijs wordt gegeven en de maatregelen die leraren treffen om ongewenst gedrag te bestrijden. Op dit punt bleek een wisselwerking te bestaan tussen het gedrag van leraren en dat van leerlingen, namelijk wanneer Mooij constateert dat er een verband is tussen de tijd die leraren besteden aan ordehandhaving en de maatregelen die zij nemen enerzijds, en de mate waarin leerlingen gewelddadig zijn anderzijds. Ook Junger-Tas (1996b) haalt jongeren aan die geweld tegen leraren verklaren uit het feit dat de leraar ofwel een zwak karakter had en daarom geen orde kon handhaven, ofwel zich autoritair gedroeg tegenover de leerlingen. Waar weinig aandacht bestaat voor sociale processen en de structurering daarvan, is de kans op geweld groter.

Een school waar veel tussenuren zijn die niet gevuld worden met zinvolle activiteiten, creëert een situatie waarin groepen leerlingen zich vervelen en rondhangen op school of in de buurt.

Ten slotte hangt de manier waarop leerlingen zich gedragen samen met het klimaat op een school. Mooij wijst erop dat het gedrag van leerlingen een autonome ontwikkeling kan doormaken, waarop de school weinig invloed uitoefent. Het is niet echt verwonderlijk dat op scholen waar leerlingen een hoge mate van risicogedrag vertonen – ze bezitten wapens en/of gebruiken drugs – veel geweld voorkomt.

Het begrip 'moreel klimaat' slaat op de omgang met waarden, normen en/of gedragsregels waarmee het onderlinge verkeer wordt gereguleerd (Brugman 1994). Het morele klimaat van een school beïnvloedt het moreel besef en het gedrag van leerlingen (Kohlberg 1981). De veronderstelling is dat het klimaat binnen een groep of gemeenschap, zoals een school, tenminste een deel van de discrepantie tussen besef en gedrag kan verklaren. Er zijn aanwijzingen dat het groepsklimaat een neerwaartse druk uitoefent op het morele gedrag van leerlingen: ze helpen bijvoorbeeld een gepeste leerling niet omdat de groep dat ontmoedigt. Het gedrag van docenten stempelt het morele klimaat op een school, in die zin dat als zij zich moreel anders gedragen dan ze de

leerlingen voorhouden, ze eraan bijdragen dat jongeren zich minder betrokken voelen bij maatschappelijke normen en een geringere morele moed vertonen (Killen 1991). Junger-Tas (1996b) wijst in verband hiermee op onderzoek waaruit blijkt dat op een school waar leraren gedragsregels tegen geweld niet handhaven, een klimaat ontstaat waar geweld gedijt.

Vanderheyden (1997) wijst erop dat pesten voorkomt in onveilige klassen. In onveilige klassen heersen slechte omgangsvormen, zijn de leraren zeer autoritair, is het klimaat extreem competitief of worden de leerlingen anoniem behandeld.

Behalve dat het moreel klimaat neerwaarts kan drukken op individueel moreel besef, kan ook het tegenovergestelde gebeuren. Amerikaans onderzoek heeft uitgewezen dat scholen die expliciet streefden naar een rechtvaardige gemeenschap ('just community') erin slaagden om het moreel klimaat te verbeteren, ongeacht de afkomst van de leerlingen (Brugman 1994).

### *Geweld tegen functionarissen*

Geweld van patiënten tegen medewerkers van psychiatrische ziekenhuizen komt vaak voort uit de toestand van de patiënt. Daarnaast kunnen een instabiel behandelteam, gebrek aan ervaren personeel, communicatiestoornissen en een gebrek aan privacy voor de patiënten agressie opwekken.

Diefstal en inbraak in winkels hebben alles te maken met de gelegenheid die criminelen daartoe wordt geboden. Dieven krijgen gelegenheid tot stelen als winkeliers geen zicht hebben op hun waar, bijvoorbeeld door een onoverzichtelijke winkelindeling of door het ontbreken van technische hulpmiddelen als spiegels en camera's. Personeel ervaart het als bedreigend als zij dieven moeten tegenhouden of aanspreken, of als zij alleen de winkel moeten openen of afsluiten. In dat soort situaties doet zich al snel agressie of geweld voor, ook omdat het personeel niet heeft geleerd adequaat te reageren. Daar komt nog bij dat winkelcentra door hun opzet en inrichting – hoeken, nissen en sfeerverlichting – plaatsen zijn waar verloedering optreedt en de onderlinge controle gering is.

De werknemers van woningcorporaties worden agressief bejegend als mensen lang moeten wachten op een woning, bij huurachterstanden en bij burenruzies. Een interne studie van een van de corporaties wijst uit dat vooral die kantoren te maken krijgen met agressieve klanten die te kampen hebben met ruimtegebrek. Ook kantoren die zijn ingericht als forten roepen meer agressie op.

De aanleiding voor agressie jegens conducteurs en chauffeurs in het openbaar vervoer is vaak dat reizigers betrap worden op zwartrijden. Zwartrijden wordt aangemoedigd door een gebrek aan controle. Inmiddels zijn er op dat gebied maatregelen genomen, onder meer door de terugkeer van controleurs op trams en de toegangscontroles op stations. Berucht zijn daarnaast de discoritten aan het einde van uitgaansavonden. Overigens is er vaak sprake van een agressieve wisselwerking: uit onderzoek blijkt dat veel conducteurs zich ook agressief gedragen jegens zwartrijders.

Banken en postkantoren hebben in het afgelopen decennium veel maatregelen genomen om te voorkomen dat overvallers hun slag zouden slaan. Daarbij hanteren de banken wisselende strategieën. Overvallers passen hun werkwijze aan: als er pantserglas wordt aangebracht, bedreigen ze cliënten, terwijl bij open balies het personeel wordt gebruikt om geld af te dwingen (Mandemakers et al. 1994).

### *Publieke ruimte*

De factoren die in de publieke ruimte geweld bevorderen, hebben vooral te maken met zichtbaarheid. Lege, anonieme plaatsen waar mensen zich makkelijk kunnen verbergen of weg kunnen komen, nodigen eerder uit tot delinquent gedrag.

Verder bevordert gebrek aan formele en sociale controle dat geweld zich voordoet. Dat gebrek aan controle kan zich overigens ook uitstrekken tot fatsoensregels. Wie bijvoorbeeld toelaat dat er vuil op straat ligt, dat muren zijn beklad, en dat auto's overal geparkeerd staan, scheidt daarmee een klimaat waarin geweld en criminaliteit gedijen.

Als geweld uit de onderwereld zich verplaatst naar de publieke ruimte bestaat het risico dat er een terroristische sfeer ontstaat, waarin niemand zich nog veilig voelt, uitgezonderd degenen die al dan niet bewapend de straat voor zich opeisen.

Op straat heerst vaak een cultuur van mannelijkheid, zeker als groepen jongeren elkaar tegenkomen. In dat klimaat wordt de eer van de ander snel aangetast door een hooghartige bejegening, kleinerend of uitdagend optreden, neerbuigendheid en belediging (Blok 1991). En aangetaste eer kan makkelijk tot geweld leiden om zo genoegdoening te krijgen. Hoewel eer zeker van veel betekenis is voor mensen uit mediterrane streken, is het ook een verschijnsel dat bij geweld van Europeanen een rol speelt (Driessen 1997). Onderzoek onder Britse voetbalvandalen heeft dat uitgewezen.



## 4. Daders en slachtoffers

In dit hoofdstuk probeert de Raad meer licht te werpen op de vraag wie daders en slachtoffers van geweld zijn. Het gaat hierbij om gemiddelden en hoofdkenmerken, die de werkelijkheid enigermate abstraheren.

### 4.1 Daders

Dat daders van geweldsdelicten niet onder een noemer te vangen zijn, moge duidelijk zijn. In deze paragraaf wordt niettemin gepoogd aan te geven welke factoren relatief vaak onder geweldplegers te vinden zijn. Ook categorisering en van daders zullen aan de orde komen. Daarnaast is er aandacht voor groepsdelinquentie en voor de drijfveren van daders. Waar mogelijk zal het gaan om daders van geweldsdelicten. Veelvuldig worden in de literatuur echter gegevens over plegers van criminaliteit gepresenteerd. Eventueel zal deze informatie als aanvulling gegeven worden.

#### 4.1.1 Kenmerken

De gemiddelde dader van geweldsdelicten wijkt op sommige kenmerken af van de gemiddelde Nederlander. Veelal gaat het om jongens of mannen, in de wat jongere leeftijdscategorieën. Op jonge leeftijd vertonen zij vaak al probleemgedrag. Zij hebben geen of een lage opleiding en vaak geen baan. Relatief vaak hebben ze een etnische achtergrond. Zij komen uit niet-harmonieuze gezinnen en hangen minder vaak een levensbeschouwing aan.

#### *Geslacht*

Het als-jongen-geboren-words is een risicofactor voor de ontwikkeling van delinquent gedrag. In verhouding tot jongens plegen meisjes nog steeds nauwelijks delicten. Het aandeel meisjes onder minderjarige verdachten is ruim 13%, tegenover ruim 86% jongens. Bovendien recidiveren zij minder en stoppen zij eerder. Niettemin is er een trend te zien die duidt op toename in crimineel gedrag door meisjes, absoluut en relatief (Mertens et al. 1998). Geweld tegen personen is onder meisjes het sterkst toegenomen delict in de afgelopen zeventien jaar. Uit zelfrapportageonderzoek komt naar voren dat op elke drie jongens die een geweldsdelict begaan (mishandeling, vandalisme), een meisje een dergelijk delict pleegt (zie achtergrondstudie Wittebrood). Overbeeke et al. (1997) vinden voor de politieregio Hollands-Midden een verhouding van 95 jongens tegen 5 meisjes. De redenen waarom mannen en vrouwen geweldsdelicten plegen, zijn verschillend. Bij mannen gaat het vaak om statusdoelinden. Daarvoor komt ook geweld tegen zaken in aanmerking. Vrouwen zijn vaak gewelddadig om relationele doelinden. Het geweld is dan ook duidelijk op een bepaalde persoon gericht (Franssens 1996).

Waarom komen meisjes minder snel in aanraking met het strafrecht dan jongens? Waarom komt agressieve kinderpsychopathologie – vaak een voorteken

voor persistent delinquent gedrag op latere leeftijd – onder jongetjes veel vaker voor dan onder meisjes?

De huidige opvatting lijkt te zijn dat de verklaring gezocht moet worden in een combinatie van biologische, psychologische en sociale aspecten (Ferwerda 1998; Mertens 1998; Bouw 1995). Biologische theorieën verklaren de verschillen met genetische aanleg, predispositie en hormonen. Uit evolutionair oogpunt zou agressief gedrag voor mannen noodzakelijker zijn geweest om te overleven dan voor vrouwen (zie achtergrondstudie De Vente en Michon). Er zijn daarnaast sociale verklaringen: zo wordt bij jongens risicovol gedrag gestimuleerd, terwijl meisjes gewaardeerd worden als zij zich aangepast gedragen.

Vrouwen reageren anders dan mannen op negatieve sociale omstandigheden, eerder destructief naar binnen dan naar buiten. Problemen in de relationele sfeer hebben bij meisjes een veel grotere invloed op delinquent gedrag dan bij jongens. Een stabiele jeugd heeft een grotere preventieve waarde voor meisjes. Meisjes zouden er ook een grotere behoefte aan hebben hun waarden en handelen overeen te laten stemmen.

Vanuit de sociologische theorie wordt gewezen op de culturele verwachtingen over de rol van vrouwen. Crimineel gedrag past niet in het vrouwelijke rolpatroon. Meisjes hebben ook meer dan jongens te maken met sociale controle, waardoor de gelegenheid tot crimineel gedrag minder is.

In het verlengde van de roltheorie ligt de emancipatietheorie, op grond waarvan een toename van delinquent gedrag door vrouwen verondersteld wordt. Deze wordt deels tegengesproken door het feit dat criminele meisjes over het algemeen juist vrij klassieke sekseopvattingen hebben.

Veel criminaliteit is 'opgroeigedrag' en vindt dan ook plaats in de adolescentiefase. In dit kader is het van belang dat meisjes eerder volwassen zijn dan jongens en dat meisjes juist in hun adolescentiefase hun vrouwelijke rol benadrukken.

### *Leeftijd*

De gemiddelde leeftijd van daders van geweld blijkt voor het politiedistrict Hollands-midden in 1995 op 28,8 jaar te liggen (Overbeeke et al. 1997). De meesten vielen daar in de leeftijdscategorie 25-39 jaar en in iets mindere mate in de categorie 18-24 jaar. Geweld lijkt eerder een delict van de oudere jongeren dan van de jongere jongeren (Rutenfrans en Terlouw 1994). Toch neemt het aandeel minderjarigen in de totale geweldscriminaliteit sterker toe dan het aandeel meerderjarigen (Meijers 1995). Vanaf de jaren zeventig is een sterke stijging van het aantal minderjarig verdachten van geweldsdelicten in de politiestatistiek te zien. In het begin van de jaren negentig wordt deze stijging zelfs bijzonder sterk. Bij enkele delicten is sprake van een verdubbeling. Ook uit zelfrapportageonderzoek blijkt een toename (achtergrondstudie Wittebrood). Vooral het aantal verdachten van diefstal met geweld en afpersing is verantwoordelijk voor de toename van het totaal aantal gehoorde minderjarige verdachten van geweld (Meijers 1995).

Over het aantal zeer jonge daders, de zogeheten 12-minners, is nog heel weinig bekend. Registratie ontbreekt en er is slechts beperkt onderzoek naar gedaan. Een voorbeeld is een recent onderzoek in een politiedistrict van de regio Hollands Midden naar deze groep jonge delinquenten. Dat laat zien dat het op jaarbasis gaat om een à twee kinderen die ernstig delinquent gedrag vertonen. Door de jaren heen (1993-1996) lijkt het aantal af te nemen in dit district (Van den Bergh et al. 1997)

### *Opleiding/werk*

Rutenfrans en Terlouw (1994) vonden een negatief verband tussen opleidingsniveau en geweldsdelinquentie. Onder jongeren met een LBO- of MAVO-opleiding is het percentage dat aangeeft een geweldsdelict begaan te hebben, hoger dan onder degenen met een hogere opleiding (SCP 1998a). Ook Weerman (1995) constateerde dat de beleving van school en de oriëntatie op werk minder aanwezig zijn bij criminelen. Voor veel daders lijkt een criminele carrière betere opties te bieden dan reguliere activiteiten. Als dan eenmaal criminele bezigheden zijn ondernomen, neemt de kans op regulier werk inderdaad af en dus ook het nut van voltooiing van de opleiding. Degenen met een slechte of afgebroken schoolopleiding vertonen vaker ook probleemgedrag op school. Zij zijn lastig in de klas of zij spijbelen meer.

### *Problematisch gedrag*

Probleemgedrag zoals spijbelen, weglopen en het gebruik van ontremmende middelen, hangt samen met een criminele carrière. Als probleemgedrag zich op zeer jonge leeftijd nadrukkelijk manifesteert, vormt dat een indicator van delinquent gedrag (Ferwerda et al. 1996). Rutenfrans en Terlouw (1994) vinden een significant verband tussen probleemgedrag en delinquentie. Dit verband geldt voor elke leeftijd en elk geslacht. Delinquenten zijn ook veelvuldiger gebruikers van drank en drugs dan niet-delinquenten (Weerman 1995; Jol 1996). Het SCP (1998a) constateert op basis van zelfrapportagecijfers dat het merendeel van de jongeren die geweld plegen, erg veel alcohol drinkt en softdrugs gebruikt. Ook spijbelt en gokt het merendeel erg vaak.

### *Etniciteit*

Qua geboorteland zijn er geen verschillen met andere delicten te zien in de verhouding tussen allochtone en autochtone plegers (Overbeeke et al. 1997). In de beleidsnota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* heeft het kabinet expliciet aandacht besteed aan criminaliteit onder allochtonen (zie voor uitgebreide cijfermatige toelichting par. 2.4.7). Surinamers, Antillianen en Marokkanen blijken veelvuldiger dan in Nederland geboren verdachten verdacht te worden van diefstal met geweld. Onder de verdachten van geweldsdelicten als bedreiging en mishandeling komen relatief veel Turken voor. Van de jeugdige Antillianen rapporteert een relatief hoog aantal een geweldsdelict gepleegd te hebben (SCP 1998). Etniciteit gaat vaak samen met relatief slechte sociaal-economische omstan-

digheden, met name een lage of onafgemaakte opleiding, problemen op school en moeizaam betaald werk kunnen vinden. Een verband tussen criminaliteit en etniciteit zou uit deze factoren verklaard kunnen worden.

### *Gezinsituatie*

Tussen delinquentie en de gezinsituatie van ouders zit een verband (Ferwerda et al. 1996; Rutenfrans en Terlouw 1994). Criminelen komen relatief vaak uit een niet-harmonieus gezin. Vaak zijn de ouders gescheiden en eventueel is er sprake van stiefouderschap. Als er al een constante factor in het gezinsleven aanwezig is, dan is dat vaak alleen de moeder. Bovendien kent hun opvoeding vaak nauwelijks enige structuur of regelmaat. Delinquenten hebben vaak een slechtere relatie met de ouders dan gemiddeld (Weerman 1995).

In het gezin waaruit een delinquent afkomstig is, zijn relatief vaak broers en zusters of andere familieleden ook crimineel (Ferwerda et al. 1996).

### *Levensbeschouwing*

Voor niet-delinquenten is levensbeschouwing belangrijker dan voor delinquenten (Weerman 1995). Uit zelfrapportageonderzoek onder jongeren tussen twaalf en vierentwintig jaar blijkt dat jongeren die er een levensbeschouwing op na houden, minder delicten plegen dan jongeren zonder levensbeschouwing (Rutenfrans en Terlouw 1994). Hetzelfde onderzoek maakt ook een onderscheid naar soort levensbeschouwing. Van de Nederlands Hervormde jongeren gaf 24% aan een delict te hebben gepleegd. Onder katholieke jongeren was dit bijna 33% en onder gereformeerde jongeren 35%. Van de jongeren met een andere levensbeschouwing had ruim 40% een delict gepleegd.

#### *4.1.2 Motieven*

Waarom begaan ouders een delict? De rationele keuzetheorie gaat er vanuit dat de beslissing om een delict te plegen gebaseerd is op een afweging tussen wat het delict de dader oplevert en wat het hem kost. Aan de kostenkant is de pakkans of de strafkans van invloed (Hoogerwerf 1996). Plegers van geweldsdelicten schatten de kans dat het slachtoffer aangifte doet, lager in dan niet-plegers. Bovendien denken ze de pakkans in redelijk grote mate zelf te kunnen sturen, vooral als men meent de sociale controle te kennen (Ferwerda en Beke 1995). Het effect van aanhouding en straf op ouders is gering. Doordat men al een criminele carrière heeft, of familie en vrienden heeft die het delict kunnen accepteren of waarderen, heeft straf een geringere afschrikkende werking. Vooral bij meisjes speelt bovendien het schuldbesef en de adhesie aan sociale waarden en normen mee bij de afweging om een delict te plegen (Mertens et al. 1998).

Aan de andere kant betekent het gebruik van geweld ook voordelen: instrumentele voordelen of emotionele voordelen. Frijda (1994) noemt gegriefdheid, gewin of genot als emotionele voordelen. Gegriefdheid verwijst naar een als onrechtvaardig en onaangenaam ervaren schade door de schuld van

het (potentiële) slachtoffer. Gewin kan naast materiële zaken persoonlijk gewin als status en macht zijn. Het plegen van geweld kan ook een kick opleveren.

Bij de inschatting van de kosten en baten spelen sociale waarden en normen en de mate waarin de dader delinquent gedrag voor zichzelf kan rechtvaardigen, een belangrijke rol.

Daarnaast is het mogelijk dat de reden om tot geweld over te gaan, samenhangt met de culturele context waarbinnen men functioneert. Geweld is een symbolische handeling in dat geval. Het draagt bij aan de status, eer of identiteit binnen een bepaalde groep (Blok 1991).

#### 4.1.3 *Typologieën*

Een veelvuldig gemaakt onderscheid is het onderscheid tussen daders van adolescentiecriminaliteit en persistente daders, de harde kern (gebaseerd op het Two-Pathway Model van Moffitt). Het merendeel van de jongeren pleegt criminele feiten omdat dat stoer is, om erbij te horen, uit verveling of uit sensatiezucht. Deze daden hangen samen met een bepaalde leeftijd; bij het ouder worden stopt de criminaliteit. Vooral sociale factoren leiden bij deze jongeren tot het vertonen van delinquent gedrag.

Voor een beperkte groep daders, circa 2% van de minderjarige verdachten, geldt dit niet. Zij gaan door met meer en ernstigere delicten (Ferwerda et al. 1996). Bij deze jongeren is veelal op jonge leeftijd al deviant gedrag waarneembaar, voor hun twaalfde jaar plegen zij al criminele delicten. Vaak kampen zij met psychiatrische stoornissen, een genetische basis wordt verondersteld (zie ook achtergrondstudie De Vente en Michon). Zij kampen vaak ook met problemen op verschillende gebieden: een afgebroken schoolopleiding, geen baan, verslaving of een verstoorde relatie met de ouders (Kleiman en Terlouw 1997). Een alternatief voor hun criminele levensstijl kennen deze jongeren eigenlijk niet.

Op dezelfde manier is er onderscheid te maken tussen daders die geweld als middel zien, en zij die het als doel beschouwen (Nijboer 1993a). Daders die geweld als doel zien, begaan veel expressieve delicten, waarvan zij zelf niet beter worden. Er is hier vaak sprake van rebellie. Instrumentele delicten worden vaak begaan met het oogmerk van gewin. Daders van deze delicten beginnen vaak al op jonge leeftijd in de criminaliteit. Zij hebben een gering startkapitaal, weinig kansen in de maatschappij, ook weinig bindingen met die maatschappij en zij hebben een deviant zelfbeeld.

Op grond van integratie in de samenleving van de daders en op grond van hun gerichtheid op de wereld om hen heen, hebben Beke et al. (1998) een profielschets van criminele typen gemaakt.

Allereerst onderscheiden zij de 'junk' en de 'loser'. Dezen ervaren criminaliteit veelal als een last. Zij zijn vaak nauwelijks geïntegreerd in de samenleving. En hoewel zij veelal wel de wil hebben om te stoppen, ontbreekt het hun aan middelen om dat uiteindelijk te bereiken.

De 'unsocial' heeft een levenswandel vol criminaliteit; hij bereikt daarmee een steeds groter gewin. Dit type kan zich veelal niet aanpassen aan maatschappelijke normen en waarden en wil dat bovendien ook niet. Als derde groep onderscheiden Beke et al. de 'tough guys'. Criminaliteit is hun beroep en betekent gewin en status. Zij zijn, in tegenstelling tot de 'unsocials', redelijk geïntegreerd in de samenleving. Een toekomst met vaste baan en vaste relatie is echter weinig realistisch voor deze groep. De groep die én redelijk in de samenleving geïntegreerd is, dus de mogelijkheid tot beëindiging heeft, én voldoende op de omgeving gericht is om de wil tot beëindiging te hebben zijn de 'stoppers' of 'conformisten'. De kenmerken van de verschillende groepen laten zien dat jongeren met een redelijke schoolopleiding, die uit een redelijk harmonieus gezin komen en op wie straf enig effect heeft, de meeste kans maken een situatie van criminaliteit te willen en kunnen verlaten. Voor allochtone criminelen blijkt bovendien van belang of zij op jonge leeftijd naar Nederland zijn gekomen en in hoeverre het gezin in de Nederlandse samenleving participeert.

#### *4.1.4 Daders van racistisch geweld*

Daders van zogeheten 'hate crimes' waaronder racistisch geweld onder te brengen is, kunnen onderscheiden worden aan de hand van drie typen: 1. thrill seeking hate crimes, 2. reactive hate crimes en 3. mission hate crimes (Bol en Wiersma 1997).

Bij het eerste type gaat het daders vooral om de kick van het gebruik van geweld: de sensatiezoekers. Dit soort daders zoekt iets of iemand waartegen hij zich af kan zetten. Het gaat ze niet of zelden om het uitdragen van een politieke boodschap, maar om het trekken van publieke aandacht.

Voetbalsupporters die racistische of antisemitische leuzen roepen, vallen in deze categorie.

Bij het tweede type 'hate crimes' speelt de aanwezigheid van een minderheidsgroep een belangrijke rol. Daders in deze categorie voelen zich door zo'n groep in hun belangen aangetast of ten minste bedreigd. Angst en frustratie zijn de belangrijkste drijfveren voor deze mensen. Deze tweede categorie komt in de literatuur het meest frequent naar voren.

De derde onderscheiden categorie is het meest ideologisch en politiek getint: de gewelddadige bejegening en bestrijding van minderheidsgroepen heeft een systematisch en min of meer georganiseerd karakter. Binnen deze groep geweldplegers onderscheiden Bol en Wiersma nog een subcategorie van psychiatrisch gestoorden.

In het dossieronderzoek door Bol en Wiersman (1997) zijn in Nederland alleen geweldplegers uit de eerste twee categorieën aangetroffen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat in ieder geval in het onderzochte jaar 1994 in Nederland door extreem-rechtse bewegingen geen stelselmatig geweld tegen minderheden is gepleegd. Als ook de niet-gewelddadige vormen van racistische uitingen in de beschouwing betrokken worden, dan blijkt het beeld een

stuk minder gunstig. Extreem-rechtse politieke groeperingen blijken zich regelmatig schuldig gemaakt te hebben aan vooral het verspreiden van racistische pamfletten en het plakken van dergelijke posters.

De meest voorkomende groep van 'sensatiezoekers' bestaat voornamelijk uit jongeren.

Veel plegers van racistisch geweld blijken ook 'gewone' geweldplegers te zijn. Dit type geweld maakt bij hen onderdeel uit van een veel breder scala aan criminele activiteiten. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat de motieven om racistisch getint geweld te gebruiken dezelfde zijn als bij andere delicten, zo constateren de WODC-onderzoekers. Vooral de neiging om conflicten op te lossen via geweld is een overeenkomstig kenmerk van veel daders. Die neiging blijkt niet alleen tot uiting te komen in agressief gedrag tegen allochtonen.

#### *4.1.5 Daders van voetbalgeweld*

Op dit moment zijn er drie groepen voetbalvandalen te onderscheiden (Bol en Netburg, 1997).

De zogeheten harde kernen vormen een relatief kleine groep. Daaromheen bevindt zich een aanhang van 'uitvoerders' en 'meelopers'. Deze groep kenmerkt zich door een sterke gezamenlijke binding met een club en met het voetbal. Men heeft zich meestal georganiseerd in zogeheten 'sides' (het deel van de tribune dat de vaste stek bij thuiswedstrijden vormt). Recente schattingen komen neer op een totaal van ongeveer 1500 'supporters' die in Nederland tot deze categorie gerekend kunnen worden.

Een tweede groep vormen de mensen die zich schuldig maken aan het roepen van kwetsende leuzen. Deze groep is veel diffuser en breder verspreid onder het stadionpubliek.

De derde categorie is de laatste jaren in opkomst: jeugdige relschoppers. Zij zorgen vooral voor toenemende verontrusting bij politie en justitie. Het is een groep die niet of nauwelijks binding met het voetbal en met een club heeft. Het is deze groep vooral te doen om de sensatie, om de kick van het rotzooi trappen en het uitlokken van harde vechtpartijen. Connecties met de 'harde kernen' lijken er nauwelijks te zijn. Het is ook de groep die (soms ver) buiten de stadions voor problemen zorgt. De indruk bestaat dat specifiek binnen deze groep – meer dan bij de 'harde kernen' en hun aanhang – excessief alcohol- en druggebruik een rol speelt bij het gewelddadige gedrag. Geweldplegers blijken hierdoor nauwelijks meer aanspreekbaar en zijn veel ongevoeliger voor pijnprikkels.

#### *Achtergronden van voetbalvandalen*

Achtergronden, motieven, kortom profielen van voetbalvandalen zijn inmiddels in de literatuur op veel manieren beschreven. Het globale profiel van de voetvandaal ziet er als volgt uit.

De betrokkene is een jongen tussen veertien en twintig jaar. De meer gewelddadigen onder hen zijn meestal tussen de zestien en achttien jaar. Hij heeft

veel problemen (gehad) op school. Meestal heeft hij een laag opleidingsniveau. Over het algemeen is er sprake van een geringe sociale controle van de ouders op het gedrag in de vrije tijd. Ook bij andere gelegenheden vertoont hij een sterke neiging tot het gebruik van geweld, maar hij is nog te jong om als een geharde, persistente crimineel te boek te kunnen staan. De informele leiders van de 'sides' zijn meestal een (stuk) ouder dan de geweldplegers in deze groep. Deze 'veteranen' zijn soms al tussen de 30 en 40 jaar oud. De inschatting van de pakkans is voor de voetbalvandaal veel bepalender voor het gebruik van geweld dan mogelijke factoren in het normatieve vlak; met ander woorden, hij heeft een hoge tolerantie ten opzichte van normoverschrijdend gedrag. De pakkans heeft veel te maken met het plegen van delicten in groepsverband. Bij voetbalvandalisme lijkt dit laatste bijna een noodzakelijke voorwaarde. De groep garandeert anonimiteit; als individu is men moeilijk te traceren. Daarnaast kan het groepsproces leiden tot grensverlegging in gedrag.

#### *Rol van de media*

De media komen in veel onderzoek naar dit fenomeen specifiek aan de orde. Informatie die door de media over voetbalvandalisme wordt verspreid, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verkrijgen van prestige door de 'sides'. Het verkrijgen van prestige is een belangrijke, motiverende factor voor voetbalvandalen. Hoewel de media niet bepalend zijn voor het ontstaan of bestendigen van voetbalvandalisme, kan de aandacht van de media een katalyserende werking hebben op het gedrag van voetbalvandalen.

#### *Toename van organisatie*

In de jaren negentig lijkt de organisatie van de supportersgroepen aanmerkelijk toegenomen te zijn. Waar in het decennium daarvoor confrontaties min of meer toevallig waren, blijken die de laatste jaren voorbereid te worden in contacten tussen met name de 'harde kernen'. In sommige gevallen organiseren 'sides' van verschillende clubs ook tijdelijke samenwerking om de confrontatie met een gezamenlijke rivaal aan te gaan. Die samenwerking blijkt zich zelfs tot over de landsgrenzen uit te strekken. Moderne communicatiemiddelen als gsm-telefoons en het Internet worden voor dit soort activiteiten veelvuldig benut.

#### *Racisme en extreem-rechts*

Kwetsende leuzen en spreekwoorden die veelvuldig in voetbalstadions te horen zijn, hebben zeker niet altijd een racistische of antisemitische strekking. Wanneer dat wel het geval is, blijkt dat veelal niet rechtstreeks te herleiden te zijn tot denkbeelden van diezelfde aard. Louter het kwetsen en het uitdagen van de tegenstander blijkt het motief en doel te vormen. Extreem-rechtse groepen hebben met name in het begin van de jaren negentig wel pogingen ondernomen om een recruteringsplaats onder voetbalsupporters te verkrijgen. Mede omdat een feitelijke voedingsbodem voor vreem-



delingenhaat bleek te ontbreken, hebben deze groeperingen over het algemeen geen voet aan de grond gekregen onder de voetbalsupporters.

#### *4.1.6 Groepsriminaliteit*

Vooraf jeugdcriminaliteit wordt door meerdere daders gezamenlijk gepleegd. Als groep gaan jongeren eerder sensatie zoeken, zullen ze eerder impulsief actie ondernemen en sporen ze elkaar aan om bepaald gedrag te vertonen en om vooral geen gedrag te vertonen waardoor uitsluiting uit de groep dreigt. Bovendien, een groep die activiteiten onderneemt, kan de taken verdelen en biedt een zekere anonimiteit.

Hakkert et al. (1998) onderscheiden vier typen groepen die met delinquentie geassocieerd worden. Dit zijn de hinderlijke groep, de overlast gevende groep, de criminele groep en de jeugdbende.

Van jeugdbendes is in Nederland nauwelijks sprake. Eerder nog dan van delinquente groepen is er sprake van delinquente netwerken. Bij het plegen van delicten gaat het vaak om twee of drie personen die onderling weinig verbonden zijn. Zij maken wel deel uit van een vrij groot netwerk van criminele relaties.

De leden van criminele groepen zijn voor het merendeel tussen de vijftien en twintig jaar oud. Leden van hinderlijke groepen zijn vaak wat jonger dan degenen die zich aansluiten bij overlast gevende of criminele groepen. De meeste groepen bestaan uit jongens. Meisjes vervullen vaak een marginale rol als ze deelnemen. Als meisjes zelf delicten plegen, doen ze dit echter wel relatief vaak in groepsverband (Mertens et al. 1998). Een eenduidig beeld over de etnische achtergrond van groepsleden is er niet. Marokkanen echter, lijken het meest gewelddadige delicten in gezelschap te plegen. Gelegenheidsdaders maken minder deel uit van een groep dan harde-kern-daders.

Wie er uiteindelijk in een groep terecht komen, wordt vooral bepaald door de wijk waarin men woont, de school waar men op zit of eventueel de familiebanden die potentiële leden hebben.

## *4.2 Slachtoffers*

De aandacht voor slachtoffers van criminaliteit is van recenter datum dan de aandacht voor daders. Vooral in het strafrecht en het beleid is er meer oog gekomen voor de positie van het slachtoffer. Boutellier (1993) omschrijft de versterkte positie van slachtoffers als een van de belangrijkste naoorlogse ontwikkelingen in de strafrechtpraktijk. In paragraaf 6.3.3 gaan we nader in op de positie van het slachtoffer in beleid en recht. In deze paragraaf zal aan de orde komen wie slachtoffers van geweld zijn en welke gevolgen het slachtoffer-zijn in zich draagt voor een individu.

### *Kenmerken*

De dader is degene die het kwade doet en het slachtoffer degene die het ondervindt. Het onderscheid tussen dader en slachtoffer is echter niet altijd

zo helder als het zo op het eerste gezicht lijkt. Bij een vechtpartij bijvoorbeeld is het soms maar 'toeval' wie een finale klap krijgt en wie hem uitdeelt of, nog sterker, wie de aangifte doet en wie niet. Zeker bij geweldsmisdrijven blijkt er een sterke samenhang te zijn tussen daderschap en slachtofferschap. Wie geweldsdelicten pleegt, maakt een grotere kans om slachtoffer te worden (Wittebrood en Nieuwbeerta 1997). Voor een groot deel is dit te verklaren uit overeenkomstige leefpatronen van daders en slachtoffers. Slachtoffer van geweldsdelicten blijken dan ook vaak man en jong te zijn; velen zijn ongehuwd en hebben geen kinderen.

Als we naar de verschillende geweldsvormen kijken, is er een nadere specificering aan te brengen. Vrouwen lijken vaker binnenshuis slachtoffer van geweldsdelicten te zijn en mannen lijken op straat en in horecagelegenheden meer risico te lopen. Onder de slachtoffers van moord en doodslag in huis zijn ongeveer evenveel vrouwen als mannen; op alle andere plaatsen zijn meer mannen slachtoffer. Uit slachtofferenquêtes blijken vrouwen in en om het huis vaker slachtoffer van mishandeling en bedreiging te zijn dan mannen (achtergrondstudie Wittebrood).

Een echte typologie van slachtoffers wordt nauwelijks gemaakt. Boutellier (1994) onderscheidt een aantal typen. Het calculerende slachtoffer is uit op zijn eigen gewin en maakt misbruik van de sentimenten van zijn medeburgers. Het wrekende slachtoffer neemt het recht in eigen hand. Daarnaast is er het vergevende slachtoffer. Deze bekijkt zijn eigen leed in relatie tot het leed dat de dader heeft. Als vierde type noemt Boutellier het geëmancipeerde slachtoffer. Dit type heeft wat van alle drie de andere types.

#### *Letsel/gevolgen*

Gemiddeld blijkt over de periode 1971-1995 1,5% van de bevolking slachtoffer te zijn geworden van een geweldsdelict (Wittebrood en Nieuwbeerta 1998).

In de jaren negentig worden per 100.000 inwoners ongeveer twaalf mensen omgebracht en zijn er circa 180 slachtoffer van mishandeling.

Het gevolg van een geweldsdelict kan lichamelijk en/of psychisch letsel zijn. Het merendeel van de slachtoffers van de geregistreerde geweldscriminaliteit loopt echter geen lichamelijk letsel op. Uit slachtofferonderzoek blijkt dat in ongeveer 20% van de gevallen wel zo te zijn. Meestal is dit licht letsel, waarvoor medische behandeling nauwelijks noodzakelijk is (achtergrondstudie Wittebrood). Circa vier procent heeft ernstig letsel (Hoogerwerf 1996).

Lichamelijk letsel treedt het meest op bij mishandeling.

De psychische schade die slachtoffers van geweldsmisdrijven oplopen, kan variëren van een lichte en voorbijgaande ergernis tot een diepgaande en langdurige psychische ontreddering (Hoogerwerf 1996). Cuyvers (1997) geeft een model voor de beleving van geweld. Allereerst moet het slachtoffer de feiten als geweld herkennen. Of dit gebeurt, is afhankelijk van de persoonlijkheid van het slachtoffer (geheugen, inzichten en ervaringen) en van de sociale en culturele context waarin iemand zich beweegt. Als het slachtoffer de feiten

als geweldsdaad beschouwd, is het van belang welke betekenis hij daaraan toekent. Wat betekent het delict voor de persoon en welke oorzaken rekent hij zichzelf toe. Deze betekenisgeving aan de daad bepaalt de heftigheid van de reactie. Een aantal factoren draagt verder bij aan de ernst van de psychische schade. Hoe indringender het delict, hoe ernstiger het psychische letsel. Als bijvoorbeeld een bekende een geweldsdelict pleegt, ervaart een slachtoffer dit in het algemeen als een ernstiger inbreuk op zijn bestaan dan wanneer de dader een onbekende is (Steinmetz 1990). Ook is van belang in welke mate het slachtoffer in staat is met stressvolle gebeurtenissen om te gaan. Daarnaast speelt steun van familie en vrienden een grote rol, vooral de partner is erg belangrijk (Denkers 1996b). Tevens speelt de conditie mee waarin het slachtoffer zich voor het delict bevond. Mensen met een positieve levensvisie worden vaak minder sterk door een misdrijf aangetast (Denkers 1996b). Ook van invloed op de ernst van de psychische schade is de mate waarin men over financiële middelen beschikt om de schade teniet te doen en waarin men beveiliging kan realiseren (Hoogerwerf 1996). De psychische schade kan zich uiten in heftige (negatieve) emoties of spanningen, maar ook in cognitieve reacties. Deze bestaan vaak uit veranderende opvattingen: ongelooft in de persoonlijke onkwetsbaarheid, de controleerbaarheid en rechtvaardigheid in de wereld en de waardering van de eigen persoon.

Psychische schade komt veelvuldig voor bij slachtoffers van mishandeling en van diefstal met geweld. De reactie is per geweldsvorm en uiteraard ook per individu verschillend. Grofweg valt hierover het volgende te zeggen.

Slachtoffers van kindermishandeling zijn depressief en agressief en hebben een grotere kans op een slechtere maatschappelijke loopbaan, mede doordat zij vaak een achterstand in de intellectuele ontwikkeling oplopen. Daarnaast zijn zij erg kwetsbaar in de sociale omgang waardoor zij sociaal geïsoleerd kunnen raken (Dierckx 1997).

Slachtoffers van seksueel misbruik hebben angsten, depressies en een lage zelfwaardering. Ook ondervinden zij vaak problemen bij het opbouwen van nieuwe relaties en seksuele contacten. De klachten verergeren vaak als slachtoffers jarenlang zwijgen over hun ervaringen uit angst of schaamte (Transact 1998).

Slachtoffers van incest zijn angstig, depressief en hebben problemen met vertrouwen. Ook vertonen zij concentratie- en slaapproblemen en psychosomatische klachten (Broeckx 1997).

Slachtoffers van crimineel geweld zijn vaak erg angstig (Hemeleers 1997). Dit kan zich uiten in vermijdingsdrang en hyperaltheid.

Een geweldsdelict in het verkeer vraagt meestal enige tijd om het gevoel van veiligheid te herstellen en om het geheel te verwerken (Van Rijckel 1997).

## 5 Verklaringen

### 5.1 Algemene theoretische concepten

De verklaringen voor criminaliteit in het algemeen, waarvan dit hoofdstuk een overzicht biedt, zijn van belang omdat zij iets zeggen over de omstandigheden waaronder mensen geneigd en bereid zijn tot regel overtredend of antisociaal gedrag. Geweld is een extreme vorm van dat soort gedrag, zodat algemene verklaringen onderdeel zijn van een verklaringsmodel voor het optreden van geweld. De algemene theorieën zijn niet specifiek genoeg om te verklaren waarom mensen in een bepaald geval naar geweld grijpen. Opvallend is dat een aantal sociologische concepten steeds terugkeert, al dan niet gevarieerd, geamendeerd en/of gecombineerd.

Historisch gezien biedt de ongelijkheidstheorie een van de oudste verklaringen voor criminaliteit. De ongelijkheidstheorie houdt in dat als gevolg van een ongelijke verdeling van maatschappelijke en materiële goederen de 'have nots' ertoe overgaan zich datgene wederrechtelijk toe te eigenen waar ze recht op menen te hebben. Die laatste toevoeging – waar ze recht op menen te hebben – is essentieel. Minder of weinig bezitten is op zich onvoldoende reden om crimineel gedrag te vertonen, het gaat erom hoe mensen hun bezit waarderen. Enerzijds kan de maatschappelijke verdeling als onrechtvaardig worden beschouwd, anderzijds kunnen mensen een kloof ervaren tussen dat wat ze bezitten, en dat wat ze zouden willen bezitten. Wat mensen willen bezitten komt niet alleen uit henzelf voort maar heeft ook te maken met maatschappelijke normen en standaarden van welvaart. De ervaren kloof tussen feitelijk en gewenst bezit van maatschappelijke goederen kan worden aangeduid als 'strain'. 'Strain' ontstaat als mensen de bestaande verdeling van maatschappelijke goederen niet gelegitimeerd achten en als zij maatschappelijk aanzien en aanvaarde doelen niet kunnen bereiken via geëigende paden. De spanning is op te lossen door eigen normen en waarden te hanteren waarbinnen men wel aanzien verwerft.

'Strain' is een begrip dat opduikt in een al even klassieke theorie ter verklaring van regelovertreding als de ongelijkheidsthese, namelijk de anomie-theorie van Robert Merton. In een publicatie uit 1997 gebruikt Rovers deze theorie, maar modificeert haar tot wat hij noemt een "algemene deprivatietheorie". Rovers gaat er van uit dat mensen oneindige behoeften hebben maar tegelijk worden geconfronteerd met eindige hulpbronnen. Individuen hebben er dan ook enerzijds belang bij om hun behoeften te bevredigen ten koste van anderen, maar anderzijds hebben zij belang bij het maken van afspraken om de hulpbronnen te verdelen. Bij dat tweede belang treden verschillen op tussen mensen: mensen die meer behoeften vervullen, leggen een groter beslag op hulpbronnen en hebben meer belang bij het maken van afspraken, waarin zij die bestaande verdeling vastleggen. Mensen die weinig behoeften vervullen, hebben minder belang bij afspraken omdat hun voordeel bij de

huidige verdeling gering is. Zij zullen eerder geneigd zijn gedragsregels te overtreden. Rovers noemt het voordeel van zijn aanpassing dat nu in één concept zowel conformistisch gedrag als regel overtredend gedrag wordt verklaard. Verder acht Rovers de premisse van Merton onhoudbaar dat er eenduidig vastgestelde maatschappelijke doelen zijn.

Schuyt vult de maatschappelijke ongelijkheidstheorie aan met zijn inzicht in het psychologische proces dat iemand doormaakt die een marginale positie inneemt. Hij suggereert dat het onrecht dat jongeren uit de lagere lagen van de samenleving ervaren, leidt tot verzet tegen de maatschappelijke orde en tot maatschappelijk en persoonlijk ressentiment, ofwel haat tegen anderen en zichzelf. Ressentiment kan niet lang worden volgehouden en vormt zich om tot onverschilligheid jegens anderen en de samenleving in zijn geheel (Schuyt 1995a).

Maatschappelijke ongelijkheid houdt verband met processen van *marginalisering*. Dit laatste begrip is onder de aandacht gebracht in het kader van de kabinetsnota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* uit 1997. In de woorden van de onderzoekers "introduceert marginalisering maatschappelijke ongelijkheid die gepaard gaat aan verlies van status en verlies van macht". De mogelijkheden van individuen en/of groepen om volwaardig in de samenleving te participeren worden hierdoor ingeperkt (Dijkman 1996). Vaak wordt maatschappelijke marginalisering beschreven op vier terreinen: opleiding, arbeid en inkomen, huisvesting, en vrijetijdsbesteding. Mensen ontwikkelen verschillende strategieën om verlies van participatiemogelijkheden te compenseren, zoals segregatie, versterking van de culturele identiteit en delinquentie. Ook kunnen zij zichzelf uitsluiten, waardoor het proces van marginalisering dubbel zo krachtig wordt.

Ferwerda (1993) duidt de gemarginaliseerde positie van risicojongeren en delinquentie jongeren aan als *maatschappelijke kwetsbaarheid*. Maatschappelijk kwetsbare mensen komen vooral in aanraking met de controlerende en straffende kanten van maatschappelijke instanties en ze weten er niet of nauwelijks positief gebruik van te maken. Kwetsbare jongeren zitten in een soort neerwaartse spiraal waarbij hun gedrag en de manier waarop ze door hun omgeving worden bejegend, elkaar versterken. Het *negatieve label* dat ze door de buitenwereld wordt opgeplakt, en dat ze ook oproepen, 'beantwoorden' kwetsbare jongeren met een negatief en deviant zelfbeeld.

Empirisch wordt de ongelijkheidstheorie zowel bevestigd als weerlegd. Van Dijk (aangehaald bij Boutellier 1993: p. 69) lanceert daarom een andere hypothese, de *marktcriminologische visie*: door het stijgen van de welvaart neemt enerzijds de druk op mensen af om te gaan stelen, anderzijds wordt de gelegenheid tot stelen groter door de aanwezigheid van meer goederen en door een lager bewakingsniveau in de verzorgingsstaat.

Van Dijk refereert hiermee aan de *gelegenheidstheorie*, volgens welke criminaliteit het resultaat is van de situatie die aanleiding geeft tot deviant gedrag.

Vaak wordt in dit kader gewezen op het wegvallen van vormen van sociale controle in het publieke domein, die niet wordt opgevangen door functionele controlemechanismen, omdat die laatste ook voor een belangrijk deel zijn weggefallen. De conducteur op de tram is een veel aangehaald voorbeeld in dit verband.

Met de gelegenheidstheorie zijn we beland op het terrein van de maatschappelijke instituties en de controle die zij uitoefenen op mensen. Schuyt heeft erop gewezen dat de sociale controle niet zozeer is verminderd, als wel van karakter veranderd (Schuyt 1995a). In de eerste plaats is de sociale controle meer verbrokken geraakt, terwijl door die verbrokkeling bovendien tegenstrijdige signalen worden uitgezonden. In de tweede plaats is de sociale controle van maatschappelijke instituties gebureaucratiseerd, en daarmee *onverschillig* en onpersoonlijk geworden. Onder de maatschappelijke instituties rekent Schuyt ook de overheid en met name politie- en justitie-instanties. Die organisaties en de mensen die er werken, gaan bijna onverschillig en zorgeloos om met hun 'cliënten', met daders en slachtoffers. Dat blijkt niet alleen uit de desinteresse als burgers kleine diefstallen aangeven, maar ook uit de enkel bureaucratische en administratieve afdoening van wegzendingen. Schuyt suggereert dat deze onverschilligheid door de burgers wordt beantwoord met desinteresse voor de maatschappelijke orde, waardoor normafwijkend gedrag voor de hand ligt.

De onverschilligheidsthese is verwant met de elegant onderbouwde redenering van de socioloog Zygmunt Bauman over de perverse effecten van de moderne, bureaucratische inrichting van staten en overheidsapparaten. Bauman betoogt dat een bureaucratische organisatie ertoe leidt dat het verantwoordelijkheidsgevoel van de medewerkers voor de uiteindelijke uitkomsten van het primaire proces wordt uitgehold. De medewerkers voelen zich slechts verantwoordelijk voor een deel van het totaal. De cliënt van een bureaucratisch georganiseerde instantie loopt een groot risico slechts het voorwerp van procedures te zijn in plaats van een mens waarmee de medewerkers van die instantie zich verbonden voelen. (Bauman 1989; vergelijk Tester 1997).

Het denken in termen van sociale controle is afgeleid van een zeer dominant perspectief in de criminologie en in het beleid, namelijk de *bindingstheorie* van Hirschi. Hirschi gaat er vanuit dat elk mens ertoe geneigd is zich crimineel te gedragen, tenzij hij daarvan weerhouden wordt door vormen van verbintenis met andere mensen, waardoor hij iets te verliezen heeft. In tegenstelling tot de eerder genoemde anomietheorie, waarbij de bestaande sociale orde crimineel gedrag mede veroorzaakt, draagt de sociale orde volgens Hirschi bij aan het afremmen van crimineel gedrag. Hirschi onderscheidt vier soorten binding: binding aan andere personen (attachment), verbondenheid aan de samenleving (commitment), betrokkenheid bij maatschappelijke activiteiten (involvement) en geloof in de conventionele orde (beliefs). Deze vier verbinten-

tenissen oefenen sociale controle uit door de beloningen die zijn verbonden aan conformistisch gedrag.

Weerman (1995) onderscheidt drie mechanismen waarop bindingen werken: kostenpost, gevoeligheid voor anderen en directe of indirecte controle. Als bindingen losser worden of minder dwingend, neemt regel overtredend gedrag navenant toe. Veel maatschappijbeschouwers nemen aan dat deze bindingen in de afgelopen decennia inderdaad zijn afgenomen. Wouters (1997) spreekt in dat verband van informalisering, waardoor het patroon van externe sociale controle is veranderd in een mechanisme van zelfcontrole. Aan deze zelfcontrole stelt het moderne samenleven hoge eisen.

Op de bindingstheorie is veel kritiek uitgeoefend, bijvoorbeeld op de eenzijdige nadruk op remmende factoren die ten koste gaat van aandacht voor bevorderende factoren. Ook blijkt uit empirisch onderzoek dat niet alle bindingen zonder meer remmend werken: zo komen pasgetrouwde ouders relatief vaak in aanraking met justitie (Weerman 1995). Weerman onderscheidt dan ook twee vormen van binding die criminaliteit bevorderen, namelijk alternatieve en maatschappij-vijandige binding. Jeugdbendes zijn bij uitstek een voorbeeld van de manier waarop een onconventionele binding tot stand komt. Een deel van de theorievorming rond criminaliteit is dan ook gericht op groepsvorming, vooral onder jongeren. Een van de groepstheoretici, Sutherland, formuleerde de '*differential association*'-these: crimineel gedrag vereist socialisatie in een systeem van wetsovertreding en kan niet voortbestaan zonder steun van een groep (in: Hirschi and Gottfredson 1980). Die socialisatie kan zich afspelen in een 'peer'groep, maar ook in het herkomstmilieu, zoals in een subcultuur die zich van maatschappelijk aanvaarde waarden en normen heeft afgewend (*culturele deviantie*). Binnen zo'n subcultuur wordt crimineel gedrag aangeleerd, althans volgens de *sociale-leertheorie* (Conger in Hirschi en Gottfredson 1980). Volgens sommige onderzoekers is de verklaring voor de vorming van criminele groepen door jongeren dat zij zich afzetten tegen maatschappelijke waarden die zij niet kunnen internaliseren (anomie), of dat zij die waarden met illegitieme middelen trachten te realiseren (Schuyt 1995a). Deze these is vaak bekritiseerd, hetgeen heeft geleid tot verklaringen waarin de nadruk wordt gelegd op groepsprocessen (statusbehoefte en zelfrespect) en op de interactie tussen bendeleden en hun sociale omgeving. Jongeren zouden geen antagonistische waarden aanhangen. Ze aanvaarden maatschappelijk gedeelde waarden in een eigen, persoonlijke interpretatie, ofwel neutraliseren deze waarden voorafgaand aan deviant gedrag. Door te *neutraliseren* – bijvoorbeeld door te spreken van zelfverdediging – rationaliseren en rechtvaardigen jongeren hun deviantie (Van San 1996).

Van der Ploeg en Scholte (1990) presenteren een *sociaal-ecologisch ontwikkelingsmodel* waarin zij enkele theoretische perspectieven integreren. Zij karakteriseren hun model als volgt: "Volgens dit model wordt sociaal gedrag in de loop van de ontwikkeling van kind tot volwassene geleerd via een samenspel

van belonende en straffende gedragsimpulsen die door het kind in het gezin, op school en in de vriendengroep worden waargenomen en ervaren". De volgende elementen worden in dit model onderscheiden: gedragsnormen en de bevestiging of afwijzing daarvan in sociale 'subsystemen', de mate van binding in sociale subsystemen, de manier waarop die bindingen ontstaan, en ten slotte de risicofactoren binnen die systemen. Bij die risicofactoren valt te denken aan inconsistente disciplineren, (anti-)autoritair onderwijs, agressieve gedragsdispositie en deviante praktijken in de vriendengroep. In paragraaf 5.3.1 wordt nader op deze en andere risicofactoren ingegaan.

## 5.2 Maatschappelijke omstandigheden

Kunnen in de jaren tachtig sommige criminologen nog verzuchten dat er bij beleidsmakers weinig aandacht was voor de maatschappelijke oorzaken van criminaliteit, tegenwoordig is dat anders. In de nota *Criminaliteit en integratie van etnische minderheden* speelt het begrip marginalisering een belangrijke rol. Naar aanleiding van de rellen in de Oosterparkwijk in Groningen is de aandacht gevestigd op de gebrekkige sociale structuur in de wijk en op het feit dat voorzieningen voor jongeren ontbreken. Een rechter in Amsterdam besluit naar aanleiding van gevechten tussen politie en Marokkaanse jongens poolshoogte in de betrokken buurt te nemen om zo tot een weloverwogen oordeel te kunnen komen.

Aan de hand van enkele recente publicaties wordt in deze paragraaf de relatie tussen maatschappelijke omstandigheden en criminaliteit/geweld verder uitgediept.

De Haan (1997) wijst in zijn oratie op het gebrek aan sociale cohesie als verklarende factor voor het stijgende geweldsniveau in Amerikaanse steden. Voor de Tweede Wereldoorlog wezen sociologen er op dat zich in buurten met veel criminaliteit grote aantallen nieuwkomers vestigden en dat de oorspronkelijke bewoners snel vertrokken. Dat leidde tot een heterogene bevolkingssamenstelling en tot sociale desorganisatie. In de afgelopen decennia zijn de zwarte gemeenschappen in de oude binnensteden ontwricht door etnische segregatie, emigratie van de zwarte middenklasse naar buitenwijken en 'gentrification' van de oude woongebieden. Sociale netwerken zijn hierdoor uiteengevallen, terwijl tegelijk is bezuinigd op sociale verzekeringen en voorzieningen en op hulpverlening. Het gevolg is een concentratie van armoede en andere sociale problemen zoals geweldscriminaliteit. De aantrekkingskracht van illegale markten, zoals de drugshandel, op gemarginaliseerde jongeren leidt ertoe dat nog meer geweld wordt gebruikt. In een klimaat dat wordt gedomineerd door geweld, ligt het voor de hand dat mensen zichzelf beschermen, hetgeen door de liberale Amerikaanse vuurwapenwetgeving leidt tot de wijdverbreide aanschaf van wapens. Niet-gewelddadige mensen trekken zich terug uit onveilige gebieden waardoor de gebruikers van geweld nog meer vrij spel krijgen.



Hoewel de situatie in Nederland lang niet dezelfde kenmerken vertoont als in Amerika, wijst De Haan op bepaalde plaatsen waar het geweld wel dege-lijk toeneemt, zoals de “ongepacificeerde eilanden” van de zware (drugs)criminaliteit en de lage-inkomenswijken in de grote steden. Dat brengt De Haan tot de stelling dat veiligheid in onze samenleving ongelijk verdeeld is; veiligheidsbeleid zou dan ook getoetst moeten worden aan de beginselen van verdelende rechtvaardigheid.

Hoogerwerf (1998) wijst eveneens op het gebrek aan sociale cohesie en de vergrote maatschappelijke ongelijkheid – die als onrechtvaardig wordt ervaren – als mogelijke oorzaken van criminaliteit in het algemeen en van geweldscriminaliteit in het bijzonder. Volgens Hoogerwerf hebben de introductie van het marktdenken in de publieke sector en de herijking van de verzorgingsstaat er in belangrijke mate aan bijgedragen dat gelijkheid en cohesie onder druk staan.

Pfeiffer (1997) legt in zijn studie naar jeugdcriminaliteit in Europa eveneens een verband met maatschappelijke en sociaal-economische omstandigheden. In diverse studies correleert het geweldsniveau met de mate van armoede en van sociale desintegratie. Jongeren met slechte perspectieven, zoals in voormalig Oost-Duitsland, plegen vaker ernstige diefstallen en geweldsdelicten. Het theoretisch kader voor deze bevindingen is de eerder genoemde anomietheorie van Merton. Pfeiffer wijst op onderzoek waaruit blijkt dat de levensstijl van de rijkere in de samenleving, die in de media en de reclame breed wordt uitgemeten, als model geldt voor jongeren, zeker voor jongeren die niet over de hulpbronnen beschikken om zo’n stijl te realiseren. In dit verband wordt de ‘geest’ van de huidige samenleving vaak aangeduid als een consumptiecultuur, waarin lichamelijk gewortelde verlangens onbelemmerd bevredigd moeten kunnen worden (Kunneman 1998). Kunneman haalt denkers aan die beweren dat de consumptiecultuur aansluit bij het basale menselijke verlangen tot onmiddellijke behoeftenbevrediging, een verlangen dat een baby al in bezit neemt. In dit licht is het een grote prestatie als mensen de vervulling van het verlangen uitstellen. Zelfbeheersing is niet vanzelfsprekend.

Er was een tijd dat de ‘grote verhalen’ die beloofden in de toekomst het verlangen naar een betere wereld te vervullen, breed in de samenleving waren verspreid. Zij gaven uitzicht op verbetering. Maar de grote verhalen klinken nauwelijks meer en, zoals de Franse sociologen Dubet en Lapeyronne (aangehaald door Pfeiffer 1997) betogen, de traditionele, utopische verbanden als vakbonden en linkse politieke partijen zijn afgebrokkeld. Hiermee komt overigens niet alleen een einde aan de hoop op een betere toekomst, maar ook aan een integrerend sociaal netwerk, zoals daarnaast andere sociale netwerken in waarde zijn verminderd. Als jongeren niet beschikken over het vooruitzicht op een betere toekomst, worden zij eerder verleid om voor criminele wegen te kiezen, terwijl zij niet langer worden afgeremd door bindingen aan maatschappelijke verbanden.

In een deels empirisch en deels plausibel theoretisch betoog, zo stelt Pfeiffer, verbindt de Britse onderzoeker James geweld onder jongeren met het ontstaan van een 'winner-loser' cultuur. Ook Kunneman (1998) wijst op de prestatiecultuur, waarin mensen worden beoordeeld op het succes dat ze halen in termen van maatschappelijke positie, geld en bezittingen, en waarin subtiele en minder subtiele mechanismen bestaan om mensen die niet zo hoog op deze ladder klimmen, tot tweederangsburgers te verklaren. Wie wil dan niet hoger klimmen op de treden van macht en welstand, ook als de weg daartoe is geplaveid met criminaliteit en geweld? Criminaliteit is in deze cultuur een van de opties om maatschappelijk succes te behalen.

Armoede kan een directe aanleiding zijn om te stelen en gewelddaden te plegen. Dekovic, Snel en Groenendaal (1997) wijzen nog op een indirect verband. Volgens hun analyse blijkt dat kinderen uit arme gezinnen minder goed op school presteren en zich tegelijk vaker (internaliserend) problematisch gedragen. Probleemgedrag en slechte schoolprestaties kunnen op hun beurt bijdragen aan een criminele ontwikkeling. Hoewel het geringe inkomen niet de enige verklarende factor is, wordt het gezinsklimaat en de opvoedingssituatie hierdoor wel negatief beïnvloed.

Zo is ook het verband tussen criminaliteit en werkloosheid minder eenduidig als wel wordt aangenomen. Uit onderzoek blijkt dat werklozen die zich crimineel gedragen, in meerderheid recidivisten zijn. Werkloosheid roept eerder oude patronen op dan dat het enkelvoudig aanzet tot crimineel gedrag (Ploeg 1993).

De tot nu toe behandelde factoren gaan vooral over maatschappelijke omstandigheden die delinquenten innerlijk motiveren. Als we spreken over de 'cultuur van afzijdigheid' gaat het over een omstandigheid waardoor delinquenten de ruimte en de gelegenheid krijgen om gewelddaden te plegen. Deze omstandigheid beïnvloedt dus in de eerste plaats het gedrag van derden, van betrokkenen, professionals en omstanders, en via die omweg het gedrag van potentiële delinquenten. Het begrip cultuur van afzijdigheid wordt door de cultuurpsycholoog Jos van der Lans gebruikt om aan te duiden dat het in de Nederlandse publieke ruimte gewoon is om niet in te grijpen noch te hulp te schieten als ongewone zaken plaatsvinden. In navolging van Herman Vuijsje spreekt Van der Lans van een nieuw soort conformisme dat van benauwde sociale controle is verkeerd in een leven-en-laten-leven-ideologie (Van der Lans 1996). Tester (1997) wijst er in dit verband op dat instituties onze morele agenten zijn geworden; als er ergens moet worden ingegrepen, verwachten we dat van professionals. Volgens Bauman (1989) verstikt de moderne samenleving individuele morele praktijken. Maar Vuijsje en Van der Lans voeren de afzijdigheid nog verder op: niet alleen voor omstanders is het een deugd zich afzijdig te houden, ook voor beleidsmakers en professionals.

Het beginsel om niet te interveniëren in de publieke ruimte, zeker niet bij

onraad, biedt ruimte aan degenen die zich niet houden aan stilzwijgend aanvaarde gedragsregels. Misschien nog belangrijker is dat er een plausibel verband is tussen de cultuur van afzijdigheid en gevoelens van onveiligheid. Wie staat je immers bij als er iets gebeurt op straat en wie springt te hulp als je ergens ingrijpt? Op straat kun je op niemand rekenen en ben je teruggeworpen op jezelf.

### 5.3 Kinderen en jeugdigen

Over jeugdcriminaliteit is de laatste jaren veel geschreven en zijn tal van verklarende factoren aangedragen. In deze paragraaf volgt zo beknopt mogelijk een overzicht van verklaringen in de recente literatuur, met bijzondere aandacht voor de morele opvoeding en de psychosociale ontwikkeling van kinderen.

#### 5.3.1 Overzicht van bevorderende en beschermende factoren

Er zijn twee belangrijke redenen dat er in de discussie over criminaliteit veel aandacht is voor kinderen en jeugdigen. De eerste is dat vaak wordt beweerd, op grond van cijfers en ervaringen, dat jongeren zich meer crimineel gedragen dan vroeger, en dat terwijl de criminaliteit onder volwassenen stabiliseert of daalt. Ten tweede gaan deskundigen er meer en meer van uit dat crimineel gedrag zijn oorsprong heeft in de kindertijd en dat werkelijk effectieve preventie moet beginnen in de vroege levensjaren. Onder invloed van de ontwikkelingspsychologie heeft de theorievorming over jeugdcriminaliteit een wending gemaakt naar zogeheten ontwikkelingspatronen (developmental criminology). Zoals Loeber (1997) stelt: bij veel delinquenten ontwikkelt crimineel gedrag zich vanaf de vroege jeugd met niet-delinquente probleemgedragingen, terwijl risicopatronen vaak al in de kindertijd ontstaan. Vaak is hierbij sprake van antisociaal gedrag: basale rechten en behoeften van anderen worden geschonden en algemeen geldende, aan de leeftijd aangepaste normen en regels worden overschreden (Ferwerda et al. 1996). Dat verklaart de grote aandacht voor de opvoeding van jonge kinderen, voor de persoonlijkheidskenmerken van kinderen en voor de relatie tussen die twee.

In de literatuur over (jeugd)criminaliteit wordt een indrukwekkende reeks factoren opgesomd die dat verschijnsel in meer of mindere mate zouden veroorzaken. De auteurs benadrukken meestal dat geen van de factoren alleen leidt tot crimineel gedrag, maar dat er altijd sprake is van een combinatie en cumulatie. Bovendien biedt het feit dat op het moment van het delict tal van verklarende achtergrondvariabelen kunnen worden aangewezen, geen enkele garantie dat op het moment dat die factoren optreden, met zekerheid kan worden gezegd dat ze tot crimineel gedrag zullen leiden. Ferwerda et al. (1996) spreken dan ook van signalen van toekomstig crimineel gedrag; zij komen tot een lijst van 44 signalen. In deze opsommingen worden overigens vaak meer theoretische perspectieven (zie paragraaf 5.1) verwerkt.

De eigenschappen, kenmerken en gedragingen waaraan men al vroegtijdig potentiële, structurele criminelen kan herkennen, kunnen worden verdeeld over zes velden: persoonskenmerken, gezinssituatiekenmerken, omgevingskenmerken, eerdere politie- en justitiecontacten, schoolprestaties en overige schoolkenmerken en ten slotte vrijetijdskenmerken (Ferwerda et al. 1996, Junger-Tas 1996a, Loeber 1997 en Schuyt 1997). Persoonskenmerken zijn bijvoorbeeld geboortetrauma, een laag IQ, impulsiviteit, 'thrillseeking', disinhibitie en hyperactiviteit. De gezinssituatie van de potentiële crimineel wordt gekenmerkt door onder meer een gebrek aan toezicht en ondersteuning van de ouders, mishandeling, alcohol- en drugsgebruik van de ouders en een laag opleidingsniveau van de ouders. De omgeving waarin problematische kinderen vaak opgroeien, is in een achterstandswijk in een gezin met een lage sociaal-economische status. Op school presteren deze kinderen vaak slecht, gedragen zich problematisch en agressief, hebben concentratieproblemen, spijbelen en wisselen vaak van school. Vaak komen de potentiële delinquenten al voor hun twaalfde jaar in aanraking met de politie, vaker dan andere kinderen, en voor delicten die gezien hun leeftijd ongewoon zwaar zijn. Hun vrije tijd besteden ze vooral aan rondhangen, in het gezelschap van wat oudere delinquente vrienden. De risicofactoren verschillen per leeftijdscategorie, zo heeft longitudinaal onderzoek in Engeland en de Verenigde Staten uitgezeten (Ferwerda et al. 1996 en Loeber 1997).

Alles bij elkaar zou men kunnen stellen dat structurele delinquenten in hun vroege levensjaren een slechte start maken, dat ze op school bevestigd worden in hun negatieve ervaringen, dat ze bij hun criminele vrienden daarentegen positieve ervaringen opdoen, waardoor ze weer negatief worden geconfronteerd met de samenleving, in het bijzonder met politie en justitie.

In termen van de bindingstheorie geformuleerd, binden deze chronische delinquenten zich vooral onconventioneel en maatschappij-vijandig (Weerman 1995). Weerman onderscheidde in zijn onderzoek drie categorieën criminele jongens: zware delinquenten die structureel vermogensdelicten plegen, vaak van ernstige aard; middeldelinquenten die minder ernstige vermogensdelicten plegen met de nadruk op kicks en status; lichte delinquenten die niet of nauwelijks crimineel gedrag vertonen. Weerman ondervroeg de jongens op de aard en de kwaliteit van de binding aan hun ouders, de school, hun vrienden en de samenleving. Vooral het onderscheid tussen lichte en zware delinquenten is duidelijk: de eerste zijn op de conventionele maatschappij gericht, terwijl de laatste die afwijzen in hun opvattingen en gedrag. De belangrijkste factoren die dat verschil maken, zijn morele en wetsopvattingen, delinquente vrienden en de tijd die jongens met vrienden doorbrengen. In mindere mate zijn de relatie met de ouders en schoolfactoren van belang.

In eerder onderzoek in dezelfde traditie is de rol van de school bij het ontstaan van crimineel gedrag preciezer verkend. Dijksterhuis (1993) brengt enkele factoren samen in een model waarin falen op school leidt tot een spiraal van demotivatie, rebellie, slechte prestaties, negatieve beoordeling door de docenten (labeling), negativering van het zelfbeeld en aansluiting bij deviante subculturen. Vooral de motivatie van leerlingen is bepalend voor de ontwikkeling van negatief gedrag, stelt Nijboer (1993b). Motivatie hangt op haar beurt weer samen met de cultuur van het gezin waarin de jongeren opgroeien. De school is geen zelfstandige oorzaak van delinquentie maar kan maatschappelijke kansen verder afsluiten, of juist nieuwe kansen bieden en daarmee de negatieve spiraal doorbreken.

Bruinsma (1997) heeft gezinsfactoren geïnventariseerd die een relatie hebben met jeugdcriminaliteit. Deze factoren zijn voor een belangrijk deel te vatten onder drie noemers, namelijk gezinsstructuur, opvoedingsstijl en gezinsklimaat. In grote en in onvolledige gezinnen komt meer criminaliteit voor. Beide typen gezinnen bemoeilijken dat ouders toezien op hun kinderen en hun voldoende warmte bieden. Ouders die een koele relatie met hun kinderen onderhouden, of die dan wel te dominant dan wel te toegeeflijk zijn, lopen het risico dat hun kinderen zich ontwikkelen tot delinquenten. Gezinnen waarin de verhoudingen zijn verstoord, waarin ouders en kinderen weinig of koel met elkaar omgaan, zijn geen kweekvijvers van sociaal en conventioneel gedrag. Nijboer (1993a) stelt op grond van zijn analyse dat jongeren zich op grofweg twee manieren delinquent ontwikkelen. In het eerste geval is delinquentie een doel waarvan jongeren niet beter worden; het gedrag is expressief. Bij het ouder worden verdwijnt deze vorm en treedt polarisatie op naar conformisme of naar de tweede vorm van delinquentie, instrumentele criminaliteit. Hierbij moeten daders gewin krijgen. Van groot belang nu is Nijboers observatie dat instrumentele delinquenten er een afwijkende levensstijl op na houden en een deviant zelfbeeld hebben; ernstige overtredingen zijn niet geïsoleerd maar passen in een patroon van normoverschrijdingen en antisociaal gedrag, dat breder is dan criminaliteit alleen. Hier rijst het beeld van een jongen die weinig geliefd is bij leraren en bij zijn medeleerlingen, die zich in het gezelschap van duistere vrienden riskant gedraagt en zo de weg opgaat waar hij criminaliteit zeker zal tegenkomen.

De recente studies naar jeugdcriminaliteit maken dus duidelijk dat monocausale verklaringen tekortschieten, en dat oplossingen niet worden gevonden door simpele verbanden te leggen. Keerzijde van deze overdadige meervoudigheid is wel, zoals Boutellier (1993) citeert, dat er sprake is van een "hagel-schot-analyse". Elke interventie kan raak schieten. Vandaar dat diverse onderzoekers modellen hebben ontwikkeld waarin verschillende verklarende variabelen in een zinvol verband worden geplaatst.

Een zo'n model is het 'cumulatief effect'-model, dat wordt aangehaald door Ferwerda et al. (1996). De opstellers van het model gaan er van uit dat er een

complexe wisselwerking is tussen vroege risicofactoren en latere stoornissen. Een lage sociaal-economische positie, geboortetrauma, cognitieve stoornissen, het ongedurige temperament van het kind, de matige pedagogische kwaliteiten van de ouder(s), slechte hechting tussen ouder(s) en kind, delinquente vrienden en ten slotte slecht functioneren op school werken alle zo op elkaar in dat het leidt tot crimineel gedrag. In dit model is behalve voor meervoudigheid ook plaats voor dynamiek en ontwikkeling, hetgeen aansluit bij een pleidooi van de pedagoog Hermanns (1992). Hermanns wees op de beperkingen van al te statische verbanden tussen factoren die optreden in de vroege jeugd en delinquentie in de adolescentie. Volgens hem veranderen somatische en omgevingscondities als gevolg van interacties, hetgeen hem brengt tot een 'transactioneel ontwikkelingsmodel': ook bijvoorbeeld een beschadigd neurologisch systeem kan zich herstellen.

Breedveld (1998) haalt een model aan waarin acht groepen van verklarende factoren zijn samengebracht: vroege omgeving en opvoeding, erfelijkheid, criminele persoonlijkheid, sociaal-economische en demografische status, huidige levensomstandigheden, crises, situatie van het delict en ten slotte cognitieve en perceptuele processen (inschatting van de situatie en de gevolgen). Onder deze groepen zijn tal van factoren te vatten, die tezamen en op elkaar inwerkend kunnen leiden tot, in dit geval, vandalisme.

Het is belangrijk om niet alleen criminaliteitsbevorderende factoren te ontdekken maar ook te letten op remmende factoren. Weerman (1995) vond in zijn onderzoek enkele remmende factoren: weinig tijd doorbrengen met vrienden, geen delinquente vrienden hebben, school positief beleven, goede relatie met ouders onderhouden en er conventionele morele en wetsopvattingen op nahouden.

Dorelijers (1998) stelt in zijn verhandeling over psychiatrische problematiek bij jeugdige delinquenten dat stoornissen moeten worden aangepakt met behulp van beschermende factoren: de sterke kanten van een persoon zoals intelligentie, gevoel van eigenwaarde en van geliefd-zijn (vooral door je moeder), meer identificatiemogelijkheden en goede vrienden.

### *5.3.2 Opvoeding met waarden en normen*

In de samenleving, en in de politiek, heerst grote verontrusting over de geringe mate waarin vooral jongeren maatschappelijk aanvaarde waarden en normen delen. Dit zou onder andere leiden tot criminaliteit en geweld, waardoor de maatschappelijke cohesie in gevaar wordt gebracht. Bijna als vanzelfsprekend wordt in de richting van opvoeders gewezen als men zoekt naar een verklaring voor het ontbreken van een gedeeld besef van waarden en normen. Er zou iets mis zijn met de overdracht van waarden en normen. Nu is het gebruik van de metafoer overdracht om het opvoedingsproces te duiden, niet onomstreden (Biesta 1997). Omdat de term in het dagelijks spraakgebruik echter veelvuldig voorkomt, zullen wij er hier tamelijk onproblematisch gebruik van maken.

Jongeren krijgen op ten minste drie niveaus met de overdracht van waarden en normen te maken. In de eerste plaats worden ze hun expliciet voorgehouden: jullie mogen zus niet, jullie moeten zo doen. Ten tweede komen waarden en normen meer impliciet mee in het gedrag van opvoeders, betrokkenen en omstanders. In de derde plaats wordt het besef van waarden beïnvloed door de psychosociale ontwikkeling van kinderen en jongeren: wie opgroeit in een onveilige gezinsomgeving, kan zich moeilijk in anderen verplaatsen.

Juist dit vermogen tot empathie is een van de “morele gezindheden” die essentieel is voor het samenleven (vergelijk Spiecker 1997). De drie niveaus worden in deze uiteenzetting impliciet meegenomen.

Is er grond voor de opvatting dat er in de opvoeding iets mis gaat met de overdracht van maatschappelijk gedeelde waarden en normen? Kunnen opvoeders hun taak niet aan (opvoedings)onmacht of zijn ze in verwarring over welke waarden over te dragen (opvoedingsverlegenheid)? Of dragen ze heel andere waarden en normen over, die schadelijk zijn voor de samenleving?

Wie de recente studies over dit onderwerp tot zich neemt, ontkomt niet aan de indruk dat het er grosso modo in de meeste Nederlandse gezinnen redelijk goed voorstaat. De Winter en Kroneman (1998) geven een korte samenvatting van recent onderzoek en komen tot de conclusie dat “er in de grote meerderheid van de gezinnen in Nederland geen al te grote problemen zijn”. Over opvoedingsdoelen zijn ouders en kinderen het in grote lijnen eens. Ouders willen dat hun kinderen zich verantwoordelijk voelen, rekening houden met anderen en zelfstandig oordelen. Vooral moeders hechten belang aan aanpassing, empathie en begrip, terwijl vaders meer zijn gericht op persoonlijke ontplooiing. Met andere woorden: de meeste ouders hechten eraan dat hun kinderen zowel zich conformeren aan traditionele normen als zich individueel kunnen ontplooien. Autonomie, sociaal gevoel en een goede morele ontwikkeling zijn de belangrijkste begrippen in de gematigd moderne opvoeding van Nederlandse ouders (SCP 1997). Ouders die er een bevelshuishouding op na houden – die vooral in lagere sociale klassen zijn te vinden – zien zelfstandigheid functioneel en praktisch, terwijl ouders uit onderhandelingshuishoudens zelfstandigheid interpreteren als maatschappelijke vaardigheden en psychische en sociale competenties.

Welke opvattingen over het doel van hun opvoeding houden jongeren er zelf op na? Een onderzoek onder VBO-leerlingen geeft antwoord op die vraag. Iets meer dan de helft van de ondervraagde jongeren zegt dat respect en manieren het belangrijkste zijn. Volgens de jongeren bemoeien hun ouders zich ook in belangrijke mate met deze onderwerpen, hetgeen velen ook positief waarderen.

Ouders gaan sensitief met hun kinderen om; de onderlinge relatie is meestal gebaseerd op wederzijdse affectie. Ouders zijn voor het merendeel zeer ondersteunend voor hun kinderen, zeker ouders uit de laagste sociale klassen

(De Winter 1998). De ouders zeggen ervoor te zorgen dat in hun gezin een warm en liefdevol klimaat heerst, waarin ze reageren op signalen van de kinderen en veel met hen praten. Het lijkt er dan ook op dat de veelbesproken onderhandelingshuishouding inderdaad wijd verspreid is. In *Het Gezinsrapport* (SCP 1997) wordt gesproken van “begrensd onderhandeling”: ouders stellen wel degelijk duidelijke restricties.

Bevestigen de jongeren nu hetgeen de ouders zeggen over hun opvoedingsstijl? Inderdaad vindt het merendeel van de VBO-jongeren dat ze ‘vrij’ tot ‘gemiddeld vrij’ worden opgevoed. Een kleine meerderheid vindt de ouders aardig en gezellig, terwijl een kwart steun als positieve eigenschap waardeert. Vrijwel alle jongeren kunnen met hun ouders over de opvoeding spreken. Uit andere onderzoeken komt eveneens een positief beeld naar boven: jongeren vinden hun ouders responsief, hebben vertrouwen, ervaren respect en voelen zich gehecht. Van belang is wel dat jongens zeggen minder ondersteuning te ondervinden. De Winter en Kroneman (1998) verklaren dat enerzijds door onverschilligheid: jongens trekken liever met vrienden op. Anderzijds zijn jongens meer gehecht aan hun vader en communiceren meer met hem, hoewel ze minder steun van hem krijgen. Deze bevindingen, gecombineerd met het eerder genoemde gegeven dat vaders meer gericht zijn op zelfontplooiing en minder op empathie, werpt wellicht een ander licht op het feit dat jongens meer geweld gebruiken.

Allochtone ouders komen nauwelijks voor in grote survey-onderzoeken als de bovenstaande. Daarom is een aparte beschouwing over opvoedingsstijlen in kringen van minderheden op haar plaats. Vooraf dient wel opgemerkt te worden dat zich grote verschillen voordoen onder immigranten, die eigenlijk nauwelijks generalisatie toestaan. Verder is er vaak sprake van kleine steekproeven. De hieronder gepresenteerde onderzoeksbevindingen dienen dan ook met de nodige voorzichtigheid te worden gebruikt.

Over het algemeen leggen etnische minderheden in de opvoeding meer de nadruk op gehoorzaamheid en respect. Dat tekent ook de opvoedingsstijl die meer op disciplineren is gericht. Zeker vanaf een bepaalde leeftijd is de opvoeding meer geslachtsspecifiek. Hoewel de ouders hoge eisen stellen aan de schoolprestaties, volgen zij de cognitieve ontwikkeling van hun kinderen minder. Overigens gaan deze karakteristieken vooral op voor Turkse en Marokkaanse ouders (SCP 1997). Recent onderzoek onder Marokkaanse, Surinaams-Creoolse en Hindoestaanse gezinnen bevestigt deze grove tekening (respectievelijk Pels 1998, Distelbrink 1998 en Eldering en Borm 1996). De onderzoekers stellen dat zeker de opvoedingsstijl van Marokkanen en Surinaamse Creolen zich ontwikkelt in de richting van een meer autoritatieve, dat wil zeggen responsieve en communicatieve benadering, zonder het element van conformisme te veronachtzamen. Veel ouders vinden namelijk dat Nederlandse kinderen te vrij worden opgevoed. In z'n algemeenheid beamen de kinderen de opvoedingsdoelen van hun ouders. Van de Marokkaanse ouders rapporteert zo'n 15% over ernstige problemen met hun



oudere kinderen. Ook bij Surinaams-Creoolse gezinnen komen bij een kleine minderheid problemen voor, met name bij die gezinnen waar de oudste zonen rond het tijdstip van de migratie zijn geboren. Een kwart van de alleenstaande Hindoestaanse moeders meldt ernstige problemen. Deze moeders zijn over het algemeen streng en directief.

Helaas heeft het doorsnee zonnige beeld ook zijn schaduwkanten. Een op de tien ouders stelt grote problemen te hebben met de kinderen, terwijl in een ander onderzoek ongeveer een derde zegt belast te worden door de opvoeding (De Winter en Kroneman 1998). Ook is er in de meeste grote survey-onderzoeken sprake van selectieve non-respons: ouders uit lagere sociale klassen zouden weleens minder geneigd zijn mee te werken omdat ze opvoedingsproblemen hebben. Verder blijkt dat er nog wel een verschil is tussen wat ouders rapporteren en feitelijk gedrag. De Winter en Kroneman wijzen er dan ook op dat er een groep gezinnen is waar zich grote en opeengestapelde problemen voordoen. In deze gezinnen groeien kinderen als het ware ouderloos op: de ouders kunnen of willen geen verantwoordelijkheid nemen. Andere mensen of instanties zouden deze taak dan op zich moeten nemen, maar als zij het laten afweten zou weleens sprake kunnen zijn van een 'gat in de opvoeding'. Jongeren gaan dan elkaar opvoeden, waarbij normen en waarden kunnen worden overgedragen die vanuit het oogpunt van vreedzaam samenleven onwenselijk zijn.

Van IJendoorn (1997b) stelt dat het niveau van moreel redeneren alles te maken heeft met de gehechtheid tussen kinderen en ouders. Mensen die als kind veilig gehecht zijn aan hun ouders, bereiken een hoger niveau van morele competentie, waarbij ze belangen van anderen en van de samenleving als geheel integreren in hun overwegingen (universalistisch redeneren). De verklaring daarvoor is dat ouders van veilig-gehechte kinderen ontvankelijker zijn voor de behoeften van hun kinderen. Daardoor krijgen die kinderen meer vertrouwen en leren ze dat hun ouders een eigen leven hebben ('role-taking'). Op grond van dit vertrouwen en het vermogen zich in hun ouders te verplaatsen, ontwikkelen ze later de zorg voor de nood van anderen. Verder blijkt dat internalisatie van waarden afhangt van het temperament van het kind, zodat opvoedingsstijlen moeten variëren per temperament.

Achter de vraag naar een mogelijk deficiet in de waarden- en normenopvoeding als verklaring voor crimineel gedrag, schuilt de veronderstelling dat delinquenten er een afwijkend waarden- en normenpatroon op na houden of dat zij ook door hen aanvaarde waarden en normen even buiten werking stellen. Geldt dit nu ook voor jeugdige wetsovertreders? Het antwoord op deze vraag is meerledig.

In de eerste plaats is er een groep jeugdigen die overtredingen begaat vanuit de drang tot experimenteren, om grenzen te verkennen of uit zucht naar avontuur. Zij accepteren over het algemeen de maatschappelijke orde. Zwaar

delinquente jongens echter uiten zich vijandig tegenover de maatschappij en maken vaker negatieve opmerkingen over de politiek en over geloof (Weerman 1995).

Beke et al. (1998) onderscheiden drie typen criminele jongeren, met elk een eigen verhouding tot waarden en normen. 'Junks' zijn crimineel uit verslaving, en om die reden tamelijk onverschillig tegenover wetten en regels. 'Losers' proberen hun leven vaak nog ten goede te keren, uit de spiraal van criminaliteit. 'Tough guys' zijn beroepscriminelen die hebben uitgerekend dat criminaliteit geld oplevert, meer dan zij normaliter zouden verdienen, en die aan geweld status ontlene. Ze zijn opgegroeid onder redelijk gunstige maatschappelijke omstandigheden. Normen ontlene ze echter aan het feit of ze succesvol zijn op het criminele pad. Het laatste type dat Beke tegenkwam, zijn de 'unsocials': deze kunnen en willen zich niet aanpassen aan maatschappelijke waarden en normen, noch hebben ze zicht op de emotionele schade die ze slachtoffers aandoen. Sommigen van hen zijn psychopathologisch; de meesten zijn van jongs af aan op het criminele pad, omdat slechte gezinsomstandigheden hen daartoe brengen.

Van San (1996) wijst erop dat delinquente jongens die geweld gebruiken, desondanks kunnen geloven in de geldende maatschappelijke regels. Ze moeten zichzelf dan rechtvaardigen, en doen dat bijvoorbeeld door te zeggen dat zij of hun familieleden werden bedreigd. Hogere plichten of principes worden aangeroepen. Maar ook eer en mannelijkheid blijken redenen om als ware het vanzelfsprekend gewelddadig te worden en regels buiten werking te stellen, zeker als de eer wordt aangetast te midden van omstanders. Het is interessant maar niet verwonderlijk dat de netwerken waar de door Van San onderzochte Curaçaose jongens deel van uitmaken, hun vriendengroepen, dit machogedrag stimuleren. Mede op grond van dit gegeven, is het gerechtigd te stellen dat we ons bij de behandeling van het waarden- en normenthema niet moeten fixeren op de rol van het gezin. Er zijn zoveel opvoeders die een (mis)vormende functie kunnen hebben. Hierboven is al gewezen op de vriendengroep. Hendriks-Elzes (1997) bijvoorbeeld komt in haar onderzoek tot de ontdekking dat risicofactoren uit het gezin geen significante bijdrage leveren aan het verklaren van probleemgedrag, waaronder wetsovertredingen.

Daarentegen is het risicogedrag van vrienden wel een belangrijke voorspellende factor.

Gezien de lange tijd die kinderen en jongeren op school doorbrengen, zijn de waarden en normen die dat instituut uitdraagt, essentieel. Uitdragen houdt niet alleen in het spreken daarover maar ook, en misschien nog wel meer, het gedragen volgens de waarden, normen en schoolregels. Als leerlingen een discrepantie ervaren tussen wat docenten zeggen en dat wat zij doen, is dat fnuikend voor de ontwikkeling van moreel besef en gedrag.

Verder komen kinderen en jongeren in aanraking met allerlei sleutelfiguren: artsen, politie-agenten, jongerenwerkers, buurtbeheerders et cetera. Als ze het 'verkeerde pad' opgaan, komen daar nog jeugdhulpverleners, gezinsvoogden, rechters et cetera bij. Als het om moreel aanspreken en corrigeren gaat, kij-

ken deze instanties vaak naar elkaar of wordt ervan uitgegaan dat correcties wel in het gezin plaatsvinden (Beke et al. 1998; Hafenegger 1993). Het gevolg kan zijn dat niemand de kinderen en jongeren moreel aanspreekt. Ten slotte worden de media genoemd als bron van moraal. Schuyt (1995a) wijst er bijvoorbeeld op dat een avondje televisiekijken een caleidoscoop van elkaar tegensprekende waarden en normen oplevert, van het recht van de sterkste van een geweldsfilm tot de naastenliefde van een ideële oproep. In paragraaf 5.6 wordt hierop uitvoeriger ingegaan.

### 5.3.3 *Psychosociale ontwikkeling*

Loeber (1997) wijst erop dat voor een deel van de criminele jongeren geldt dat zij van jongs af aan een delinquent ontwikkelingspatroon hebben doorgemaakt. In het debat tussen degenen die stellen dat criminaliteit zich plotseling kan voordoen, en degenen die uitgaan van 'verergering', kiest hij dan ook duidelijk positie bij de laatsten. Natuurlijk erkent hij dat veel jongeren vanuit de drang tot experimenteren zich bezondigen aan regeloverschrijdingen, maar er is een groep die bij herhaling probleemgedrag vertoont. Juist bij deze groep worden risicopatronen vastgesteld. Loeber ontdekt in zijn grote longitudinale studie onder Amerikaanse jongens drie ontwikkelingspaden. Hij verbindt deze paden aan drie verschillende typen van ontwikkelingsachterstand in het leren van levenslessen, respectievelijk een zwakke band met ouders en leraren, het onvermogen om sociale problemen niet-agressief op te lossen, en een tekort aan eerlijkheid en aan eerbied voor andermans bezittingen. Het eerste pad, autoriteitsconflicten voor het dertiende jaar, begint met weerspanning gedrag en loopt erop uit dat jongens autoriteitspersonen vermijden, onder meer door te spijbelen en door tot 's avonds laat op straat te zijn. Het tweede pad, heimelijk antisociaal gedrag, begint ermee dat kinderen heimelijk minder ernstige gedragingen vertonen, zoals vaak liegen, en mondt uit in matige tot ernstige delinquentie als inbraak. Het derde pad, openlijk antisociaal gedrag, begint met minder ernstige agressie als pesten maar eindigt met gewelddaden als berovingen en verkrachtingen. Nu is het niet zo dat alle kinderen mechanisch de onderscheiden fasen doorlopen; integendeel, het grootste deel komt niet verder dan de eerste stap. Maar als ze zich verder ontwikkelen op een van deze paden, dan kunnen ze zich ten eerste op meer paden begeven en ten tweede de variëteit in probleemgedragingen vergroten. Vooral agressieve jongens breiden hun probleemrepertoire uit met heimelijke gedragingen.

Rink wijst erop dat er een categorie criminele jongeren is, die onvoldoende beschikt over kennis van gedragsalternatieven. Hoe minder gedragsopties in een gegeven situatie, hoe eerder men zal kiezen voor delinquent gedrag. Deze categorie is bovendien minder in staat om te onderhandelen over regels, en kan verschillende situaties niet als verschillend beschouwen. Voorts kijken deze jongeren minder ver vooruit. Rink vat dit samen onder de noemer gebrek aan sociale intelligentie, een gebrek dat deze jongeren meegekregen hebben (Vos en Rink 1992).

Een kind bouwt volgens Hermanns (1992) in de eerste levensjaren een “a priori hypothese” op, waarmee het iedere situatie benadert. Het werkmodel bepaalt hoe kinderen zichzelf zien, hoe ze de wereld inkijken, hoe zij reageren op signalen uit de omgeving. Zo is bekend dat agressieve jongens vijandige intenties attribueren aan niets kwaads bedoelende omstanders (bijvoorbeeld Punzo 1996).

Volgens Van IJendoorn et al. (1997) bestaat er een verband tussen de ontwikkeling van stoornissen bij kinderen en de relaties van die kinderen met hun ouders. Als kinderen onveilig gehecht zijn als kind, hebben ze een grotere kans op een persoonlijkheidsstoornis. Uit Van IJendoorns onderzoek onder TBS-cliënten blijkt voorts dat mensen met persoonlijkheidsstoornissen een slechtere relatie onderhouden met de staf van de kliniek waarin ze verbleven. Van belang is verder dat de meeste persoonlijkheidsstoornissen voorkomen bij de TBS-cliënten met een instituutsverleden.

In een ander artikel geeft Van IJendoorn (1997b) een overzicht van de uitkomsten van empirische studies uit de gehechtheidstheoretische school. In die studies worden verbanden vastgesteld tussen gehechtheid, opvoedingsstijl, ‘compliance’ en agressie. Een affectieve en sensitieve band tussen ouders en kinderen bevordert ‘compliance’, terwijl inductieve disciplinerende opvoeden met overleg samenhangt met een veilige gehechtheid en met ‘compliance’. Vermijdende gehechtheid – waarbij kinderen afstand houden tot hun ouders en hen afweren – houdt verband met agressie onder jongens.

Om de ontwikkelingsgang te verklaren van onveilige gehechtheid als kind naar delinquente volwassene, zijn meer factoren nodig dan de relatie met en de opvoedingsstijl van de ouders. Van IJendoorn noemt als factor bijvoorbeeld de afwezigheid van een “netwerk van veilige gehechtheidsrelaties” buiten het gezin.

#### *5.4 Waarden en normen*

Normen werken alleen als de persoon ze zich eigen heeft gemaakt. Hoe meer iemand het gevoel heeft deel uit te maken van een bepaalde gemeenschap, hoe meer hij zich met die normen en waarden zal vereenzelvigen (Frijda 1994). Vooral in het kader van de theorie van Hirschi (zie paragraaf 5.1) is onderzocht in welke mate iemand de morele geldigheid van de heersende maatschappelijke normen (‘beliefs’) onderschrijft. Iemand die de waarden en normen niet onderschrijft, zal ook minder moeite hebben ze met voeten te treden. Zeker zwaar delinquenten hebben een negatieve houding ten opzichte van de maatschappij en de heersende opvattingen (Rutenfrans en Terlouw 1994). De samenhang tussen wetsgetrouwheid en delinquentie wordt echter versterkt door de aanwezigheid van andere negatieve aspecten, zoals een slechte relatie met de ouders, negatieve ervaringen met school en delinquente vrienden (Weerman 1995).

Er wordt verondersteld dat een toenemende ontzuiling effecten heeft op het voortbestaan, uitdragen en overdragen van normen en waarden. Ontkerkelijking zou een negatieve invloed hebben op de omvang van criminaliteit. Deze secularingsthese kent twee elementen (Boutellier 1993). Ten eerste zijn criminaliteit en religiositeit gebonden aan de maatschappelijke context en in die zin zijn beide tijdsgebonden, ook het verband tussen beide is dat. Vervaging van strafrechtelijke normen en waarden betekent niet zonder meer dat ook religieuze waarden en normen vervagen (Denkers 1994). Daarnaast bindt religie mensen in morele gemeenschappen. Ontzuiling betekent dus minder bindingsmogelijkheden voor mensen. Met het verdwijnen van zingevingssystemen valt voor individuen een referentiekader weg waardoor het moeilijker wordt een stabiele identiteit te ontwikkelen (Deklerck en Depuydt 1997). Uit onderzoek blijkt dat onder niet-delinquenten religie een grotere rol speelt dan onder delinquenten (Weerman 1995). Van de jongeren die een levensbeschouwing aanhangen, heeft een kleiner aantal delicten gepleegd dan van de jongeren zonder levensbeschouwing (Rutenfrans en Terlouw 1994).

Van een andere orde zijn de normen die de samenleving aanlegt ten aanzien van wat geweld is en wat zij tolereert. Blok (1991) wijst erop dat geweld een dynamisch begrip is, dat verandert in de loop van de tijd. Hij refereert in zijn betoog aan het beschavingsproces dat Norbert Elias schetste. In de loop van dat proces is geweld door de staat gemonopoliseerd, en beschouwen mensen geweld als ontwrichtend, als antithese van beschaving en als tegenhanger van de maatschappelijke orde. Het gevolg is dat steeds meer handelingen worden geclassificeerd als gewelddadig.

### *5.5 Demografische factoren*

Bovens (1997) spreekt van een enorme toename van mannen in de leeftijdscategorie 15 tot 30 jaar in de afgelopen jaren. Juist in deze groep komen de meeste daders voor. Cijfers van het CBS (CBS 1998a) lijken echter niet te bevestigen dat het aandeel jonge mannen in de totale bevolking de afgelopen jaren zo sterk is gestegen. Daarnaast is wereldwijd immigratie een belangrijke bron voor criminaliteit. Voor Nederland lijkt dit niet wezenlijk anders, aldus Bovens. Een vijftal verklaringen spelen een rol bij het verband tussen migratie en criminaliteit. Allereerst kan het land van herkomst een wezenlijk ander soort staat zijn dan het land van verblijf; de mogelijkheden voor illegaliteit en de macht van politie en staat verschillen.

Winst kan in het land van verblijf nodig of wenselijk zijn voor investeringen in het land van herkomst. De criminaliteit die met migranten samenhangt, beweegt en reist; zij kent een grote mobiliteit en lijkt daardoor moeilijker grijpbaar. Ten vierde kan een gebrek aan sociaal-economische integratie in het land van verblijf criminaliteit tot enige of eenvoudigst te realiseren inkomensbron maken. Tot slot is er vaak sprake van een subeconomie van

allochtone misdaad. Het feit dat daar niet of nauwelijks autochtonen aan deelnemen, maakt die subeconomie vrij onzichtbaar (Den Boer 1997).

De bevolkingsdichtheid in Nederland is toegenomen van 384 inwoners per vierkante kilometer in 1970 tot 459 inwoners per vierkante kilometer vorig jaar (CBS 1998a). Een schaarse ruimte roept conflicten op. In het onderzoek naar de geografische spreiding en concentratie van geweld is nog een grote lacune (De Haan 1997).

Het merendeel van de geweldsdelicten, 43%, speelt zich af in steden met meer dan 100.000 inwoners (Hoogerwerf 1996), en wel meer in de centra dan in de woonbuurten. Het aantal geweldsmisdrijven in woonbuurten neemt toe, naarmate de buurtbinding afzwakt (Eijken 1994). Daarnaast komt criminaliteit meer voor in buurten waar zich doorgaans meer jeugd ophoudt (Rovers 1997). Verantwoordelijkheid voor de directe leefomgeving bepaalt het gedrag binnen die omgeving en de mate waarin men controle wil uitoefenen daar (Taylor 1980). Het fysieke aspect is een van de elementen die sociale controle kan bevorderen of beperken (in paragraaf 5.1 is ingegaan op sociale controle als verklarende factor voor criminaliteit). Ook mobiliteit hangt hiermee samen. Hoe makkelijker en hoe sneller men weg kan, hoe anoniemer men kan opereren.

## 5.6 Media

In de Verenigde Staten bestaat een lange traditie in onderzoek naar geweldsuitingen in de media en naar de (mogelijke) effecten van geweld in de audiovisuele media. Ook in Nederland is in de laatste vijftien jaar steeds meer onderzoek gedaan naar dit verschijnsel. Groebel en Smit (1996) hebben daarover een inventariserend onderzoeksrapport uitgebracht, dat als basis heeft gediend voor deze paragraaf.

### *Toename aanbod geweldsbeelden*

Het aantal geweldsbeelden in media is het afgelopen decennium toegenomen. Programma's met geweldsbeelden worden vaker uitgezonden door commerciële zenders. Dat soort programma's is over het algemeen goedkoper en het trekt meer kijkers. Door de veelheid aan zenders is 'zap-gedrag' ontstaan. De prikkel die van geweldsbeelden uitgaat, blijkt de kans te vergroten om aandacht van kijkers te krijgen.

Ook het aanbod van gewelddadige computerspelletjes op het Internet, voor de personal computer en de spelletjescomputer neemt nog steeds toe. Tevens is in de markt van bioscoop- en videofilms een trend waar te nemen van steeds meer realistische en ernstigere geweldsbeelden.

### *Schadelijke programma's*

Van der Voort (1997) heeft gedefinieerd wat onder schadelijke programma's of films – voor kinderen – verstaan kan worden. Het gaat dan om

programma's of films waarin:

- geweldsbeelden een geloofwaardige indruk maken;
- het agressieve gedrag van de held wordt beloond of ten minste niet wordt afgestraft;
- het agressieve gedrag een gerechtvaardigde indruk maakt;
- het kind het leuk vindt om naar geweldsbeelden te kijken (als de beelden angst, afkeer of medeleven met slachtoffers oproept, wordt agressie juist onderdrukt).

Wat in dit geval realistisch is, heeft alles te maken met de subjectieve beleving van geweld. De leeftijd speelt een belangrijke rol. Een kleuter zal fictieve gewelddadige scènes in een programma voor bijvoorbeeld kinderen rond twaalf jaar makkelijk als echt beschouwen en loopt derhalve meer risico op schadelijke effecten.

De subjectieve beleving heeft ook te maken met de context, de presentatie van geweldsbeelden. Geweld in documentaires zal snel als realistisch ervaren worden. In tekenfilms daarentegen ziet men geweld al gauw als fictief.

Vooraf kinderen zijn – volgens de theorie van sociaal leren – gevoelig voor de oriëntaties die de media hun bieden. Zij leren wenselijk gedrag door het nadoen van anderen en de eventuele beloning (of straf) die zij daarvoor krijgen. Hun directe sociale omgeving speelt daarbij een essentiële rol.

Angst veroorzaakt door geweldsbeelden leidt in zijn algemeenheid tot afkeer van geweld. Geweld in nieuwsprogramma's leidt vaker tot angstreacties, terwijl geweld in amusementsprogramma's eerder tot mogelijk agressieve gedragingen leidt.

### *Verharding*

In onderzoek wordt een ontwikkeling gesignaleerd ten aanzien van een verharding en een toename in het realisme van geweldsbeelden. Dat is vooral het geval in bioscoop- en videofilms en computerspelletjes en ook, zij het in Nederland nog in beperkte mate, op de televisie. Deze verharding heeft invloed op het wereldbeeld van mensen: ernstigere vormen van geweld worden steeds meer als normaal gezien.

Er is een vergelijking getrokken tussen het geweldsaanbod op televisie in 1975 en in 1995. Daaruit blijkt dat de gemiddelde jonge kijker in 1995 kan kiezen uit ongeveer vijftien programma's met geweld (op tijdstippen dat deze nog niet naar bed is). In 1975 was dat slechts één programma (Wiegman, 1995).

De gemiddelde kijktijd per leeftijdsgroep vertoont al een kleine tien jaar een stijgende lijn. Het aantal geweldsbeelden dat men per uur kan consumeren, valt in Nederland en Europa in vergelijking met de Verenigde Staten mee: gemiddeld vijf geweldsbeelden per uur tegenover tien in de Verenigde Staten. Te verwachten is dat door de internationalisering van het aanbod (buitenlandse zenders, Internet) het aantal geweldsbeelden verspreid door de audiovisuele media snel zal toenemen.

### *Context*

Mogelijke invloeden van mediageweld hebben niet alleen te maken met het aanbod en de consumptie ervan. De maatschappelijke en sociale context is zeker zo belangrijk.

De omgeving waarin mensen opgroeien, is een verklarende factor voor geweld. In dit kader hebben opvoeding en communicatie binnen het gezin invloed op de beoordeling van agressie die men voorgeschoteld krijgt, en op de rol van geweld bij de oplossing van conflicten. Als in een gezin alternatieve mogelijkheden voor het oplossen van conflicten niet of onvoldoende aanwezig zijn of aangeleerd worden, dan kunnen geweldsbeelden op televisie tot bevestiging of zelfs versterking van zo'n geweldspatroon leiden. Kijkgedrag dat sterk gericht is op gewelddadige programma's – met de ouders als voorbeeld voor de kinderen – verheft dit effect.

Meer algemeen kunnen maatschappelijke ontwikkelingen niet los gezien worden van de media. Het maatschappijbeeld van mensen wordt daardoor mede bepaald.

Onveiligheidsgevoelens kunnen deels verklaard worden uit het aantal geweldsdelicten en de dreiging daarvan. Daarnaast kan het beeld dat men heeft van geweld in de samenleving, een rol spelen. De media bepalen dat beeld voor een deel. De meeste mensen nemen vaker kennis van geweld via de media dan dat zij er zelf daadwerkelijk mee te maken hebben. Ernstige geweldsincidenten die zeer uitgebreid aandacht krijgen in de media, kunnen dat beeld sterk vertekenen. De zogeheten reality-programma's die de laatste jaren zijn opgekomen en waarin veel ongelukken, misdrijven en dergelijke voorkomen, dragen onder meer bij aan het ontstaan van onveiligheidsgevoelens.

### *Fascinatie voor mediageweld*

Inzicht in de fascinatie voor mediageweld is van belang. Geweld in de media is niet eenzijdig terug te voeren op de aanbieders. Bij de consumenten van, de kijkers naar geweldsbeelden bestaat een behoefte aan informatie en spanning. Met name om aan de behoefte aan spanning te kunnen blijven voldoen, moeten er steeds spannender programma's getoond worden, omdat er een gewinningseffect optreedt.

### *Effecten van mediagebruik*

In de loop van de tijd zijn er verschillende theorieën gepresenteerd voor zowel de korte- als de langetermijneffecten van mediageweld (zie Groebel en Smit 1996).

Voor de effecten op de korte termijn zijn de belangrijkste theorieën:

1. imitation learning theory/social cognitive learning theory (Bandura)
2. theorie van cognitieve scripts
3. frustratie/agressietheorie (Bercowitz)
4. excitation transfer theory (Zillman)
5. catharsishypothese (Feshbach)
6. inhibitietheorie.



Ad 1. Bandura veronderstelt dat het leren van mensen voor een groot deel geschiedt door gedragsobservatie. Het kijken naar televisiebeelden is daar onderdeel van. Hij toont aan dat het bij kleinere kinderen puur om imitatiegedrag gaat. Bij volwassenen gaat het om meer. Gedragspatronen die men regelmatig op televisie waarneemt, worden in het geheugen opgeslagen en worden opgeroepen en uitgevoerd in bepaalde situaties. Deze theorie geldt als een van de meest invloedrijke en aannemelijke theorieën.

Ad 2. De theorie van cognitieve scripts geeft aan dat bij een hoge mate van consumptie van mediageweld het wereldbeeld van de toeschouwers over agressie en geweld verandert. Toepassing van geweld wordt steeds meer als normaal ervaren.

Ad 3. Bercowitz wil met zijn theorie aantonen dat agressie onder invloed van geweldsbeelden vooral toeneemt als de kijker daarvoor al gefrustreerd was. Een combinatie van frustratie en agressieve films leidt tot een hogere kans op agressief gedrag.

Ad 4. Zillman heeft een iets andere invalshoek genomen. Hij stelt dat frustratie leidt tot ergernis, die normaal gesproken afneemt als er geen prikkels zijn. Hij concludeert dat niet zozeer de agressieve inhoud van films tot vergroting van ergernis en agressie leidt, maar de fysiologische prikkels die van deze films uitgaan. De behoefte aan actie- en misdaadfilms kan hierdoor ook verklaard worden: de fysiologische prikkels leiden tot het ervaren van spanning.

Ad 5. Begin jaren zestig bracht Feshbach de hypothese naar voren dat het zien van geweld zou leiden tot een daling van agressief gedrag. Het zou dan gaan om een plaatsvervangend ervaringsproces. Deze hypothese en het onderliggende onderzoek breed bekritiseerd en weerlegd. Feshbach zelf heeft later ook (deels) afstand genomen van deze hypothese.

Ad 6. In de inhibitie-theorie wordt er van uitgegaan dat geweldsbeelden wel agressie oproepen, maar omdat kinderen geleerd hebben dat hierop straf staat, gaan zij er (feitelijk) niet toe over. Lang niet alle kinderen groeien echter op in een dergelijke corrigerende omgeving. Waar opvoeding op dit vlak tekortschiet, lopen kinderen grotere risico's.

De belangrijkste theorieën voor de effecten op lange termijn zijn:

1. socialisatietheorieën van mediageweld (Aron en Huesmann)
2. wennings- en permissietheorie (o.a. Linz)
3. angsthypothese (Gerbner)
4. referentiekadertheorie (Groebel)
5. realiteit/fictietheorie (Groebel)

Ad 1. Het leereffect van geweldsbeelden is in deze theorie vooral gerelateerd aan de hoeveelheid mediageweld. Hoe meer geweldsbeelden hoe meer gewelddadig gedrag als sociaal acceptabel en gewoon wordt beschouwd. Vervolgens kan dergelijk gedrag overgenomen worden. Langetermijnstudie wijst uit dat kinderen die op negenjarige leeftijd al een hoge relatie laten zien tussen mediageweld en agressief gedrag, op latere leeftijd een grotere kans op het begaan van misdaden hebben.

Ad 2. Mensen wennen na verloop van tijd aan een grote mate van mediageweld. In eerste instantie schokkende beelden worden steeds minder heftig ervaren. In een groot aantal onderzoeken is deze theorie bevestigd.

Ad 3. Gerbner heeft zich op de toename van angstgevoelens gericht. Zijn onderzoek wijst uit dat mensen die veel naar gewelddadige programma's kijken, hun eigen omgeving als bedreigend en gevaarlijk gaan ervaren.

Ad 4. Groebel gaat er in deze theorie van uit dat extreme vormen van geweld op televisie het referentiekader van mensen veranderen. Dat extreme geweld wordt dan niet geïmiteerd, maar lichtere vormen van agressie en geweld worden eerder geaccepteerd en uitgevoerd.

Ad 5. Angst en agressie zijn in deze theorie het gevolg van een toenemende vermenging van realiteit en fictie. De geloofwaardigheid van de bron kan uit het geheugen verdwenen zijn. Het effect kan dan zijn dat men in bepaalde situaties beelden 'terug krijgt', die tot angst of agressie leiden.

Een ander effect dat in dit kader beschreven is, is daling van het medeleven met slachtoffers. In een bepaald genre films staat de held – hoe agressief ook – centraal en is er weinig tot geen aandacht voor empathie met de slachtoffers.

Geen van de bovenstaande theorieën blijkt alle mogelijke relaties tegelijkertijd te beschrijven, die bestaan tussen mediageweld en gevoelens, motieven en gedragingen van mensen. Voor de kortetermijneffecten van geweldsbeelden voert de socialeleertheorie de boventoon; voor de langetermijneffecten verschaffen vooral de referentiekadertheorie en de gewenningstheorie een goed inzicht.

Vrijwel alle theorieën – getoetst in velerlei onderzoek – gaan uit van een risico bij de consumptie van mediageweld. Opmerkelijk is dat in de pers nog regelmatig gesproken wordt van (veel) tegenstrijdige theorieën. Die stellingname mag inmiddels als achterhaald beschouwd worden. In meer dan 95% van de empirische studies wordt een risico van mediageweld bevestigd (Groebeel en Smit 1996, p. 51). Dat betekent niet dat geweldsbeelden in elke afzonderlijke situatie zonder meer tot agressief, gewelddadig gedrag of angstgevoelens zouden leiden. Meerdere factoren, zoals sociale en culturele omgeving, persoonskenmerken en dergelijke spelen daarbij in wisselwerking een rol.

Vooral kinderen uit probleemgezinnen worden gemakkelijk(er) beïnvloed door beelden in de media. Negentig procent van de onderzoeken toont aan dat het risico dat bepaalde kinderen geweld gaan gebruiken door een 'overload' aan mediageweld aanmerkelijk hoger ligt. Gebreken in de opvoeding (begeleiding in kijkgedrag, onvoldoende correctie, onvermogen in geweldloze conflictoplossing) spelen een wezenlijke rol. Het effect kan zichtbaar worden in directe imitatie door kinderen, tot gewenning en het gebruik van geweld om conflicten te beslechten. Mogelijk kan geweld ook een zelfstandige dimensie krijgen: het gebruik ervan wordt puur op zichzelf al een aangename ervaring.

Samengevat zijn de onderzochte effecten van mediageweld globaal onder te verdelen in drie hoofdstromingen (Groebel en Smit 1996):

1. het meer normaal en acceptabel gaan vinden van geweld;
2. het ontwikkelen van een angstig wereldbeeld;
3. het risico dat bepaalde groepen door geweldsbeelden in media gestimuleerd worden zich agressief en gewelddadig te gedragen.

Dit laatste is vooral het geval bij jongeren die zeer gevoelig zijn voor indrukken die zij via de media opdoen. Het risico is groot als in de sociale omgeving van deze jongeren gewelddadig gedrag niet enige correctie uitlokt of als daarin zelfs regelmatig geweld wordt toegepast.

### *Mediahypes*

Publieke beeldvorming kan veel invloed uitoefenen op de (on)veiligheidsgevoelens en het veronderstelde feitelijke beeld van geweldsuitingen dat mensen hebben. Het ontstaan van een mediahype rond incidenten is daarbij een bekend fenomeen. Brants en Koenraadt hebben in een uitgebreid artikel dit fenomeen nader beschouwd naar aanleiding van een aantal gevallen van kindermoord in 1996 en 1997 (Brants en Koenraadt 1998). In dit bestek beperken wij ons tot de meer algemene noties die zij over dit onderwerp te berde brengen.

De auteurs merken op dat in vergelijking met het buitenland de Nederlandse massamedia over het algemeen terughoudend zijn in zaken die diep ingrijpen in de privacy van de gewone burger. Nieuws wordt niet louter gezien als feiten en gebeurtenissen waarvoor publieke belangstelling is. Zaken als algemeen belang en fatsoens- en privacynormen worden wel degelijk meegewogen.

Niettemin ondergaan ook de Nederlandse media de processen die overal bepalend zijn bij de presentatie en constructie van nieuws. Over die processen bestaat zeer uitgebreide literatuur. De auteurs vatten de basisprincipes als volgt samen. De media geven in hun berichtgeving over gebeurtenissen niet *de* werkelijkheid *dóór*, maar geven *een* versie van de werkelijkheid *wéér* (p. 553). Selectie en wijze van presentatie vormen hierbij de leidraad.

Voor geweldsincidenten is dan niet zozeer interessant dat de media erover berichten, maar *hóe* ze dat doen. Journalisten proberen gebeurtenissen toegankelijk te maken voor het publiek. Ze doen dat onder meer door nieuwe gebeurtenissen te plaatsen in oude, bekende kaders en problemen. In de loop van de tijd kan daardoor de oorspronkelijke probleemomschrijving opgerekt en zelfs geheel gewijzigd worden.

Het wetenschappelijke begrip daarvoor is 'convergence'. Dat is een proces waarin zich verschillende fasen voordoen. De eerste is identificatie: nieuwe feiten worden in oude termen gegoten, waardoor vervolgens verbanden zichtbaar lijken te worden en incidenten onderdeel worden van een groter fenomeen. Daarvoor worden vervolgens weer verklaringen gezocht. De tweede fase is die van verbreding: naarmate de definitie van het probleem zich verbreedt, kunnen steeds meer gebeurtenissen onder dezelfde noemer worden

gebracht en wordt in de beleving van de samenleving het probleem steeds groter. Ingeschakelde deskundigen zoeken verklaringen binnen het inmiddels ontstane betekeniskader. In de derde fase komt de reactie: overheden, politiek en belanghebbenden reageren op het fenomeen dat in de media zichtbaar is geworden. Die reacties leveren weer nieuws op, veronderstelde verbanden, omvang en hardnekkigheid van het probleem krijgen meer en meer betekenis.

Dit soort processen kunnen zich rond allerlei zaken voordoen. Uit criminologische literatuur zijn veel voorbeelden bekend van golven van algemene onrust over een bepaald soort criminaliteit die voor een belangrijk deel zijn terug te voeren op mediahypes. De auteurs tonen in het aangehaalde artikel overtuigend aan dat een dergelijk proces zich bijvoorbeeld heeft voorgedaan rond de 'kindermoord-epidemie'.

### 5.7 *Biopsychologische factoren*

In opdracht van de Raad hebben De Vente en Michon van het NSCR een literatuurstudie verricht naar *Biopsychologische determinanten van antisociaal en crimineel gedrag*. Het rapport is verschenen als achtergrondstudie bij dit advies. Daarom wordt hier volstaan met een weergave van de belangrijkste conclusies.

Het geweld dat wordt gepleegd tijdens de adolescentie, heeft bij een deel van de daders te maken met sociale factoren als autoriteitsconflicten en identiteitsproblematiek. Dit gewelddadige gedrag zal verdwijnen als de jongeren ouder worden.

Dat het vooral jongens zijn die gedurende hun adolescentie geweld plegen, heeft te maken met hun grotere geldingsdrang als gevolg van onderlinge concurrentie. Jongens voelen zich geroepen om hun kracht en volwassenheid te bewijzen. Als ze zich voelen aangetast in hun eigenwaarde, reageren ze om deze reden eerder agressief dan meisjes.

Vaak opereren ze in groepen waarbinnen zich processen kunnen voordoen die het gebruik van geweld versterken. Geweld binnen de groep kan voortkomen uit de strijd om de hogere plaatsen in de hiërarchie. Deze vorm van geweld is meestal gereguleerd en wordt geremd door wederzijds vertrouwen en onderlinge afhankelijkheid. Geweld tegen buitenstaanders wordt versterkt doordat de groepsleden een perspectief ontwikkelen waarin niet-groepsleden duidelijk als 'anders' worden gelabeld en als 'allemaal hetzelfde'. Dit perspectief verlaagt de drempel voor geweld. Zeker als de groep geïsoleerd is, kunnen zich extreme normen en omgangsvormen ontwikkelen. Naar binnen toe ontstaat een bijna grenzeloze loyaliteit en tegenover buitenstaanders nemen de groepsleden een zeer vijandige houding aan.

Een deel van de daders heeft te kampen met antisociale gedragsstoornissen, die ze vaak al vanaf hun vroege jeugd met zich meedragen. Het gaat om drie

psychiatrische stoornissen, namelijk om de antisociale gedragsstoornis (CD), de oppositioneel-opstandige gedragsstoornis (ODD) en om de aandachtsstoornis met hyperactiviteit (ADHD). Deze stoornissen kenmerken zich door een psychopathologie van impulsiviteit en van een tekort aan empathisch vermogen. De eerste twee stoornissen gaan gepaard met agressief gedrag, dat in de loop der jaren ernstige, dus gewelddadige vormen kan aannemen. Hoewel er aanwijzingen zijn dat persistent antisociaal gedrag een genetische basis heeft, zijn omgevingsfactoren doorslaggevend voor het precieze beloop van de stoornissen (vergelijk Scott 1998). Overigens is gebleken dat de erfelijke invloed zich niet op elke leeftijd even sterk doet gelden: bij adolescenten is die bijvoorbeeld kleiner dan bij volwassenen (vergelijk Vreeke 1997). Bij erfelijke factoren die van invloed zijn op stoornissen valt te denken aan de werking van het neurotransmittersysteem en van hormonen. Verder zijn er verbanden tussen antisociale stoornissen en intellectuele en sociale intelligentie, hoewel de causale richting van deze verbanden niet eenduidig is vastgesteld.

Bij de invloed van de omgeving op gedragsstoornissen wijzen we in de eerste plaats op het gezin. Het gaat dan om ouder-kindrelaties en opvoedingsstrategieën en om problemen en psychopathologie bij de ouders. Doreleijers (1998) wijst in dit verband bijvoorbeeld op het overmatig gebruik van alcohol, op depressieverschijnselen en schizofrenie die een harde en onvoorspelbare opvoedingsstijl tot gevolg kunnen hebben.

Voor de ouder-kindrelatie verwijzen De Vente en Michon naar de hechtings-theorie. Kinderen die onveilig zijn gehecht aan hun ouders – dat wil zeggen dat zij geen troost en veiligheid vinden en zoeken bij de ouders – lopen het risico op psychopathologie. Tot nu toe is niet aangetoond dat een onveilige gehechtheid is te koppelen aan een specifieke gedragsstoornis.

Vreeke (1997) wijst op een belangrijk onderscheid tussen de gedeelde en de ongedeelde omgeving. De eerste bestaat uit componenten in het gezinsleven die de leden gemeen hebben, zoals de opvoedingsstijl en een politieke of religieuze overtuiging van de ouders. De ongedeelde omgeving betreft de unieke componenten zoals een goede relatie met zus of broer, extra aandacht van de ouders of een ziekte. Met name de invloed van de ongedeelde omgeving op de persoonlijkheidskenmerken is groot, terwijl de effecten van de gedeelde omgeving vooral te merken zijn in extreme omstandigheden.

Op grond van deze bevindingen minimaliseren sommige onderzoekers de invloed van ouders op de ontwikkeling van hun kinderen en wijzen op andere omgevingsfactoren. De Vente en Michon zetten deze factoren, zoals relaties met vrienden en leeftijdgenoten en de school, naast gezinscomponenten.

## 5.8 *Geweld en alloctonen*

In hoofdstuk 2 van dit document is de oververtegenwoordiging van vier etnische groepen in de criminaliteitscijfers en in de populatie van justitiële inrichtingen aan de orde gesteld.

Die oververtegenwoordiging is voor een deel te verklaren uit de vaak slechte sociaal-economische omstandigheden – werk, inkomen, huisvesting, woon-omgeving – waarin deze groepen leven. Sociaal-economische achterstand vormt een van de verklaringen voor crimineel gedrag.

Correctie van de cijfers voor de sociaal-economische factoren heft de oververtegenwoordiging gedeeltelijk op. Na correctie is het allochtone aandeel nog anderhalf tot driemaal hoger dan het autochtone aandeel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie 1997; SCP 1998b). Voor dat verschil is gezocht naar aanvullende verklaringen.

Voor een beperkt deel zouden die kunnen liggen in selectief optreden van politie en justitie ten aanzien van allochtonen. Hierbij kan gedacht worden aan 'ignorantie discriminatie' (onbekendheid met de achtergronden), stigmatisering en stereotypering (Angenent 1997). Ook kunnen opsporingsprioriteiten gericht op criminaliteitsgevoelige buurten waarin veel etnische minderheden wonen, een rol spelen.

De allochtone oververtegenwoordiging in de gevangenispopulatie heeft – weer voor een beperkt deel – te maken met de rechtsgang. Leden van etnische minderheden krijgen over het algemeen eerder te maken met vervangende hechtenis en gemiddeld zwaardere straffen. Angenent (1997) ziet daarvoor twee verklarende factoren. De toekomstmogelijkheden van allochtone jongeren spelen een rol. Allochtone jongeren scoren op levensgebieden als gezinssituatie, schoolcarrière, werk en vrijetijdsbesteding niet erg goed. Een tweede factor ligt in de medewerking van ouders. Die medewerking kan een positieve invloed hebben op de eindspraak. Allochtone ouders verlenen vaak weinig medewerking, omdat ze onvoldoende bekend zijn met de (werkwijze van) instanties.

In de recente literatuur worden de voornaamste verklaringen voor het relatief hoge allochtone aandeel in de criminaliteit gezocht in marginaliseringsprocessen, opvoeding en culturele verschillen. Marginalisering als verklarende oorzaak is eerder in dit hoofdstuk al behandeld. Voor etnische minderheden heeft marginalisering een specifieke dimensie van gebrekkige integratie en uiteindelijk segregatie. Etnische groepen die marginaliseren, beschikken over een afnemend vermogen om aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Ze lopen daarmee de kans zich van de samenleving af te keren en te vervallen in delinquent gedrag. Marginalisering kan een versterkend effect hebben als het van generatie op generatie wordt overgedragen (Dijkman 1996, Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie 997). Volgens Angenent (1997) wordt integratie bemoeilijkt door aspecten als grootschaligheid en anonimiteit van de Nederlandse samenleving en discriminatie.

Versillen tussen allochtone groepen laten zich ook voor een deel uit de integratie- en acculturatieproblemen verklaren. Zo zoekt Bovenkerk de verschillen tussen Turkse en Marokkaanse jongens in onder meer de volgende factoren: de hechtere organisatie van de Turkse gemeenschap in Nederland, de kleinere Turkse gezinnen en de vroegere gezinshereniging. Ook zouden de opvattingen van Turken over de overheid beter aansluiten bij de Nederlandse

opvattingen (SCP 1998b).

In het rapport *Marokkaanse Jongeren* (Commissie Marokkaanse Jeugd 1998) is ook gewezen op de gebrekkige samenhang in de Marokkaanse gemeenschap in Nederland en de grote afstand tot de Nederlandse cultuur (zie ook Leuw 1997). Het SCP (1998b) wijst in verband met de oververtegenwoordiging van Antillianen in de jeugdcriminaliteit op de emigratie van voornamelijk ongeschoolde en alleenstaande Antilliaanse jongens naar Nederland.

Angenent (1997) gaat nader in op de specifieke levensomstandigheden van allochtone jongeren. Een belangrijke verklaring is dat zij leven op het kruispunt van twee verschillende culturen. Als zij geen keuze (kunnen) maken voor een cultuur, verliezen zij hun houvast (referentiekader), waardoor zij in een identiteitscrisis terecht (kunnen) komen. Een manier om aan dit cultuurconflict of de gespleten identiteit te ontsnappen, is deviant gedrag waaronder criminaliteit. (Zie ook Beke et al. 1998)

Verschillen met de opvoedingscultuur en omgangsnormen in de omringende Nederlandse samenleving kunnen dit cultuurprobleem alleen maar versterken. Elders in dit hoofdstuk is daar aandacht aan besteed.

Ook de woonsituatie speelt een rol. Vooral Turkse en Marokkaanse gezinnen wonen in zogeheten achterstandswijken. De huizen zijn in verhouding met de gezinsgrootte vaak klein. Jongeren brengen daardoor veel vrije tijd buitenshuis door. Jongeren die de school (vroegtijdig) hebben verlaten en werkloos zijn, rest vaak weinig anders dan in groepjes rondhangen op straat. Het risico dat ze daar in aanraking komen met criminele leeftijdgenoten of gerecrueteerd worden voor bijvoorbeeld de drugshandel, is aanzienlijk. Een criminele carrière lijkt vaak de enige manier om aan een perspectiefloos bestaan te ontkomen en weer respect en aanzien te verwerven.

Het beeld is niet compleet als slechts gewezen wordt op negatieve kanten. Met name Angenent (1997) wijst op positieve ontwikkelingen in het persoonlijk en maatschappelijk functioneren van allochtone jongeren. In opleiding en scholing is verbetering zichtbaar, al gaat dat langzaam. Ook mag verondersteld worden dat de cultuurkloof met de opeenvolging van generaties minder zal worden.

## 5.9 Alcohol en drugs

Bij veel geweldsdelicten zijn er ontremmende middelen in het spel, vooral bij de daders. Uit Engels onderzoek komt naar voren dat de helft van de daders van gewelddelicten onder invloed was (Van der Kaap 1997). In het bijzonder valt hierbij te denken aan gebruik van alcohol en drugs. Van de mannen die huiselijk geweld plegen, wordt geschat dat 48 tot 87% dit onder invloed van alcohol doet (Gorney 1987; zie achtergrondstudie De Vente en Michon).

Gebruik van alcohol en softdrugs blijkt onder delinquente jongeren relatief vaak voor te komen (Weerman 1995; SCP 1998a).

De aard van de relatie tussen alcoholmisbruik en criminaliteit is echter geen duidelijke (WRR 1988). Er bestaan drie modellen om de samenhang tussen

alcohol en criminaliteit te verklaren (Vogt 1985). Het eerste en oudste model veronderstelt een directe oorzakelijke relatie tussen alcoholgebruik en delinquentie. Het tweede model gaat er vanuit dat alcoholgebruik en crimineel handelen gemeenschappelijke oorzaken hebben. Deze oorzaken kunnen persoonlijkheidsstoornissen zijn, of gebrek aan moreel bewustzijn. De samenhang tussen sociale persoonlijkheidsstoornissen en verslaving aan middelen is nog geen duidelijke (zie ook de achtergrondstudie van De Vente en Michon). Aan steeds grotere populariteit wint een derde verklaringsmodel. In dit model beïnvloeden naast alcoholgebruik andere variabelen de totstandkoming van crimineel gedrag. Deze andere psychosociale, sociaal-economische of situationele variabelen kunnen de stemmings- en bewustzijnsveranderingen, veroorzaakt door alcohol, juist versterken of neutraliseren.

Het blijkt buitengewoon moeilijk de werkelijke invloed van intoxicerende middelen op criminaliteit en geweldsdelicten in het bijzonder aan te tonen, omdat geen onderscheid gemaakt kan worden tussen farmacologische, culturele en psychische factoren (STG 1998). De uitwerking van middelen is wel zeer afhankelijk van de culturele context; met name mannen worden onder invloed gewelddadig (Vogt 1985). In het algemeen lijken ontremmende middelen vooral een rol als katalysator van delicten te spelen. In samenhang met andere factoren kan de door het gebruik veroorzaakte opwindning, oververmoeidheid, morele onverschilligheid of ontremming net de doorslag geven om tot criminaliteit te komen.

Drugs en geweld zijn ook met elkaar verbonden vanuit economische perspectief en vanuit de sociaalsysteemhoek. Druggebruikers kunnen, bijvoorbeeld om in hun onderhoud te voorzien, overgaan tot vermogensdelicten die gepaard gaan met geweld.

Het sociaalsysteemmodel verwijst naar het systeem van drughandel, -verspreiding, en -gebruik (Hoogerwerf 1996). Handhaving en wraak binnen dit systeem krijgen vaak vorm door geweld: afrekeningen.



## 6 Beleid

### 6.1 Kinderen en jeugdigen

#### 6.1.1 Kleine criminaliteit

In de jaren tachtig blijkt dat het aantal slachtoffers van criminaliteit gestaag stijgt. Het toenmalige kabinet stelt daarom een commissie 'kleine criminaliteit' in die in de wandeling naar haar voorzitter, commissie-Roethof, wordt genoemd. De term 'kleine criminaliteit' wordt later vervangen door 'veel voorkomende criminaliteit'. Daarmee wordt direct het centrale probleem aangeduid: bedreigingen, vechtpartijen, winkeldiefstallen, inbraken, enzovoort nemen toe, terwijl de politie minder zaken opheldert. In 1986 publiceert de commissie haar eindrapport. Zij verklaart de toename van criminaliteit uit het losser worden van de bindingen van mensen met de maatschappij, terwijl tegelijkertijd de gelegenheid om (vermogens)criminaliteit te plegen groter is geworden. Verder ontbreekt, onder meer als gevolg van de onderhandelingshuishouding, een duidelijke normstelling voor jongeren die daar wel behoefte aan hebben. Een effectieve bestrijding van criminaliteit zoekt de commissie in drie richtingen: de sociale integratie van jongeren in de maatschappij, de versterking van de externe sociale controle en ten slotte de intensivering van de overdracht en handhaving van essentiële normen. Zonder tot een campagne tot zedelijke verheffing op te willen roepen, moet jongeren de zin van normen wel duidelijk worden gemaakt, onder meer door het goede voorbeeld van normstellende personen en instanties. De commissie pleit er verder voor dat betrokkenen direct worden geconfronteerd met de gevolgen van hun gedrag door afwentelingsmechanismen te doorbreken, zoals de gewoonte om schade te verhalen op de verzekering. Van belang is ten slotte dat de commissie criminaliteit niet langer als een probleem van politie en justitie definieert, maar op het bord van de gehele samenleving legt.

Op grond van het interimrapport van de commissie brengt de minister van Justitie in 1985 het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* uit. De minister deelt de analyse van de commissie-Roethof, en legt in het beleid de nadruk op functioneel toezicht.

#### 6.1.2 Jeugdcriminaliteit/Jeugd en veiligheid

In 1994 brengt de commissie-Van Montfrans een advies uit over de aanpak van jeugdcriminaliteit, *Met de neus op de feiten*. De commissie benadrukt de noodzaak om een structureel (lange termijn), integraal en gedifferentieerd beleid te voeren. De aanpak van jeugdcriminaliteit moet zich uitstrekken over verschillende beleidsterreinen, zoals onderwijs, arbeid, gezondheid en zorg. De commissie wijst op het grote belang van preventieve activiteiten binnen het gezin, de scholen, het werk en de vrijetijdsbesteding. Het beleid dient gedifferentieerd te zijn in de zin dat voor verschillende leeftijdscategorieën maatregelen op maat worden genomen. Ten slotte pleit de commissie

ervoor om (beginnende) delinquente jongeren adequater – dat is vooral sneller en consequenter – te straffen.

Het kabinet heeft de aanbevelingen van de commissie-Van Montfrans verwerkt in verschillende beleidsdocumenten. In chronologische volgorde zijn dat: de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 (juni 1995), de convenanten met de grote steden (juli 1995 met de 'grote vier') en de notitie Jeugdcriminaliteit (november 1995). Het kabinet stelt voor om het probleem langs twee hoofdlijnen aan te pakken. Enerzijds meer investeren om jeugdcriminaliteit te voorkomen, anderzijds extra investeren in repressie met een sterk resocialiserend karakter. Het kabinet wil alle schakels van de veiligheidsketen inschakelen, van scholen (pro-actie) tot jeugdinrichtingen (repressie).

Het kabinet koppelt allerlei beleidsinspanningen meer of minder expliciet aan de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Het plan van aanpak jeugdcriminaliteit bevat specifieke initiatieven, maar ook acties van andere oorsprong die nu onder de noemer van jeugdcriminaliteit zijn gebracht. Ook de gemeenten ontplooiën allerlei activiteiten.

De inhoud en de reikwijdte van de landelijke programma's lopen uiteen, bijvoorbeeld van opvoedingsondersteuning tot nachtdetentie. Veel van de programma's zijn gericht op de organisatie van de instanties die zich met jongeren bezighouden, zoals het omvangrijke project Regie in de Jeugdzorg.

De commissie jeugdcriminaliteit binnen het Openbaar Ministerie richt een landelijk platform jeugdofficieren op en streeft ernaar dat de arrondissementen jeugddelicten eenduidig afdoen. In alle arrondissementen worden platformen jeugdcriminaliteit ingesteld, met als doel de samenwerking tussen betrokken instanties tot stand te brengen en te versterken. Verder moeten de arrondissementen jeugdzaken sneller afhandelen, waartoe ook enkele instrumenten zijn geïntroduceerd. In 1997 worden veel zaken echter nog niet afgehandeld binnen de gestelde termijn van zes maanden. Door een landelijke jeugdreclassering in te richten, willen de justitie-organisaties de nazorg voor delinquente jongeren verbeteren.

Een aantal projecten betreft de informatievoorziening en de communicatie over jeugdcriminaliteit. Zo is gestart met de ontwikkeling van een cliëntvolgsysteem, waarin jeugdigen worden gevolgd die in aanraking komen met politie en justitie. De aanpak van jeugdcriminaliteit kan verbeteren als er een goede communicatie plaatsvindt over het fenomeen. In dit kader heeft het ministerie van Justitie bijdragen geleverd aan het nationale jeugddebate, aan projecten jongerenparticipatie en aan een documentaire. Ook is er een internetpagina ontwikkeld.

Ten slotte zijn er projecten met een duidelijke beleidsinhoudelijke kant, zoals de innovatie en stimulering van criminaliteitspreventie. Lespakketten voor scholen, signalering van risicogroepen, preventiefunctionarissen bij het Openbaar Ministerie, en de ontwikkeling van handleidingen, zijn concretiseringsen op dit thema.

Een tweede reeks meer inhoudelijke projecten gaat over de straffen voor jeugdige delinquenten. De jeugdinrichtingen krijgen meer capaciteit en dienen meer aandacht te besteden aan kwaliteit. Het onderwijsaanbod van de inrichtingen wordt systematischer aangepakt met behulp van een verbeterde intake en een onderwijstrajectkaart. Verder is er een experiment met nachtdetentie gestart voor jongeren die een ernstig delict hebben gepleegd. Voor de zogeheten 'twaalfminners', kinderen die nog niet de strafrechtelijke leeftijd hebben bereikt, maar zich delinquent gedragen, worden Halt-achtige straffen ingevoerd.

Met de (op dat moment) negentien steden uit het grotestedenbeleid zijn in 1995 afspraken gemaakt over de bestrijding van jeugdcriminaliteit op grond van uitgangspunten van het kabinet. Enkele uitgangspunten zijn: vroegtijdige signalering van uitval van jongeren op alle leeftijden; concrete afspraken tussen de betrokken instanties; voorrang voor sociaal-problematische wijken. De stedelijke overheden moeten optreden als regisseur. In de convenanten zijn kwantitatieve afspraken opgenomen, bijvoorbeeld dat het aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie, moet dalen met 30%.

Het doel is om de bestrijding van jeugdcriminaliteit op lokaal niveau systematisch en geïntegreerd aan te pakken. Het ketenmodel dat Schuyt in zijn beleidsadvies *Kwetsbare jongeren en hun toekomst* (1995b) presenteert, biedt de basis voor een integrale benadering. Verder moeten de gemeenten in samenwerking met de betrokken instituties nieuwe voorzieningen creëren, zoals opvang voor dak- en thuisloze jongeren, intensief begeleide leer-werktrajecten en dagtrainingscentra. Bestaande voorzieningen als Halt-afdoeningen en taakstraffen moeten worden uitgebreid. Een jeugdmonitor moet gemeenten en rijk in staat stellen de ontwikkeling van jongeren te volgen (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1995).

Anders dan in de vier grote steden zijn begin 1998 in de meeste van de vijftien middelgrote steden nog geen stuurgroepen waarin de gemeente, justitiële instellingen en jeugdhulpverleningsorganisaties hun beleid afstemmen.

De gemeenten beschikken inmiddels wel over meer informatie, maar zeker in de middelgrote steden zijn nog onvoldoende gegevens voorhanden over het gedrag en de problemen van jongeren en de ontwikkeling daarin. Over de resultaten van projecten is nog weinig bekend. In een evaluatie van de gemeentelijke plannen merken de onderzoekers op dat een gedegen analyse van lokale situatie ontbreekt, zodat het beleid op drijfzanderige informatie is gebouwd (zie Ministerie van Binnenlandse Zaken 1998a; vergelijk Van der Laan 1998).

De meeste gemeenten hebben inmiddels preventieve, repressieve en curatieve maatregelen genomen. Ook op dit punt zijn de vier grote steden het meest ver gevorderd. Preventief zijn (voorlichtings)projecten op school, opvoedingsondersteuning en vrijetijdsvoorzieningen. Een ander voorbeeld van preventie zijn de projecten waarin jongeren surveilleren in winkelcentra. Repressief zijn

de uitbreiding van Halt-afdoeningen en taakstraffen en projecten tegen spijbelen en voortijdig schoolverlaten. Curatieve projecten betreffen het (terug)geleiden naar school of werk van risicojongeren en delinquente jongeren. Vaak komen deze projecten neer op intensieve begeleiding van de betrokkenen. Van der Laan (1998) stelt dat gemeenten vooral op preventie gericht zijn, en minder inzetten op repressie en curatie.

Ook in andere gemeenten dan de negentien grote steden zijn de projecten jeugd en veiligheid erop gericht om de samenwerking tussen de betrokken instanties te verbeteren en om betere voorzieningen voor jongeren te creëren en hen te begeleiden. Daarbij valt te denken aan schooladoptieprojecten, waarbij de politie zich verbindt aan een school, opvang en begeleiding in de naschoolse uren, en voorlichting over drugs, alcohol en de opvoeding.

In een rapportage over de uitvoering van het plan van aanpak Jeugdcriminaliteit merken de opstellers op dat de moeilijkst te bereiken groep, de hardkernjongeren van vooral boven de 18 jaar, inderdaad niet wordt bereikt (Ministerie van Justitie et al. 1998). De *Integrale Veiligheidsrapportage 1998* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1998a) meldt dat in geen van de vier grote steden het aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie, met 30% is gedaald.

In dezelfde rapportage constateert de minister van Binnenlandse Zaken een duidelijke verbetering van de organisatie van de bestrijding van jeugdcriminaliteit ten opzichte van de situatie in 1995. Er is inmiddels sprake van structureel overleg tussen gemeente, justitie en welzijnsinstellingen, van samenwerking en van afstemming van beleid. Het tempo waarin de samenwerking van de grond komt, blijft echter achter bij de verwachtingen. Van der Laan (1998) constateert verder dat de rol van justitiële organisaties in de beleidsnetwerken tamelijk marginaal lijkt.

Over de resultaten van de verschillende projecten zijn nog maar mondjesmaat evaluaties voorhanden. Pinedo (1998a) verwijst naar de evaluatie van voorlichtingsprogramma's op scholen waaruit blijkt dat voorlichting door 'peers' effectiever lijkt dan andere vormen. Baas (1998) voegt er nog een aantal succesfactoren aan toe, zoals de inbedding van voorlichting in het lesprogramma en het beleid van een school, pedagogische kwaliteiten van de voorlichter en een confrontatie met ouders. Voorlichting moet zo vroeg mogelijk gebeuren: het is immers gemakkelijker conventionele jongeren op het rechte pad te houden dan ongewenst gedrag te veranderen.

### 6.1.3 Onderwijs

#### *Een veilige school*

In 1995 lanceert de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de campagne De veilige school. De uitwerking is in handen van het procesmanagement voortgezet onderwijs, en resulteert in 1997 in een handreiking voor de scholen: *Maat, toonsoort, instrumenten en uitvoering*. Het

is de bedoeling dat deze campagne wordt ingebed in de bredere innovatieprocessen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroeps-  
onderwijs.

De campagne heeft drie hoofdthema's: zorg voor sociale binding, omgaan met calamiteiten en zorg voor veilige voorzieningen.

Daders moeten leren de grenzen van anderen te accepteren, sommige slachtoffers zouden hun grenzen duidelijk moeten aangeven, terwijl omstanders mee moeten helpen om grenzen te bewaken. Die grenzen verschillen per mens, zodat docenten en leerlingen rekening moeten houden met deze en andere verschillen. Dit alles houdt sociale binding in, die scholen moeten omkaderen door heldere regels te stellen en door vertrouwenspersonen aan te stellen. Een klimaat van sociale binding kan niet ontstaan zonder de leerlingen erbij te betrekken en zonder dat een open uitwisseling bestaat met de ouders. Een klachtenprocedure is een van de instrumenten om de omgang met de schoolregels bespreekbaar te maken.

Scholen zouden moeten streven naar integrale leerlingbegeleiding, dus niet alleen vakinhoudelijke en cognitieve, maar ook sociale en emotionele begeleiding moeten verzorgen. Dat zou zo moeten worden vormgegeven dat die begeleiding al begint in de lessen en niet is voorbehouden aan speciaal aangestelde personeelsleden. Rond de school moet een netwerk van instellingen bestaan die hulp op maat kunnen bieden.

Voor calamiteiten – in de campagne omschreven als gebeurtenissen die de normale gang van zaken onderbreken, bijvoorbeeld bedreiging met vuurwapens – zouden scholen plannen moeten maken om snel in te kunnen grijpen.

Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie geeft in 1997 de aanzet tot een Europese aanpak van veiligheid op school. De EU stelt een deskundigengroep in, die moet bevorderen dat de lidstaten informatie uitwisselen.

Pesten is in alle gevallen een vorm van psychisch geweld. Pesten kan ook een fysieke component bevatten of overgaan in fysieke mishandeling. Verontruste ouders hebben actie ondernomen om pesten te bestrijden, hetgeen heeft geleid tot folders, lesbrieven en antipestprogramma's. Verder is er een tv-campagne gevoerd tegen pesten. Het bestrijden van pesten is ook opgenomen in de campagne De veilige school.

### *De pedagogische opdracht*

Aan het begin van de jaren negentig zet het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen normen en waarden op de kaart van het onderwijs door een platform Pedagogische Opdracht van het Onderwijs (POO) in te stellen. Hierdoor zou het onderwijs vorm kunnen geven aan zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid en bijdragen aan het voorkomen van, onder meer, criminaliteit.

De minister signaleert in 1992 (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1992) dat het personeel op scholen zich moreel terughoudend opstelt.

Hoewel onderwijzers als vanzelf morele agenten zijn – opvoeden is immers intrinsiek waardegeladen – hebben ze moeite om leerlingen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. De minister pleit ervoor dat scholen hun leerlingen opleiden in “interactieve verscheidenheid”. In een pluriforme samenleving moeten de burgers beschikken over interactieve competenties en moeten ze nieuwsgierig worden naar het vreemde. Verder moeten ze worden gesocialiseerd in traditionele waarden en normen, maar tegelijkertijd moeten leerlingen een kritische houding ontwikkelen ten opzichte van die waarden en normen.

Het platform-POO organiseert tussen 1992 en 1995 debatten over de pedagogische opdracht en brengt diverse publicaties uit. In zijn eindrapport (1995) constateert het platform dat er binnen de scholen en bij de beleidsmakers te weinig aandacht is geweest voor de pedagogische opdracht. Diverse beleidsinitiatieven doen afbreuk aan de vorming tot democratisch burgerschap, een van de facetten van de pedagogische opdracht.

Het platform beveelt aan een procesmanagement te belasten met de beleidscoördinatie van de pedagogische opdracht. De Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) heeft een handreiking gemaakt waarmee de scholen discussies over waarden en normen kunnen organiseren op school. Verder wordt er in de kerndoelen aandacht besteed aan waarden en normen, en kunnen scholen aandacht besteden aan waarden en normen in de schoolgids die ze uitbrengen in het kader van kwaliteitszorg.

Het lijkt erop dat scholen zich vooral concentreren op een van de facetten van de pedagogische opdracht, namelijk hoe personeelsleden en leerlingen met elkaar omgaan.

Diverse pedagogen wijzen erop dat jongeren waarden en normen opdoen door interacties met volwassenen en met andere jongeren in specifieke contexten, in plaats van dat zij als blanco-ontvangers bepaalde inhouden krijgen overgedragen van hun opvoeders. Lijstjes met contextloze universele waarden hebben dan ook nauwelijks zin (Wardekker 1997 en Biesta 1997). Biesta stelt dat de overdrachtmetafoor niet adequaat weergeeft dat er bij opvoeding sprake is van een tweezijdig interactief proces.

### *Beter en langer leren*

Leerlingen die hun onderwijs carrière goed doorlopen en afsluiten, lopen minder het risico om in crimineel gedrag te vervallen. Allerlei beleidsinitiatieven die erop gericht zijn om leerlingen, en vooral de zwakkere onder hen, goed door het onderwijs te leiden, dragen dan ook bij aan het voorkomen van criminaliteit. In een aantal gevallen worden deze initiatieven expliciet onder criminaliteitspreventie geschaard.

In z'n algemeenheid voeren de rijksoverheid en de gemeenten al gedurende enkele decennia een onderwijsvoorrangsbeleid. Dit behelst dat scholen extra geld kunnen krijgen voor leerlingen uit achterstandsgroepen. Voor dat geld kunnen scholen bijvoorbeeld extra docenten of gespecialiseerde docenten aanstellen of Nederlands als tweede taal geven.

Als gevolg van de wet op het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid, die in 1998 in werking treedt, is de bestrijding van onderwijsachterstanden in vergaande mate gedecentraliseerd naar de gemeenten. Door middel van het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002 blijven er landelijke doelstellingen.

Veel initiatieven gericht op achterstandsbestrijding kunnen worden gevat onder het thema 'beter en langer leren': langer gedurende een mensenleven, maar ook langer gedurende de dag, de week of het jaar. 'Beter', omdat met veel programma's wordt geprobeerd de achterstanden op te heffen, die kinderen hebben in intellectuele en sociale vaardigheden, zodat zij meer kansen kunnen benutten in het reguliere onderwijs.

Vanaf de jaren zeventig zijn er in Nederland programma's op de markt waarin de ontwikkeling wordt gestimuleerd van kinderen in de periode voordat ze naar school gaan. Naast gezinsgerichte programma's zijn dat zogeheten 'centerbased' programma's die worden uitgevoerd in onder meer kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en basisscholen. In de jaren tachtig krijgt voorschoolse ontwikkelingsstimulering een nieuwe impuls met programma's als Opstap, Opstapje, Instapje, Opstap Opnieuw, Kaleidoscoop en Piramide. De eerste vier zijn voorbeelden van gezinsgerichte programma's, terwijl de laatste twee – die in de jaren negentig zijn gestart – worden aangeboden door peuterspeelzalen en basisscholen. De gezinsgerichte programma's hebben ook een deel opvoedingsondersteuning in zich; immers, ouders stimuleren de ontwikkeling van hun kind als ze sensitief en responsief reageren op diens initiatieven.

De programma's die inmiddels zijn geëvalueerd, zoals Opstap, laten vooralsnog weinig effect zien. Vaak blijkt dat op langere termijn de effecten die kort na de afloop van het programma zichtbaar waren, weer uitdoven (Eldering en Vedder 1992; Eldering 1997; Eldering en Vedder 1997; Van der Wolf 1997; Janssens 1998). Overigens kan het uitdoven op langere termijn ook te maken hebben met het feit dat de kinderen na het programma instromen op scholen met een lagere onderwijskundige kwaliteit.

Deze resultaten komen overeen met de uitkomsten van buitenlandse programma's. Meer recente buitenlandse evaluatiestudies laten positievere uitkomsten zien, vooral op het gebied van taalbeheersing en geletterdheid (Leseman et al. 1998b). Het betreft een nieuwe generatie programma's waarin eerdere ervaringen zullen zijn verwerkt. Effecten op lange termijn doen zich bijvoorbeeld voor bij intensieve programma's die zich uitstrekken over een langere duur. Ook kinderen die op vroegere leeftijd beginnen – voor of op het vierde jaar – scoren beter. Opvoedingsondersteuning lijkt weinig bij te dragen aan positieve effecten, al merken de onderzoekers op dat deze waarschijnlijk wel ertoe leidt dat kinderen minder snel uitvallen.

Op dit moment is er een discussie gaande over de vraag in hoeverre voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzalen zich meer systematisch

moeten richten op educatie en ontwikkeling van kinderen. Er zijn inmiddels experimenten in kindercentra gestart gericht op ontwikkelingsstimulering.

De onderwijstijd kan ook worden verlengd door in de naschoolse uren allerlei educatieve activiteiten aan te bieden, al of niet op de school zelf. Inmiddels worden verschillende experimenten en projecten uitgevoerd als verlengde schooldagen, brede scholen en vensterscholen. In het Groningse vensterschoolproject worden in het schoolgebouw zeven dagen per week onderwijs, sport, recreatie, culturele activiteiten en educatie aangeboden. Uit onderzoek blijkt dat verlenging van de onderwijstijd op zichzelf weinig effecten sorteert, als dit niet gepaard gaat met effectieve instructiestrategieën (Van der Wolf 1997).

Behalve initiatieven die zich richten op de eerste levensjaren, heeft het kabinet ook beleid ontwikkeld en maatregelen voorgesteld voor de schooltijd en voor de tijd nadat mensen hun opleiding hebben afgesloten.

Vanaf het einde van de jaren tachtig bestrijdt de overheid spijbelen en ongediplomeerd en voortijdig school verlaten. Twee kernpunten in dat beleid zijn een verbeterde registratie en monitoring van spijbelaars en voortijdig schoolverlaters, en de intensieve begeleiding van (potentiële) voortijdig schoolverlaters. In 1993 zet de minister dat beleid in met de nota *Een goed voorbereide start* (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1993). Om de registratie en de opvang en begeleiding te verbeteren, worden regionale meld- en coördinatiefuncties ingericht. Het kabinet intensiveert dat beleid volgens de nota *Een leven lang leren* (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschappen 1998).

In 1998 onderzoekt het onderzoeksbureau SGBO de wijze waarop gemeenten de leerplichtwet uitvoeren. Daaruit blijkt dat in veel gemeenten nog steeds knelpunten bestaan, die een adequate uitvoering van de wet verhinderen. De positie van de leerplichtambtenaar en de afspraken met scholen en hulpverleningsinstellingen blijven bijvoorbeeld achter bij de in de vernieuwde wet neergelegde doelstellingen. De meeste scholen voor basis- en voortgezet onderwijs hebben verzuimbeleid opgenomen in hun beleidsdocumenten. De afstemming tussen leerplichtambtenaren en justitiële organisaties is niet optimaal, zeker waar het de Raad voor de Kinderbescherming betreft (Wever et al. 1998).

Een belangrijke faalfactor voor het beleid ter bestrijding van schooluitval is de verlenging van de duur van de algemene vorming en het uitstel van de fase waarin jongeren een beroepskwalificatie kunnen halen (SCP 1998b). Dat heeft tot gevolg dat een minderheid van de leerlingen te maken heeft met voor haar oninteressante lessen op een niveau dat zij onvoldoende kunnen halen. Daardoor raken ze gefrustreerd en minder gemotiveerd, hetgeen kan leiden tot spijbelen en voortijdig schoolverlaten. Tegen deze achtergrond lijkt beleid ter bestrijding van ongewenste uitval op dweilen terwijl de kraan druppelt.



Het kabinet stelt dan ook dat jongeren die in hun puberteit afhaken, later alsnog een startkwalificatie moeten kunnen behalen, bij voorkeur via leerwerktrajecten of door vaardigheden te erkennen die zij buiten de school hebben behaald. Onafhankelijke 'assessment centers' kunnen deze vaardigheden toetsen en erkennen. Overigens stelt het kabinet dat duale trajecten niet alleen gericht moeten zijn op vakkennis, maar juist ook op algemene vaardigheden.

De voorgestelde aanpak in de nota *Een leven lang leren* berust op de analyse dat 'employability' – het vermogen om werk te krijgen en te houden – in deze tijd voortdurende investeringen vergt van individuele werknemers en hun werkgevers om nieuwe kennis te verwerven. Verder is de ideale werknemer breed opgeleid, creatief, zelfstandig en flexibel. Dat betekent dat in het initiële onderwijs de leerlingen meer dan vroeger moeten 'leren te leren'. Tegelijkertijd stijgt het algemene opleidingsniveau in onze samenleving, waardoor ook de opleidingseisen op de arbeidsmarkt toenemen. Een duurzame positie op de arbeidsmarkt vraagt om een diploma minimaal op het niveau van kort middelbaar beroepsonderwijs of primair leerlingwezen. Omdat dit niveau voor een deel van de leerlingen onhaalbaar is, heeft het ministerie van OCW een nieuwe kwalificatie gecreëerd op assistentniveau. Mede als gevolg van deze ontwikkelingen is de populariteit van beroepsonderwijs gedaald ten gunste van algemeen vormend onderwijs, zoals blijkt uit schooldeelname-overzichten.

Het SCP plaatst enkele relativerende kanttekeningen bij deze kijk op de arbeidsmarkt en de samenleving. Volgens zijn analyses is de baanmobiliteit lang niet zo groot als vaak wordt verondersteld en is ook het aantal eenvoudige banen nauwelijks afgenomen. Het probleem voor laaggekwalificeerden op de arbeidsmarkt is veeleer dat eenvoudige banen worden ingenomen door hoger gekwalificeerden (SCP 1998b). Dit probleem zou in de toekomst kunnen verdwijnen doordat de arbeidsmarkt krappere wordt en werkgevers hun eisen moeten bijstellen. Voor dit moment relateert de analyse van het SCP de drang om steeds hoger op te leiden. Het ware beter te realiseren dat de scholing voor sommigen eerder eindigt dan voor anderen, en dat de eerstgenoemden ook kansen hebben op de arbeidsmarkt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt dit in 1996 de emancipatie van talent (WRR 1996).

#### 6.1.4 Gezinnen

##### *Gezinsbeleid*

Het gezin kan zich sinds halverwege de jaren negentig verheugen in een hernieuwde belangstelling van beleidsmakers en politici. Dat heeft alles te maken met de kernfunctie van het gezin: de opvoeding en verzorging van kinderen. Voor de overheid is de opvoeding van belang vanwege de gevolgen die een slechte opvoeding en verzorging hebben voor onder meer de

volksgezondheid, de hulpverlening, de veiligheid en de maatschappelijke cohesie. Verder heeft de overheid een zorgplicht voor zwakkeren en dient zij, als het nodig is, de rechten van kinderen te beschermen.

Overigens kan de overheid ook mede-opvoeders aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de aan hen toevertrouwde kinderen. Immers, de opvoeding van kinderen vindt meer dan vroeger door derden plaats doordat gezinnen opener zijn geworden.

In de *Notitie Gezin* (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 1996) zet het kabinet nauwelijks nieuw beleid uit; zij geeft een beeld van beleidsinitiatieven die passen binnen het algemene kader dat in de notitie wordt gegeven.

Op het terrein van onderwijs moeten gemeenten en scholen ernaar streven om een lokaal netwerk van hulp- en dienstverlenende instellingen rondom de school te creëren.

Ouders die nog kinderen thuis hebben, moeten de zorg daarvoor kunnen combineren met betaalde arbeid. Ze moeten in staat worden gesteld om in hun eigen levensonderhoud te voorzien en deel kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer. Daarvoor moet de organisatie van arbeid worden veranderd, zodat er meer mogelijkheden komen om flexibel te werken en om kinderen op te vangen.

Wanneer zich binnen gezinnen ernstige problemen voordoen, moet de overheid de belangen verdedigen van hen die bescherming nodig hebben, al gaat dat ten koste van de privacy van het gezin. Om adequaat te kunnen ingrijpen, is het wel nodig dat de melding van problemen als mishandeling wordt verbeterd.

Het kabinet stelt verder dat criminaliteitspreventie onderdeel moet vormen van het gezinsbeleid. Bij de opvoeding is namelijk ook het belang van de gemeenschap in het geding, naast de belangen van het kind en die van de ouders.

Om de ontwikkelingen in de positie van het gezin goed te kunnen volgen, verstrekt het kabinet onderzoekopdrachten aan het SCP en aan de Nederlandse Gezinsraad.

### *Opvoedingsondersteuning*

Nadat Junger-Tas in 1996 een overzichtsstudie doet verschijnen naar de bijdrage van onder andere gezinsfactoren aan het ontstaan van criminaliteit, is het opvoedingsondersteuningsbeleid met meer nadruk in de sfeer van criminaliteitspreventie getrokken (Junger-Tas 1996a; zie ook hoofdstuk 5 van dit document).

Junger-Tas waarschuwt in haar studie voor al te makkelijke conclusies ten aanzien van de predictie van criminaliteit op grond van risicofactoren die optreden in de kindertijd. Zij stelt voor om voor interventies niet zozeer individuele kinderen te selecteren, maar groepen waar zich een cumulatie van risicofactoren voordoet, bijvoorbeeld in bepaalde wijken. De projecten moeten op een positieve manier worden aangeboden, zodat ouders en kinderen de deelname eraan niet als stigmatiserend ervaren.

Junger-Tas ontdekt dat er programma's zijn die erin slagen dat problematische kinderen zich pro-sociaal ontwikkelen. Programma's die zich richten op zeer jonge kinderen, hebben daarin meer succes dan interventies op latere leeftijd.

Junger-Tas wijst drie risicogroepen aan: jonge tienermoeders, jonge allochtone ouders, en gezinnen die in contact zijn geweest met de kindbescherming. De eerste groep moet op vrijwillige basis worden geworven, bij de tweede groep mag enige drang worden uitgeoefend, terwijl de laatste groep kan worden gedwongen tot deelname aan ondersteunende programma's. Bij die programma's denkt Junger-Tas aan combinatieprogramma's van cognitieve stimulering van kinderen en opvoedingsondersteuning voor ouders.

In 1997 doet zij opnieuw een rapport het licht zien, ditmaal toegespitst op preventieprogramma's die bereiken dat de levensloop van jonge kinderen ten positieve verandert (Junger-Tas 1997a). Een belangrijke voorwaarde is dat de overheid een consistent en integraal preventiebeleid kan voeren. Junger-Tas laat zich inspireren door het Amerikaanse programma 'communities that care' om zo'n beleid vorm te geven. Binnen een duidelijk afgebakend gebied gaat een breed samengesteld preventieteam aan het werk, op basis van een probleemanalyse, aangestuurd door een groep van bestuurders en autoriteiten.

Binnen deze context zou er een aanbod moeten zijn van cognitieve en van emotionele en normatieve ontwikkelingsstimulering voor kinderen, en van opvoedingsondersteuning voor ouders. Vooral in de Verenigde Staten bestaan voorbeelden van succesvolle programma's op deze terreinen.

Het huidige aanbod van opvoedingsondersteuning acht Junger-Tas onvoldoende vanuit justitieel perspectief, onder meer omdat de programma's de groep ouders met gecumuleerde problemen nauwelijks bereiken.

Zij stelt voor de preventie aan te pakken langs drie sporen. Het eerste spoor is een algemeen aanbod van ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning aan alle ouders in achterstandswijken. In de tweede plaats moeten individuele gezinnen waar zich problemen voordoen of aankondigen, een specifiek en minder vrijblijvend aanbod krijgen. Het derde spoor betreft gezinnen waarin zich ernstige problemen voordoen. Voor deze ouders is drang of dwang op z'n plaats, zeker als de Raad voor de Kinderbescherming moet ingrijpen.

Mede op grond van deze rapporten stellen drie ministeries (VWS, Justitie en OCW) de beleidsbrief *Naar een solide basis* op (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 1998). Het is de bedoeling dat preventieprogramma's nu meer dan voorheen ouders en gezinnen in achterstandssituaties bereiken.

Daartoe kiezen de staatssecretarissen voor een specifiek preventieaanbod in achterstandswijken. Het aanbod van algemene voorzieningen als consultatiebureaus, peuterspeelzalen en basisscholen behoeft nog verbetering, bijvoorbeeld op het punt van 'vraaggevoeligheid'. Medewerkers van de genoemde instellingen vangen signalen van ouders bijvoorbeeld niet altijd goed op. Ook

zijn instellingen geneigd eerder in te gaan op duidelijk geformuleerde vragen, die vaak sneller resultaat opleveren, dan op latente en complexe vragen.

De ministeries nemen zich voor om in achterstandswijken de capaciteit van algemene voorzieningen, zoals consultatiebureaus en peuterspeelzalen, uit te breiden en de deskundigheid te verhogen. Verder kunnen gemeenten programma's voor ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning op grotere schaal invoeren, waarbij de gemeente bepaalt aan welke programma's behoefte is. Hoe instellingen hun vraaggevoeligheid kunnen vergroten, zullen de bewindslieden laten uitzoeken.

Om moeilijk te bereiken groepen te benaderen, kunnen instellingen medewerkers werven uit migrantenkring. Verder blijken paraprofessionals, zoals buurtmoeders, goed te werken.

Het gebruik van drang of zelfs dwang is in sommige gevallen niet te vermijden, maar zal gepaard moeten gaan met inspanningen om de motivatie van de cliënten te vergroten. Een concrete maatregel is in dit geval de mogelijkheid om een kinderbeschermingsmaatregel aan te houden, indien de ouders alsnog opvoedingsondersteuning aanvaarden.

Om te voorkomen dat instellingen zich richten op hun kerntaken, moeten afspraken met hen worden gemaakt over opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering.

In een studie ter voorbereiding op de beleidsbrief *Naar een solide basis* signaleren de onderzoekers de knelpunten die zich voordoen bij een integrale aanpak van ontwikkelings- en opvoedingsproblemen (Bakker et al. 1998). Deze knelpunten zijn: doelgroepen worden niet bereikt, de drempel van basisvoorzieningen is te hoog, de voorzieningen werken te weinig vraaggericht, de instellingen signaleren wel problemen maar kunnen geen passend aanbod doen en/of de overdracht naar andere instellingen verloopt gebrekkig.

Uit eerder onderzoek is al gebleken dat er onder alle lagen van de bevolking behoefte aan opvoedingsondersteuning is (B&A-groep 1996). Het risico is daardoor groot dat de voorzieningen zich minder richten op achterstandsgroepen. De opstellers van het rapport stellen dat ook mensen zonder duidelijk gearticuleerde vragen in contact moeten kunnen komen met het aanbod. In 1997 constateert het onderzoeksbureau Acquest dat er weinig opvoedingsondersteuning is voor ouders met oudere kinderen, terwijl deze ouders wel met vragen rondlopen. Vooral laagdrempelige voorzieningen, zoals inloopspreekuren, schriftelijke informatie en voorlichtingsbijeenkomsten, spreken veel ouders aan. Sommigen ervaren dat er een stigmatiserend effect uitgaat van opvoedingsondersteuning, hetgeen de drempel om deel te nemen, verhoogt (Acquest 1997).

Leseman (1998a) stelt dat het hard nodig is dat op het terrein van opvoedingsondersteuning een samenhangend systeem tot stand komt, met een goed georganiseerd en bewaakt proces, waarin activiteiten van intake tot doorstroom en uitschrijving op elkaar zijn afgestemd. Nieuwe programma's, methodieken en vormen van deskundigheid zijn volgens hem niet nodig.

Volgens Janssens (1998) sorteren vooral combinatieprogramma's effect. In deze programma's worden gezinnen ondersteund in de opvoeding, de ontwikkeling van de kinderen, de verbetering van het dagelijks functioneren en de maatschappelijke positie.

Net als bij ontwikkelingsstimulering zijn er echter veel opvoedingsondersteuningsprogramma's die weinig effect hebben of waarvan het effect nog niet is vastgesteld, in ieder geval niet op lange termijn (Janssens 1998; verder bijvoorbeeld Hermanns, van de Venne en Leseman 1997; Eldering 1996). Dat is een van de redenen dat deskundigen vroegtijdige interventie op grond van groepsgewijs vastgestelde risicofactoren afwijzen.

Een andere belangrijke reden is dat lang niet iedereen die in z'n jeugd problemen heeft en geeft, zich ontwikkelt tot een geweldpleger. Integendeel, het menselijk aanpassingsvermogen is groot, waardoor kinderen in staat zijn hun moeilijkheden te overwinnen (Slot 1996; Hermanns 1992; Schuyt 1997). Ook kan in latere levensperioden wel degelijk een keer ten goede plaatsvinden, bijvoorbeeld als de situatie verandert waarin kinderen en jongeren verkeren of als zij stabiele en veilige relaties krijgen (onder meer Nijboer en Weerman 1998).

Verder werken programma's stigmatiserend die al te zeer onder de noemer van criminaliteitspreventie worden geïntroduceerd. Ook kunnen ze functioneren als 'self-fulfilling prophecy' (Hermanns 1992).

Van IJzendoorn voegt hier nog aan toe dat het risico bestaat dat screening in de vroegste levensjaren alleen de 'life-course-persistent'-criminelen selecteert, en niet de adolescentie-beperkte criminelen, die toch voor de helft van alle criminaliteit verantwoordelijk zijn (Van IJzendoorn 1997a).

Deze tegenwerpingen leiden tot uiteenlopende beleidsaanbevelingen.

Sommige deskundigen pleiten ervoor te interveniëren als de kinderen al wat ouder zijn en daadwerkelijk antisociaal gedrag hebben vertoond. Anderen hebben een voorkeur voor een zeer breed aanbod van opvoedingsondersteuning ook al in de vroegste levensjaren, een aanbod waar geen stigma op kan worden geplakt. Schuyt (1997) spreekt in dit verband van een nieuwe emancipatoire sociale beweging, door hem betiteld als preclassering, waarin opvoedingsondersteuning een doel op zichzelf is. Eldering en Vedder (1997) pleiten voor interventies bij jonge kinderen die hun opvoeders ook waarderen omdat ze hun ontwikkelingskansen daardoor verruimen.

Vanuit het perspectief van kindermishandeling stelt Baartman (1997b), met een beroep op de rechten van kinderen, dat hulp niet-verplichtend moet worden aangeboden in situaties waarin een verhoogd risico bestaat op mishandeling. Baartman noemt ook een aantal factoren die wijzen op een verhoogd risico: gebrek aan steun voor de ouders, gebrek aan sociale contacten van de ouders, gebrekkig pedagogisch besef bij de ouders en een deplorabele jeugd van de ouders (vergelijk Baartman 1996 en Guterman 1997). Volgens Baartman (1997a) moet de samenleving zich niet blindstaren op de beperkte predictieve waarde van risicofactoren, maar daarentegen steun aanbieden aan

jonge ouders, “louter omdat ze in zeer problematische omstandigheden beginnen met het opvoeden”.

### *Ingrijpen in gezinnen*

Als er zich ernstige problemen voordoen in gezinnen, kan de Raad voor de Kinderbescherming ingrijpen. Met tussenkomst van de kinderrechter kunnen kinderen onder toezicht van een voogd worden gesteld of uit huis worden geplaatst, en kunnen ouders uit de ouderlijke macht worden ontheven of ontzet.

De meest betrokken instellingen, de Raden voor de Kinderbescherming (RvK) en de voogdij-instellingen, zijn in de afgelopen jaren gereorganiseerd. Zij moeten samenwerken met andere betrokken instellingen en deel uitmaken van netwerken die zich vormen rondom de zorg voor kinderen en jongeren.

De reorganisatie van de RvK heeft tot doel dat de organisatie efficiënter, opener en kwalitatief hoogwaardiger gaat werken. Onder meer door de vorming van één centrale Raad met daaronder ‘hofressorten’ en uitvoeringseenheden moeten deze doelstellingen worden gehaald.

Uit de evaluatie van de reorganisatie blijkt onder andere dat de Raad zijn doorlooptijden moeilijk kan bekorten (TK 1997-1998, 25 952, nr.1). In 1994 meldt de politie aan de Raad slechts 30% van de opgemaakte processen-verbaal tegen jeugdigen. Volgens de evaluatie is dit aantal sindsdien gestegen. Dit betekent wel dat de Raad deze meldingen ook moet behandelen.

In opdracht van de Raad ontwikkelt de hoogleraar kinder- en jeugdpsychiatrie Doreleijers een screeningsinstrument waarmee de Raad psychiatrische problemen kan vaststellen bij aangemelde kinderen. Als die problemen zijn vastgesteld, moet de samenwerking tussen kinderscherming en hulpverlening (bijvoorbeeld RIAGG) zodanig zijn geregeld, dat moeilijke cliënten terecht kunnen bij hulpverleningsinstellingen.

De voorwaarden waaronder de rechter een ondertoezichtstelling kan uitspreken, zijn redelijk vaag. In die voorwaarden is sprake van “belangen van kinderen die worden bedreigd”. Dat heeft als voordeel dat er ruimte bestaat om de maatregel af te stemmen op concrete gevallen. Volgens De Ruyter (1997) kan echter beter worden uitgegaan van *rechten* van het kind die moeten worden beschermd, omdat de vaststelling van wat zijn *belangen* zijn in een concrete situatie te veel afhangt van de interpretatie van volwassenen. Baartman (1997b) signaleert dat de rechten van ouders worden overgewaardeerd ten koste van de rechten van kinderen. De Ruyter pleit er voorts voor om vanuit verschillende disciplines – pedagogisch, medisch en psychologisch – scherpe criteria te formuleren.

Per 1 november 1995 is een nieuwe wetgeving van kracht voor de ondertoezichtstelling. Voor de gezinsvoogden heeft dat tot een nieuwe rol geleid,

waarin ze verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen. Experts menen dat de gezinsvoogd de nodige steun en het gezag ontbeert om bepaalde beslissingen door te voeren; in de nieuwe wet is de kinderrechter op grotere afstand geplaatst van de tenuitvoerlegging van een maatregel. De ouders en de kinderen accepteren minder makkelijk de beslissingen van de voogd. Ouders onderstrepen dat door sneller dan voorheen beroep in te stellen.

Aan zogeheten beschermingszaken, als de kinderen moeten worden beschermd tegen de ouders, gaat meestal een melding vooraf. Het is de bedoeling dat er overal in het land duidelijke meldpunten komen, de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling.

### *6.1.5 Algemeen jeugdbeleid*

Op het terrein van het jeugdbeleid trekken enkele grote projecten de aandacht. In de eerste plaats is dat het project Regie in de Jeugdzorg, waarmee de regering beoogt samenhang te brengen tussen jeugdbescherming, jeugdhulpverlening en de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen. Een van de instrumenten daarvoor is het Bureau Jeugdzorg dat in 1998 in alle regio's tot stand moest komen. Uit een eerste inventarisatie blijkt echter dat er nog niet overal zo'n bureau is, dat er tussen de bureaus grote verschillen bestaan en dat de partners ook nog eigen toegangswegen in stand houden. Zo is de kindbescherming niet bij alle bureaus betrokken.

De samenhang wordt ook bevorderd als alle partners gezamenlijk een regiovisie opstellen die een langetermijnperspectief op de regionale jeugdzorg bevat. Het is de bedoeling dat de provincies en de grootstedelijke regio's als voortrekkers in 1999 regiovisies opstellen.

Een ander doel is dat de instellingen vraaggericht gaan werken, en flexibel zorg op maat gaan bieden.

Het tweede project betreft de ontwikkeling van lokaal preventief jeugdbeleid. De staatssecretaris van VWS heeft een projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid (OLPJ) ingesteld die tot eind 1998 als aanjager van gemeenten fungeert en die handreikingen en instrumenten ontwikkelt of laat ontwikkelen. De projectgroep heeft onlangs haar werkzaamheden afgerond. Ontwikkelde projecten dienen nu ingebed te worden in regulier beleid. De projectgroep heeft enkele prioriteiten gesteld: jeugd en preventie op de gemeentelijke agenda krijgen, gemeenten faciliteren bij de regie van een samenhangend en vraaggericht aanbod, en gemeenten ondersteunen bij het tot stand brengen van jeugdparticipatie.

De meeste gemeenten hebben inmiddels jeugdbeleid geformuleerd en plannen ontwikkeld om meer samenhang te brengen in de voorzieningen voor de jeugd. Daarnaast hebben veel gemeenten activiteiten ontplooid om jongeren te stimuleren tot maatschappelijke participatie. Jongeren blijken op politiek niveau evenwel nog grotendeels afwezig te zijn.

Dat al deze projecten nodig zijn, blijkt onder andere uit een evaluatie van de jeugdgezondheidszorg in 1996 (Burgmeijer 1997). Daaruit blijkt dat de overdracht tussen jeugdgezondheidszorginstellingen niet soepel functioneert. De instellingen vinden de samenwerking met ziekenhuizen, met RIAGG's, met welzijnsinstellingen en met gemeenten en provincies onvoldoende. In 1995 is de betrokkenheid van gemeenten bij preventie en bij gezondheidsbeleid nog gering.

In 1995 adviseerde Schuyt (1995b) al om integraal jeugdbeleid te organiseren op lokaal niveau volgens een model van geschakelde verantwoordelijkheid. Hij onderscheidt tien fasen, schakels genoemd, in de volwassenwording van jongeren: de primaire gezinssituatie, de relatie tussen school en gezin, de schoolsituatie, de naschoolse situatie, de uitval uit school, de beroepsvoorbereiding, het zoeken naar werk, de situatie op het werk, het criminele pad en de multiculturele organisaties. Per schakel bestaan specifieke instanties die binnen die schakel verantwoordelijkheid voor de jongeren dragen. De centrale en de lokale overheden zijn verantwoordelijk dat deze instanties problemen eerst signaleren en vervolgens ook opvangen. Al deze verantwoordelijken werken mee aan een centraal geformuleerde doelstelling.

Schuyt pleit voor een combinatie van algemeen en specifiek beleid voor jongeren, hoewel aan specifiek beleid grote nadelen kleven. Soms is een specifieke inspanning echter onontkoombaar.

Wat specifiek beleid betreft, beveelt Schuyt onder meer aan dat de overheid een nieuw politiek kader formuleert voor de huidige en toekomstige plaats van de jeugd in onze samenleving.

Verder zouden jongeren volwassenen moeten ontmoeten, die voor hen kunnen fungeren als positief rolmodel. Een onderdeel van deze strategie is dat maatschappelijke instellingen veel meer allochtone werknemers aannemen. Hij pleit ook voor programma's waarin vooral kwetsbare jongeren leren conflicten te hanteren. Volgens hem moeten deze programma's niet schools worden opgezet, maar speels zijn verweven in een aantrekkelijke vrijetijdstraject. Ze moeten intercultureel zijn opgezet.

De informele sociale controle op juist kwetsbare jongeren zou moeten worden uitgebreid, op onzichtbare wijze. Er moeten organisatievormen zijn te vinden, die op een aantrekkelijke manier voorzien in het gat in de controle dat valt tussen school en gezin. De verlengde schooldag waarin veel wordt gesport, biedt hiervoor een uitgelezen mogelijkheid.

Ten slotte pleit Schuyt ervoor dat vooral politie en justitie, maar ook maatschappelijke instellingen, snel en consequent straffen. Consequent reageren met kleine maar gerichte straffen, is volgens hem beter dan lang niets doen en lankmoedig ingrijpen, om dan later met zware straffen te dreigen.

De Winter en Kroneman (1998) geven een advies over *Jeugdig gezinsbeleid*, dat zij baseren op literatuuronderzoek en empirisch onderzoek onder jongeren. Zij constateren dat het in veel gezinnen goed gaat, maar dat er ook



gezinnen zijn waar grote en vaak opeengestapelde problemen bestaan. Er zijn jongeren die opgroeien in een situatie waar hun ouders of opvoeders geen verantwoordelijkheid voor hen (kunnen) nemen. Jongeren signaleren dat hun ouders door allerlei verplichtingen minder tijd hebben voor de kinderen. Als er buiten het gezin geen andere opvoeders zijn – familieleden of personeel van maatschappelijke instellingen – zou er wel eens een gat in de opvoeding kunnen bestaan. Daarin zoeken jongeren vaak zelf een weg, maar de uitkomsten daarvan in termen van hun relatie tot maatschappelijk gedeelde waarden en normen, zou weleens onwenselijk kunnen zijn.

Voor de jongeren die De Winter en Kroneman hebben ondervraagd, beperkt gezinsbeleid zich dan ook niet tot het gezin, maar raakt het ook de instanties die zich rondom het gezin bewegen, bijvoorbeeld sport- en andere vrijetijdsfaciliteiten. Volgens deze auteurs horen initiatieven als de brede scholen tot de kern van gezinsbeleid.

Verder pleiten zij ervoor dat jongeren een stem krijgen in de voorbereiding en uitvoering van beleid van overheden en van allerlei voorzieningen. Ten slotte stellen zij dat de rijksoverheid aan een Nationale Commissie Zorg voor de jeugd de opdracht geeft om te zorgen voor samenhang in de talrijke beleidsinitiatieven die verschillende ministers nemen.

Op het terrein van kinderopvang hebben de gemeenten meer middelen gekregen om de buitenschoolse opvang voor 4-12-jarigen uit te breiden. Ook worden er experimenten voorbereid met buitenschoolse opvang voor 12-16-jarigen.

## 6.2 *Geweld op straat*

Naar aanleiding van verschillende incidenten waarbij vechtpartijen eindigen in de dood van mensen die ingrijpen, doet het kabinet in februari 1998 de nota *Geweld op straat* (Ministerie van Justitie 1998) verschijnen. Daarin staat een overzicht van het beleid van diverse departementen om geweld te bestrijden en te voorkomen. Ruim 60 initiatieven somt het kabinet op, gerangschikt onder drie invalshoeken: sociale infrastructuur, preventie en repressie. Een belangrijk deel van deze initiatieven is in andere paragrafen van dit Basisdocument al aan bod geweest.

Op het terrein van de sociale infrastructuur neemt het kabinet zich onder meer voor om binnen het onderwijs de aandacht voor waarden en normen te stimuleren. Verder moet het jeugdwerk jongeren sociale vaardigheden aanleren.

Wat preventie betreft, neemt het kabinet zich voor een voorlichtingscampagne op te (laten) zetten, waarin het accent ligt op voorlichtingsactiviteiten voor specifieke groepen. Andere voornemens op het gebied van voorlichting zijn een tv-cursus over hoe met geweld om te gaan, en overleg met educatieve omroepen over de wijze waarop de televisie kan worden ingezet om geweld te bestrijden.

Om uitgaansgeweld tegen te gaan, zal het kabinet bezien in hoeverre in de nachtelijke uren meer politie op straat kan zijn. Ook zullen in uitgaanscentra van een aantal steden afspraken worden gemaakt over huis- en gedragsregels. Van belang is verder de groepswijze aanpak van jongeren die geweld plegen. Vaak worden individuele daders behandeld en gestraft voor hun gedrag, terwijl de groep waarin zij verkeren, een belangrijke motivator is om geweld te gebruiken. Bij een groepswijze aanpak wordt geprobeerd de groepsdynamica ten goede te keren.

Ten slotte moet de oprichting van een Landelijk Platform Gewelddriminaliteit bijdragen aan de preventie van geweld.

Repressief zijn de voornemens om de wetgeving op het gebied van openlijke geweldpleging te verruimen en om de handhaving van maatregelen te verbeteren. Veel opschudding veroorzaakt het mogelijke verbod op 'happy hours' in de horeca.

Onlangs is het laatste debat gehouden in een reeks van twaalf over straatgeweld. Het kabinet heeft daar het genoemde platform gepresenteerd, dat in ieder geval een geweldscode moet gaan ontwerpen. De minister-president heeft gesuggereerd anonieme aangifte mogelijk te maken.

### *6.3 Justitie*

In het strafrecht hebben zich recent enkele ontwikkelingen voorgedaan die van betekenis zijn om geweld tegen te gaan of te voorkomen. De straffen in beweging, het strafrecht voor jeugdigen is herzien en de aandacht voor het slachtoffer groeit.

#### *6.3.1 Straffen*

##### *Taakstraffen*

Het Nederlandse strafrecht kent drie soorten hoofdstraffen: vrijheidsbeneming, boete en taakstraf. De taakstraf, de meest recente vorm, mag zich in een steeds grotere belangstelling verheugen. In 1971 wordt voor het eerst een werkstraf toegekend; vanaf het begin van de jaren tachtig komen alternatieve sancties meer voor. Humanisering van het strafrecht en een te beperkte celcapaciteit voor de toegenomen criminaliteit resulteren in deze toegenomen belangstelling voor alternatieve sancties. Vanaf 1989 bestaat er een wettelijke basis voor de taakstraf voor volwassenen (TK 1995-1996 24807).

De taakstraf is een straf op maat, gericht op gedragsverandering en op resocialisatie om toekomstig crimineel gedrag van de dader te voorkomen (Wijn 1997). Het is dus een vorm van speciale preventie. Een taakstraf kan een werkstraf zijn (onbetaalde arbeid ten dienste van de samenleving), of een leerstraf (bepaalde vaardigheden bijbrengen of confrontatie met de gevolgen van de daad voor het slachtoffer), of een combinatie van deze twee.

Een taakstraf is bestemd voor plegers van een strafbaar feit. Om een taakstraf

te krijgen, moet een verdachte hiertoe een aanbod aan de rechter doen. Vooral 'first-offenders' en plegers van minder ernstige delicten komen voor een taakstraf in aanmerking. De wettelijk beperking voor volwassenen is dat een taakstraf alleen mogelijk is als alternatief voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van minder dan zes maanden. Plegers van zedendelicten en vuurwapendelicten worden doorgaans uitgesloten van de taakstraf (Wijn 1997). Leerstraffen worden met name aan jeugdigen en jongvolwassenen opgelegd.

De effectiviteit van straffen wordt gemeten aan de hand van recidivevermindering. Delinquenten die een taakstraf hebben gehad, recidiveren minder dan delinquenten die een vrijheidsstraf hebben vervuld. Als de eersten toch recidiveren, dan doen zij dit later en plegen zij minder ernstige delicten (Wijn 1997). Ook onder jeugdigen is een taakstraf effectiever. Wel blijkt dat na verloop van tijd dit effect vervaagt.

Het aantal opgelegde taakstraffen neemt de afgelopen jaren sterk toe. In 1983 gaat het om 2.000 straffen, in 1995 om 18.000. In 1995 krijgt 64% van de jeugdigen een taakstraf, bij volwassenen geldt dat in 16% van de zaken. In de *Beleidsnota Taakstraffen* spreekt het kabinet onder meer het voornemen uit het aantal taakstraffen drastisch uit te breiden. In november 1997 stuurt het kabinet een concept-tekst van een wetsvoorstel over taakstraffen naar de Raad van State. Belangrijkste elementen daarin zijn : een taakstraf wordt een zelfstandige hoofdstraf, de maxima aan uren worden verhoogd en het wordt mogelijk de taakstraf te verbinden aan een transactie van de Officier van Justitie (Valkenburg 1998).

### *Halt*

Halt is een alternatieve afdoening voor strafrechtelijk minderjarige verdachten die wegens vandalisme met de politie in aanraking komen. Een Halt-afdoening wordt vaak als alternatieve (taak)straf beschouwd, maar in strafrechtelijke zin is het dat niet. Het verschil tussen een taakstraf en een Halt-afdoening zit in het moment waarop de straf naar voren wordt gebracht. Bij een taakstraf is dit na behandeling door de Officier van Justitie, bij een Halt-afdoening is dat echter daarvoor. Succesvol uitgevoerde Halt-werkzaamheden betekenen voor de verdachte dan ook dat hij niet verder strafrechtelijk wordt vervolgd en geen strafblad krijgt. De uit te voeren activiteiten hangen in beginsel samen met het gepleegde delict en omvatten een genoegdoening in de richting van de benadeelde.

Onderzoek naar effectiviteit van deze wijze van straffen stamt uit 1989 (Kruissink en Verwers 1989). Uit zelfrapportagegegevens komt naar voren dat jeugdigen na een alternatieve afdoening minder diefstal en vandalisme plegen dan na afhandeling van een delict door de politie. Bij de Halt-groep ging het om 60% die niet-recidiveert, bij de door de politie afgehandelde overtreders om 25%.

In beginsel worden Halt-afdoeningen ingezet bij jongeren tussen de twaalf en achttien jaar, die veelal voor het eerst baldadig of vandalistisch gedrag hebben vertoond. In februari 1998 geeft de minister van Justitie aan, dat ook voor jongeren onder de twaalf een Halt-achtige reactie als mogelijke maatregel gehanteerd moet kunnen worden (TK 1997-1998 25 600 VI, nr. 61). Vijf procent van alle jongeren die het Openbaar Ministerie in 1997 doorstuurt naar Halt, is jonger dan twaalf jaar (Openbaar Ministerie 1998).

### *Hardekernprojecten*

Ongeveer twee procent van de criminele jongeren kan tot de zogeheten harde kern worden gerekend (Ferwerda et al. 1996). Deze jongeren zijn vaak persistent crimineel, zij recidiveren veelvuldig. Reguliere strafrechtelijke interventies lijken nauwelijks te leiden tot gedragsaanpassing. Daarom is er gezocht naar een aanpak die aansluit bij de kenmerken van deze jongeren, in het bijzonder het gebrek aan perspectieven.

De basis voor deze aanpak is reeds gelegd in het beleidsplan *Strafrecht met beleid* (TK 190-1992 21833, nrs. 1 en 2). In de projecten worden jongeren intensief begeleid, waarbij het aanleren van een structuur en van sociale vaardigheden centraal staat. Zowel op vrijwillige basis als bij wijze van alternatief voor gevangenisstraf, kunnen jongeren aan deze projecten deelnemen (Kleiman en Kuyvenhoven 1997).

In 1997 brengt het WODC een evaluatiestudie over vijf hardekernprojecten uit. Deze projecten hebben een verschillende invulling; doelgroep, voorwaarden tot toelating, begeleidingskader en wijze van trajectbegeleiding zijn niet precies hetzelfde. Niettemin zijn er enkele algemene conclusies te trekken. Een van de voornaamste conclusies is dat deze projecten de beste resultaten behalen onder jongeren met een strafdreiging en minder onder jongeren die op vrijwillige basis deelnemen. Ook blijkt het aantal deelnemers dat recidiveert, bij deze projecten gelijk te zijn aan of zelfs lager te liggen dan het aantal recidivisten uit andere begeleidingsprogramma's. Het justitieel verleden van doelgroep van de Hardekernprojecten daarentegen is zwaarder dan dat van de deelnemers aan de meeste andere programma's. Recidivisten zijn vooral terug te vinden onder degenen die vroegtijdig afhaakten. Des te opvallender is het resultaat van het Groningse project, waar alle deelnemers recidiveren. Dit project heeft een zeer delinquente doelgroep, allen drugsverslaafd, en afhaken is niet mogelijk. De onderzoekers kunnen dit recidivecijfer niet anders verklaren dan uit de complexe problematiek van de doelgroep (Kleiman en Terlouw 1997).

Naast deze hardekernprojecten, die meer sanctionerend van aard zijn, zijn de laatste jaren ook preventieve programma's ontwikkeld die zich eveneens op de groep structurele delinquenten en potentieel structurele delinquenten richten. Tot op heden blijkt het binnen deze projecten moeilijk om de doelgroep te bereiken (Kleiman en Kuyvenhoven 1997). De winst van deze preventieve programma's zit tot nu toe in een integrale aanpak en samenwerking tussen instanties die dat voorheen minder of niet deden.

### *Jeugdwerkinrichting*

Ontspoorde jongeren arbeid laten verrichten, kan ze weer op het rechte pad brengen. Deze gedachte ligt ten grondslag aan het experiment met jeugdwerkinrichtingen (JWI) dat in januari 1994 van start gaat.

Het experiment is bedoeld voor zwaardere criminele jongvolwassenen (tussen 18 en 25 jaar) die op vrijwillige basis kunnen intekenen. Het bestaat uit drie stappen. In de eerste periode worden de deelnemers onderworpen aan een gesloten regime van arbeidsgewenning en zelfdiscipline. Daarnaast worden er cursussen gegeven op het gebied van taal, rekenen en sociale vaardigheden. In tegenstelling tot de eerste fase vindt de tweede stap in het traject plaats in de regio waar de deelnemers vandaan komen. Ze vallen dan onder het regime van een open inrichting; in de weekenden mogen ze naar huis. Door de week gaan de deelnemers naar school of doen werkervaring op. In de derde fase wonen de deelnemers thuis en worden intensief begeleid bij hun dagelijkse bezigheden.

Het WODC heeft dit experiment geëvalueerd en vergeleken met een ander project voor dezelfde doelgroep en met een normale detentie (Spaans 1997a). In Binnenste buiten, zoals dit project heet, staat arbeidstoeleiding centraal. Gedurende het project doen de deelnemers werkervaring op en volgen onderwijs. Als een deelnemer aan het eind van de projectduur is gekomen, begeleidt het projectteam hem om een normaal leven te beginnen, en zorgt ervoor dat instanties in zijn woonomgeving de begeleiding overnemen. Het WODC concludeert dat het bij de deelnemers aan de JWI om een moeilijke groep criminelen gaat. Zeker de uitvallers van de JWI hebben allen zware delicten gepleegd. Ongeveer de helft van de deelnemers valt gedurende de loop van het project uit, iets meer dan bij Binnenste Buiten. De helft daarvan valt uit in de eerste fase. De deelnemers vinden de overgang van de eerste naar de tweede fase erg groot.

Degenen die het hele traject volbracht hebben, volgen ten tijde van het onderzoek een opleiding of hebben een baan of werkervaringsplaats. Het merendeel woont weer zelfstandig. Bij Binnenste Buiten heeft na afloop de helft van de deelnemers een baan of opleidingsplaats. Bij beide projecten is voor zo'n 70% van de deelnemers het werk- en opleidingsperspectief verbeterd. Overigens gaat het bij de JWI om zeer lage aantallen deelnemers, hetgeen de uitkomsten relativeert.

Iets meer dan de helft van zowel de JWI-deelnemers als de Binnenste-Buiten-deelnemers en de reguliere gedetineerden recidiveert na afloop van de strafperiode.

Mede op grond van deze niet overmatig succesvolle resultaten, besluit de minister het experiment te beëindigen en de waardevolle elementen eruit toe te passen in het reguliere gevangeniswezen.

Dat de discussie hierover nog niet ten einde is, blijkt halverwege 1998 wanneer de Amsterdamse politiecommissaris pleit voor een dergelijke voorziening voor de zwaardere criminele jongeren.

### 6.3.2 *Jeugdstrafrecht*

Kinderen jonger dan twaalf jaar worden, gezien hun leeftijd, verondersteld ontoerekeningsvatbaar te zijn, en kunnen niet via het strafrecht berecht worden. Wel zijn er mogelijkheden om civielrechtelijk in te grijpen als de situatie bij deze jonge kinderen uit de hand dreigt te lopen, bijvoorbeeld via ondertoezichtstelling. Als minderjarigen van twaalf jaar en ouder delicten begaan, kunnen zij via het jeugdstrafrecht bestraft worden. Jongeren tussen de twaalf en zestien jaar kunnen, als de situatie daartoe aanleiding geeft, ook op grond van het ouderenstrafrecht bestraft worden. Daarentegen is in sommige gevallen het jeugdstrafrecht nog van toepassing op 18-21-jarigen.

Vanaf 1 september 1995 is er nieuw jeugdstrafrecht in Nederland. Met deze herziening schuift het jeugdstrafrecht enigszins op in de richting van het volwassenstrafrecht: de maximale straf is verhoogd en oudere jongeren kunnen makkelijker via het volwassenenstrafrecht berecht worden (Geurts 1997).

Daarnaast zijn de taakstraffen ook voor jeugdigen nu wettelijk geregeld (Bartels 1995).

Inmiddels zijn de eerste knelpunten van het nieuwe recht zichtbaar. Vooral de positie van de kinderrechter lijkt slechter. De kinderrechter is namelijk niet langer degene die beslist over de voorlopige hechtenis. Hoewel deze fase bij uitstek geschikt is om invloed uit te oefenen op het gedrag van jeugdige delinquenten, is het nu een stuk moeilijker gemaakt om dat ook te doen (Bartels 1995).

Tegelijkertijd lijkt de invloed van de kinderrechter ook in de civiele procedures af te nemen. Sinds november 1995 is er nieuwe ondertoezichtstellingswetgeving. Ondertoezichtstelling is een belangrijk civielrechtelijk instrument om in te grijpen in de (problematische) levenssituatie van jeugdigen en om deze bij te sturen. Het doel van de ondertoezichtstelling is "het afwenden van de bedreiging van de minderjarige met zedelijke of lichamelijke ondergang".

Voorheen had de rechter mogelijkheden om de koers van de hulpverlening uit te zetten en om daar controle op uit te oefenen. In de nieuwe wet staat hij op grotere afstand en ligt de uitgebreide regiefunctie bij de Raad voor de Kinderbescherming (Teeffelen 1995). Tegelijkertijd verstevigt de nieuwe wet de rechtspositie van de ouders. Steeds vaker komen gezinsvoogden onder druk van ouders te staan. Konden de gezinsvoogden voorheen terugvallen op de autoriteit van de rechter, nu zijn ze aangewezen op hun eigen gezag. De mogelijkheid van kinderrechters om met gezag beslissingen bij ouders neer te leggen, zijn in de nieuwe wetgeving namelijk beperkter (Pinedo 1998b).

Voor jongeren beneden twaalf jaar is ondertoezichtstelling de enige maatregel die voorhanden is. Gebleken is dat hardekernjongeren vaak voor hun twaalfde al crimineel actief zijn. Voor deze groep is ondertoezichtstelling eigenlijk "nooit de start van een succesvol vervoltraject" (Ferwerda et al. 1996).

### 6.3.3 *Positie slachtoffer*

De laatste jaren komt er in beleid en strafrecht meer en meer aandacht voor de positie van het slachtoffer. Tot in de vorige eeuw hebben slachtoffers in

het strafrecht een vrij actieve rol. Het strafrecht heeft dan een accusatoir inslag. Dit verandert echter langzaam in een inquisitoir systeem, waarin de wraakzucht van slachtoffers op grote afstand moet blijven (Kok 1986). Rond 1940 doemt een nieuw beeld van slachtoffers op. Slachtoffers hadden zich moeten verzekeren, het misdrijf moeten voorkomen en zeker geen aanleiding moeten vormen. Onschuldige slachtoffers echter, dienen hulp te krijgen (Lissenberg 1997). Steeds meer mensen worden zich echter bewust van misdaden. Tegelijkertijd ageren groepen slachtoffers zelf steeds heftiger. Bovendien lijkt de pijn van de slachtoffers een steeds grotere rol te gaan spelen in legitimering van de strafrechtspleging. Boutellier (1994) stelt zelfs dat slachtofferschap in een gefragmenteerde samenleving steeds meer als verbeelding van de publieke moraal gezien kan worden. Strafrecht is een morele waarde. Deze ontwikkelingen leiden tot aanpassingen in het slachtofferbeleid.

Het Nederlands slachtofferbeleid rust op drie pijlers: Schadefonds Geweldsmisdrijven, slachtofferhulp, en richtlijnen voor politie en Openbaar Ministerie over de omgang met slachtoffers en schadevergoedingsmogelijkheden (Wemmers 1996)

Vanaf de jaren zeventig bestaat er van overheidswege een Schadefonds Geweldsmisdrijven. Slachtoffers van geweldsdelicten kunnen hier onder strikte voorwaarden financiële compensatie krijgen voor (materiële) schade die zij ondervinden door het delict. Recent is bekend geworden dat veel slachtoffers geen gebruik maken van dit fonds. Mogelijke oorzaak hiervan zou de geringe bekendheid zijn.

Slachtofferhulp is eind jaren zestig, begin jaren zeventig, op privaat initiatief ontstaan om slachtoffers emotionele en praktische ondersteuning te bieden (SCP 1989). Naast bestaande instanties als het algemeen maatschappelijk werk, de huisarts, GGD en telefonische hulpdiensten, zijn de bureaus slachtofferhulp specifiek gericht op hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven. Inmiddels zijn er ruim 70 bureaus slachtofferhulp in Nederland die door de overheid gesubsidieerd worden. Veel projecten draaien op vrijwilligers. Uit recent onderzoek blijkt dat de toegankelijkheid van slachtofferhulp voor allochtone hulpzoekenden nog te wensen overlaat (Lempens et al. 1998).

De derde lijn in het slachtofferbeleid vormen regels en richtlijnen voor Openbaar Ministerie en politie over de bejegening van slachtoffers. De Werkgroep justitieel beleid en slachtoffer (commissie-Vaillant) formuleert in 1985 richtlijnen over een correcte bejegening van slachtoffers. Centrale elementen zijn informatievoorziening aan slachtoffers en restitutie. De Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces (commissie-Terwee) buigt zich vooral over de mogelijkheid dit laatste element in de strafrechtelijke procedure te verweven. Dit resulteert in wijzigingen in het wetboek van Strafrecht (Wet-Terwee) en daarop gebaseerde richtlijnen voor de vormgeving van de uitvoering.

Er zijn in Nederland verschillende methoden voor slachtoffers van misdrijven om binnen de strafrechtelijke procedure een vergoeding te ontvangen

(Wemmers 1996). In de voorgerechtelijke fase kan dit door restitutie te combineren met heenzenden van de verdachte of met een transactie van de verdachte met het Openbaar Ministerie. In het strafrechtelijke proces zelf zijn er enkele mogelijkheden tot restitutieverzoek voor slachtoffers. De eerste mogelijkheid is om restitutie een onderdeel te laten zijn van de strafrechtelijke veroordeling als een bijzondere voorwaarde. Dit gebeurt door de rechter op verzoek van het Openbaar Ministerie. Een tweede mogelijkheid is dat het slachtoffer als civiele partij in de strafrechtelijke procedure een verzoek indient ('voeging').

De Wet-Terwee heeft tot enkele wijzigingen in deze procedure geleid. De belangrijkste voorzieningen uit deze wet zijn een verbeterde voegingsprocedure voor de benadeelde partij, een eerder tijdstip waarop de eis tot schadevergoeding mag worden ingediend en een uitgebreider sanctiepakket (Groenhuijsen 1996).

Voordat Wet- en richtlijnen-Terwee landelijk zijn ingevoerd, is er vanaf 1995 in twee arrondissementen mee geëxperimenteerd. Evaluatie van deze experimenten laat zien dat de wet en de richtlijnen tot een (licht) verbeterde informatievoorziening aan slachtoffers leiden (Wemmers 1994). De doelstelling restitutie stuit op enkele praktische problemen. Zo komen veel slachtoffers niet voor vergoeding in aanmerking, simpelweg omdat hun zaak nooit wordt opgelost. Tevens blijkt het voor slachtoffers buitengewoon lastig om de toegekende schadevergoeding op de dader te verhalen. Als deze immers weigert te betalen, moet het slachtoffer alsnog naar de rechter om de betaling af te dwingen. Daarnaast hebben veel daders te weinig financiële middelen om de vergoeding te betalen (Verberk en Geveke 1996).

In één adem met de Wet-Terwee worden dading en herstelbemiddeling genoemd. Ook deze activiteiten richten zich op verzachting van het leed van het slachtoffer, maar zij maken geen deel uit van de strafrechtelijke procedures. Dading is gebaseerd op een mogelijkheid in het Burgerlijk Wetboek om als dader en slachtoffer met elkaar een overeenkomst te sluiten over de manier waarop de dader zijn vergrijp kan vergoeden. Als de dader deze overeenkomst aangaat, stopt de vervolging. Over dit tijdstip is enige discussie; sommigen pleiten ervoor dat de vervolging gestaakt wordt als de dader zijn vergrijp naar behoren heeft vergoed. Alleen delicten waarvoor niet meer dan zes maanden gevangenisstraf kan worden opgelegd, komen voor dading in aanmerking. Sinds eind jaren tachtig vinden er experimenten met dading plaats. In een groot aantal gevallen blijkt het een succes te zijn (Taling 1998). Eind vorig jaar heeft de minister van Justitie door twee beleidsnotities (1997a en 1997b) aangegeven dat dading landelijk beschikbaar zal komen.

Uitvoering en organisatie van dading worden bij het OM neergelegd. In de laatste notitie wordt bovendien een wezenlijk kenmerk van dading, het achterwege laten van strafvervolging, verlaten (Emmen 1998). Sindsdien ligt de zaak stil.

Herstelbemiddeling bestaat uit het creëren van de mogelijkheid waarin betrokkenen vooral de psychische gevolgen van het delict zelf op kunnen



lossen. Herstelbemiddeling geschiedt op vrijwillige basis en onder begeleiding van een objectieve en deskundige bemiddelaar. Het initiatief voor de gesprekken komt zowel van de dader als van het slachtoffer. De winst voor dader en slachtoffer is verwerking van het gebeurde. In Den Haag wordt een experiment met herstelbemiddeling uitgevoerd.

## 6.4 Politie

Met het verschijnen van de nota *Veiligheidsbeleid 1995-1998* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1995) staat het beleid op het terrein van de politie nadrukkelijker dan voorheen in het teken van integraliteit. Dat betekent dat de overheid, politie en justitie om veiligheid te bevorderen zich niet alleen richten op repressie, maar ook op preventie en hulpverlening. In technische termen heten dat de schakels van de veiligheidsketen, die zich uitstrekken van pro-actie tot nazorg: van voorwaarden scheppen bijvoorbeeld in het onderwijs of in stadsplanning, tot het in de gaten houden van ex-gestraften. Dat wil tegelijk zeggen dat integraliteit niet alleen slaat op een proces – de veiligheidsketen –, maar ook op verschillende beleidsterreinen die raken aan veiligheid.

In de nota *Veiligheidsbeleid* legt het kabinet de prioriteiten bij jongeren en veiligheid (zie paragraaf 6.1), drugs en veiligheid, een veilige leefomgeving, en de vergroting van het toezicht.

Het toezicht in de publieke ruimte is de laatste jaren toegenomen.

Stadswachten, buurt- en schoolconciërges, flatwachten, conducteurs en parkeerwachten kleuren de straten en openbare gebouwen. De rangen van de politie zijn uitgebreid met surveillanten voor lichtere politietaken, bijvoorbeeld in het verkeer. Of er ook meer politieblaauw op straat is gekomen, blijkt geen eenvoudig te beantwoorden vraag te zijn. Het streven van de minister van Binnenlandse Zaken in de afgelopen en de komende regeerperiode, is er in ieder geval op gericht (geweest) de sterkte van het uitvoerend apparaat op te voeren (Regeringsverklaring 1998 en de Rijksbegroting 1999 voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

In de *Beleidsvoornemens politie 1998* (TK 1997-1998 25616) kondigt de minister onderzoeken aan naar het functioneren van de jeugd- en zedentaken van de politiekorpsen. Na de reorganisatie van de politie, die in 1993 haar definitieve beslag heeft gekregen, is de gespecialiseerde jeugdpolitie namelijk grotendeels verdwenen. Dat betekent overigens niet dat daarmee het specialisme volledig is opgegaan in de generalistische basispolitiezorg, zo stellen WODC-onderzoekers in 1998 vast (Kruissink, Verwers en Dijkhoff 1998). De korpsen hebben op verschillende manieren gepoogd het jeugdspecialisme een plaats te geven, bijvoorbeeld door zogeheten taakaccenthouders, die specialistische taken uitvoeren en coördineren. Overigens heeft het jeugdspecialisme in een aantal regio's te lijden van de tijd die de aangestelde functionarissen moeten besteden aan zedenzaken.

De Raad van Hoofdcommissarissen doet in 1998 de aanbeveling om de jeugdproblematiek als speerpunt in het beleid van politieregio's en districten op te nemen. Organisatorisch zouden jeugdtaken onderdeel moeten zijn van een gebiedsgebonden aanpak, waarbij basispolitiefunctionarissen moeten worden ondersteund door specialisten.

Voor politieactiviteiten gericht op het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit, stelt het kabinet in 1998 25 miljoen gulden ter beschikking aan de korpsen.

In het kader van de bestrijding van geweld tegen politiefunctarissen werken verschillende departementen en vertegenwoordigers van de politie aan een aanvulling van de ambtsinstructie voor politieagenten. De definitieve wijziging van de instructie laat nog op zich wachten.

Hoewel de beschikbare cijfers geen harde conclusie toestaan over de vraag of het geweld tegen politiemensen groeit, stellen deskundigen dat er voldoende aanwijzingen zijn dat het risico op geweld is toegenomen. Politiemensen ervaren dat burgers hen agressiever benaderen, terwijl het wijder verspreide bezit van vuurwapens maakt dat agressie ernstige gevolgen kan hebben. In 1998 doen zich verschillende incidenten voor waarbij groepen jongeren en jongvolwassenen zich tegen de politie keren. In sommige gevallen is dit geweld doelbewust gepland. In hoeverre hier sprake is van een (stijgende) trend, is onduidelijk.

De minister van Binnenlandse Zaken entameert in 1997 en 1998 diverse onderzoeken om meer duidelijkheid te scheppen, niet alleen over het geweld tegen de politie, maar ook over nauw verwante kwesties als de paraatheid van de politie bij ordeverstoringen, en over de relatie tussen maatschappelijke onrust, protest en ordeverstoringen en de wijze waarop de politie daarvoor kan worden toegerust.

De reorganisatie van de politie moest ertoe leiden dat de korpsen op gemeentelijk of intergemeentelijk niveau – het niveau van districten – de zogeheten basispolitietaken zouden vormgeven. Binnen die taak vallen hulpverlening, handhaving van de openbare orde en de bestrijding van criminaliteit. Op regionaal en op landelijk niveau zouden meer specialistische taken moeten worden uitgevoerd.

Veel korpsen hebben de basispolitietaken gebiedsgebonden georganiseerd.

Vaak zijn die gebieden wijken, waaraan agenten gekoppeld zijn en waarin ze soms ook zijn gehuisvest. Binnen een wijk zou de politie een van de partners moeten zijn in een veiligheidsnetwerk van betrokken instanties.

Een andere manier waarop de banden met de samenleving worden versterkt, is de adoptie van scholen door politieagenten. In zo'n geval wordt een agent gekoppeld aan een school, waar hij of zij voorlichting geeft en zondig intervenueert bij problemen. Nog verder gaat de vestiging van een wijkpost van de politie in een school. Beide zijn vormen van het uit de Verenigde Staten overgewaaid 'community policing'. Ze kunnen de kwaliteit van het

politiewerk verbeteren en het imago van agenten versterken: “law enforcement officers are the moral entrepreneurs of our culture – they are intended to be the heroes”. Evaluatiestudies wijzen uit dat vooral agenten die ervaren zijn, zelfvertrouwen hebben en tevreden zijn over hun baan, succes hebben wanneer ze kinderen en jeugdigen benaderen (Jenkins 1997).

### 6.5 Minderheden: aanpak criminaliteit

Bij de aanpak van de problematiek van criminaliteit onder etnische minderheden heeft de rijksoverheid gekozen voor een driesporenbeleid, zo blijkt uit de nota *Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie 1997).

Het eerste spoor richt zich op de groep etnische jongeren die of in aanraking met het strafrecht dreigen te komen, of daarmee al hebben kennis gemaakt voor delicten die tot op heden door de politierechter konden worden afgedaan. Een deel van hen heeft al een veroordeling achter de rug. Een ander deel heeft contacten gehad met politie en justitie die resulteerden in een Halt-afdoening of een alternatief voor strafoplegging. Een ander deel heeft om verschillende redenen (bijvoorbeeld door seponeren) de dans met justitie weten te ontspringen.

Er wordt een landelijke aanpak ontwikkeld, gericht op een sluitende, individuele en gestructureerde benadering van alle jongeren uit etnische groepen die zich met lichtere vormen van criminaliteit bezighouden dan wel daartoe neigen, en voor wie zonder overheidsingrijpen een voor individu en samenleving ongewenste situatie ontstaat (Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie 1997: p. 35). Gedacht wordt aan programma's op maat waarin een samenspel plaatsvindt van welzijnsinstellingen, onderwijs, arbeidsmarkttoeleiding en politie en justitievoorzieningen. Lokale minderhedenorganisaties en de betrokkenheid van ouders zijn daarbij van belang. Repressief en preventief beleid moeten in deze integrale aanpak in balans zijn. Daarbij gaat het om vroege en consequente interventie, dreiging met strafrechtelijke maatregelen bij preventieve aanpak gericht op voorkoming van (verdere) maatschappelijke ontsporing.

Het tweede spoor richt zich op het voorkomen van spijbelen en voortijdig schoolverlaten, en inpassing in het arbeidsproces. Voortijdig schoolverlaten doet zich onder etnische jongeren veelvuldiger voor dan onder autochtone jongeren. Voortijdig schoolverlaten blijkt regelmatig een signaal dat het de verkeerde kant op gaat.

Diverse maatregelen zijn bedacht. In de eerste plaats moet de signalering en registratie rond spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten verbeterd worden. De regionale Meld- en Coördinatiefuncties (RMC's) hebben een belangrijke rol bij de teruggeleiding naar school of naar een leer-arbeidsplaatsen. De rol die de Bureaus Jeugdzorg hierbij kunnen spelen, is in de beleidsvoorstellen nog niet uitgekristalliseerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie 1997: p. 36-37).

Het derde spoor richt zich op de voorschoolse jeugd. Een slechte uitgangspositie aan het begin van de basisschool van kinderen uit gezinnen uit etnische minderheden kenmerkt zich door verschillende aspecten. De belangrijkste zijn gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en een minder adequate ondersteuning door de ouders. De aanpak is erop gericht een dergelijke ongunstige uitgangspositie voor de schoolloopbaan zoveel mogelijk te voorkomen. Maatregelen liggen in de sfeer van zowel het voorschoolse als schoolse (begin)traject, met nadruk op programma's voor taalbeheersing, inschakeling van allochtone intermediairs en verbetering van het bereik en de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie 1997: p. 37-38).

Op 9 november 1998 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de adviescommissie Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden ('CRIEM') geïnstalleerd. Deze commissie gaat pilots begeleiden in vijf gemeenten, gericht op versterking van het integratieproces van allochtone jongeren. Vervolgens zal de commissie advies uitbrengen over de doorwerking van die pilots in een landelijke aanpak.

Met het oog op de specifieke problemen onder Marokkaanse jongeren vraagt de minister van Justitie in het najaar van 1997 een commissie bestaande uit Marokkaanse personen om advies. In mei 1998 verschijnt het rapport *Samen vol vertrouwen de toekomst tegemoet* (Commissie Marokkaanse Jeugd 1998). De commissie stelt daarin vier actieprogramma's voor.

1. Intensieve trajectbegeleiding op het terrein van gezin, school, vrije tijd en arbeid van jongeren die in aanraking (dreigen te) komen met politie en justitie. Het zou daarbij moeten gaan om opvoedingsondersteuning, bestrijding van spijbelen en schooluitval, en versterking van de band met school via mentoren.
2. Verhoging van de eigen verantwoordelijkheid van de Marokkaanse gemeenschap zou moeten geschieden met name door intensivering van de contacten door justitiële instellingen.
3. De expertise van justitiële organisaties zou moeten worden verhoogd. Benutting van aanwezige kennis kan daaraan een wezenlijke bijdrage leveren. De commissie pleit voor het opzetten van een expertisecentrum.
4. Justitiële organisaties zouden gericht Marokkaans personeel moeten gaan werven om zodoende de benodigde kennis in huis te halen en specifieke methodieken te ontwikkelen.

## 6.6 Media

De uitgangspunten voor het beleid gericht op de bescherming van jeugdigen tegen schadelijke invloeden van audiovisuele media, zijn neergelegd in de interdepartementale nota *Niet voor alle leeftijden* (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 1997). De volgende uitgangspunten zijn daarbij geformuleerd:

- betere bescherming van jeugdigen door kwalitatief betere normen, meer deskundige toepassing van normen voor de leeftijdsindicatie van producten, en consistente en gedegen voorlichting;
- een opzet die toepasbaar is op nieuwe ontwikkelingen in de media;
- harmonisatie tussen de diverse branches in de bedrijfstak in termen van classificatiemethodiek;
- betere handhaafbaarheid en betere handhaving, inclusief sancties;
- een sluitend systeem in overeenstemming met de Grondwet en met internationale regelgeving.

De hoofdlijn voor dit beleid kan samengevat worden als gecontroleerde zelfregulering. Zo is de bedoeling – en voor een deel al gerealiseerd – dat de uitvoering van de classificatie van mediaproducten branchegewijs vorm krijgt. Als voorbeeld voor een dergelijke systeem geldt het privaatrechtelijk reglement in de (georganiseerde) videobranche voor leeftijdsclassificatie, voorlichting over classificatienormen en andere productinformatie, waaronder een klachtenmeldpunt, de hantering, controle en handhaving binnen de branche. Privaatrechtelijke sancties horen daarbij.

Voor eenduidige en consequente informatie zouden de classificatienormen en -criteria en de deskundigheidsbevordering centraal voor de hele audiovisuele bedrijfstak ontwikkeld en onderhouden moeten worden. Een onafhankelijk landelijk steunpunt zou daarvoor opgericht kunnen worden. De rijksoverheid zou via subsidiëring deze ontwikkeling kunnen faciliteren. Voor de Nederlandse Filmkeuring zou in deze opzet geen plaats meer zijn. De bedoeling is voor dit zelfreguleringsbeleid een juridisch vangnet te construeren, voor het geval bedrijven zich niet aan de afspraken wensen te houden. Onder andere wordt artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht (over de strafbaarheid van schadelijke afbeeldingen) aangescherpt.

De Tweede Kamer heeft deze beleidsnota met instemming begroet. De voorbereidingen voor de instelling van het landelijk steunpunt en voor de beoogde wetwijziging zijn in een vergevorderd stadium.

Er is ook nadrukkelijk aandacht voor de rol en verantwoordelijkheden van ouders en andere opvoeders. Hun rol zou niet alleen tot uitdrukking moeten komen in het voorkomen dat kinderen naar schadelijke programma's kijken; ze zijn ook verantwoordelijk voor de overdracht van waarden en normen. Goede informatie over mediaproducten kan zeer behulpzaam zijn. Ook wordt bezien of blokkeringstechnieken voor televisie, videorecorder en computer beschikbaar zouden moeten komen. In Nederland wordt inmiddels geëxperimenteerd met de zogeheten V-chip ('violence-chip', ontwikkeld in Canada). Dit gebeurt in Europees verband.

Vooraf in het onderwijs zou media-educatie een belangrijke bijdrage kunnen leveren om kinderen zich te laten ontwikkelen tot kritische mediagebruikers. De Raad voor Cultuur heeft in zijn *Advies media-educatie* (1996) aangegeven op welke wijze media-educatie opgenomen kan worden in het curriculum voor basis- en voortgezet onderwijs.

Gegeven de sterke groei van grensoverschrijdend mediagebruik (kabel-/satelliettelevisie en Internet) wordt steeds meer in internationaal verband gepoogd afspraken over beleid en regelgeving te maken. Recente ontwikkelingen rond kinderporno op het Internet zullen deze internationale samenwerking ongetwijfeld versterken.

### 6.7 Alcohol en drugs

De eerste Drankwet die uit 1881 dateert, regelt de detailverkoop van alcoholische dranken. Een vergunningenstelsel voor het uitschenken van alcoholische dranken is het belangrijkste instrument dat de overheid ter beschikking staat. De wet regelt ook de bestraffing van openbare dronkenschap. Wie gepakt wordt met een slok teveel op, krijgt een boete, en bij herhaling een gevangenisstraf of tewerkstelling. Over het algemeen is de strekking van de wet terughoudend. Minstens zo belangrijk in de beperking van drankgebruik zijn informelere vormen van regulering. Vooral de matigingsbeweging speelt een grote rol in Nederland (Van der Stel 1995).

In maart 1998 dient het kabinet een voorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet in (TK 1997-1998 25969 nr. 1, 2, 3). Aanleiding is het toenemende alcoholgebruik en de gevolgen daarvan voor de gezondheid en samenleving, zoals geweldpleging en diefstal. Het voorstel richt zich primair op de terreinen werk, verkeer, sport, openbare orde en jongeren. Een van de instrumenten uit het nieuwe beleid is een drankpas. Dit is een speciale identiteitskaart die controle over de verkoop van alcohol aan jongeren onder de achttien jaar mogelijk maakt (Staatscourant 1998-2). De discussie over de handhavinginstrumenten is nog niet afgerond. Binnenkort zal de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Tweede Kamer van haar plannen op de hoogte stellen.

Recente incidenten leiden ertoe dat het gebruik van alcohol bij geweldplegers volop in de aandacht komt te staan. In de nota *Geweld op Straat* (Ministerie van Justitie 1998) stelt het Kabinet maatregelen voor om excessief alcoholgebruik in het uitgaansleven trachten te beperken. Deze maatregelen zijn repressief georiënteerd. Zij zijn veelal gericht op aanpak van de promotie en beschikbaarheid van alcohol, vooral voor de jeugd.

De hoofddoelstelling van het Nederlandse drugsbeleid is eigenlijk 25 jaar geleden al geformuleerd: "het leveren van een bijdrage aan de preventie en opvang van risico's die voortvloeien uit het gebruik van drugs, voor het individu, zijn onmiddellijke omgeving en de maatschappij". Centraal in het Nederlandse drugsbeleid staan preventie en schadebeperking (zie ook de nota *Het Nederlands drugbeleid: continuïteit en verandering*, TK 1994-1995, 24077). Het begrip risico kent, internationaal vergeleken, echter een vrij ruime interpretatie in Nederland. Niet alleen gaat het om risico's die direct verbonden zijn aan het gebruik van de stof zelf, maar ook om secundaire risico's, zoals criminaliteit en maatschappelijke marginalisering.

De regie voor overlastbestrijding van drugsbeleid ligt in beginsel op gemeentelijk niveau (TK 1997-1998 24077).

## 6.8 *Beleid tegen voetbalvandalisme*

In de jaren tachtig is het beleid ter bestrijding van voetbalvandalisme in eerste instantie onderdeel van de handhaving van de openbare orde en de veiligheid door de politie, en de structurering van het vervoer van supporters naar uitwedstrijden. Dat kwam tot uiting in de inzet van pelotons van de Mobiele Eenheid bij wat later risicowedstrijden genoemd worden en zogeheten combi-reizen (gecombineerde trein- en toegangskaartjes. Gezien de vele vernielingen in treinen, moet de begeleiding uitgebreid worden. Dat gebeurt deels door inzet van politie maar ook door begeleiders, zogeheten stewards van de clubs.

In de jaren tachtig en negentig is mede met het oog op de veiligheid ook fors geïnvesteerd in de stadions door het aanbrengen van videobewakingssystemen, verbeterde toegangscontrole en vervanging van 'vandalisme-gevoelige' staanplaatsen door zittribunes.

Het voetbalseizoen 1996-1997 markeert min of meer een omslag in het beleid en de aanpak van het voetbalvandalisme als gevolg van enkele ernstige incidenten. Triest dieptepunt vormt het zogeheten Beverwijk-incident waar in een confrontatie tussen Feijenoord- en Ajax-supporters een Ajax-supporter de dood vindt.

Dit incident is de directe aanleiding voor de meest betrokken partijen – de departementen van Binnenlandse Zaken, Justitie en VWS, de KNVB, de clubs, politie, Openbaar Ministerie en burgemeesters – om een intensievere gezamenlijke aanpak te gaan realiseren.

Dat heeft geleid tot het *Beleidskader ter bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1997). Recent is een uitwerking van dit beleidskader vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie (TK 1998 25232).

Kern ervan is de zogeheten ketenbenadering. Dat wil zeggen dat iedere partij de maatregelen op haar terrein neemt en deze afstemt op de maatregelen van de andere partijen.

Dat betekent onder meer tijdige afstemming tussen de KNVB en betrokken burgemeesters over het competitieprogramma en meer in het bijzonder de risico-wedstrijden.

Het OM zou meer via mobiele posten lik-op-stuk-beleid moeten voeren. De bewijsvoering blijkt overigens vaak lastig te zijn. Het politietoetreden bij ongeregelheden is om die reden meestal eerder gericht (geweest) op handhaving van de openbare orde dan op aanhouding (en vervolgens vervolging door het OM).

Clubs dienen verder te investeren in preventieve maatregelen in en rond hun stadions, onder meer via de inzet van stewards en het verbieden van alcohol. Ter verbetering van de toegangscontrole wordt geëxperimenteerd met de per-

soonsgebonden clubkaart. Deze kaart zou tevens de mogelijkheid moeten bieden om vandalen makkelijker te identificeren en te weren via stadionverboden. De invoering van deze kaart ondervindt – nog vóór de afronding van de evaluatie van de experimenten – veel kritiek van supportersverenigingen en een aantal clubs. De kritiek richt zich vooral op de privacy-aspecten en de (veronderstelde) klantvriendelijkheid. Bij dit laatste speelt vooral het argument een rol dat het overgrote deel van de voetbalsupporters moet lijden onder het gedrag van een beperkte groep vandalen.

Een ander aspect dat misschien van meer belang is, betreft het volgende. De veiligheidsinvesteringen in en rond de stadions hebben ervoor gezorgd dat op die plaatsen geweld en vandalisme meer en meer beheersbaar – in ieder geval controleerbaar – zijn geworden. Tegelijkertijd hebben de eerdergenoemde incidenten een nieuwe ontwikkeling in het voetbalgeweld zichtbaar gemaakt. De confrontaties vinden soms ver buiten de stadions plaats en worden van tevoren tussen de groepen georganiseerd via moderne communicatiemiddelen als mobiele telefoons en Internet.

Dat is ook de reden dat in het beleid enerzijds een inspanning van de politie is voorzien in informatieverzameling om vooraf zicht te krijgen op geplande confrontaties. Anderzijds zal geprobeerd worden het competitieprogramma zo in te richten dat bekende rivaliserende supportersgroepen elkaar niet meer op hun reistrajecten naar uitwedstrijden zullen kruisen.

De inzet van (extra) politie, en dan met name de kosten daarvan, staat met enige regelmaat ter discussie. De vraag die dan speelt, is of die politie-inzet tot de gebruikelijke publieke taakvervulling van de politie bij grote evenementen gerekend moet worden, of dat die kosten (of een deel daarvan) aan de clubs doorberekend kan of moet worden. In het afgelopen seizoen bedroegen die kosten ruim veertien miljoen gulden. De clubs in het betaalde voetbal investeren overigens in datzelfde seizoen zo'n acht miljoen in de veiligheid in en rond de stadions (CBS 1998b).



## Literatuur

Acker, J. van (1998), *Jeugdcriminaliteit: feiten en mythen over een beperkt probleem*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Acquest (1997), *Inventarisatie van voorzieningen voor opvoedingsondersteuning in Nederland*. Leiderdorp: Acquest.

Angenent, H.L.W. (1991), *Achtergronden van jeugdcriminaliteit*. Houten/Antwerpen: Bohn Stafleu Van Loghum.

Angenent, H. (1997), *Criminaliteit van allochtone jongeren. Feiten, oorzaken, achtergronden*. Baarn: Intro.

B&A-groep (1996), *Opvoedingsondersteuning uit de kinderschoenen: De experimenten opvoedingsondersteuning na twee jaar*. Amsterdam/Den Haag: SCO-Kohnstamm Instituut/B&A-Groep.

Baartman, H.E.M. (1996), *Opvoeden kan zeer doen. Over oorzaken van kindermishandeling, hulpverlening en preventie*. Utrecht: SWP.

Baartman, H.E.M. (1997a), Kindermishandeling en risicogezinnen; een patstelling preventie. In: Baartman, H. e.a. (1997), *Gezinnen onder druk: Over veranderende ouder-kind relaties*. Kampen: Kok Agora.

Baartman, H.E.M. (1997b), Over legitimering en noodzaak van primaire preventie. In: *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, vorming en onderwijs*, 1997, nr.5: 300-307.

Baas, N. (1998), Praatjes voor de vaak. Het effect van voorlichting op school. In: *SEC*, 1998, nr.2: 18-20.

Bakker, I. et al. (1998), *0+0=02: Naar een samenhangend beleid en aanbod van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering voor kinderen en ouders in risicosituaties*. Utrecht: NIZW.

Barkau, H. (1995), Gewaltbereitschaft und Rechtsextremismus: Handlungsansätze aus integrativer Sicht. In: *Deutsche Jugend*, 1995, nr.6: 266-270.

Bartels, J.A.C. (1995), Het nieuwe jeugdstrafrecht. In: *Trema*, 1995, nr. 3: 69-75.

Bauman, Z. (1989), *Modernity and the Holocaust*. Cambridge: Polity.

Beke, B.M.W.A., Ferwerda, H.B., Laan, P. van der en Wijk, A.Ph. van (1998). *De dunne draad tussen doorgaan en stoppen: Allochtone jongeren en criminaliteit*. Utrecht: SWP.

Berger, A.C. (1994), Punitiviteitsfeiten. In: Moerings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 299-311.

Bergh, P.M. van, Enthoven, M. en Hegge, L. (1997), *12-minners onderzocht*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.

Bie, R. van der en Huys, H. (1996), Angstgevoelens buitenshuis toegenomen. In: *CBS-Index*, 1996, nr.8: 8-9.

Biesta, G. (1997), Onmogelijke opvoeding. Kanttekeningen bij de pedagogische overdrachtsmetafoer. In: *Comenius*, 1997, nr.4: 312-324.

Blok, A. (1991), Zinloos en zinvol geweld. In: Franke, H., Wilterdink, N. en Brinkgreve, C. (red.) (1991), *Alledaags en ongewoon geweld*. Groningen: Wolters-Noordhoff: 189-204.

Boendermaker, L. (1998), Behandeling helpt, maar niet bij iedereen evenveel. In: *SEC*, 1998, nr.2: 24-26.

Boer, M. den (1997), Criminalisering van immigranten en asielzoekers in Europa: De interactie tussen criminologie en rechtshandhaving. In: *Recht en kritiek*, 1997, nr. 4: 331-345.

Bol, M. (1995), Straffen helpt niet! Of toch? In: *SEC*, (1995), nr. 7: 31-33.

Bol, M.W. en Netburg, C.J. van (1997), *Voetbalvandalen/voetbalcriminelen*. Den Haag: WODC.

Bol, M.W. en E.G. Wiersma (1997), *Racistisch geweld in Nederland*. Den Haag: WODC/Gouda Quint.

Boomkes, R. (1997), Veiligheid, angst en geweld; enige gedachten over de geweldsfilm. In: *Justitiële Verkenningen*, 1997, nr. 3: 9-20.

Boutellier, H. (1993), *Solidariteit en slachtofferschap: De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*. Nijmegen: SUN.

Boutellier, J.C.J. (1994), Het geëmancipeerde slachtoffer. In: Moerings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 195-209.

Bouw, C. (1995), Misdadige meisjes. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1995, nr. 2: 124-137.

- Bovenkerk, F., Yesilgöz, Y. (1998), *De maffia van Turkije*. Amsterdam: Meulenhoff/Kritak.
- Bovens, M. (1997), Misdad als morele thermometer. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, 1997, nr. 11: 21.
- Brants, C.H. en Koenraadt, F. (1998), Criminaliteit en media-hype. Een terugblik op de publieke beeldvorming rond kindermoord. In: *Delikt & Delinkwent*, 1998, afl. 6: 542-563.
- Braukman, C.J. et al. (1980), Group home treatment research: social learning and social control perspectives. In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE: 117-130.
- Breedveld, H. (1998), *Literatuuronderzoek jeugdcriminaliteit*. Rotterdam: Pluspunt.
- Brink, G. van den (1991), Van gevecht tot gerecht: Geweldpleging in het zuidoosten van Brabant 1811-1875. In: Franke, H., Wilterdink, N. en Brinkgreve, C. (red.) (1991), *Alledaags en ongewoon geweld*. Groningen: Wolters-Noordhoff: 96-117.
- Broeckx, L. (1997), Geheim van het huis: incest. In: Cuyvers, G. (red.) (1997), *Een caleidoscoop van geweld: Opstellen over de beleving van geweld*. Amersfoort/Leuven: Acco.
- Bruijn-Lückers, M.L.C.C. de (1998), Enkele praktijkproblemen van het jeugdstrafrecht. In: *Familie en Jeugdrecht*, 1998, nr. 3: 59-62.
- Bruins, P. (1990), *Voetbalsupporters, bierfietsen en fluitjesgevechten*. Utrecht: W. Pompe Instituut.
- Bruinsma, E. (1997), *De relatie tussen factoren in de opvoeding en het ontstaan van jeugdcriminaliteit: Een onderzoek naar criminaliteitsbevorderende factoren met het oog op preventie van jeugdcriminaliteit*. Arnhem: Stichting Spectrum.
- Brugman, D. Et al. (1994), Moreel klimaat van scholen voor voortgezet onderwijs: de perceptie van leerlingen. In: *Comenius*, 1994, nr. ...: 64-82.
- Buijs, F.J. en Donselaar, J. van (1994), *Extreem-rechts: aanhang, geweld en onderzoek*. Leiden: LISWO.
- Burgess, R.L. (1980), Family violence: implications from evolutionary biology. In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE: 91-101.

Burgmeijer, R.F.J. e.a. (1997), *Op weg naar volwassenheid. Evaluatie jeugdgezondheidszorg 1996*. Maarssen / Leiden: KPMG / TNO Preventie en Gezondheid.

Buruma, Y. (1994) Victimalisering van het strafrecht. In: Moerings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 211-233.

Camstra, A. et al. (1997), Criminaliteit loopt terug. In: *Index*, 1997. nr. 10: 2-3.

Can, M. en Can-Engin, H. (1997), *De zwarte tulp. De positie van Turken in Nederland*. Utrecht: Jan van Arkel.

CBS (1998a), *Statistisch Jaarboek 1998*. CBS/Den Haag: Sdu.

CBS (1998b), *Sport in Nederland*. CBS/Den Haag: Sdu.

Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (1987), *Evaluatie 1986-1987*. Utrecht: CIV  
Tevens: *Evaluaties voetbalseizoenen 1987 t/m 1997*. Utrecht: jaarlijkse uitgaven van het CIV.

Cladder-Micus, A. en Kohaus, H. (1995), Ambulantes Antiaggressiviteitstraining met gewalttätigen Jugendlichen. In: *Deutsche Jugend*, 1995, nr.6: 257-265.

Cohn, E.G. (1990), Weather and crime. In: *British Journal of Criminology*, 1990, nr. 1: 51-64.

Coles, R. (1997), *The moral intelligence of children. How to raise a moral child*. New York: Random House.

Commissie jeugdcriminaliteit (commissie-Van Montfrans) (1994), *Met de neus op de feiten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Commissie Marokkaanse Jeugd (1998), *Samen vol vertrouwen de toekomst tegemoet*. Utrecht.

Conger, R. (1980), Juvenile delinquency: behavior restraint of behavior facilitation? In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE 131-142.

Coppes, R. (1998), 'Beware, watch out': de politie als jongerenwerker. In: *Vernieuwing*, 1998, nr.3: 4-6.

Cuyvers, G. (red.) (1997), *Een caleidoscoop van geweld: Opstellen over de beleving van geweld*. Amersfoort/Leuven: Acco.

Daalen, R. van en Bijleveld, C. (1998), Het onmogelijke onderzoek naar huiselijk geweld. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1998, nr.1: 59 - 69.

Deklerck, J. en Depuydt, A. (1997), Verbondenheid en de samenleving in desintegratie, een achtergrondkader voor een criminologisch preventieproject. In: *Panopticon*, 1997: 48-71.

Dekovic, M. e.a. (1997), *Kinderen van de rekening. Over de effecten van armoede op kinderen*. In: Engbersen, G. e.a. (red) (1997), *De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: AUP.

Denkers, F. (1994), Politie, strafrecht en kerken: Een bijdrage tot sociale integratie. In: *Streven*, 1994, nr. 10: 867-884.

Denkers, F. (1996), Geweld in eigen hand. In: *Wijsgerig Perspectief*, 1996/97, nr. 2: 42-48.

Denkers, A.J.M. (1996) *Psychological Reactions of victims of crime: The influence of pre-crime, crime and post-crime factors*. Proefschrift aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Dierckx, I. (1997), Kindermishandeling. In: Cuyvers, G. (red.) (1997), *Een caleidoscoop van geweld: Opstellen over de beleving van geweld*. Amersfoort/Leuven: Acco.

Distelbrink, M. (1998), *Opvoeding in Surinaams-Creoolse gezinnen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Dobbelaar, T. (1996), 'Door scheiding van staat en religie is geweld gereguleerd', interview met Frits de Lange. In: *Humanist*, 1996, nr. 4: 12-15.

Donker, A.G., Hessing, D.J. en Michon, J.A. (1997), Biopsychologie van antisociaal gedrag. In: Koppen, P.J. van, Hessing, D.J. en Crombag, H.F.M. (1998), *Het hart van de zaak. Psychologie van het recht*. Deventer: Gouda Quint.

Doreleijers, Th.A.H. (1998), *De dokter en de zware jongen*. Amsterdam: VU uitgeverij.

Draijer, N. (1990), *Seksuele traumatisering in de jeugd. De gevolgen op lange termijn van seksueel misbruik van meisjes door verwanten*. Nijmegen: SUA.

Driessen, H. (1997), Een kwestie van mediterrane eer. In: *Volkskundig bulletin*, 1997, nr.3: 197 - 215.

Dijck, H. van (1998), *De school is kleiner dan ze groot is*. Arnhem en Nijmegen: Interstudie, Centrum voor Onderwijsmanagement.

Dijk, T. van et al. (1997), *Huiselijk geweld: Aard, omvang en hulpverlening*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Dijkman, T. (1996), *Marginalisering bij jongeren uit etnische minderheden. Een beknopte literatuurstudie naar factoren in het marginaliseringsproces*. Nijmegen/Ubbergen: ITS/Uitgeverij Tandem Felix.

Dijksterhuis, F. (1993) Onderwijs als bron van delinquentie. In: Jongman, R.W. (red.), (1993), *De armen van Vrouwe Justitia: Sociale positie, criminaliteit en justitiële reacties*. Nijmegen: Ars Aequi Libri: 169-188.

Duimelaar, P. (1996), Een schijn van misdadigheid: Criminaliteit groeit vooral door grotere bereidheid tot aangifte. In: *CBS-Index*, 1996, nr.8: 2-3.  
Eddaoudi, A. (1998), *Marokkaanse jongeren. Daders of slachtoffers?* Rotterdam: Ad. Donkers.

Eijken, A.W.M. (1994), *Criminaliteitsbeeld van Nederland: Aard, omvang, preventie, bestraffing en zorg voor slachtoffers van criminaliteit in de periode 1980-1993*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie.

Eijken, T. et al. (1998), Groepsriminaliteit: meer dan de som der delen. In: *SEC*, 1998, nr.2: 10-12.

Eldering, L. (1996), Van doelgroepenbeleid naar ouderondersteuning. In: *Justitiële Verkenningen*, 1996, nr.9: 78-83.

Eldering, L. en Borm, J.A. (1996), *Alleenstaande Hindostaanse moeders*. Utrecht: Jan van Arkel.

Eldering, L. en Vedder, P (1992), *Opstap: Een opstap naar meer schoolsucces?* Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger.

Eldering, L. en Vedder, P. (1997), De preventieve waarde van Opstap. In: *NTOVO*, 1997, nr.6: 360-368.

Elsevier, (1998), Dood door geweld: Moord en doodslag in Nederland: Achtergronden en feiten bij de 276 fatale zaken van 1997. In: *Elsevier*, 31 januari 1998.

Emmen, M. (1998), Dading: dood of levend? In: *Crimineel Jaarboek 1998*. Nijmegen: Ars Aequi/ Coomhert Liga: 263-266.

Erpecum, I. van (1997), Jeugdcriminaliteit blijft zorgenkindje. In: *SEC*, 1997, nr.6: 5.

Ferwerda, H. (1993), Jeugdcriminaliteit en maatschappelijke kwetsbaarheid. In: Jongman, R.W. (red.) 1993), *De armen van Vrouwe Justitia: Sociale positie, criminaliteit en justitiële reacties*. Nijmegen: Ars Aequi Libri: 229-243.

Ferwerda, H. (1998), Criminele meisjes of 'femme fatale'. In: *Tiaz*, 1998, nr.1: 10-15.

Ferwerda, H.B. en Beke, B.M.W.A. (1995), Een tip van de sluier: overwegingen van geweldplegers. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1995, nr. 1: 43-54.

Ferwerda, H.B., Jakobs, J.P. en Beke, B.M.W.A. (1996), *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag: Een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op basis van casestudies van ernstig criminele jongeren*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Field, S. (1992), The effect of temperature on crime. In: *British Journal of Criminology*, 1992, nr. 3: 340-351.

Fijnaut, C. (1990), Ideologie en misdaad in de justitiële beleidsplannen. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1990, nr. 4: 18-27.

Fleisher, M.S. (1995), *Beggars & Thieves: Lives of urban street criminals*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

Fletcher, J. (1997), *Violence and civilization: An introduction to the work of Norbert Elias*. Cambridge: Polity Press.

Franke, H. (1990), Justitieel beleid in beweging: inleiding. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 1990, nr. 4: 3-9.

Franke, H. (1991), Gewelddcriminaliteit in Nederland: een historisch-sociologische analyse. In: Franke, H., Wilterdink, N. en Brinkgreve, C. (red.) (1991), *Alledaags en ongewoon geweld*. Groningen: Wolters-Noordhoff: 13-46.

Franke, H. e.a. (1991), *Alledaags en ongewoon geweld*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Franssens, M. (1996), Kijken naar het kind: verschillen tussen jongens en meisjes in Het Poortje. In: *Perspectief*, 1996, nr 4: 16-18.

Frijda, N.H. (1994), Emotionele achtergronden van geweld. In *Justitiële Verkenningen*, 1994, nr. 1: 8-28.

Gageldonk, P. van (1996), *Hand in hand; op stap met de hooligans van Feyenoord*. Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar.

Geurts, R. (1997), Meer registratie en hogere straffen. In: *0/25*, 1997, nr. 9: 38-42.

Geveke, H. en Verberk, M. (1996), *De organisatie van slachtofferzorg: Resultaten van een onderzoek naar de uitvoering en werking van de wet en richt - lijn Terwee*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering.

Glaser, D. (1978), *Crime in our changing society*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Groebel, J, Smit L. (1996), *Media en geweld*. Den Haag: Sdu.

Groebel, J. (1997), Video-geweld; een empirische analyse. In: *Justitiële Verkenningen*, 1997, nr. 3: 38-50.

Groebel, J. en Smit, L. (1997), *Gewalt im Internet*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.

Groenhuijsen, M.S. (1996), Het juridisch tekort in het strafrecht. In: *NJB*, 1996, nr. 37:1527-1537.

Groenhuijsen, M. (1997), Victimologie en de Nederlandse strafrechtspleging. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1997, nr. 4: 384-392.

Guterman, N.B. (1997), Early prevention of physical child abuse and neglect: existing evidence and future directions. In: *Child maltreatment*, 1997, nr.1: 12-34.

Haan, W. de (1991), 'Even een kroket uit de muur trekken': Straatroof als vorm van diefstal met geweld. In: Franke, H., Wilterdink, N. en Brinkgreve, C. (red.) (1991), *Alledaags en ongewoon geweld*. Groningen: Wolters-Noordhoff: 47-75.

Haan, W.J.M. de (1997), *'t Kon minder: geweldscriminaliteit, leefbaarheid en kwaliteit van veiligheidszorg*. Deventer: Gouda Quint.

Habekothë, H.T. (1995), *Opvoedingsproblemen op consultatiebureaus*. Delft: Delftse Universitaire Pers.



Hafeneger, B. (1993), Wider die (Sozial-)Pädagogisierung von Gewalt und Rechtsextremismus. In: *Deutsche Jugend*, 1993, nr.3: 120-126.

Hafeneger, B. (1995), Pädagogischer Umgang mit "rechten, gewaltbereiten, straffällig gewordenen" männlichen Jugendlichen. In: *Deutsche Jugend*, 1995, nr.6: 271-275.

Hauber, A.R. et al. (1994), Minder sanctiebehoefte door meer functioneel toezicht: wens of werkelijkheid. In: Moerings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 179-192.

Hakkert, A., (1997), Huiselijk geweld in internationaal perspectief. In: *SEC*, 1997, nr.5: 10-12.

Hakkert, A. (1997), Effecten van preventie in Amerika. In: *SEC*, 1997, nr.6: 23-25.

Hakkert, A. (1998), Geen excuses meer. Een nieuwe Britse aanpak van jeugdcriminaliteit. In: *SEC*, 1998, nr.1: 11-14.

Hakkert, A. (1998), Geweld in Nederlandse gemeenten. In: *SEC*, 1998, nr.3: 22-24.

Hakkert, A., Wijk, A. van, Ferwerda, H. en Eijken, T. (1998), *Groepsriminaliteit: Een terreinverkenning op basis van literatuuronderzoek en een analyse van bestaand onderzoeksmateriaal aangevuld met enkele interviews met sleutelinformanten en jongeren die tot groepen behoren*. Den Haag: Ministerie van Justitie: Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.

Hart, A.C. 't (1994), Straf, recht en waarden. In: Moerings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 31-44.

Hauber, A.R. (1994), Jongeren als rechter. In: Moerings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 269-281.

Hauber, A.R. et al. (1994), Minder sanctiebehoefte door meer functioneel toezicht: wens of werkelijkheid. In: Moerings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 179-192.

Heijs, L., Mengerink A. (1993), *Stewarding in Nederland; onderzoek naar het begeleiden van voetbalsupporters*. Den Haag: VUGA.

Hemeleers, A. (1997), De beleving van crimineel geweld. In: Cuyvers, G. (red.) (1997), *Een caleidoscoop van geweld: Opstellen over de beleving van geweld*. Amersfoort/Leuven: Acco.

Hendriks-Elzes, G. (1997), *Problematisch gedrag onder jongeren*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Hessing, D.J. en Koppen, P.J. van (1997), Straffen. In: Koppen, P.J., Hessing, D.J. en Crombag, H.F.M. (red.) (1997), *Het Hart van de Zaak: Psychologie van het Recht*. Deventer: Gouda Quint: 639-653.

Hermanns, J. (1992), Het jonge kind als toekomstig adolescent: grenzen en mogelijkheden van preventie. In: Doef, P.L.M. van der (red.) (1992), *Interdisciplinariteit in de jeugdhulpverlening en adolescentenzorg*. Amersfoort/Leuven: Acco.

Hermanns, J., Van de Venne, L. en Leseman, P. (1997), *Home Start geëvalu - eerd*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut).

Hertog, P.C. den et al. (1997), *Kerncijfers letsel door ongevallen en geweld: Een overzicht van sterfte en letsel door verkeers-, bedrijfs— en privé-ongevallen, sportblessures en geweld*. Amsterdam: Stichting Consument en Veiligheid.

Heyting, F. (1998), Opvoeden tot samenleven. Afscheid van moraal en deugd als voorwaarden voor maatschappelijke integratie. In: *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs*, 1998, nr 1: 35-49.

Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1994), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE.

Hoefnagels, G.P. (1994), De Utrechtse School en de ondraaglijke mildheid van het straffen. In: Moerings, M. (1994), *hoe punitief is Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.

Kleiman, W.M. en Kuyvenhoven, N. (1997), *Een netwerk als vangnet*. Den Haag: WODC.

Kleiman, W.M. en Terlouw, G. (1997), *Kiezen voor een kans: evaluatie van harde-kernprojecten*. Den Haag: WODC.

Moorings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 105-118.

Hoogerwerf, A. (1996), *Geweld in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Hoogerwerf, A. (1998), Marktdenken ondermijnt de sociale cohesie. In: *Openbaar bestuur*, 1998, nr. 3: 11-14.

Janssens, J.M.A.M. (1998), *Opvoedingshulp: doel, methoden en effecten*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Jenkins, P. et al. (1997), Cops and kids: issues for community policing. In: Osofsky, J.D. (red.) (1997), *Children in a violent society*. New York/Londen: The Guilford Press.

Jol, C. (1996), De scholier als kleine crimineel. In: *CBS-Index*, 1996, nr.8: 6-7.

Jong, W. de, Steylen, F. en Masson, K. (1997), Hoe doe je je ding: Antilliaanse jongeren en criminaliteit in de regio Rotterdam-Rijnmond. In: *SEC*, nr.4: 18-20.

Jongman, R. en Timmerman, H. (1993), Criminaliteit in een ongelijke samenleving: over het samenspel van motivaties en bindingen. In: Jongman, R.W. (red.), (1993), *De armen van Vrouwe Justitia: Sociale positie, criminaliteit en justitiële reacties*. Nijmegen: Ars Aequi Libri: 97-112.

Jongman, R., Weerman, F. en Kroes, L. (1993), Maatschappelijke tweedeling en criminaliteit. In: Jongman, R.W. (red.), (1993), *De armen van Vrouwe Justitia: Sociale positie, criminaliteit en justitiële reacties*. Nijmegen: Ars Aequi Libri: 129-140.

Junger, M. et al. (1998), *Jongeren en risicogedrag. Definities, trends en factoren*. Rijswijk: VWS/NSCR/IVA.

Junger-Tas, J. (1996a), *Jeugd en Gezin. Preventie vanuit een justitieel perspectief - tref*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Junger-Tas, J. (1996b), Youth and violence in Europe. In: *Studies on crime and crime prevention*, 1996, nr.1: 31-58.

Junger-Tas, J. (1997a), *Jeugd en Gezin II. Naar een effectief preventiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Junger-Tas, J. (1997b), Drietrapsraket voor de criminele jeugd. In: *SEC*, 1997, nr.4: 13-15.

Junger-Tas, J. (1997c), Gezin, jeugd en preventie. In: *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, vorming en onderwijs*, 1997, nr.5: 290-299.

Junger-Tas, J. en Kesteren, J. van (1998), *Bullying and delinquency in a Dutch school population*. Binnenkort te publiceren.

Justitiële Verkenningen (1997, nr. 3), *Film- en videogeweld*. Den Haag/Deventer: WODC/Gouda Quint.

Kaap, W. van der (1997), De taakstraf alcoholdelinquentie. In: *Proces: Maandblad voor berechting en reclassering*, 1997, nr. 3: 53-55.

Kalleveen, P. (1994), Gewelddsmisdrijven in de CBS-statistieken. In: *Justitiële Verkenningen* 1994, nr. 1: 29-47.

Killen, M (1991), Social and moral development in early childhood. In: Kurtiness, W.M. en Gewirtz, J.L. red. (1991), *Handbook of moral behaviour and development. Vol.2.* Hillsdale, New York: Lawrence Erlbaum.

Kleiman, M. en Terlouw, G.J. (1997), Zware jongens veranderen niet licht. In: *SEC*, 1997, nr. 6: 6-8.

Kleiman, M. en Polders, J. (1997), Netwerken is hard werken. In: *SEC*, 1997, nr.6: 9-11.

Kock, C. de (1997), Hooligans, on(der)gewaardeerde supporters of rasechte misdadigers? In: Cuyvers, G. (red.) (1997), *Een caleidoscoop van geweld.* Leuven/Amersfoort: Acco: 147-146.

Kohlberg, L. (1981), Exploring the moral atmosphere of institutions: a bridge between moral judgement and moral action. In: Kohlberg, L. (1981), *The meaning and measurement of moral development.* Worcester: Clark University Press.

Kok, E.H. (1986), Slachtoffers ter discussie. In: *Iust*, 1986, nr. 4 :87-93.

Komen, M. (1997), Gevaarlijke kinderen. Veranderingen in de aard en aanpak van jeugdcriminaliteit 1960-1995. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 1997, nr. 3/4: 496-526.

Koper, D. en Bie, R. van der (1996), Criminaliteit probleem grote steden, *CBS-Index*, 1996, nr.8: 4-5.

Korf, D.J. e.a. (1997), *Economische kosten van thuisgeweld tegen vrouwen.* Amsterdam: Thesis publishers (onderzoek in opdracht van Stichting Vrouwenopvang Nederland te Utrecht).

Kroese, G. en Staring, R. (1991), 'Je gaat niet naar binnen met een bosje bloemen': Geweldstoepassing, rationaliteit en professionaliteit bij gewapende overvallen. In: Franke, H., Wilterdink, N. en Brinkgreve, C. (red.) (1991), *Alledaags en ongewoon geweld.* Groningen: Wolters-Noordhoff: 76-95.

Kruissink, M. (1994), Vuurwapengeweld. In: *Justitiële Verkenningen*, 1994, nr.1: 48-85.

Kruissink, M. en Verwers, C. (1989), *Halt: een alternatieve aanpak van van - dalisme: Eindrapport van een evaluatie-onderzoek naar Halt-projecten*. Den Haag: WODC.

Kruissink, M., Verwers, C. en Dijkhoff, N. (1998), *Organisatie van de rechefunctie: Een inventarisatie in de 25 regiokorpsen*. Den Haag: WODC.

Kruize, P. en Wijmer, D.J. (1994), Geweldsincidenten tussen politiemensen en burgers in Den Haag. In: *Justitiële Verkenningen*, 1994, nr.1: 97-112.

Kunneman, H. (1998), *Postmoderne moraliteit*. Amsterdam: Boom.

Laan, F. van der (1998), *Wondermiddelen zijn niet voorhanden: Grote-steden - beleid 1995-1997: een onderzoek naar de gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan*. Enschede: Universiteit Twente - Faculteit Bestuurskunde.

Lans, P. van der (1996), De cultuur van afzijdigheid. In: *Socialisme en Democratie*, 1996, nr. 11: 620-628.

Lempens, A. et al. (1998), *Slachtofferhulp aan allochtonen: Een onderzoek naar de mate waarin politie en Buro's Slachtofferhulp allochtone slachtoffers bereiken*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid.

Leseman, P.P.M. et al. (1998a), *Opvoedingsondersteuning: De experimenten opvoedingsondersteuning: leermomenten en toekomstperspectieven*. Amsterdam/Den Haag: SCO-Kohnstamm Instituut/B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies.

Leseman, P.P.M. et al. (1998b), Effecten van voor- en vroegschoolse educatieve centrumprogramma's. Een meta-analyse van studies gepubliceerd tussen 1985 en 1996. In: *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs*, 1998, nr. 3: 134 - 154.

Leuw, E. (1997), *Criminaliteit en etnische minderheden. Een criminologische analyse*. Den Haag: WODC.

Linckens, P.J., Berghuis, A.C. (1988), *Justitie versus voetbalvandalen*. Den Haag: WODC.

Lindemann, K.-H. en Funk, G. (1997), "Families First" als neue Methode des Sozialarbeit - eine kritische Replik. In: *Unsere Jugend*, nr.10: 413-425.

Lissenberg, E. (1990), Moraal in beweging. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1990, nr. 4: 11-17.

Lissenberg, E. (1997), Overheid en slachtoffers: Aantasting van een geweldsmonopolie? In: *Tijdschrift voor criminologie*, 1997, nr. 4: 310-321.

Loeber, R. (1997), *Ontwikkelingspaden en risicopatronen voor ernstige jeugdcriminaliteit en hun relevantie voor interventies: nooit te vroeg en nooit te laat*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Oratie faculteit psychologie en pedagogiek.

Mandemaker, T., Eijk, M.N. van en Klomps, A. (1994), *Agressie en geweld van publiek tegen werknemers*. Den Haag: Vuga.

Mawson, A.R. (1980), Aggression, attachment behavior, and crimes of violence. In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE: 103-116.

Mayhew, P. en Dijk, J.J.M. van (1997), *Criminal victimisation in eleven industrialised countries. Key findings from the 1996 International Crime Victims Survey*. Den Haag: WODC.

Meer, T. van der (1996), Potenrammen: Een rite de passage. In: *P&M*, 1996, nr. 77: 363-373.

Meijers, R. (1995), Jongeren en geweldscriminaliteit. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1995, nr. 2: 153:165.

Mertens, N.M., Grapendaal, M. en Docter-Schamhardt, B.J.W. (1998), *Meisjescriminaliteit in Nederland*. Den Haag: WODC.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995), *Veiligheidsbeleid 1995-1998*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997), *Beleidskader voetbalvandalisme en -geweld*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, (1997), *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998a), *Integrale veiligheidsrapportage 1998*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998b), *Rijksbegroting 1999, hoofdstuk VII: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag.

Ministerie van Justitie (1990), *Strafrecht met beleid*. Den Haag.

Ministerie van Justitie (1997a), *Beleidsnotitie inzake (schade)bemiddeling in het strafproces, vergelijking dading en andere bemiddelingsvormen*, 16 juli 1996. Den Haag.

Ministerie van Justitie (1997b), *Notitie omtrent de inpassing van de (schade) bemiddelingsvorm dading in andere vormen van hulp voor slachtoffers en bejegening van daders*, 23 oktober 1997. Den Haag.

Ministerie van Justitie (1998), *Nota Geweld op straat: Maatregelen ter voorkoming en bestrijding*. Den Haag.

Ministerie van Justitie et al. (1998), *Vier jaar Van Montfrans. Uitvoering plan van aanpak jeugdcriminaliteit*. Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen et al. (1997), *Niet voor alle leeftijden. Audiovisuele Media en de Bescherming van Jeugdigen*. Zoetermeer/Rijswijk/Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998), *Nationaal actieprogramma Een leven lang leren*. Zoetermeer.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1992), *De pedagogische opdracht van het onderwijs. Een uitnodiging tot gezamenlijke actie*. Zoetermeer.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993), *Een goed voorbereide start. Notitie voortijdig schoolverlaten*. Zoetermeer.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1996), *Notitie gezin. De maatschappelijke positie van het gezin*. Rijswijk.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998), *Naar een solide basis. Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als bijdrage aan het voorkomen van maatschappelijke uitval en jeugdcriminaliteit*. Rijswijk.

Mooij, T. (1994), *Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs. Sociale binding van scholieren*. Nijmegen: ITS.

Mooij, T. en Vierke, H. (1997), *Leerlinggeweld in multiniveau-perspectief. Secundaire analyse van het onderzoek: 'Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs'*. Nijmegen: ITS/Ubbergen: Tandem Felix uitgevers.

Murray, J.P. (1997), *Media Violence and Youth*. In: Osofsky, J.D. (ed.), *Children in a violent society*. New York/London: The Guilford Press: 72-96.

Nijboer, J. (1993a), De belangrijkste verbanden met delinquent gedrag. In: Jongman, R.W. (red.), (1993), *De armen van Vrouwe Justitia: Sociale positie, criminaliteit en justitiële reacties*. Nijmegen: Ars Aequi Libri: 207-227.

Nijboer, J. (1993b), Onderwijs en delinquentie: voorlopige balans. In: Jongman, R.W. (red.), (1993), *De armen van Vrouwe Justitia: Sociale positie, criminaliteit en justitiële reacties*. Nijmegen: Ars Aequi Libri: 245-250.

Nijboer, J.A. en Weerman, F.M. (1998), Delinquente carrières; variërende gedragspatronen in de adolescentieperiode. In: *Justitiële Verkenningen*, 1998, nr. 6: 26-43.

Nikken, P. (1995), Geweldsvideo's voor de jeugd?. In: *Jeugd en Samenleving*, sept. 1995: 468-475.

Nikken, P. (1997), Criteria voor jeugdtelevisie; wat maakt kinderprogramma's geschikt? In: *Justitiële Verkenningen*, 1997, nr. 3: 51-62.

NOS (1996), *Jaar- en kwartaalcijfers kijk- en luisteronderzoek 1980-1996*. Hilversum.

Openbaar Ministerie (1997), *Jaarverslag 1996*.

Openbaar Ministerie (1998), *Jaarverslag 1997*.

Oskam, J. et al. (1994), De opvang van geweldsslachtoffers in een ziekenhuis. In: *Justitiële Verkenningen*, 1994, nr.1: 86-96.

Osofsky, J.D. (red.) (1997), *Children in a violent society*. New York/Londen: The Guilford Press.

Overbeeke, R., Geldrop, M. en Loef, K. (1997), *De ongekende mogelijkheden van HKS: Een voorbeeld*. Amsterdam: Van Dijk, Van Soomeren en Partners B.V.

Patterson, G.R. (1980), Children who steal. In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/Londen: SAGE: 73-90

Pels, T. (1998), *Opvoeding in Marokkaanse gezinnen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Pfeiffer, C. (1997), Juvenile crime and juvenile violence in European countries. Congrespaper.



Pinedo, D. (1998a), Je zaait zonder te weten of je oogst. In: *0/25: Tijdschrift over jeugd*, 1998, nr.2: 20-25.

Pinedo, D. (1998b), Wetswijziging nadelig voor gezinsvoogden en cliënten. In: *0/25: Tijdschrift over jeugd*, 1998, nr. 6: 42-47.

Platform pedagogische opdracht van het onderwijs (1995), *De school van je leven. Eindrapport*. Enschede: SLO.

Ploeg, G. (1993), Maatschappelijke positie en criminaliteit: een empirisch onderzoek. In: Jongman, R.W. (red.) 1993), *De armen van Vrouwe Justitia: Sociale positie, criminaliteit en justitiële reacties*. Nijmegen: Ars Aequi Libri: 113-127.

Ploeg, J.D. van der en Scholte, E.M. (1990), *Lastposten of slachtoffers van de samenleving*. Rotterdam: Lemniscaat.

Politie Haaglanden (1997), *Criminele kaart regio Haaglanden: trendanalyse 1993-1996*. Den Haag: Politie Haaglanden.

*Politiemonitor bevolking: meting 1997. Landelijke rapportage*. Den Haag/Hilversum: B&A-Groep/Intomart.

Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (1997), *De veilige school. Maat, toonsoort, instrumenten en uitvoering*. Den Haag/Utrecht: PMVO/Algemeen Pedagogisch Studiecentrum.

Projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (1997), *Jongleren met jeugdbeleid: Bijdrage aan de ontwikkeling van lokaal preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: OLPIJ.

Punzo, V.A. (1996), After Kohlberg: virtue ethics and the recovery of the moral self. In: *Philosophical psychology*, 1996, nr.1: 7-23.

Raad voor Cultuur (1996), *Advies media-educatie*. Den Haag.

Reinders, J.S. (1998), Het evenwicht tussen individu en gemeenschap: een nieuwe gulden regel?. In: *Cdverkenningen*, 1998, nr.5: 164-176.

Rijckel, A. van (1997). In: Cuyvers, G. (red.) (1997), *Een caleidoscoop van geweld: Opstellen over de beleving van geweld*. Amersfoort/Leuven: Acco.

Rink, K. en Vos, R. (1992), Sociale grenzen van adolescenten. Uitgangspunten, eerste resultaten en discussie van het reactiepatronenonderzoek. In: Doef, P.L.M. van der (red.) (1992), *Interdisciplinariteit in de jeugd - hulpverlening en adolescentenzorg*. Amersfoort/Leuven: Acco.

Römkens, R.G. (1992), *Gewoon geweld?* Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

Rood-Pijpers, E. (red.) (1998), *Verharding van Jongerencriminaliteit?* Rotterdam: Erasmus Universiteit

Roos, Th.A. de (1994), Beheerste reactie of overkill? Hedendaagse punitiviteit in de strafrechtspolitik. In: Moerings, M. (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint: 45- 58.

Roos, Th.A. de (1998), Groepsgeweld en strafrecht. In: *Ars Aequi*, 1998, nr. 3: 148-155.

Roos, Th.A. en Strien, A.L.J. van, (1998), De zaak Meindert Tjoelker: lessen voor de strafrechtspleging en de wetgever. In: *NJB*, 1998, nr. 3: 128-129.

Rovers, B. (1996), *Criminografie van Rotterdam: Jeugdigen en veel voorkomen - de criminaliteit in de periode 1990-1994*. Rotterdam: Sanders Instituut/Gouda Quint.

Rovers, B. (1997), *De buurt een broeinest? Een onderzoek naar de invloed van woonomgeving op jeugdcriminaliteit*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Rutenfrans, C.J.C. en Terlouw, G.J. (1994), *Delinquentie, sociale controle en 'life events': Eerste resultaten van een longitudinaal onderzoek*. Den Haag/Arnhem: WODC/ Gouda Quint.

Ruyter, D. de (1997), Een pedagogische ingreep. Criteria voor het opleggen van pedagogische hulp. In: *Tiaz*, 1997, nr.3: 176-184.

San, M. van (1996), Het mes als verlengstuk van de arm. Legitimeringen van 'steken' bij Curaçaose jongens in Nederland. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 1996, nr.3: 454-479.

Savornin Lohman, J. de et al. (1994), *Betere en adequate rechtsbescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving? Evaluatieonderzoek naar de effecten en de doelbereiking van de nieuwe zedelijkheidswetgeving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Savornin Lohman, P.M. de, Bruggen, F.H. ter (1987), *Voetbalvandalisme buiten spel*. Rijswijk: WVC.

Schoppen, H. (1996), Gabberhouse en racistische agressie. In: *Justitiële Verkenningen*, 1996, nr.3: 26-36.

- Schoppen, H. (1997), *Het zijn onze feesten. Jeugdculturen en geweld tegen allochtonen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Binnenlandse Veiligheidsdienst.
- Schreurs, B. (1988), *Agressie en geweld*. Muiderberg: Coutinho.
- Schuyt, C.J.M. (1995a), *Tegendraadse werkingen: sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam: Amsterdam University Press. (Hoofdstuk 9: 123-135; hoofdstuk 10: 136-155).
- Schuyt, C.J.M. (1995b), *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Schuyt, C.J.M. (1997), Vroegsignalering en preclassering. In: *Delikt en delinquent*, 1997, nr.6: 513-521.
- Scott, S. (1998), Aggressive behaviour in childhood. In: *British Medical Journal*, 1998, nr.7126: 202-206.
- SCP (1989), *Wie helpt het slachtoffer? Publieke en particuliere voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: SCP/Samsom.
- SCP (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (hfdst. 9).
- SCP (1997), *Het gezinsrapport*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (hfdst.5) .
- SCP (1998a), *Rapportage jeugd 1997*, SCP/Den Haag: VUGA.
- SCP (1998b), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk/Den Haag: SCP/Elseviers bedrijfsinformatie.
- SEC (1995, nr. 2), *Media & Geweld*. Den Haag: Ministerie van Justitie, 3-17.
- Slot, N.W. (1996), Preventie en behandeling van jeugdcriminaliteit. In: *Justitiële Verkenningen*, 1996, nr. 9: 90-94.
- Slotegraaf, G. (1993), *Agressief gedrag in het verkeer. Kwalitatieve inventarisatie en begripsbepaling*. Groningen: Verkeerskundig Studiecentrum.
- Snel, E. (1997), Kinderen van de rekening. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 1997, nr. 11: 19-21.
- Spaans, E. (1997a), *De Jeugdwerkinrichting binnenstebuiten gekeerd*. Den Haag/Arnhem: WODC/Gouda Quint.

Spaans, E. (1997b), Het kampement gewogen en te licht bevonden. In: *SEC*, nr.4: 27-29.

Spiecker, B. (1997), Gezinsopvoeding: moreel fundament van de samenleving. In: *Comenius*, 1997, nr.4: 303-311.  
*Staatscourant* (1998), nr 2. Drankpas moet alcoholgebruik jongeren matigen.

Stark, R. et al. (1980), Rediscovering moral communities: church membership and crime. In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE: 43-52.

Steinmetz, C.H.D. (1990), *Hulp aan slachtoffers van ernstige misdrijven: Effecten van slachtofferhulp en primaire opvang*. Den Haag/Arnhem: WODC/Gouda Quint.

Stel, J.C. van der (1995), *Drinken, drank en dronkenschap: vijf eeuwen drank - bestrijding en alcoholhulpverlening in Nederland: een historisch-sociologische studie*. Hilversum: Verloren.

STG (1998), *Verkenning drugsbeleid in Nederland: Feiten, opinies en scenario's*. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.

Stokvis, R. (1991), Voetbalvandalisme in Nederland. In: Franke, H. (1991), *Alledaags en ongewoon geweld*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 165-188.

Stuurgroep Jeugdproblematiek Amsterdam West/Nieuw-West (1998), *Door jongeren uitgedaagd. Voorstel voor een aanpak van jeugdproblematiek in Amsterdam West/Nieuw-West*. Amsterdam.

Sutherland, ... (1980) In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE: 53-71.

Taling, R.J. (1998), Straf zonder proces. In: *Intermediair*, 26 februari 1998, nr. 9:23.

Taylor, R.B. et al. (1980), The defensibility of defensible space: a critical review and a synthetic framework for future research. In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE: 53-71.

Teeffelen, P.A.J.Th. (1995), De terugtred van de kinderrechter. In: *Familie en Jeugdrecht*, 1995, nr. 10: 218-222.

Tester, K. (1997), *Moral culture*. London: SAGE Publications Ltd.

Timmerman, H. (1993), Slachtoffer en schadevergoeding. In: Jongman, R.W. (red.), (1993), *De armen van Vrouwe Justitia: Sociale positie, criminaliteit en justitiële reacties*. Nijmegen: Ars Aequi Libri: 267-281.

Timmerman, H. en Mulder, I. (1994), Geweld in Noord-West Europa. In: *Justitiële Verkenningen*, 1994, nr.1: 113-127.

TK 1994-1995, 24077. *Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering*.

TK 1995-1996, 24807. *Voor straf werken en leren: Beleidsnota Taakstraffen*.

TK 1997-1998, 24077. *Voortgangsrapportage drugbeleid*.

TK 1997-1998, 25600VI, nr. 61, *Brief van de minister van Justitie*.

TK 1997-1998, 25616, nr.1. *Beleidsvoornemens politie 1998*.

TK 1997-1998, 25952, nr.1. *Evaluatie reorganisatie Raad voor de Kinderbescherming*.

Toet, J. en Swart, W.A.J.M. en Oers, J.A.M. van (1998), Ontwikkeling van het roken, drinken en gokken in Rotterdam 1987-1996. In: *Tsg, tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 1998, nr. 4: 226-232.

Transact (1998), *Factsheet Seksueel Misbruik*. Utrecht: Transact.

Valkenburg, W.E.C.A. (1998), Het concept-wetsvoorstel 'Taakstraffen'. In: *Delikt en Delinkwent*, 1998, nr. 1: 40-52.

Vanderheyden, N. (1997), Pesten op school. In: Cuyvers, G. (red.) (1997), *Een caleidoscoop van geweld: Opstellen over de beleving van geweld*. Amersfoort/Leuven: Acco.

Veenbaas, R. en Noorda, J. (1997), Nieuwe perspectieven voor Amsterdamse jongeren. In: *SEC*, nr.6: 12-14.

Vente, W. de en Michon, J.A. (1998), *Biopsychologische determinanten van antisociaal en crimineel gedrag*. Den Haag: RMO.

Verberk, M. en Geveke, H. (1996), Schadevergoedingen in de praktijk: een somber beeld? In: *SEC*, (1996), nr. 7: 25-27.

Vogt, I. (1985), Macht Alcohol gewalttätig? Über den Zusammenhang von Alkohol und Delinquenz. In: *Drogalkohol*, 1985, nr. 9: 115-136.

Voort, T.H.A, van der en Vooijs, M.W. (1991), *Door de buis genomen?* Amersfoort/Leuven: Acco.

Voort, T. van der (1997[3]), *De invloed van televisiegeweld*. Lisse: Swets & Zeitlinger.

Vos, R. en Rink, K. (1992), Het reactiepatronenonderzoek en de justitiële hulpverlening. In: Doef, P.L.M. van der (red.) (1992), *Interdisciplinariteit in de jeugdhulpverlening en adolescentenzorg*. Amersfoort/Leuven: Acco: 192-206

Vos, R.C. (1997), Het gezin als bron van kwaad. In: *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, vorming en onderwijs*, 1997, nr.3: 152-164.

Vreeke, G.-J. (1997), Gedragsgenetische perspectieven op opvoeding en ontwikkeling. In: *Nederlands Tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs*, 1997, nr.1: 3-20.

Waard, J. de, Schreuders, M. en Meijer, R. (1998), Gewelddriminaliteit in 15 Europese landen. In: *SEC*, 1998, nr.2: 5-8.

Walop, M. (1997), Gezinsgeweld: (g)een veiligheidsprobleem. In: *SEC*, 1997, nr.5: 10-12.

Wardekker, W. (1997), De school als opvoeder? In: *Nederlands Tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs*, 1997, nr.4: 209-221.

Weerman, F.M. (1995), *De relatie tussen bindingen en delinquent gedrag nader onderzocht: Een verslag van de eerste ronde van een onderzoek naar de ontwikkeling van bindingen bij delinquente en niet-delinquente jongens*. Groningen: Vakgroep Criminologie, Rijksuniversiteit Groningen.

Weerman, F.M. (1996), Combinaties van bindingsfactoren en delinquent gedrag. In: *Tijdschrift voor Criminologie* 1996, nr. 1: 44-63.

Weijers, I. (1998), Straffen en opvoeden. Overwegingen voorafgaande aan een pedagogische rechtvaardiging van straf. Ongepubliceerd artikel.

Wemmers, J.M. (1994), *Evaluatie Terwee: Slachtofferonderzoek Wet en Richtlijn Terwee, Deel 1: Onderzoek pre Terwee*. Den Haag: Ministerie van Justitie, CDWO

Wemmers, J.M. (1994), *Evaluatie Terwee: Tevree met Terwee? Samenvattende rapportage van de evaluatie-onderzoeken*. Den Haag: Ministerie van Justitie, CDWO.

Wemmers, J.M. (1996), *Victims in the criminal justice system*. WODC/New York: Kugler Publications.

- Wittebrood, K. (1998), *Cijfers omtrent geweld*. Den Haag: RMO.
- WRR (1996), *Tweedeling in perspectief*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Sdu.
- Wever, G.M.L.M. et al. (1998), *De leerplichtwet na augustus 1994*. Den Haag: VNG.
- Wiegman, O. (1995), De agressieve Nintendo-generatie. In: *SEC*, 1995, nr 2: 6-9.
- Wiegman, O. e.a. (1997), Computerspelletjes en hun effecten. In: *Justitiële Verkenningen*, 1997, nr. 3: 21-37
- Wijn, M. (1997), *Taakstraffen: Stand van zaken, praktijk en resultaten*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering.
- Wilkinson, K. (1980), The broken home and delinquent behaviour. An alternative interpretation of contradictory findings. In: Hirschi, T. and Gottfredson, M. (1980), *Understanding crime: Current theory and research*. Beverly Hills/London: SAGE: 21-42.
- Wilsem, J. van et al. (1998), Het nut van anders registreren. In: *SEC*, 1998, nr. 4: 7-10.
- Winter, M. de en Kroneman, M. (1998), *Jeugdig gezinsbeleid: Visies van jongeren op het gezin, de opvoeding en het gezinsbeleid, en wat de overheid daarmee zou kunnen doen*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Wittebrood, K. en Nieuwbeerta, P. (1997), Wie misdaden pleegt, kan klappen verwachten: De invloed van ouderschap en dagelijkse leefpatronen op de kans slachtoffer van geweld te worden. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1997, nr. 4: 341-356.
- WODC (1996), *Criminaliteit en Etnische Minderheden*. Den Haag: WODC.
- Woertman, L. (1998), *Geweld in relaties* Studie ten behoeve van het RMO-advies 'Verantwoordelijkheid en Perspectief'. Interne studie. Den Haag: RMO.
- Wolf, J.C. van der (1997), Voorschoolse en buitenschoolse opvang en educatie: beschrijving, effecten en beleid. In: Onderwijsraad (1997), *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Wolters, M.A.M. (1998), TBS-bepalingen ingrijpend gewijzigd. In: *Advocatenblad*, 1998, nr. 1: 11-13.

Wouters, C. (1997), Veranderingen in het patroon van sociale controle en zelfcontrole: Over de stijging in criminaliteit sinds 1950 en de sociogenese van een 'derde natuur'. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1997, nr. 3: 200-216.

WRR, (1988), *Rechtshandhaving*. WRR/'s-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Yaakoubi, N. el (1997), Goudse toekomst voor Marokkaanse jeugd. In: *SEC*, nr.6: 15-17.

IJzendoorn, M.H. van (1997a), Crime control through early childhood interventions: the limits of nurturant prevention. In: *Politics and the life sciences*, 1997, maart: 46-47.

IJzendoorn, M.H. van (1997b), Attachment, emergent morality, and aggression: toward a developmental socioemotional model of antisocial behaviour. In: *International journal of behavioral development*, 1997, nr. 4: 703-727 .

IJzendoorn, M.H. van et al (1997), Attachment representations of personality-disordered criminal offenders. In: *American Journal of Orthopsychiatry*, 1997, nr. 3: 449-459.

Zwikker, M. en Hoefnagels, C. (1997), Kinderen helpen kinderen. In: *Vk magazine*, 1997, nr. 3: 8-9.



## Bijlage 4

*Uit:*

---

## Lijst van geconsulteerde deskundigen

De heer prof.dr. J. van Acker,  
Hoogleraar orthopedagogiek, Katholieke Universiteit Nijmegen

De heer mr. W.M. van Andel,  
Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie

De heer M. Azzougarh,  
Voorzitter Adviescommissie Marokkaanse Jeugd

Mevrouw dr. M.J. Bakermans-Kranenburg,  
Vakgroep Algemene Pedagogiek, Universiteit Leiden

De heer prof. dr. F. Boer,  
Vakgroep Psychiatrie, Universiteit Leiden

Mevrouw mr. M.M.A. van den Boogaard,  
Kinderrechter te Alkmaar

De heer prof. dr. J.K. Buitelaar  
Kinderpsychiatrie, Academisch Ziekenhuis Utrecht

Mevrouw drs. P.H.M. Deijkers,  
Beleidsmedewerker Vedio (vereniging directeuren voogdij-instellingen)

De heer drs. E. Engelsman,  
Ministerie van VWS, directeur Jeugdbeleid

De heer prof. dr. J. Groebel  
Vakgroep Massacommunicatie , Universiteit van Utrecht

De heer prof. dr. W. de Haan  
Vakgroep criminologie, Rijksuniversiteit Groningen

De heer N. Joesse,  
HALT Nederland

Mevrouw prof. dr. J. Junger-Tas,  
Vakgroep Criminologie, Universiteit Leiden

De heer H. Kunnen,  
Reclassering Nederland

De heer dr. P. van der Laan,  
Ministerie van Justitie, WODC

De heer dr. W. Matthys,  
Kinderpsychiater Academisch Ziekenhuis Utrecht

De heer mr. W.F.G. Meurs,  
Ministerie van Justitie, directeur Preventie, Jeugd en Sancties

De heer drs. A.J. Muurling  
Nederlands Politie Instituut

Mevrouw drs. M.R. ten Napel,  
Ministerie van VWS, Directie Jeugdbeleid; ambtelijk secretaris Projectgroep  
Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid

De heer mr. J. Overwater,  
Ministerie van Justitie, Directie Preventie, Jeugd en Sancties; secretaris inter-  
departementale werkgroep 'Geweld op straat'

De heer drs. M.M. Schreuders,  
Ministerie van Justitie, SIBa

De heer dr. C. Schuengel,  
Vakgroep Algemene Pedagogiek, Universiteit Leiden

De heer drs. F. Studulski,  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Directie voortgezet  
onderwijs

De heer mr. J.H.G. Tielen,  
Directeur Jeugdinrichting het Keerpunt te Cadier en Keer

De heer M.A. Vijverberg, MA  
verbonden aan het Bureau opleidingen van de regiopolitie Haaglanden te  
Den Haag

De heer drs. J.J. de Waard,  
Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie

De heer drs. M. Wekenborg  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Directie primair  
onderwijs

De heer dr. I. Weijers,  
Vakgroep pedagogiek, Universiteit Utrecht

De heer drs. H.M. Willemse,  
Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie

Mevrouw dr. K. Wittebrood,  
Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Leiden

Mevrouw dr. E.M. Woertman  
Vakgroep Klinische psychologie en gezondheidspsychologie, Universiteit  
Utrecht

Mevrouw dr. M.S. de Wolff,  
Vakgroep Algemene Pedagogiek, Universiteit Leiden

Mevrouw drs. M. Wong,  
Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie politie, afdeling  
Veiligheidsbeleid