

MFI

ONDERZOEKPLAN

1980

79140

Ministerie van Justitie - 's-Gravenhage

NCJRS

MAY 1 1980

ACQUISITIONS

ONDERZOEKPLAN

1980

U.S. Department of Justice
National Institute of Justice

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

Permission to reproduce this ~~copyrighted~~ material has been granted by

Ministerie Van Justitie/Hannah Smits

to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).

Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the ~~copyright~~ owner.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het
Ministerie van Justitie

februari 1980

INHOUD

- I. HET ONDERZOEKPLAN (*lila*)
- II. RECHTSPLEGING (*rose*)
- III. POLITIE (*grasgroen*)
- IV. CRIMINALITEITSONTWIKKELING (*geel*)
- V. WETGEVING (*lichtgroen*)
- VI. STRAFRECHTSTOEPASSING (*crème*)
- VII. OVERIGE PROJECTEN (*lichtblauw*)

HOOFDSTUK I

Het onderzoekplan

Inhoud

	<u>blz.</u>
1. Inleiding	3
2. Mogelijkheden en beperkingen	3
3. Uitgangspunten voor het wetenschappelijk werk	4
4. Het onderzoekplan 1980	6

HOOFDSTUK I

Het Onderzoekplan

1. Inleiding

In het reorganisatievoorstel voor het WODC staat: "Ieder jaar wordt een totaalplan voor wetenschappelijk onderzoek binnen Justitie, in overleg met de beleidsdirecties en de wetgevende afdelingen, vastgesteld. Het plan wordt in eerste instantie geformuleerd door het WODC op basis van daar levende inzichten omtrent wenselijkheden en mogelijkheden voor wetenschappelijk onderzoek".

De reden voor het leggen van dit initiatief bij het WODC dient gezocht te worden in de min of meer onafhankelijke positie die dit Centrum, wil het wetenschappelijk onderzoek kunnen uitvoeren, nodig heeft.

Aan de andere kant zal het duidelijk zijn dat het niet de bedoeling is voorbij te gaan aan de wensen van de beleidsdirecties. De gehele opzet zo is gekozen, dat zoveel mogelijk in onderling overleg wordt nagegaan welke wensen en prioriteiten vervuld c.q. gekozen kunnen worden.

2. Mogelijkheden en beperkingen

Spreeken over een onderzoekplan dat jaarlijks wordt vastgesteld wekt de suggestie dat ieder jaar vanuit een blanco situatie zou kunnen worden nagegaan wat nu eens zou moeten worden onderzocht. Die suggestie is in hoge mate misleidend. Wetenschappelijk onderzoek is (helaas misschien) vaak een kwestie van (middel-)lange adem met als gevolg dat het programma voor een volgend jaar in sterke mate wordt bepaald door de projecten waarmee reeds in vorige jaren was begonnen. Er zal dus, vooral in een situatie waarin voor het eerst een onderzoekplan wordt opgesteld, slechts beperkte ruimte zijn voor nieuwe initiatieven. Naast deze beperking zijn er andere. Hoewel 14 onderzoekers bepaald geen gering aantal is, is het toch volstrekt ontoereikend om aan alle wensen tegemoet te kunnen komen. Ook in dit opzicht zijn de mogelijkheden beperkt. Geprobeerd is om bij de verdeling van de schaarse zoveel mogelijk te verk te gaan volgens het principe van de justitie distributiva. De onderzoekers zijn zoveel mogelijk eventueel

verdeeld over de "portefeuilles" van de raadadviseurs. Bij het samenstellen van deze portefeuilles is, zoals bekend, aansluiting gezocht bij de verschillende justitiële beleidsvelden. Dit zijn de Wetgeving, de Politie, de Rechtspleging, de Strafrechtstoepassing en de Kinderbescherming. Het onderzoek op het gebied van de Kinderbescherming valt -zoals bekend- onder de Coördinatiecommissie Wetenschappelijk Onderzoek Kinderbescherming. Wel zal evenwel, als gevolg van afspraken tussen het Ministerie van Justitie en genoemde Coördinatiecommissie, voor de duur van twee jaar één van de raadadviseurs van het WODC de functie van raadadviseur Kinderbescherming vervullen. Voor de vier overige velden zullen dus voorlopig slechts drie raadadviseurs beschikbaar zijn. Het hoofd WODC zal de vierde portefeuille waarnemen. Afgezien van de Kinderbescherming zullen op elk van de genoemde gebieden 3 à 4 onderzoekers werkzaam zijn.

Vervolgens is er wat de mogelijkheden betreft de beperking die de samenstelling van het onderzoekerspotentieel oplevert. Het WODC beschikt over juristen, psychologen, sociologen, sociaal-psychologen e.d. maar gespecialiseerde kennis, zoals bv. van organisatie-sociologen, andragogen en economen waaraan in bepaalde omstandigheden behoefte zou kunnen bestaan, is (nog) niet voorhanden. Het ligt in de bedoeling in de toekomst zoveel mogelijk differentiatie aan te brengen in de beschikbare deskundigheid. En tenslotte dient rekening gehouden te worden met de kennis die voorhanden is. Op een aantal gebieden is reeds een hoeveelheid onderzoek uitgevoerd, zodat hierop kan worden voortgebouwd; op andere gebieden staat het onderzoek evenwel nog in de kinderschoenen.

3. Uitgangspunten voor het wetenschappelijk werk

Hoewel de individuele medewerkers natuurlijk hun persoonlijke opvattingen hebben omtrent het beleid van het Ministerie van Justitie, gaat het WODC anders dan sommige andere wetenschappelijke instituten, niet uit van een basis-ideologie en een daarop gefundeerde richting voor het onderzoek. Zeer algemeen is men bij het WODC van mening dat dit ook ongewenst zou zijn. Het is evenwel ook zonder filosofie over de inhoud van het justitiebeleid wel degelijk mogelijk een opvatting te hebben over de bijdrage die onderzoek kan leveren aan dat beleid.

Die opvatting wordt beschreven in termen van "de spiegel voorhouden"; een andere beschrijving zou kunnen zijn een voortdurende poging om de doelstellingen van het beleid te expliciteren, informatie aan te dragen met behulp waarvan deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd en het evalueren van de mate waarin met bepaalde beleidsmaatregelen die doelstellingen ook feitelijk zijn bereikt.

Nu is de huidige situatie bij de meeste departementen van algemeen bestuur zodanig dat de algemene doelstellingen nog weinig zijn geëxpliciteerd. De COBA is daarmee bezig, maar mede door de grootschalige aanpak van deze Commissie en de onbekendheid met de diverse werkvelden ontmoet deze commissie nogal wat problemen. Toch is deze benadering, naar onze mening, onmisbaar om tenslotte zicht te krijgen op wezenlijke vragen als: wat zijn de doelstellingen van het beleid, worden deze doelstellingen gerealiseerd, in welke mate en met welke kosten?

Nu zou het bijzonder onverstandig zijn als het WODC zou willen pretenderen in staat te zijn tot iets, waarin de COBA tot nu toe -in de ogen van velen- nog niet geslaagd is nl. het verrichten van een doelstellingsanalyse van het Justitiebeleid.

Eén en ander neemt echter niet weg dat een dergelijk streven, in de toekomst wellicht te realiseren, zinvol kan zijn als uitgangspunt voor het vaststellen van onderzoekwensen en -mogelijkheden.

Met andere woorden: uitgangspunt voor ieder te starten onderzoekproject zou moeten zijn dat duidelijk is voor welke (concrete) beleidsdoelstelling de gewenste informatie moet worden verzameld of - in geval van evaluatie van beleidsmaatregelen - wat het doel van de betreffende maatregel was.

Dit betekent dat, afhankelijk van de reeds beschikbare kennis op een bepaald gebied, onderzoek zal bestaan uit:

- het inventariseren van verschijnselen
- het expliciteren van de feitelijke werking van bepaalde systemen en deze vergelijken met de al dan niet officiële doelstellingen
- het nagaan van de mogelijke middelen ter realisering van gegeven doelstellingen

- het nagaan van de effectiviteit van gekozen middelen en de eventuele onvoorziene neveneffecten
- en tenslotte het bestuderen van de efficiency van de middelen.

In het algemeen gesproken geeft deze opsomming ook een ontwikkelingslijn van onderzoek aan. Dit geldt zowel voor de afzonderlijke gebieden van onderzoek als voor het WODC als geheel. Waren in vroegere jaren veel onderzoeken inventariserend van aard, thans valt een toename van de bestudering van middelen, veelal in de vorm van experimenten, te bespeuren.

4. Het onderzoekplan 1980

In de volgende hoofdstukken zal u het onderzoekplan 1980 gepresenteerd worden.

Achtereenvolgens zullen ter sprake komen: de rechtspleging, de politie, de criminaliteitsontwikkeling (momenteel ondergebracht in de portefeuille van de raadadviseur wetgeving), de wetgeving en de strafrechtstoepassing.

Een laatste hoofdstuk omvat een klein aantal projecten die niet direct in de portefeuille van één der raadadviseurs zijn in te delen alsmede het jaarprogramma voor het blad "Justitiële verkenningen".

Elk hoofdstuk bestaat uit drie onderdelen. In de eerste paragraaf wordt een algemene beschrijving van de stand van zaken op het betreffende gebied gegeven. Daarna wordt aangegeven welke projecten thans in uitvoering zijn en vervolgens in welke richting gedacht wordt bij het starten van nieuwe projecten.

HOOFDSTUK II

Rechtspleging

<u>Inhoud</u>	<u>blz.</u>
1. Inleiding	8
2. Lopend onderzoek in historisch perspectief	10
2.1. Onderzoek op het gebied van de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht c.q. vergadering van de PPGG	10
2.2. Onderzoek op het gebied van de Directie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp (DORR) en de Staats- commissie Herziening Rechterlijke Organisatie	13
3. Nieuw onderzoek	14
3.1. Staats- en Strafrecht/Vergadering van PPGG	14
3.2. DORR/Staatscie. Herziening R.O.	16
3.3. Diversen	19

HOOFDSTUK II

Onderzoekplan Rechtspleging

1. Inleiding

Van oudsher heeft het onderzoek dat op het gebied van de rechtspleging bij het WODC is uitgevoerd, zich sterk geconcentreerd op de strafrechtspleging en dan nog vrijwel uitsluitend op de inhoudelijke aspecten daarvan. Twee belangrijke terreinen van departementale zorg bleven aldus buiten het gezichtsveld van het onderzoek, t.w. het civiele recht en de organisatie van de rechtspleging. Een enkele uitzondering daargelaten (Rechtspraak in pacht- en grondzaken, Rechtspositie van minderjarigen) heeft het WODC met het civiele recht tot nu toe nauwelijks te maken gehad. Op gelijke wijze is tot nu toe de rechterlijke organisatie niet in het aandachtsveld van het onderzoek gesignaleerd.

Projecten hielden zich bv. bezig met vragen als:

- Wat zijn de resultaten van het rechterlijk beslissen in termen van een (achteraf vast te stellen) straftoematings-"beleid"?
- Voldoet dit beleid aan eisen van rechtsgelijkheid?
- Zo niet, hoe kan de rechtsgelijkheid worden bevorderd?

Hieronder wordt op deze vragen nog uitvoerig ingegaan.

Gezien de bovengeschetste optiek had het WODC over dit soort onderzoek vooral contact met de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht en met (de secretaris van) de Vergadering van PPGC.

Meer en meer werd het evenwel duidelijk dat in vele gevallen de inhoudelijke en de organisatorische aspecten van het rechterlijk bezig zijn bijzonder moeilijk zijn te scheiden. Een voorbeeld hiervan is het feit dat geconstateerde verschillen in straftoematingsbeleid veelal samenhangen met ressorts- of arrondissementsgrenzen. Ook op minder triviale wijze evenwel hangen inhoud en organisatie samen. Zo blijkt invulling van de parketorganisatie in belangrijke mate van invloed op de vraag of in zaken tegen recidivisten met een lopende voorwaardelijke veroordeling al dan niet tenuitvoerlegging wordt gevorderd. Het voorbeeld is met vele andere aan te vullen.

Het is daarom niet langer mogelijk en ook ongewenst om het onderzoek uitsluitend op de inhoudelijke aspecten van het beslissen toe te snijden. Als gevolg hiervan zullen de contacten met de Directie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp (DORR) moeten worden uitgebreid en zal met deze Directie -zoals met de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht- frequent overleg noodzakelijk blijken.

Ook de optiek van het strafrecht echter blijkt gaandeweg te eng te zijn. Weliswaar is het zo dat het functioneren van het strafrecht goeddeels het gezicht van Justitie naar buiten bepaalt, maar dat mag er -samen met een aantal historisch gegroeide ontwikkelingen- niet toe leiden dat ook het onderzoek zich uitsluitend met dat strafrecht bezighoudt. Dat is des te minder verantwoord in een periode waarin een Staatscommissie, belast met het doen van voorstellen voor een herziening van de rechterlijke organisatie, zich (voorlopig) vooral op dat civiele recht gaat richten.

Onderzoek op het gebied -an het civiele recht is schaars. Zowel genoemde Staatscommissie, als ook DORR beschikt op vele terreinen (nog) niet over gegevens die noodzakelijk zijn voor het doen van gefundeerde voorstellen of voor het voeren van een verantwoord beleid. Beide worden geconfronteerd met het probleem dat de betreffende gegevens niet anders dan via de dikwijls lange weg van wetenschappelijke onderzoekingen kunnen worden verkregen. Het beleid kan daarop soms niet wachten. Het WODC stelt zich ten doel in de komende jaren een aantal van de lacunes op dit gebied zo goed mogelijk op te vullen, bv. door antwoord te geven op vragen als:

- Hoe zit het met de toegankelijkheid van de civiele procedure; wie procedeert er langs deze weg en waarover?
- Hoe staat het met de (gemiddelde) duur van de procedure; welke factoren zijn hierbij vooral van betekenis?

Uiteraard zal de geschetste verbreding van het aandachtsveld niet van de ene dag op de andere kunnen plaatsvinden. Er lopen nog allerlei projecten die eerst moeten worden afgerond. Er zal overleg nodig zijn zoals gezegd met DORR en de Staatscommissie om tot een concrete invulling van vraagpunten te komen. Teneinde enig zicht te bieden op de wijze waarop het WODC zich voorstelt in deze voort te gaan volgt hieronder -in historisch perspectief- eerst een overzicht van de projecten

welke thans nog gaande zijn op het terrein van de rechtspleging. Ze zullen kort inhoudelijk worden beschreven en aangegeven zal worden wanneer ze (vermoedelijk) zullen zijn beëindigd.

Daarna volgt een schets van de verdere plannen voor 1980. Steeds zal onderscheid worden gemaakt tussen projecten die uitsluitend of vooral de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht of de Vergadering van PPGG betreffen en projecten die (vooral) op het gebied van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, c.q. DORR liggen.

2. Lopende onderzoekprojecten in historisch perspectief

2.1. Onderzoek op het gebied van de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht c.q. de Vergadering van PPGG

Zoals gezegd heeft het onderzoek van het WODC zich tot nu toe vooral gericht op de straftoemeting. Binnen dit kader heeft het thema van de rechtsgelijkheid een belangrijke plaats ingenomen.

Uitgaande vanuit het aloude adagium dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van hun ongelijkheid, zijn grofweg gesproken 3 typen onderzoek verricht, t.w.:

- a) onderzoek naar het feitelijk voorkomen van ongelijkheid bij de straftoemeting;
- b) onderzoek naar de effecten van verschillen in straftoemeting;
- c) studies met betrekking tot de achtergronden van verschillen in straftoemeting.

ad. a) In brede kring (zowel binnen de rechterlijke macht als binnen het departement) bleek onvrede te bestaan over de mate van inzicht die de CBS-gegevens boden in de praktijk van het straftoemeten.

Enerzijds oordeelde men dat de gegevens te laat beschikbaar kwamen om zinvol te zijn, anderzijds meende men dat ze in vele gevallen te weinig gedifferentieerd waren. Inventariserend onderzoek van het WODC heeft op een aantal terreinen gediend om de gewenste aanvullende informatie te verzamelen. Onder andere is dit gebeurd betreffende de straftoemeting bij bepaalde delicten (rijden onder invloed) of bij bepaalde groepen daders (bv. buitenlanders).

ad. b) Belangrijk vanuit de gedachte van de rechtsgelijkheid was ook de vraag wat het effect was van de verschillende vormen van strafrechtelijke bejegening. De in onder a) geconstateerde ongelijkheid werd nl, veelal verdedigd met een beroep op een grotere effectiviteit van gehanteerde sancties. Met name op het gebied van het rijden onder invloed heeft, zowel bij het WODC als extern (het Criminologisch Instituut te Groningen) veel onderzoek plaatsgevonden. De resultaten van dit onderzoek zijn mede aanleiding geweest voor het nemen van concrete harmoniseringsmaatregelen in de vorm van richtlijnen met betrekking tot de straftoemeting inzake art. 26 WW.

ad. c) Een derde groep van studies tenslotte betrof de vraag hoe verschillen in straftoemeting (strafvordering) en sepotbeleid kunnen worden verklaard. Zijn het objectieve verschillen in daad-en/of dadervariabelen die tot een verschil in aanpak leiden, zijn het verschillen in opvatting omtrent het doel der straf, of zijn er nog andere factoren?

Deze reeks studieprojecten is in het begin van de jaren '70 begonnen met de discussieprojecten in de ressorten Arnhem en 's-Hertogenbosch. In het Arnhemse kregen alle officieren uit het ressort een drietal strafdossiers voorgelegd van zaken die elders waren afgedaan, met het verzoek in de betreffende zaken na lezing van het dossier een straf-eis te formuleren. De verschillen in de gevorderde straffen (in dezelfde zaken dus) waren groot. In een tweetal discussierondes, waarin per arrondissement de uitkomsten werden besproken, werd vervolgens getracht na te gaan met welke factoren de verschillen zouden kunnen samenhangen. Verschillen in interpretatie van ernst van het feit, omstandigheden etc. bleken verantwoordelijk te zijn voor de verschillen in strafvordering. Verschillen in opvatting over het doel van de straf waren irrelevant voor de strafmaat. Officieren met geheel verschillende opvattingen op dit punt bleken dezelfde eis te hebben geformuleerd; officieren met gelijke opvattingen liepen qua gevorderde straf sterk uiteen.

Het Bossche project dat in opzet hetzelfde was, doch betrekking had op het sepotbeleid, gaf soortgelijke uitkomsten te zien. Uit de beide bovengenoemde projecten werd als algemene conclusie getrokken dat

verschillen in strafvordering en straftoemeting niet -althans groten-deels niet- zijn te verklaren op basis van verschillen in "zaaks-input". De persoon van de straftoemeter speelt een belangrijke rol. Uitgaande van deze conclusie ontwikkelden zich twee groepen van nieuwe projecten.

De ene groep richtte zich op verder onderzoek van de persoon van de straftoemeter en probeerde a.h.w. nadere verklaringen voor de optredende verschillen aan te dragen. De vraag die hier centraal stond was: Hoe verwerkt de straftoemeter (officier, rechter) de informatie op grond waarvan hij geacht wordt een beslissing te nemen?

Voor wat het O.M. betreft resulteerde dit in het project Alkmaar, waar het parket bereid werd gevonden mee te werken aan onderzoek waarbij per bandrecorder het besluitvormingsproces van de officier met behulp van zg. "hardopdenkprotocollen" werd geregistreerd en zo nodig achteraf door middel van interviews nader werd geëxploiteerd. Het ligt in de bedoeling het onderzoekverslag van deze studie eind '79 begin '80 gereed te hebben.

Met betrekking tot de zittende magistratuur werd het WODC door de rechtbank Almelo in de gelegenheid gesteld gedurende een periode van een half jaar de strafzaken welke voor de meervoudige kamer dienden van te voren te bestuderen, de zittingen van die kamer bij te wonen en vervolgens ook bij het besluitvormingsproces in de raadkamer aanwezig te zijn. Op deze manier kan, zo wordt verondersteld, het inzicht in de wijze van informatieverwerking en besluitvorming van de rechter worden vergroot. Ook van dit onderzoek wordt het verslag begin 1980 verwacht.

De tweede groep studies concentreerde zich niet op de verdere verklaring van verschillen maar op de praktische mogelijkheden om ze weg te nemen c.q. te beperken.

Centraal daarbij stond de gedachte dat richtlijnen van bovenaf -hoewel in bepaalde gevallen onmisbaar- zeker niet als panacee voor het wegnemen van de verschillen kunnen worden beschouwd. Van belang is dat impulsen tot harmonisering zoveel mogelijk gedragen worden door de rechterlijke macht zelf. Twee onderzoeken verdienen in dit verband de aandacht, t.w.:

- Het onderzoek "zware criminaliteit".

In het ressort 's-Gravenhage is men in 1976 begonnen met het invoeren van parketoverleg inzake de afdoening van gevallen van zware criminaliteit. Binnen dit kader heeft het WODC voorgesteld dat de individuele officieren experimenteren met zg. check-point-lists, lijstjes met aandachtspunten die kunnen dienen om de beslissers meer bewust te maken van de factoren die bij hun besluitvorming al dan niet, of een geringe, of een grote rol spelen. Met ingang van 1979 is dit project ook -zij het in iets gewijzigde vorm- in het Arnhemse ressort van start gegaan. Over beide onderzoeken zal in de loop van 1980 worden gerapporteerd.

- Het onderzoek "evaluatie richtlijnen".

Voor de strafvordering inzake overtredingen van art. 26 WW zijn door de vergadering van PPGG richtlijnen opgesteld. Reeds een tweetal malen is door het WODC nagegaan of en in welke mate deze richtlijnen hun doel -verkleining van de straftoematingsverschillen- hebben bereikt. Tot dusver zijn de resultaten bepaald bemoedigend.

Naast de projecten vallend onder het centrale thema van de rechtsge-
lijkheid zijn er andere geweest, alle in enige mate aan dit thema ver-
want. Te noemen zijn: Berechting van Nederlanders en Buitenlanders;
Tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke gevangenisstraf; Het sepot-
beleid in het ressort 's-Gravenhage.

2.2. Onderzoek op het gebied van de Directie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp (DORR) en de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie

Hier is gesteld dat de contacten met DORR en Staatscommissie zullen moeten worden geïntensiveerd. Dat betekent uiteraard niet dat er tot nu toe geen contacten zijn geweest.

Met DORR (en de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht) wordt samengewerkt in het kader van het onderzoek "Aspecten van rechtshulpverlening door de Nederlandse Advocatuur", waarvan zojuist de enquête voor de eerste fase is afgerond. Rapportage zal in het voorjaar van 1980 plaatsvinden. *)

*) Gezien de te verwachten ontwikkelingen blijft dit onderzoek in de portefeuille van de raadadviseur Wetgeving.

Met DORR is tevens overleg gaande over een kleiner project "Evaluatie van de P-opleiding" en over allerlei andere zaken de gezamenlijke belangstellingsfeer van Directie en WODC rakend, zoals een aantal registratieprojecten. Met de Staatscommissie bestond tot voor kort geen geïnstitutionaliseerde overlegsituatie, Wel is één van de onderzoekers, die voor de Commissie werkzaam is, op het WODC gestationeerd. Bij de instelling van de Commissie is besloten, dat het WODC de Staatscommissie zou gaan ondersteunen met empirisch onderzoek en literatuurstudies zodra de Staatscommissie daaraan behoefte zou gevoelen. Thans is deze voorlopige afspraak in overleg met DORR zodanig geconcretiseerd, dat het WODC in de loop van 1980 één onderzoeker vrij zal maken om te werken aan projecten die in gezamenlijk overleg tussen de Commissie, DORR en het WODC zijn geëntameerd. Een eerste aanduiding van deze projecten volgt in § III.

3. Nieuw onderzoek

De ontwikkelingen in de toekomst worden steeds medebepaald door wat in het verleden is geschied. Dat geldt ook voor een onderzoekplan. Een deel van de activiteiten in 1980 vloeit min of meer rechtstreeks voort uit projecten die in 1979 of eerder zijn aangevangen. Daarnaast zijn er de "geheel" nieuwe projecten. Dit onderscheid zal (voorzover van belang) in wat volgt worden aangehouden. Tevens zal, zoals gezegd, worden onderscheiden in projecten vooral de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht en de Vergadering van PPGG, en projecten vooral de Staatscommissie Herziening RO en DORR betreffen.

3.1. Staats- en Strafrecht/Vergadering van PPGG

1. In aansluiting op het project "zware criminaliteit" in het ressort Den Haag zal een onderzoek worden opgezet waarbij de relatieve zwaarte van verschillende strafsoorten wordt bekeken. In de Memorie van Toelichting op de Wet Vermogenssancties worden expliciete uitspraken gedaan over het gewicht, de zwaarte van verschillende sancties en ook bij het opstellen van strafvorderingsrichtlijnen voor diverse delicten wordt impliciet van een soort "continuum van zwaarte" uitgegaan. Doel van het project zou moeten zijn om na te

gaan in hoeverre expliciet genoemde of impliciet gehanteerde criteria door straftoemeters en justitiabelen ook feitelijk zo worden gehanteerd c.q. ervaren.

2. Ingaande 1 januari 1980 zullen de gewijzigde voorstellen van de "Werkgroep Overbeek" betreffende de rubricering van sepotgronden worden ingevoerd. Het ligt in de bedoeling deze te evalueren. Tevens zal worden nagegaan wat de invloed van deze invoering op zichzelf op de harmonisering van het sepotbeleid is. Daarnaast zal getracht worden om -evenals bij de straftoemeting- ook bij het sepotbeleid te experimenteren met een lijst van aandachtspunten. Gekeken kan dan worden naar enerzijds het harmoniserende effect van een betere rubricering als zodanig (waarover de verwachtingen uiteenlopen) en anderzijds het gecombineerde effect van de gewijzigde rubricering en de lijstjes met aandachtspunten. In nader overleg zou kunnen worden nagegaan of het ressort Den Haag als "experimenteergebied" voor de laatste opzet kan gelden, omdat hier reeds een onderzoek door het WODC naar het sepotbeleid is uitgevoerd. De rest van het land kan als controle dienst doen.
3. Naast richtlijnen, lijstjes met aandachtspunten en evaluatieonderzoek is er een andere mogelijkheid om de harmonisering van de strafvordering te bevorderen. Eén daarvan is een frequente terugkoppeling naar officier en rechter van het resultaat van hun beslissingen in termen van een strafbeleid achteraf. Voorzover het O.M. betreft is hiervoor reeds het onderzoek evaluatie van richtlijnen art. 26 WWV genoemd. Over de opgelegde straffen in het eerste halfjaar van 1978 is inmiddels gerapporteerd in Delikt en Delinkvent van maart 1979. De jaarcijfers over de straftoemeting in 1978 zullen samen met de gegevens over het tweede halfjaar worden gepubliceerd in december 1979. Naast dit nog vrij specifieke project (één delict) wordt thans nagegaan in hoeverre het mogelijk is de rechterlijke macht meer in algemene zin van informatie over hun optreden te voorzien. Voor de uitvoering van dit project zou een begeleidingscommissie moeten worden ingesteld die kan beslissen welke delicten zullen worden gekozen en op welke wijze, met welke frequentie gerapporteerd gaat worden.

Ook over de vraag of de straftoemeting ten aanzien van diverse subgroepen etc. afwijkt van de gemiddelde straftoemeting kan met behulp van de CBS-bestanden periodiek informatie worden verschaft (replicatie van het onderzoek van prof. Jongman naar "klasse-effecten").

4. Sexuele delicten.

Naar aanleiding van een vraag uit het parlement en in overleg met de Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving zal het vervolgings- en straftoemingsbeleid ten aanzien van sexuele misdrijven worden geanalyseerd (pedofilie, aanranding, verkrachting e.d.). Daarvoor zal gebruik gemaakt worden van het CBS-materiaal van 1977. Met de bewerking van dit materiaal is onlangs een begin gemaakt. Aan de hand van de resultaten zal worden gezien of verder onderzoek wenselijk is, in welke richting en door wie dit het beste kan gebeuren.

5. Diversen.

Behalve via de genoemde onderzoekprojecten is het WODC nog op andere wijze betrokken bij de werkzaamheden van zowel de Hoofdafdeling als de vergadering van PPGG. Binnen dit laatste kader zal bv. -alweer in het ressort Den Haag- een onderzoek worden verricht naar het effect van het politiestandje en parketberisping bij minderjarige delinquenten. Het zou te ver voeren al deze contacten hier te noemen. Twee ervan mogen echter niet onvermeld blijven, t.w. het bijwonen van de stafvergaderingen van de Hoofdafdeling en het meewerken aan het Jaarverslag Openbaar Ministerie. Het spreekt vanzelf dat deze waar het het WODC betreft, ook in de toekomst gaarne worden gehandhaafd.

3.2. DORR/Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie

Als gezegd is in overleg met DORR overeenstemming bereikt met de Staatscommissie over de onderzoekactiviteiten van het WODC ten behoeve van de Commissie. De Staatscommissie staat thans op een kruispunt van wegen. Aan de ene kant zijn er de werkzaamheden voor de langere termijn, zoals het ontwikkelen van een referentiekader waarin bv. de doelstellingen van de rechterlijke organisatie zijn geïnventariseerd

en geëxpliciteerd. Aan de andere kant worden juist thans van de Staatscommissie op korte termijn voorstellen verwacht die kunnen leiden tot opheffing van in de praktijk ervaren knelpunten zoals de overbelasting van de rechter.

Enerzijds is de discussie over de doelstellingen nog onvoldoende, althans met onvoldoende succes gevoerd o.a. vanwege het grote aantal invalshoeken van waaruit deze problematiek binnen de Staatscommissie werd benaderd. Anderzijds zullen voorstellen als boven bedoeld moeilijk op hun consequenties kunnen worden getoetst wanneer een dergelijk referentiekader ontbreekt.

Activiteiten van het WODC ter ondersteuning van de werkzaamheden van de Staatscommissie zullen in verband met het voorgaande een tweesporig karakter hebben t.w.:

- 1) het -in overleg met voorzitter en secretaris- opstellen van een concept-nota die als uitgangspunt zou kunnen dienen voor verdere discussie in de commissie over een referentiekader als boven vermeld
- 2) het verrichten van literatuurstudies en empirisch onderzoek op basis van het door de commissie opgestelde werkplan.

ad. 1) Bij de opstelling van een concept-nota als bedoeld gaat het er niet om te preluderen op de richting waarin beleidskeuzes zouden moeten worden gemaakt of beoordelingen zouden moeten uitvallen. Het gaat met andere woorden niet om een concept-doelstellingennota met een inhoudelijk karakter. Het gaat er om een aanzet te geven voor een discussie binnen de Commissie over dit onderwerp door het aanbieden van een soort overzicht (model) van factoren die bij keuzes en beoordeling een rol zouden kunnen spelen in hun onderlinge samenhang. Het is bv. duidelijk dat uitgaande van de gedachte dat ook op het terrein van de rechtspleging de bomen van de rijksuitgaven niet tot in de hemel reiken, een zeer grote toegankelijkheid van het systeem der R.O. ten koste zal gaan van de snelheid waarmee zaken kunnen worden afgedaan. Evenzo zal beantwoording van de vraag of de rechter overbelast is, alleen zinvol kunnen geschieden als men niet alleen een beeld heeft van de taken die de rechter feitelijk vervult, maar ook een opinie heeft over de vraag of hij zich terecht met al deze taken bezighoudt. Het gaat er om in het eerste

HOOFDSTUK III

Politie

<u>Inhoud</u>	<u>blz.</u>
1. Inleiding	21
2. Lopend onderzoek	22
2.1. Inleiding actieonderzoeken criminaliteitsbeheersing	22
2.2. Hoogeveen - actieonderzoek crim. bestrijding (preventieproject)	24
2.3. Utrecht - actieonderzoek crim. bestrijding (team-policing)	26
2.4. Utrecht - optimalisering opsporingsactiviteiten (rechercheproject)	27
2.5. Amsterdam - actieonderzoek crim. bestrijding (preventieproject)	28
2.6. Den Haag - actieonderzoek crim. bestrijding (inbraakproject Moerwijk)	29
2.7. Onderzoek illegaal parkeren.	29
3. Nieuw onderzoek	30
3.1. Leiden - actieonderzoek crim. bestrijding	30
3.2. Inschakeling Uniformdienst bij afhandeling kleine criminaliteit	31
3.3. Onderzoek naar de kaderfuncties binnen het korps Rijkspolitie i.v.m. de reorganisatie van de Kaderschool te Apeldoorn	31

concept van een discussienota over doelstellingen deze en dergelijke samenhangen, tegenstrijdigheden, soms, te inventariseren.

ad. 2) Het werkplan van de Staatscommissie bevat een (groot) aantal aanzetten voor literatuurstudie of empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Taak van het WODC zal zijn deze aanzetten op te sporen, te vertalen in vraagstellingen voor onderzoek en ze, in gezamenlijk overleg met het secretariaat (en eventueel de voorzitter) uit te werken in concrete opzetten voor onderzoekprojecten.

Als concrete onderzoekactiviteiten voor 1980 vallen in dit verband te noemen:

- assistentieverlening bij het onderzoek inzake de unus-rechtspraak.
- literatuurstudie in het kader van het voorgenomen specialisatieproject.
- mogelijk empirisch onderzoek betreffende dit laatste project alsmede met betrekking tot het thema de onafhankelijkheid van de rechter.
- ontwikkeling en evaluatie van experimenten als genoemd in het werkplan van de Staatscommissie op pagina 8 en 9 betreffende een informatie-balie bij de grote rechtbanken en een project met betrekking tot de rechtstaal. Daarbij zou onderzoek gedaan kunnen worden naar communicatieprocessen in de rechtstaal, zowel met betrekking tot de inhoud van die communicatie als met betrekking tot de vorm (w.o. de taal) daarvan. Experimenteel onderzoek in deze problematiek zou tot een kwalitatieve verbetering van de strafrechtspraak kunnen bijdragen.

Van de zijde van de Staatscommissie hecht men er sterk aan dat de contacten tussen onderzoekers en rechterlijke macht in eerste instantie verzorgd worden door iemand die zowel de organisatie als de werkwijze van vooral de zittende magistratuur van huis uit kent. Met het oog hierop is afgesproken dat nagegaan zal worden of een lid van de zittende magistratuur bereid is een detachering bij het WODC te aanvaarden en onder leiding van hoofd WODC belast te worden met dit aspect van de supervisie van het te entameren onderzoek. Gedurende die detachering zal hij tenlaste van de begroting van de gerechten blijven.

Naast deze, wat men zou kunnen noemen gezamenlijke activiteiten van de Staatscommissie, DORR en WODC zijn er uiteraard de bilaterale contacten tussen DORR en WODC op het gebied van onderzoek. Uiteraard zal de ruimte voor nieuwe activiteiten binnen dit kader in 1980/1981 beperkt zijn gezien de hierboven geschetste keuze.

3.3. Diversen

Onmiskenbare raakvlakken met het terrein van de rechtspleging vertoont een onderzoekproject dat is aangevraagd door de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO). Deze stuurgroep heeft o.a. tot taak na te gaan op welke manier de diverse vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen c.q. belastingmaatregelen zo effectief mogelijk kunnen worden bestreden. Binnen de optiek van de Commissie vallen bv. het misbruik van de sociale wetgeving zowel door werkgevers als door werknemers, belastingontduiking en -fraude en de zg. subsidiecriminaliteit. Op het verzoek van deze stuurgroep aan het WODC om een aantal studies op te zetten binnen het kader van haar werkzaamheden is door de Minister van Justitie inmiddels positief gereageerd, zij het geclausuleerd. Zo is bv. naar voren gebracht dat het ter beschikking stellen van één onderzoeker door het WODC voor deze projecten alleen zin heeft wanneer ook van andere zijde onderzoekcapaciteit ter beschikking komt. Gezien de omvang van de projecten en het belang ervan wordt het nl. niet verantwoord geacht ze met slechts één onderzoeker te bemannen.

Inmiddels zijn hier de nodige stappen gezet die in ieder geval tot gedeeltelijke voldoening aan de genoemde voorwaarden hebben geleid. Hoe de projecten er in concreto uit zullen zien zal nog onderwerp zijn van overleg met de voorzitter van de ISMO. Voorlopig is als enig element bekend, de vraag naar een experimentele toetsing van de meest effectieve sancties op dit terrein. Het ziet er evenwel naar uit dat voor deze toetsing de opsporings- en vervolgingsproblematiek niet buiten beschouwing kan worden gelaten. Mogelijk zal ook op het gebied van de wetgeving onderzoek moeten worden verricht.

HOOFDSTUK III

Onderzoekplan Politie

1. Inleiding

Het politie-onderzoek in Nederland is in een stroomversnelling terecht gekomen. Dat kan ook haast niet anders in een tijd waarin de politie zich in een toenemende maatschappelijke en politieke belangstelling mag verheugen. Er is ook nogal wat gaande in het politieveld. De bestuurlijke organisatie ervan staat op het punt te worden aangepast; de bedrijfsmatige organisatie is voorwerp van stevige kritiek; de politie-opleiding is in verandering en er is een nieuwe klachtenregeling op komst.

Bij het opzetten van een onderzoekprogramma dient echter voorkomen te worden dat als reactie op de kritiek vanuit de samenleving een blik "politie-onderzoeken" wordt opengetrokken. Uit de ervaring met politie-onderzoek in de Verenigde Staten dient lering te worden getrokken. Daar kwam men immers na tien jaar onderzoek en de uitgave van 30 miljoen dollar tot de conclusie dat men zich voornamelijk had beziggehouden met de efficiency van het politie-optreden, zonder veel aandacht te besteden aan de veel belangrijker doelstellingen en effectiviteitsvragen. In feite sloot de onderzoekpraktijk daarmee nauw aan bij de politiepraktijk, waar ook de interne efficiency van de politie-organisatie, veel meer dan de externe effectiviteit van het optreden centraal hadden gestaan.

Uitdrukkelijk zij hier opgemerkt dat efficiency-onderzoek op zichzelf in het geheel niet van minder belang hoeft te zijn dan effectiviteitsstudies of welke andere soorten onderzoek dan ook. Het is dan echter wel gewenst dat ze eerst dan worden ondernomen nadat een rationele afweging met andere mogelijke onderzoekthema's heeft plaatsgevonden en het moet niet zo zijn dat men pas achteraf tot de conclusie komt dat deze (andere) thema's ten onrechte vergeten blijken te zijn. Een belangrijk richtsnoer bij de opstelling van het politie-onderzoek zou in de visie van het WODC de wensen en verwachtingen moeten zijn die de bevolking heeft ten aanzien van de politie (het consumentenperspectief).

Het WODC-rapport "Publiek en Politie: ervaringen, houdingen en wensen" van december 1978 kan hierbij van nut zijn. Uit dit onderzoekrapport komt naar voren dat onder de bevolking vooral kritiek bestaat op de wijze waarop de politie de aangiften van (kleine) delicten afhandelt. Mede gezien de bijzondere verantwoordelijkheid van het ministerie voor de justitiële diensten van de politiekorpsen, lijkt een accentlegging op de effectiviteit van de criminaliteits- en onrustbeheersing in het WODC-programma op zijn plaats. De evaluatie van de effectiviteit van het politiewerk op dit gebied zal in deze visie steeds mede gebaseerd moeten zijn op onderzoek onder de bevolking.

Behalve voor het thema van de criminaliteitsbeheersing zal in het programma ruimte moeten worden vrijgehouden voor onderzoekvragen die leven binnen het Korps Rijkspolitie. Met de keuze voor deze twee accenten lijkt een logische taakverdeling te kunnen ontstaan tussen het WODC en de afdeling voor onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Op het terrein van de politie zijn momenteel verschillende onderzoekprojecten in voorbereiding of in uitvoering. Deze projecten hebben een longitudinaal karakter en zullen ook in 1980 en 1981 voortgezet worden. In het onderstaande zal uitvoerig op elk van deze projecten ingegaan worden. Daarnaast bestaan er plannen voor toekomstig onderzoek, welke slechts in het kort gememoreerd zullen worden.

2. Lopend onderzoek

2.1. Inleiding actie-onderzoeken criminaliteitsbeheersing

Het probleem van de toenemende criminaliteit en de daarmee samenhangende daling van het ophelderingspercentage heeft zowel op landelijk als op lokaal niveau ontwikkelingen in gang gezet. Binnen het Ministerie van Justitie heeft het criminaliteitsvraagstuk de aandacht gekregen met de instelling van de Werkgroep Verbaliseringsbeleid Misdrijven. Deze werkgroep had onder meer tot taak mogelijkheden na te gaan om te komen tot de vaststelling van richtlijnen en prioriteiten voor het opsporings- en verbaliseringsbeleid. In haar rapport (1976) stelde de werkgroep dat het vooralsnog niet goed mogelijk was

landelijke richtlijnen op te stellen, doch dat op plaatselijk of regionaal niveau het driehoeksoverleg tussen hoofdofficier van justitie, burgemeester en politiechef het meest geëigende kader was waarbinnen richtlijnen opgesteld zouden kunnen worden. Teneinde deze richtlijnen zoveel mogelijk op verantwoorde wijze te kunnen opstellen was empirisch onderzoek noodzakelijk. De vergadering van Procureurs-Generaal heeft dan ook besloten in enkele arrondissementen actie-onderzoeken met betrekking tot het opsporings- en verbaliseringsbeleid uit te voeren. In deze projecten zou het effect nagegaan moeten worden van bepaalde maatregelen op de bestrijding van de criminaliteit. Aangezien het criminaliteitsprobleem in Nederland in belangrijke mate lijkt te bestaan uit de toegenomen omvang van de kleine criminaliteit zouden deze projecten daarop gericht moeten worden en dan vooral op delicten die -in de tijd bezien- een tamelijk stabiel patroon vertonen. Mogelijke delicten zouden dan zijn: zakkenrollerij, mishandeling, inbraak bij particulieren, vernielingen, diefstal uit auto, en fiets- of bromfietsdiefstal.

In een vergadering van Procureurs-Generaal werd besloten de projecten te laten plaatsvinden in de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Leiden, Arnhem, Bergen op Zoom en Hoogeveen*).

Het WODC werd gevraagd haar medewerking te verlenen bij de opzet, de uitvoering en de evaluatie. Ten behoeve van het lokale driehoeksoverleg in deze steden werd een notitie geschreven waarin enkele mogelijke methoden van criminaliteitsbeheersing werden opgesomd. Onderzoekingen die in het buitenland gedaan zijn hebben aangetoond dat middelen ter bestrijding van de criminaliteit niet zozeer in de repressieve sfeer gezocht moeten worden. De aandacht heeft zich daarom gericht op maatregelen in de preventieve sfeer. Uit onderzoek is gebleken dat de surveillancedienst een belangrijke rol speelde bij het ophelderen van misdrijven door haar contacten

* In contacten met de gemeenten Arnhem en Bergen-op-Zoom kwam naar voren dat zich geen problemen in de bestrijding van de kleine criminaliteit voordeden. Om die reden zag men voorlopig af van het houden van een actie-onderzoek in deze gemeenten.

met de bevolking. De surveillancedienst komt gemakkelijker en frequenter in contact met de bevolking dan de recherche. Goede contacten tussen bevolking en politie kunnen de bereidheid om informatie aan de politie te verstrekken verhogen: informatie van de zijde van de bevolking was één van de belangrijkste factoren voor succes bij de opsporing. In overleg met het driehoeksoverleg werd daarom besloten dat het accent bij de experimenten zou komen te liggen op primaire preventie.

De accentverschuiving heeft twee belangrijke consequenties. In de projecten zullen nietalleende werkzaamheden van de recherche en veranderingen daarin onderzocht moeten worden, ook de surveillancedienst zal daarin betrokken moeten worden. Naast repressie van criminaliteit moet gestreefd worden naar preventie. Preventie moet dan ruimer omschreven worden dan technopreventie. Modellen zoals "team-policing" en "community-policing", "pro-active policing" en "crime-prevention through environmental design" hebben betrekking op preventieve activiteiten die de politie in samenwerking met andere instanties zou moeten ondernemen om de bevolking meer weerbaar te maken ten aanzien van de criminaliteit. In de actie-onderzoeken, waarin dit nieuwe concept van politiewerk zal worden geïntroduceerd, zijn daarmee tevens de doelstellingen gespecificeerd. In plaats van het uitsluitend uittesten van methoden om misdrijven op te sporen, worden in de nieuwe benadering binnen de politiekorpsen tevens alternatieve methodieken ter hand genomen die op langere termijn de criminaliteitsoverlast kunnen reduceren. Het effect van deze nieuwe methodieken zal dan ook niet alleen afgemeten worden aan het niveau van de criminaliteit en de ophelderingspercentages. Gevoelens van (on)rust en (on)veiligheid, de bereidheid van de bevolking om met de politie samen te werken en aangifte te doen van een misdrijf zijn evenzeer belangrijke criteria.

2.2 Hoogeveen: actie-onderzoek criminaliteitsbestrijding (preventie-politie)

Politiestatistieken uit 1977 en 1978 laten zien dat vooral relatief veel inbraken, diefstallen uit auto's en vernielingen ter kennis gekomen zijn van de politie, die echter voor een groot deel onopge-

helderd zijn gebleven. Dit was voor het plaatselijke driehoeks-overleg aanleiding aan de bestrijding van deze drie delicten extra aandacht te besteden middels actie-onderzoek.

In Hoogeveen zal de politie daartoe extra surveillances uitvoeren, die op deze delicten gericht zullen worden. Door middel van voorlichting (op wijkavonden, op scholen, in de plaatselijke media), maar ook door het organiseren van andere activiteiten zal tevens gewerkt worden aan crime-prevention in meer algemene zin. Onderzocht zal worden of door deze combinatie van surveillance en crime-prevention betere resultaten bereikt worden ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding.

Met criminaliteitsbestrijding wordt ook bedoeld het reduceren van onrustgevoelens onder de bevolking en het verbeteren van de relatie tussen bevolking en politie, waardoor de politie op grond van door de bevolking verstrekte informatie wellicht sneller kan handelen. Om de effecten van het experiment te meten, zullen deze verschillende aspecten van de criminaliteitsbestrijding opgenomen worden. Om te kunnen bepalen of zich tijdens of na afloop van het project veranderingen hebben voorgedaan in de genoemde aspecten van de criminaliteitsbestrijding, zullen zowel in de periode voorafgaande aan het project als daarna diverse gegevens verzameld worden. Vooral met als doel inzicht te krijgen in de relatie tussen de bevolking en de politie en in de gevoelens van onveiligheid en onrust die bij de bevolking kunnen bestaan, wordt een onderzoek gehouden onder een steekproef van de bevolking. Na afloop van het project zal wederom een dergelijk onderzoek plaatsvinden, waarin ook gevraagd zal worden naar de ervaringen met, en het oordeel over het project. Uit de politiestatistieken en gegevens afkomstig van andere instellingen zal nagegaan worden, of het niveau van de criminaliteit gedurende het project gedaald is. Aanvullend zullen kwalitatieve gesprekken gevoerd worden met personen die bij het project betrokken zijn.

Het onderzoek is reeds in 1979 gestart met een enquête onder de bevolking en het verzamelen van gegevens bij de politie. In 1980 moet deze materiaalverzameling resulteren in een interimrapport.

Het politieproject zelf zal plaatsvinden gedurende het kalenderjaar 1980.

2.3. Utrecht: actie-onderzoek criminaliteitsbestrijding (het team-policing-project)

Mede op grond van een intern organisatie-onderzoek door de Nederlandse Organisatie Kring (NOK) heeft de gemeentepolitie te Utrecht in beginsel besloten tot een reorganisatie van haar korps volgens het model van de "team-policing". In dit model zou een grotere integratie van de politie in de maatschappij bereikt worden. Door een grote integratie en een nauwer contact met de bevolking zou de politie daadwerkelijk preventief de criminaliteit kunnen bestrijden en beheersen. De wijkpolitieteams die binnen een vast, afgebakend gebied zoveel mogelijk belast worden met de totale politietaak, moeten dit directere contact bevorderen.

De reorganisatie zal in 1980 haar definitieve beslag krijgen. In de daaraan voorafgaande periode zullen met begeleiding van de NOK de kerngroepen geformuleerd worden, die de latere samenstelling en het takenpakket van de nieuwe politie-eenheden zullen vaststellen. Het WODC zal de externe evaluatie van team-policing als methode van criminaliteitsbestrijding uitvoeren. Het politiekorps zal zelf nagaan of de interne organisatie van het korps optimaal functioneert. Een belangrijk doel van de team-policing is het bevorderen van de relatie tussen de politie en de bevolking. Teneinde te weten hoe de Utrechtse bevolking in de huidige situatie, vóór de invoering van de team-policing, denkt over de politie, is begin 1979 een onderzoek gehouden onder een aselechte steekproef van de bevolking. Wanneer de politie enige tijd gewerkt heeft in haar nieuwe vorm, zal een tweede onderzoek onder de bevolking plaatsvinden. Uit een vergelijking van beide onderzoeken zal moeten blijken in hoeverre team-policing aan haar doelstellingen en verwachtingen beantwoordt. Eind 1979 kan een interimrapport verwacht worden over de eerste onderzoekresultaten.

2.4. Utrecht: optimalisering van opsporingsactiviteiten (het rechercheproject)

Binnen het Utrechtse politiekorps zocht men reeds naar mogelijkheden om de recherche te laten komen tot een efficiëntere en effectievere criminaliteitsbestrijding. Gekozen werd voor een projectmatige aanpak. Het hoge aantal aangiften en het lage oplossingspercentage van inbraken was eind 1978 aanleiding een zg. inbraakproject op te zetten. Doel van dit inbraakproject is om met inzet van relatief minder rechercheurs te komen tot een hoger oplossingspercentage van inbraken (en diefstallen). Tevens streeft men ernaar door middel van het inbraakproject een greep te krijgen op groepsvorming onder daders en op de meer georganiseerde vormen van criminaliteit. Enkele nevendoelen zijn enerzijds het verhogen van de arbeidssatisfactie van de rechercheurs en het betrekken van de surveillance bij opsporingswerkzaamheden, en aan de andere kant hoopt men met het inbraakproject een greep te krijgen op dealers en helers. Kenmerken van het project zijn dat de start van de opsporingswerkzaamheden zeer nadrukkelijk gelegd wordt bij informatie waarover de politie via haar informatiedienst e.d. beschikt en niet bij iedere aangifte afzonderlijk. Om de opsporingsactiviteiten te coördineren en te beheersen wordt een team van rechercheurs geformeerd dat speciaal belast wordt met het recherche-onderzoek naar bepaalde typen misdrijven. Deze rechercheurs zijn vrijgesteld van de werkzaamheden van de algemene recherche, zoals het opnemen van aangiften.

In het onderzoek naar het inbraakproject zal worden nagegaan in hoeverre het project erin geslaagd is de gestelde doeleinden te bereiken. Daartoe zullen uit de politiedossiers en de justitiële documentatie gegevens worden verzameld over de aangiften van inbraken en diefstallen die ter kennis van de politie zijn gekomen in de periode voorafgaand aan de start van het project, alsmede gegevens over de daders die in deze periode gepakt zijn. De opgeloste zaken zullen vergeleken worden met de inbraken en diefstallen die door het inbraakproject in de periode van een half jaar vanaf de startdatum zijn opgelost. Uit gesprekken met rechercheurs van het project en van de algemene recherche zullen aanvullende gegevens worden verzameld over de nieuwe werkwijze en over de ervaringen met het oordeel over de wijze van Recherchen.

De materiaalverzameling is begonnen in het voorjaar van 1979. Het inbraakproject zal over een periode van een half jaar geëvalueerd worden.

2.5. Amsterdam: actie-onderzoek criminaliteitsbestrijding (het preventieproject)

Doel van het preventieproject is na te gaan op welke wijze de bevolking meer betrokken kan worden bij de bestrijding van de zogenaamde kleine criminaliteit. Daarbij gaat het zowel om de aangiftebereidheid als om de bereidheid van de bevolking zelf maatregelen te nemen ter voorkoming van misdrijven.

In het onderzoek zal worden nagegaan welke mogelijkheden de politie heeft de bevolking te stimuleren tot deze bereidheid. In concreto: of wijzigingen in surveillance-activiteiten en afhandelingsprocedures hiertoe de geëigende methoden zijn.

Teneinde de bevolking meer bij de bestrijding van de criminaliteit te betrekken wordt een verbetering van de relatie tussen politie en bevolking één van de hoofddoelen van het project. Als initiator zal de politie zich tijdens haar activiteiten vooral richten op een werkwijze die twee hoofdelementen zal bevatten: integratie in de bevolking en het geven van voorlichting m.b.t. zowel technopreventie als sociopreventieve maatregelen.

De delicten waarop het project zich concentreert zijn diefstal uit auto's, inbraak bij particulieren, straatroof, rijwielffstal, mishandeling op de openbare weg, colportage aan de deur en vandalisme. De uitvoering van het project zal berusten bij een team van tien politiefunctionarissen, hoofdzakelijk van de geüniformeerde dienst. Om vast te kunnen stellen wat de effecten van het project zijn geweest zullen zowel in de periode voorafgaande aan als na de afloop van het project gegevens verzameld worden. Hiertoe wordt een onderzoek gedaan bij een steekproef van de bevolking waarbij aan de orde komen: slachtofferschap, feitelijke contacten met de politie, houding tegenover de politie, aangiftebereidheid en maatregelen ter voorkoming van criminaliteit. Uit gegevens van de politie zal tevens worden nagegaan of het project van invloed is geweest op het criminaliteits-

niveau. Tenslot zal ook de arbeidssatisfactie van het team geëvalueerd worden. De werkzaamheden van het team zullen op registratieformulieren worden vastgelegd.

Met de voorbereidingen van het onderzoek is een aanvang gemaakt in het najaar van 1979.

2.6. Den Haag: actie-onderzoek criminaliteitsbestrijding (het inbraakproject Moerwijk)

Formeel valt dit onderzoek niet onder de door het WODC te evalueren projecten. De betrokkenheid van het WODC bij het project zal in 1980 voornamelijk de analyse en rapportage betreffen.

2.7. Onderzoek illegaal parkeren

Onder auspiciën van de ministeries van Justitie, Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken verricht het WODC een onderzoek naar de omvang van de handhavingsproblematiek bij het foutparkeren. Het onderzoek wordt uitgevoerd in verschillende fasen.

De eerste fase betreft een verkennende enquête onder ruim 200 gemeenten met een min of meer stedelijk karakter, teneinde inzicht te krijgen in aard en omvang van het parkeerprobleem. Over dit gedeelte van het onderzoek is inmiddels een rapport uitgebracht. Gebleken is dat ernstige probleemsituaties overwegend voorkomen in de grote gemeenten. Het winkelende publiek speelt daarbij een zeer belangrijke rol: op zaterdagen, wanneer kantoren en werkplaatsen gesloten zijn, was er in meer gemeenten sprake van een ernstig parkeerprobleem dan op werkdagen.

De tweede fase omvat een vervolgonderzoek waarbij vooral de handhavingsaspecten aan de orde zullen komen. Met name zal aandacht besteed worden aan de relatie tussen het handhavings- en het overtredingenniveau, en aan de motieven van de autobezitter om naar bepaalde gebieden met de auto te gaan en in die gebieden een parkeerplaats (legaal of illegaal) te zoeken. Over de uitvoering van deze fase van het onderzoek wordt thans overleg gepleegd met vertegenwoordigers van de gemeenten Amsterdam, Haarlem en Utrecht.

In de derde fase zal het onderzoek zich vooral toespitsen op de effectiviteit van bepaalde maatregelen op het gebied van de handhaving.

Waar mogelijk zullen de effectiviteits metingen worden ingebouwd in het in fase twee bedoelde onderzoek.

Daarnaast werd nog een onderzoek gestart naar de afhandeling van parkeerovertradingen door de politie, dat wordt uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Organisatie van de Directie Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, alsmede een dossieronderzoek naar de justitiële afdoening van parkeerovertradingen in de kantons Amsterdam, Utrecht, Dordrecht en Haarlem. Beide laatstgenoemde onderzoeken verkeren in de rapporteringsfase.

3. Nieuw onderzoek

3.1. Leiden: actie-onderzoek criminaliteitsbestrijding (het recherche-project)

Bij de Leidse recherche zal eerst worden nagegaan wat de feitelijke gang van zaken is bij de verbalisering en opsporing. Op basis van een analyse van deze gegevens en de uitkomsten van een te verrichten slachtofferstudie zal in het driehoeksoverleg vervolgens een aantal prioriteiten met betrekking tot de opsporing en verbalisering binnen de categorie van de kleine criminaliteit worden gesteld.

De recherche zal daarna voor die categorie delicten of dat specifieke delict waarvoor een posterioriteit is aangegeven een alternatieve afhandelingsprocedure hanteren. Aan aangevers van een strafbaar feit zal in voorkomende gevallen (bv. aan de hand van case-screening) en onder bepaalde condities (bv. bij grove onachtzaamheid van het slachtoffer) worden medegedeeld dat er niet zal worden opgespoord. Er zal in zulke gevallen voorlichting worden gegeven over preventiemogelijkheden. Bij het opstellen van dit Onderzoekplan 1980 is nog onbekend wanneer het onderzoek in Leiden van start zal gaan en welke onderdelen van de onderzoekopzet in een eerste fase ter hand zullen worden genomen. Voor het eerste deel van het onderzoek zal, na voorbereidende werkzaamheden van de onderzoeker zelf, voor het uitvoeren van observaties en interviews extra mankracht nodig zijn.

3.2. Inschakeling Uniformdienst bij afhandeling kleine criminaliteit

Eén van de mogelijkheden om de dienstverlening aan de bevolking te verbeteren is de inschakeling van de geüniformeerde politie bij de afhandeling van aangiften van minder ernstige delicten. Hierdoor wordt enerzijds de justitiële dienst ontlast, terwijl het werk van de surveillant er interessanter door wordt. In de begeleidingscommissie van de experimenten criminaliteitsbeheersing is de suggestie gedaan om met deze organisatorische aanpassing een proef te nemen. Met het politiekorps te Hengelo zijn contacten gelegd over de mogelijke uitvoering van deze proef binnen dit korps. Voor de evaluatie van deze proef zullen enquêtes moeten worden afgenomen aan groepen aangevers/slachtoffers.

3.3. Onderzoek naar de kaderfuncties binnen het korps Rijkspolitie i.v.m. de reorganisatie van de Kaderschool te Apeldoorn

Het WODC is door de Algemene Inspectie Rijkspolitie en door de directie/staf van de huidige Kaderschool benaderd met de vraag of vanuit het WODC een bijdrage zou kunnen worden geleverd aan de opstelling van een programma voor het nieuw in te stellen studiecentrum. Deze onderzoeksvraag sluit goed aan bij het eerdere onderzoekproject naar de primaire politie-opleiding. De te verwachten reorganisatie van het politiebestedel maakt een onderzoek naar de functie-eisen van het kader van het korps en naar de daaruit voortvloeiende behoeften aan "permanente educatie" extra belangrijk. In het algemeen bestaat behoefte aan vergroting van de kennis over het Korps Rijkspolitie. Door de verschillende WODC-experimenten met criminaliteitsbeheersing in de grote steden en het onderzoekprogramma van Binnenlandse Zaken dreigt de gedocumenteerde kennis over het Korps Rijkspolitie ver ten achter te raken bij de kennis over de grotere korpsen gemeentepolitie. In een overleg met de Directie Politie van het Ministerie van Justitie is besloten in de tweede helft van 1980 met dit onderzoek een aanvang te maken. Het onderzoek zal bestaan uit een inventarisatie van de verschillende kaderfuncties en een evaluatie van de lopende cursussen. In een latere fase zal een externe deskundige op onderwijsgebied worden ingeschakeld.

HOOFDSTUK IV
Criminaliteitsontwikkeling

Inhoud

1. Inleiding
2. Onderzoek
3. Programma

blz.

33
36
37

HOOFDSTUK IV

Onderzoekplan Criminaliteitsontwikkeling

1. Inleiding

In het onderzoekplan van deze sector staan een tweetal hoofddoelstellingen centraal:

1. Het vaststellen van het objectief (feitelijk) risico^{x)} en het subjectief (dat men meent zelf te lopen) risico van een Nederlands burger om slachtoffer van de kleine criminaliteit te worden. De in WODC-rapportages reeds gesignaleerde determinanten van het objectief risico zijn:

- a) de lokale criminaliteitsdruk en de mate waarin confrontatie hiermee plaatsvindt (nabijheidsfactor);
- b) de mate waarin men (of goederen) een aantrekkelijk doelwit vormt (vormen) voor potentiële delinquenten (aantrekkelijkheidsfactor);
- c) de mate waarin personen of goederen beschermd of bewaakt kunnen worden (blootstellingsfactor).

Het subjectieve risico is equivalent met de vrees voor criminaliteit. Dit laatste is ten dele afhankelijk van iemands belevingen van de veiligheid in de buurt en anderzijds van het disproportioneel opblazen van criminele incidenten door de media.

2. Het bestuderen van de wisselwerkingen^{xx)} (tegenkoppels) tussen het seponeringsbeleid van het Openbaar Ministerie, het verbaliseringsbeleid van de politie en het aangiftegedrag van burgers. De wisselwerkingen kunnen als volgt worden samengevat. Het (lokale) Openbaar Ministerie hanteert ten aanzien van sommige delictstypen zodanige normen dat bij de vervolging kan worden gesproken van een vervolgingsdrempel. Een dergelijke drempel genereert na enige tijd een verbaliseringsdrempel omdat de politie geen processen-verbaal opmaakt van zaken die toch niet vervolgd zullen worden. Deze drempel genereert op zijn beurt weer een aangiftedrempel, omdat burgers het idee hebben dat de politie er toch niets aan zal doen.

x) de WODC-slachtofferenquêtes 1974-1979, dr. J.J.M. van Dijk en drs. C.H.D. Steinmetz, juni 1979, hoofdstuk 4.

xx) idem, hoofdstuk 7.

Vanuit de *eerste doelstelling* kan op basis van het reeds nu aanwezige materiaal een bijdrage worden geleverd aan de voorbereiding van preventiecampagnes van de afdeling Voorkoming Criminaliteit van het Ministerie van Justitie. De wijze waarop het objectieve- en subjectieve risico vastgesteld kunnen worden, kan een onderdeel van een handleiding worden waarmee preventie-officieren het veld ingaan. In 1990 zal, zoals afgesproken is met de afdeling Voorkoming Criminaliteit, het risicomodel met behulp van secundaire analyses verder uitgewerkt worden. Bovendien zal de mate waarin burgers preventieve maatregelen toepassen, een onderdeel van het model worden. Daar het risico om slachtoffer te worden ook afhankelijk is van risiconemend gedrag ^{x)} en van persoonlijkheidskenmerken ^{xx)}, bestaat het voornemen om in 1981 + 750 slachtoffers en 750 niet-slachtoffers nader op deze kenmerken te ondervragen. Deze informatie zal ingebouwd worden in het eerder genoemde risicomodel.

De uiteenlopendheid van objectief- dan wel subjectief risico geeft aan met welke kwetsbare bevolkingsgroepen men te maken heeft. Bovendien geven persoonlijkheidskenmerken en het risiconemend gedrag aan op welke wijze ingespeeld kan worden op deze "kwetsbare bevolkingsgroepen".

Kort samengevat zijn de volgende situaties denkbaar:

objectief risico < subjectief risico
(bv. vrouwen en bejaarden)

objectief risico \cong subjectief risico (ideale situatie)

objectief risico > subjectief risico
(bv. jongeren)

Uit de verschillen en/of overeenkomsten, zoals die blijken uit de bovenstaande situatieschets, kunnen op de eerste plaats preventieve maatregelen gegeneerd worden om het objectieve risico te verminderen. Men kan hierbij denken aan maatregelen op macro (overheids)-, meso (buurt of wijk)- en/of micro-niveau (individueel). Men zie hiervoor de politie-experimenten (Utrecht, Hoogeveen, Amsterdam etc.), die in het vorige hoofdstuk beschreven werden. De maatregelen waar echter aan gedacht wordt

^{x)} Slachtoffers van geweldsmisdrijven, mw. mr. A.G. Dümig en mr. J.J.M. van Dijk, april 1975, Nijmegen.

^{xx)} Personality and Attitude Measurement in two studies of self-reported delinquency and victimization, Egon Stephan, International Journal of Criminology and Penology, 1977, nr., blz. 275-287.

vallen grotendeels onder taken welke door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken worden begrepen onder de politietaak "voorkoming criminaliteit". Bij deze maatregelen zal informatieverschaffing, het inspelen op (lokale) overheidsbemoedelingen of het stimuleren van burgerinitiatieven een centrale rol spelen. In dergelijke situaties is het duidelijk dat de bereidwilligheid van burgers om iets aan preventie te doen een zwaarwichtige rol zal spelen. De consequentie hiervan is dat er enerzijds gestreefd moet worden naar een situatie waar het objectieve risico overeenkomt met het subjectieve risico en anderzijds naar inzichten in de bereidwilligheid van burgers om preventieve maatregelen toe te passen. Hiertoe bestaat het plan om in 1982 op basis van het dan ontwikkelde risicomodel enige experimenten op te zetten die een inzicht geven in de benodigde gedragsverandering teneinde te bewerkstelligen dat burgers preventieve maatregelen toepassen.

Hetzelfde geldt op de tweede plaats ten aanzien van het genereren van maatregelen om het subjectieve risico op criminaliteit van bepaalde bevolkingsgroepen te verminderen. Men kan hierbij denken aan vrouwen en bejaarden, bij welke groepen de vrees voor criminaliteit nogal groot is.

Experimenten in 1982 waar enerzijds de versterking van de positieve informatieve invloed van de media op de vrees voor de criminaliteit en anderzijds de versterking van de veiligheidsgevoelens in de buurt centraal staan, zullen een inzicht geven in de mate waarin het subjectieve risico verminderd kan worden.

Doelstelling twee geeft een inzicht in de ontstaansgrond van verschillende selectieve aangifte- en verbaliseringsfilters. Onder deze selectieve aandacht wordt enerzijds verstaan een selectieve aandacht voor de ernst van het delict en anderzijds selectieve aandacht voor het type delict (bv. de verschillen in aandacht voor vermogensdelicten ten opzichte van geweldsdelicten). Om een verantwoord beleid te kunnen voeren ten aanzien van het voorkomen van misdrijven (kleine criminaliteit) is het van belang dat burgers zoveel mogelijk aangeven. In een gering aantal gevallen zal een melding tot een repressieve aanpak leiden. Alhoewel burgers deze aanpak niet altijd wenselijk achten, zullen zij toch op basis van zoals zij het noemen "de politie doet er toch niets aan", in het vervolg minder gemakkelijk aangifte van

een slachtofferervaring doen. Het dilemma tussen het voeren van een verantwoord beleid en het afnemend aantal aangiften maakt duidelijk dat burgers of geïnformeerd willen worden of geholpen wensen te worden, als het althans in de bedoeling ligt dat contactname met de politie gaat toenemen.

Om een beter inzicht te krijgen in de argumenten waarom slachtoffers aangifte (wat verwacht het slachtoffer van de politie^x) en/of geen aangifte doen (indicator van het gebrek aan publieke verantwoordelijkheid) bestaat het voornemen om in 1981 dezelfde eerder genoemde + 750 slachtoffers en + 750 niet-slachtoffers op hun perceptie ten aanzien van politie en justitie te ondervragen. In 1980 echter wordt het wisselwerkingsmodel verder uitgewerkt met behulp van nieuwe gegevens en lokale sepotcijfers.

2. Onderzoek

Ter realisering van deze twee centrale doelstellingen zijn de volgende middelen nodig:

1. Het verrichten van de slachtofferstudie in januari 1981

In 1981 zal het CBS het verzamelen van gegevens voor de slachtofferstudies en de daaraan verbonden kosten van het WODC overnemen. Bij de wetenschappelijke rapportage zal er echter sprake zijn van een co-productie tussen het CBS en het WODC.

Deze overname in 1981 wordt door middel van een proefenquête in 1980, en wel in de provincie Gelderland en in de gemeente Den Haag, voorbereid.

2. Het nader ondervragen van + 750 slachtoffers en 750 niet-slachtoffers in 1981

In de vragenlijst zullen waarschijnlijk de volgende onderwerpen opgenomen worden: persoonlijkheidskenmerken, risiconemend gedrag, toepassing van preventie in concrete situaties, meningen van burgers ten aanzien van het justitiële systeem (zoals het uitvoerig ingaan op redenen waarom zij wel of niet aangeven, en bv. hun meningen

^x) Victimization studies as guides to action: some cautions and suggestions, Irvin Waller, Director General Research Division Solicitor General Canada, september 2-8-1979, Münster, Germany.

ten aanzien van de afhandeling door politie en/of Justitie van hun zaak).

Bovendien is het de bedoeling om de door deze slachtoffers aangegeven zaken nader te volgen in politiedossiers en, als eventueel vervolg, om een inzicht te krijgen in de verschillende selectieve filtermechanismen.

3. Programma

Het onderzoekprogramma voor 1980, 1981 en 1982 zal het volgende karakter hebben:

- A. Rapport evaluatie preventie-campagnes (1980) van de afdeling Voorkoming Criminaliteit.
- B. Uitwerken van het risicomodel (objectief en subjectief), hetgeen kan uitmonden in een wetenschappelijk artikel.(1981)
- C. Het schrijven van de handleiding tesamen met de afdeling Voorkoming Criminaliteit. Hiervoor zal echter ook tijd besteed moeten worden aan onderzoek naar de criminaliteitstrends. Bovendien zal een literatuurstudie verricht worden naar instrumentatie en evaluatie van het voorkomen van misdrijven t.b.v. de afdeling Voorkoming Criminaliteit (bv. vergelijking met het Home-Office). Dit is ten dele een project voor de documentatie-afdeling van het WODC.(1980).
- D. Uitwerken van het wisselwerkingsmodel, waaraan nieuwe gegevens toegevoegd worden (WODC-slachtofferenquête 1978). (1980)
- E. Het verder uitwerken van het risicomodel maar nu met de eerder genoemde onderwerpen. (1981)
- F. Implementatie van het risicomodel middels experimenten om zowel objectief als subjectief (eventueel risicoscheppend gedrag van instituties) risico te verminderen. (1982)
- G. Het uitvoeren van analyses op de gegevens uit de ondervraging van zowel slachtoffers als niet-slachtoffers over de percepties t.a.v. politie en justitie. (1981)

HOOFDSTUK V
Wetgeving

<u>Inhoud</u>	<u>blz.</u>
1. Inleiding: wetgeving en sociaal-wetenschappelijk onderzoek	39
2. Lopend onderzoek	43
2.1. Aspecten van rechtshulp door de Nederlandse advocatuur	43
2.2. Preventieve Hechtenis	44
2.3. Naamrecht en naamgeving	46
2.4. Enquête Arob-bezwaarschriften	46
2.5. Limitering, resp. indexerings alimentaties	47
2.6. Art. 328 bis Sr. (Oneerlijke Mededinging)	48
3. Nieuw onderzoek	48
3.1. Voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven	48
3.2. De functie van strafrechtelijke sancties in administratief-rechtelijke regelingen	48
3.3. Misbruik van rechtspersonen	49

HOOFDSTUK V

Onderzoekplan Wetgeving

1. Inleiding: wetgeving en sociaal-wetenschappelijk onderzoek

Het sociaal-wetenschappelijke onderzoek op het terrein van de "wetgeving" houdt zich bezig met wets- en rechtsregels. Kernvragen in dit onderzoekveld betroffen tot nu toe de wijze waarop wets- en rechtsregels tot stand komen, en de wijze waarop zij in de praktijk uitwerken. De wetgeving als object van onderzoek zou derhalve volgens Schuyt^{x)} vanuit twee gezichtshoeken kunnen worden bestudeerd, t.w. het organisatieperspectief en het effectiviteitsperspectief. Binnen het organisatieperspectief komen vraagstukken aan de orde omtrent het wetgevingsproces zelf: welke factoren bepalen de wetgevende arbeid op verschillende terreinen, hoe is de wetgevende arbeid formeel georganiseerd en hoe verloopt het totstandkomen van een wet in de praktijk. De vraag naar de wijze waarop wetten tot stand komen, en de wijze waarop dit proces beïnvloed wordt, is reeds veelvuldig voorwerp van onderzoek in verschillende wetenschappelijke disciplines geweest, van welke disciplines de politicologie het meest op de voorgrond treedt. Wetgeving blijkt voor een belangrijk deel bepaald te worden door de dynamiek van politieke besluitvormingsprocessen. Door het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt momenteel een onderzoekproject uitgevoerd waarbij wordt geprobeerd om van een aantal wetten de ontstaansgeschiedenis te traceren (één van de onderzochte wetten is de Wet Vermogenstransacties). Voor het WODC lijken momenteel onderzoeken vanuit het effectiviteitsperspectief relevanter dan onderzoeken naar de genese van wetten gezien de directere beleidsimplicaties van eerstgenoemde onderzoeken. Wanneer evenwel in de toekomst overwogen zou worden om de organisatie van de wetgevende arbeid te wijzigen -men denke bv. aan de recente suggestie in een prae-advies voor de Nederlandse Juristen Vereniging om een Raad voor de Wetgeving in te stellen- zou aan studies naar de (huidige) werkwijze grotere

x) Dr. C.J.M. Schuyt, *Rechtssociologie; een terreinverkenning* (1971), blz. 100.

prioriteit dienen te worden gegeven. Met een keuze voor onderzoek vanuit het effectiviteitsperspectief is het terrein echter nog slechts heel globaal aangeduid. Allereerst moet nog nader worden vastgesteld wat onder de effectiviteit van een wet wordt verstaan. Deze laatste vraag kan pas worden beantwoord wanneer is vastgesteld wat de doelen van wetgeving zijn. In de sociaal-wetenschappelijke literatuur worden tal van functies onderscheiden.

In sommige landen, waaronder Japan, vervullen wetten^{x)} vooral een waarde-expressieve functie. De wet is een middel om op een rituele wijze tot uitdrukking te brengen welke waarden de Staat erkent. In Nederland worden in de meeste wetten uiteraard eveneens impliciet of expliciet waarden tot uitdrukking gebracht. Daarnaast bevatten de Nederlandse wetten echter doorgaans een uitgewerkt stelsel van normen en regels waarmee men bepaalde concrete, sociale effecten hoopt te bereiken. Wetten die alleen een symboolfunctie hebben worden te onzent als een (ongewenste) uitzondering gezien.

Omdat in de Nederlandse wetgevingstraditie de wetten gericht zijn op het bereiken van sociale effecten, lijkt onderzoek hiernaar van groot belang. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag of men zich in de praktijk conform de in de wet neergelegde regels gedraagt (bv. autogordels gebruikt) maar tevens om de vraag of daarmee de uiteindelijke sociale doelstellingen van de wet (i.c. de terugdringing van het aantal verkeersongevallen met letsel) zijn gerealiseerd.

De belangstelling van veel rechtssociologen gaat binnen het effectiviteitsperspectief uit naar de voorwaarden waaronder bepaalde categorieën van wetten wel of niet aan hun doel beantwoorden. Men probeert met andere woorden de effectiviteitsproblemen van de wetgeving op een systematische wijze te beschrijven en te analyseren. Ook het WODC zou hieraan een bijdrage kunnen leveren. Het ligt echter voor de hand dat het WODC hiernaast tot taak kiest om d.m.v. sociaal-wetenschappelijk onderzoek een meer directe bijdrage te leveren aan de vergroting van de effectiviteit van bepaalde wetten. Bij de programmering van dit ondersteunende wetgevingsonderzoek kan worden aangesloten bij de opsonming die Podgorecki^{xx)} geeft van de

x) Danelski, D.J. The Limits of Law, In: The Limits of Law, J.P. Pennock en J.W. Chapman (ed.) N.Y. 1974, blz. 8-27

xx) Podgorecki, A. Law and Social Engineering (1962). In: Human Organisation Organisation, vol. 21, nr. 3, blz. 177-181.

voorwaarden waaraan wetten moeten voldoen om in maatschappelijk opzicht effectief te kunnen zijn.

De wetgever moet bij het maken van een nieuwe wet:

1. voldoende kennis hebben van het onderdeel van de sociale werkelijkheid waarop de wet betrekking heeft;
2. de heersende waardeoordelen m.b.t. de feitelijke situatie kennen, en inzicht hebben in de waardeoordelen betreffende de wijzigingen die hij hierin wil aanbrengen en betreffende de door hem overwogen middelen;
3. een hypothese opstellen betreffende de werking van de wet als middel om een bepaald doel te bereiken;
4. deze hypothese verifiëren, d.w.z. onderzoek doen naar de effecten van de wet, inclusief eventuele onverwachte neveneffecten.

Bij de opstelling van de onder 3 genoemde "legislatieve hypothese" heeft de wetgever steeds met enkele vaste aandachtspunten te maken. Wetten dienen, om effectief te kunnen zijn, allereerst bekendheid te krijgen onder de groep van personen voor wie de toepassing ervan van belang is (het publiciteitsvereiste). Ook de mate waarin de strekking van de wet begrijpelijk is voor het deel van de bevolking dat ermee te maken kan krijgen speelt hierbij een rol. Verder dient bij de formulering van een wet waarin strafsancities zijn opgenomen steeds rekening te worden gehouden met de bestaande of realiseerbare handhavingscapaciteit. Bij andere wetten dient verdisconteerd te worden de mate waarin maatschappelijke factoren de realisering van wettelijke rechten in de weg kunnen staan.

Tenslotte dient de wetgeving bij de opstelling van "een legislatieve hypothese" te overwegen of het gekozen middel (een bepaalde wet) het meest economische middel is om het beoogde doel te bereiken of dat andere wettelijke regelingen of overheidsmaatregelen meer geïndiceerd zijn.

Elk van de vier hier genoemde werkmethode die bij (instrumentele) wetgeving worden gevolgd of zouden moeten worden gevolgd bieden aanknopingspunten voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De aard van dit onderzoek kan zeer verschillend zijn. Bij onderzoek ten behoeve van privaatrechtelijke wetgeving kunnen bv. zowel de meningen onder de bevolking over maatschappelijke verhoudingen van belang zijn als onderzoek naar financieel-economische gegevens. In de sfeer van het

publiekrecht zullen vaak studies naar het functioneren van onderdelen van het overheidsapparaat van nut kunnen zijn.

Vooraf bij de punten 3 en 4 zal het te verrichten onderzoek vaak (mede) kunnen bestaan uit een studie van de in het buitenland uitgevoerde onderzoeken. Tussen de onderwerpen die in de westerse landen als voorwerp van wetgeving worden gekozen bestaat immers een grote mate van overeenstemming.

Bij het bovenstaande dient te worden bedacht dat de beslissingsruimte van de Minister vaak op voorhand beperkt is door partijprogramma's, regeerakkoorden of internationale verdragen. De potentiële invloed van het onderzoek is daarmee eveneens beperkt. Hier staat evenwel tegenover dat de voorbereidingstijd van de meer belangrijke wetten vaak vele jaren bedraagt en dat schijnbaar onwrikbare standpunten soms na enige tijd weer ter discussie komen te staan. Dit laatste ervaringsfeit maakt dat de potentiële invloed van onderzoek op de wat langere termijn bezien toch groter is dan het soms lijkt.

In daarvoor in aanmerking komende gevallen lijkt vooral terugkoppeling naar de wetgever van de sociale effecten en neveneffecten van reeds aangenomen wetten (aandachtspunt 4), perspectief te bieden. Dit kan in het bijzonder van belang zijn wanneer de wetgever zelf in twijfel verkeert over de juiste oplossing.

Het ligt voor de hand dat door het WODC bij de evaluatie van afzonderlijke wetten aansluiting wordt gezocht bij de eerder genoemde rechts-sociologische theorieën of hypothesen over de effectiviteit van wetten in het algemeen. Wanneer dergelijke theorieën toepasbaar blijken, zouden zij een belangrijk richtsnoer voor de wetgever kunnen zijn.

Bij de keuze van de concrete wetsvoorstellen of plannen waaraan een bijdrage zal worden geleverd, zal uiteraard aansluiting worden gezocht bij de prioriteiten van de wetgevende afdelingen van het departement. Gezien het vele onderzoek dat er, relatief bezien, reeds is verricht naar het commune strafrecht -bv. het onderzoek naar de effectiviteit van sancties op dit gebied- lijkt het gerechtvaardigd om dit onderdeel van de wetgeving een secundaire plaats te geven in het de komende jaren te ontwikkelen onderzoekprogramma voor de wetgeving.

2. Lopend onderzoek

Bij de andere secties van het gereorganiseerde WODC bestaat het onderzoekprogramma voor 1980 goeddeels uit een voortzetting van reeds aangevangen onderzoekprojecten. Door het WODC is tot nu toe echter nog slechts weinig onderzoek verricht t.b.v. de wetgeving. Dat betekent dat voor de sectie wetgeving de hoofdthema's van het onderzoekprogramma nog goeddeels open liggen. Deze omstandigheid heeft echter ook als consequentie dat de aan de sectie toegewezen raadadviseur en onderzoekers in 1980 nog voor een deel in beslag zullen worden genomen door onderzoeken op andere terreinen die afgemaakt moeten worden. De invulling van het onderzoekprogramma zal daarom langs lijnen van geleidelijkheid dienen te geschieden.

Op dit moment zijn bij het WODC zes onderzoeken in uitvoering die geheel of gedeeltelijk op het terrein van de sectie wetgeving lijken te liggen.

2.1. Aspecten van rechtshulp door de Nederlandse advocatuur

Dit onderzoek, dat aanvankelijk werd opgezet ter evaluatie van het verschijnsel "advocatencollectieven" heeft de in de huidige naam aangegeven verruiming van de probleemstelling ondergaan, toen bleek dat de collectieven slechts geëvalueerd konden worden als meer gegevens over de rechtshulpverlening door de gehele advocatuur beschikbaar zijn.

Het project omvat een aantal deelonderzoeken. Het eerste daarvan -een schriftelijke enquête onder de totale advocatuur- heeft inmiddels plaatsgevonden. Rapportage daarvan kan in 1980 verwacht worden. Verder staat op het programma een interviewonderzoek onder een steekproef van + 600 advocaten, waarin meer diepgaand zal worden ingegaan op de tijdsbesteding en de aard van de werkzaamheden.

Het voorontwerp van de wet op de rechtshulp zal, naar zich laat aanzien, verschillende onderzoeksvragen genereren over specifieke deelonderwerpen. Genoemd zijn de werkzaamheden van de bureau's voor rechtshulp, de rechtswinkels, de sociale raadslieden van de gemeenten en de werkgroep voor de rechtsbijstand in sociale verzekeringszaken. Meer in het algemeen zou de civielrechtelijke rechtsbijstand moeten

worden bestudeerd. Voor deze onderzoeksvragen lijkt, evenals voor de andere vraag naar de advocatencollectieven, te gelden dat voor een adequate beantwoording de nodige basiskennis is vereist over omvang en aard van de werkzaamheden van de balie. Dit houdt in dat het voor 1980 voorgenomen onderzoek onder + 600 advocaten een wat uitgebreidere doelstelling zou moeten krijgen, hetgeen nader overleg met de Orde van Advocaten noodzakelijk maakt. In principe zal in 1980 het balie-onderzoek worden uitgevoerd, terwijl met onderzoek naar één of meer van de specifieke onderzoeksvragen een aanvang zal worden gemaakt.

2.2. "Preventieve Hechtenis"

Dit onderzoek werd opgezet ter evaluatie van de Wet van 26 oktober 1973 (i.w.tr. 1 januari 1974) o.a. inhoudende enige bepalingen ter beperking van de toepassing van de preventieve hechtenis (art. 67a SV). Op verzoek van de Evaluatiecommissie Voorlopige Hechtenis (ingesteld door de vergadering van Procureurs-Generaal) voert het WODC een onderzoek uit naar het functioneren van de wet van 26 oktober 1973 (Staatsblad 509), waarbij de regelingen betreffende het dwangmiddel van de voorlopige hechtenis werden gewijzigd. In een eerste rapport is aandacht besteed aan het effect van genoemde wet qua toepassing en duur van de voorlopige hechtenis, en aan de arrondissementsgewijze verschillen daarbij^{x)}. In een tweede onderzoek wordt door middel van een dossier-onderzoek nagegaan

- a) welke factoren rond delict en verdachte de toepassing van voorlopige hechtenis beïnvloeden, en hoe daarbij arrondissementsgewijze verschillen kunnen worden verklaard;
- b) hoe de praktijk van de schorsing van de voorlopige hechtenis er uit ziet;
- c) welke factoren een rol spelen bij de lange duur van sommige voorlopige hechtenissen.

Het dossieronderzoek wordt in nauwe samenwerking met mr. J.P. Balkema van het Juridisch Instituut van de Rijksuniversiteit Groningen uitgevoerd. In 1980 kan het rapport over deze fase tegemoet worden gezien.

x) WODC-reeks 'Onderzoek en beleid', 1979, nr. 10, "Voorlopige hechtenis in de jaren 1972 en 1975".

Met de begeleidingscommissie is vastgesteld dat in 1980 een enquête zal worden gehouden onder de leden van de Rechterlijke Macht naar eventuele knelpunten bij de toepassing van de wet en naar de meningen over mogelijke verbeteringen die hierin kunnen worden aangebracht. Hierbij zal het vooral gaan om de vraag hoe een grotere eenheid kan worden bereikt in de toepassing en schorsing van de voorlopige hechtenis. De gedachten gaan thans uit naar het gebruik van een zg. checkpoint-lijst.

In dit kader verdient ook de vroeghulrapportage de nodige aandacht. De vroeghulrapportage zou immers een rol kunnen spelen bij de selectie van de verdachten die in aanmerking komen voor de schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden, zijnde het alternatief van de voorlopige hechtenis waar de gedachten van de Subcommissie Dwangmiddelen van de Commissie Partiële Herziening Strafvordering naar uitgaan. De Officieren van Justitie en Rechter-Commissarissen hebben immers informatie nodig over persoonlijke omstandigheden van de verdachte zoals sociale integratie, hulpverleningsmogelijkheden, waarvoor bv. het gevaar voor herhaling adequater kan worden getaxeerd. Ook moeten deze functionarissen een redelijke voorspelling kunnen doen over de naleving van de voorwaarden die verbonden zijn aan de schorsing. Tenslotte zou de naleving van de voorwaarden ook gecontroleerd moeten worden. Nagegaan moet worden of de reclassering hierin een rol kan spelen.

Resumerend kan men stellen dat onderzocht moet worden in hoeverre de vroeghulrapportage onderdeel kan vormen van maatregelen gericht op de harmonisering van het beleid inzake de voorlopige hechtenis. Binnen het WODC gaan de gedachten thans uit naar een experiment in één of twee arrondissementen waar het O.M., de Rechter-Commissarissen en de reclassering bereid gevonden kunnen worden om de mogelijkheden te beproeven van een uitbreiding van het aantal schorsingen op basis van een hierop gerichte vorm van vroeghulrapportage.

2.3. Naamrecht en naamgeving

Hierin wordt aandacht besteed aan de problematiek van de geslachtsnaam van de wettige kinderen (thans art. 1:5 BW), en de problemen die de gehuwde vrouw ontmoet wanneer zij géén gebruik wenst te maken van de haar in art. 1:9 BW toegekende bevoegdheid tot het voeren van de geslachtsnaam van haar echtgenoot. In overleg met de stafafdeling Wetgeving Privaatrecht is een onderzoekopzet gemaakt. Het hoofdonderzoek -een mondelinge enquête onder een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking boven de 18 jaar- zal worden voorafgegaan door twee vooronderzoeken; een literatuurstudie en een veldonderzoek onder vrouwen die ervaring hebben met de problemen die voortvloeien uit het als gehuwde vrouw voeren van de eigen geslachtsnaam. Een eerste interim-rapport naar aanleiding van de vooronderzoeken is gepland in het najaar van 1980. Het eindrapport zal in 1981 verwacht mogen worden.

2.4. Enquête Arob-bezwaarschriften

Op voorstel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is de Minister van Justitie opgetreden als mede-opdrachtgever van een jurisprudentie-onderzoek "vol beroep/Arob-beroep". Thans is het Ministerie van Justitie door dat van Binnenlandse Zaken benaderd voor een tweede onderzoek-project op het terrein van de rechtsbescherming, en wel naar het functioneren van de Arob-bezwaarschriftenprocedure bij de lagere overheid. De beide ministers i.c. hebben reeds in de Memorie van Antwoord inzake de Wet-Arob het standpunt ingenomen, dat de behoefte aan "vol" Kroon-beroep i.p.v. Arob-beroep in de toekomst mede door de kwaliteit van de behandeling van de Arob-bezwaarschriften bepaald zal worden. Uit de door geïnteresseerde universitaire vakgroepen opgestelde onderzoek-opzetten is gekozen voor die van de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit te Groningen.

Het onderzoekplan van "Groningen" omvat twee fasen:

- fase 1: een voorverkenning t.b.v. het hele onderzoek en een enquête onder alle lagere overheden (gemeenten en provincies) ter voorbereiding van fase 2;
- fase 2: een bestuurskundig, een bestuursrechtelijk en een rechts-sociologisch deelonderzoek.

tief-rechtelijke regelingen worden opgenomen. Er komen steeds meer van deze wetten, ieder met (eigen) strafbepalingen. Ten dele wordt de handhaving bestuurlijk of administratief geregeld. Het topje van de ijsberg belandt tenslotte bij het O.M. Dit O.M. wordt vervolgens verweten veel te weinig tot vervolging over te gaan. Is dit onwil? onmacht? of heeft de OvJ het gevoel dat wat hij tenslotte krijgt een zo willekeurige keuze is, dat hij uit opportuniteits- of rechtvaardigheidsoverwegingen niet tot vervolging overgaat? Het onderzoek zou zich kunnen richten op de handhavingspraktijk van een aantal wetten, zoals bv. de Monumentenwet.

3.3. Misbruik van rechtspersonen

In de Memorie van Toelichting staan enkele voorgenomen maatregelen ter bestrijding van het misbruik van B.V.'s (persoonlijke aansprakelijkheid bestuurders, antecedentenonderzoek, ontbinding papieren-B.V.'s). Het lijkt zeer de moeite waard, gezien de ermee gemoeide maatschappelijke belangen, om na te gaan of er wegen kunnen worden gevonden om de effectiviteit van deze maatregelen vast te stellen. Een mogelijke weg zou kunnen zijn een analyse van de faillissementsdossiers die onder de gespecialiseerde R.C.'s bij de grotere rechtbanken berusten. Nagegaan zou bv. kunnen worden of de faillissementszaken qua aard na het van kracht worden van de maatregelen een verschuiving laten zien.

HOOFDSTUK VI
Strafrechtsstoepassing

<u>Inhoud</u>	<u>blz.</u>
1. Inleiding	51
2. Gevangeniswezen	59
2.1. Lopend onderzoek	59
2.1.1. Middellanggestraften	59
2.1.2. Afzonderingsafdelingen	60
2.1.3. De Sprang	60
2.2. Nieuw onderzoek	60
2.2.1. Regiemsontwikkeling	61
2.2.2. Project "Grave"	62
3. Reclassering	63
3.1. Lopend onderzoek	63
3.1.1. Tijdsbesteding en functioneren reclasseringsteam	63
3.1.2. Vroeghulp	64
3.2. Nieuw onderzoek	64
3.2.1. Experiment Dienstverlening	65
3.2.2. Reclasseringswerk aan niet-Nederlandse gedetineerden	66
4. TBR	66
4.1. Lopend onderzoek	67
4.1.1. Follow-up onderzoek dr. H. van der Hoevenkliniek	67
4.1.2. Terbeschikkingstelling of gevangenisstraf	67
4.2. Nieuw Onderzoek	67
4.2.1. Vordering c.q. de oplegging van de maatregel tbr	68
4.2.2. Ontwikkeling en initiëring van een systematische registratie	68

HOOFDSTUK VI

Onderzoekplan Strafrechtsstoepassing

1. Inleiding

Het onderzoek op het terrein van de strafrechtsstoepassing bevindt zich sinds enige tijd in een impasse. De reden hiervoor is niet ver te zoeken. Dit type onderzoek kwam tot grote bloei in een periode waarin men alle hoop had gevestigd op de behandelingsfilosofie. Criminaliteit werd in de eerste plaats gezien als pathologisch gedrag dat bij een juiste behandeling zou verdwijnen. Deze wetenschappelijke hypothese heeft geleid tot een stroom van onderzoek in buiten- en binnenland naar de effecten van verschillende gevangenisregiems, type inrichtingen, manieren van strafrechtelijke bejegening en meer specifieke behandelingsprogramma's, die het gelijk van de hypothese moest bevestigen. Helaas zijn de resultaten van dit onderzoek over het algemeen negatief uitgevallen en het lijkt erop alsof -volgens één der critici- "nothing works"*) . Uit dit type onderzoek kwam als voornaamste resultaat naar voren het ontbreken van differentiële effecten. Teleurstelling, scepsis en niet zelden gevoelens van machteloosheid hebben zich meester gemaakt van hen die meenden dat verschillende behandelings- of verplegingsvormen bij specifieke groepen delinquenten zouden leiden tot aantoonbare teruggang in de recidive en een verbeterd sociaal functioneren. De teleurstellende resultaten hebben hier en daar reeds tot een meer punitieve oriëntering van de strafrechtstoepassing geleid en bv. in de Verenigde Staten geresulteerd in het vaker opleggen van zg. "flat sentences", waarbij uitsluitend gevangenisstraf wordt opgelegd zonder enig speciaal programma. Nu zou men misschien verwachten dat er met betrekking tot de niet-vrijheidsbenemende sancties betere resultaten geboekt werden. Beziet men echter het terrein van het reclasseringsmaatschappelijk werk dan stemt het onderzoek al

*) R. Martinson. What works? Questions and answers about prison reform, The Public Interest, 1975.

D.B. Cornish + R.V.G. Clarke: Residential treatment and its effect on delinquency, Home Office Reserach Studies, no. 32

evenmin erg optimistisch. Met name uit buitenlands onderzoek is gebleken dat zowel intensief "case-work" met jeugdige delinquenten, als toezicht en hulpverlening van maatschappelijk werkers bij volwassenen van zeer weinig invloed zijn op het recidivegedrag^{*)}. Bij de reclassering bestaat er op dit gebied ontegenzeggelijk een zekere malaise die voortkomt uit onduidelijkheid over haar eigenlijke functie, en ambivalentie t.o.v. haar taakvervulling.

Nu lijkt het er sterk op dat teleurstelling over wat wetenschappelijk onderzoek aan het licht heeft gebracht is overgeslagen naar dat wetenschappelijk onderzoek zelf, zodat men daar evenmin veel meer aandacht van verwacht.

Het is in dit verband wellicht nuttig nog eens kort toe te lichten wat de redenen kunnen zijn voor de zo talrijke negatieve resultaten van evaluatie studies.

A. Het experiment is slecht opgezet

Dit houdt in dat bv. de doelgroep(en) slechts gedefinieerd zijn of niet bereikt worden, dat de behandelings- of interventie-doelstellingen onduidelijk blijven, dat succescriteria vaag zijn of niet te meten, en dat het project de voortgang inhoudelijk verandert. Veel experimenten, zowel in de preventieve als in de behandelings-sfeer, zijn niet vanaf de start door wetenschappelijk onderzoek begeleid. Hierdoor zijn de condities waaronder het experiment plaatsvindt niet controleerbaar en is het onmogelijk met duidelijke onderzoekresultaten te komen.

B. De onderzoeker moet te veel concessies doen om tot duidelijke uitspraken te kunnen komen.

Dit gebeurt bv. wanneer men om ethische redenen geen scherp vergelijkbare groepen kan samenstellen waarvan de ene groep wel en de

^{*)} R.F. Sparks: Research on the Use and Effectiveness of Probation, Parole and Measures of After-care, report for the Council of Europe, 1968.

M.S. Folkard et al. Impact Intensive Mailed Probation and After treatment, Home Office Research Report, no. 36 col II, 1976

andere niet een bepaalde maatregel krijgt opgelegd of aan een bepaalde experimentele behandeling wordt blootgesteld.

C. Het onderzoek is kwalitatief onder de maat.

Dit komt voor in gevallen waar bv. geen duidelijke controlegroepen werden ingevoerd; als het te veranderen gedrag niet op betrouwbare wijze vooraf en na het experiment wordt gemeten; wanneer men niet over goed operationaliseerbare succescriteria beschikt.

D. De experimentele interventievariabelen hebben geen effect.

In dit laatste en enige geval wordt op ondubbelzinnige wijze vastgesteld dat de ingevoerde programma's geen van alle effect hebben op het latere gedrag van de proefpersonen.

Uit het bovenstaande blijkt wel hoeveel problemen evaluatieonderzoek met zich meebrengt, en het is belangrijk er de nadruk op te leggen dat voor eventuele negatieve resultaten op dit terrein vele verschillende oorzaken zijn aan te wijzen.

Men zou zich dan ook kunnen afvragen of teleurstelling en scepticisme met betrekking tot het onderzoek op het gebied van de strafrechtstoepassing wel gerechtvaardigd is. Die teleurstelling kan namelijk enerzijds zijn ontstaan uit te hoog gespannen verwachtingen en illusies over wat behandeling vermag, anderzijds kunnen onderzoeksuitkomsten over 't hoofd worden gezien, die wel degelijk nieuwe wegen openen. Als men de globale uitkomsten van buitenlands en binnenlands onderzoek overziet dan kan men het volgende vaststellen^{*)}.

De zwaarte van de straf en de wijze van tenuitvoerlegging is van weinig betekenis voor de recidive. Dit betekent dat de aard van het regiem in het algemeen van weinig invloed hierop is, en dat open inrichtingen in vele gevallen minstens zo effectief zijn als gesloten inrichtingen. Er zijn echter aanwijzingen dat een geïndividualiseerde benadering van delinquenten wat recidive en psychisch functioneren

^{*)} Zie L.J.M. d'Anjou, G. de Jonge en J.J. v.d. Kaaden: Effectiviteit van Sancties, WODC 1975.

betreft toch beter werkt dan een voor allen gelijke behandeling. Deze bevindingen betreffen de detentie. Hiernaast is evenwel gebleken dat ondertoezichtstelling in sommige gevallen even effectief is als detentie, en dit geldt eveneens voor de geldboete. Als alternatieven voor de korte vrijheidsstraf (detentie tot max. 6 mnd.) die even effectief zijn werden dan ook genoemd*):

- het voorwaardelijk sepot, gecombineerd met informeel toezicht (de zg. "pretrial-diversion")
- opschorting van strafoplegging onder voorwaarden en met toezicht (de zg. "probation")
- periodieke detentie, week-end straffen
- dienstverlening (de Engelse Community Service Order)
- geldboete
- schadevergoeding en restitutie.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de toepassing van sommige alternatieve sancties niet beperkt hoeft te blijven tot plegers van geringe feiten of first offenders, maar ook effectief blijkt bij plegers van ernstige delicten.

Concluderend kan men zeggen dat het meeste onderzoek op het terrein van de strafrechtstoepassing betrekking heeft gehad op differentiële behandeling van gedetineerden, terwijl dit in veel mindere mate het geval is voor wat betreft alternatieven voor de gevangenisstraf. De interesse voor dit laatste type onderzoek is echter groeiende.

Deze situatie illustreert duidelijk een fundamenteel dilemma waar de hele sector strafrechtstoepassing mee geconfronteerd wordt. Het is het dilemma tussen hulp en recht, tussen behandeling en straf. Men kan de twee opvattingen samenvatten in twee modellen, het "rechtsmodel" en het "welzijnsmodel"**. Het "rechtsmodel" is gebaseerd op een redelijke verhouding tussen daad en straf, op een geloof in de individuele ver-

*) L.J.M. d'Anjou: Alternatieve sancties, WODC, november 1976.

**) A. Moris: Juvenile Justice, where next? The Howard Journ. of Penology and Crime Prevent. vol. XVIII, 1976

T.D. Campbell: Punishment in juvenile justice, Brit. Journ. of Law and Society, vol. 4, no. 1, 1977.

antwoordelijkheid, en op garanties voor een goede rechtsgang en wettelijke bescherming van individuele rechten.

Het "welzijnsmodel" -en in extremere vorm het "medisch model"- is gebaseerd op de opvatting van een sterk beperkte individuele verantwoordelijkheid. Dit model accentueert behandeling door beroepskrachten en het impliceert grote discretionaire bevoegdheden van niet-strafrechtelijke organen.

Ieder model heeft zijn fervente voorvechters, en binnen het strafrechtstelsel slaat de slinger dan eens naar de ene dan weer naar de andere kant door.

De vraag is natuurlijk of dit dilemma wezenlijk oplosbaar is dan wel of het aan ons systeem inherent is. Gelet op het feit dat het in dit verband eveneens om normatieve keuze gaat, kan onderzoek hierbij geen oplossing bieden. Onderzoek kan echter wel belangrijke bouwstenen aandragen voor beter gefundeerde en beargumenteerde keuzen. Gezien de huidige stand van de wetenschap, waarbij wij ons baseren op het hiervoor reeds vermelde onderzoek zal het WODC, tezamen met beleid en praktijk, zich in de komende jaren concentreren op de volgende problematiek:

- welke zijn de recidivebevorderende factoren, waarop een justitieel beleid invloed kan uitoefenen;
- hoe kan men komen tot het ontwerpen van differentiële intramurale en extramurale interventiemogelijkheden, rekening houdend met een zekere tegenstelling tussen specialisatie en regionalisatie;
- hoe kan men de categorieën bepalen voor wie differentiële interventie maatregelen geïndiceerd zijn;
- op welke wijze kan het WODC zich belasten met het ontwerpen, begeleiden en evalueren van zowel experimenten op het gebied van intramurale interventie, als experimenten die vrijheidsbenemende straffen beogen terug te dringen.

In het onderstaande zullen enkele globale plannen uiteengezet worden waarbij eerst het gebied van de vrijheidsbenemende straffen en de TBR-verpleging aan de orde komt, en daarna het terrein van de niet-vrijheidsbenemende sancties.

a. Vrijheidsbenemende sancties en TBR-verpleging

Zowel voor de penitentiaire inrichtingen als voor de inrichtingen van TBR-verpleging geldt dat een duidelijk inzicht m.b.t. de input in het systeem ontbreekt. Dit is een uitermate belangrijk element omdat gedifferentieerde bejegonings- of behandelingsprogramma's afgestemd zullen moeten zijn op zeer specifieke groepen gedetineerden. Het zou zeker aanbeveling verdienen wanneer het WODC zou kunnen bijdragen tot invoering van een eenvoudig systematisch registratiesysteem, waarbij een aantal kenmerken worden genoteerd die op het delict, de persoon en de leefsituatie betrekking hebben. Deze registratie zou het vertrekpunt kunnen vormen voor alle latere interventie en/of behandeling en deze koppeling zou eventuele latere evaluatie van sanctievorm of behandeling vergemakkelijken.

Hiernaast zou het ongetwijfeld van belang zijn eens te onderzoeken op grond waarvan en aan de hand van welke criteria de input in het systeem bepaald wordt: waarom wordt in sommige gevallen een TBR-maatregel opgelegd en in andere gevallen een langdurige gevangenisstraf? Dit soort beslissingen zijn immers bepalend voor de aard van de populatie waar de inrichtingen mee te maken krijgen.

Gegeven echter een bepaalde input in de inrichtingen, lijkt het noodzakelijk een grotere differentiatie hierin aan te brengen. In zekere zin gebeurt dit al op grond van criteria als aard van het delict, leeftijd, strafduur e.d.. Toch blijken de penitentiaire inrichtingen in dit opzicht met aanzienlijke problemen te kampen te hebben. Zij zijn niet in staat om in adequate maatregelen te voorzien voor sommige categorieën gedetineerden. Er blijkt dan ook behoefte te bestaan aan onderzoek naar bejegonings- en behandelingsmogelijkheden van categorieën als: zware druggebruikers, gedetineerden met geestelijke stoornissen, en gedetineerden die zodanige problemen opleveren in de inrichting dat zij naar speciale afzonderingsafdelingen moeten worden overgeplaatst. Belangrijke vragen die hierbij aan de orde komen zijn onder meer: op welke wijze kan het gevangeniswezen deze gedetineerden opvangen, wat kan er voor hen worden gedaan, zijn er voorzieningen mogelijk, of zou men ten aanzien van deze categorieën speciale behandelingsmethoden binnen een anderssoortige setting moeten ontwerpen. Tenslotte blijft

b. eveneens een probleem in hoeverre de veel soortige behandelings- en vormingsprogramma's die binnen detentie- en TBR-verpleging bestaan, tegemoet komen aan noden en behoeften van hen die ze ondergaan, en in hoeverre er sprake is van een effectieve bijdrage tot resocialisering van gedetineerden. Kort samengevat zou het onderzoek in de komende tijd erop gericht dienen te zijn te komen tot een veel grondiger kennis en inzicht wie er nu allemaal precies het systeem binnenkomen, welke problemen zij met zich meebrengen, welke differentiatie aanpak zij vergen en ook welke gerechtvaardigd is, en tenslotte wat de effecten zijn van verschillende vormen van bejegoning en beïnvloeding.

c. Niet-vrijheidsbenemende sancties

Er bestaat ook in ons land een duidelijke tendens de mogelijkheden tot niet-vrijheidsbenemende sancties uit te breiden. Dit is gedeeltelijk gebaseerd op het hierboven reeds vermelde evaluatie-onderzoek. Maar ook de omstandigheden dat criminaliteit vooral een zaak is van jongeren, en de aanzienlijke nadelen die detentie met zich meebrengt, spelen hierbij een rol. Rekening houdend met de onderzoek bevinding dat met anderssoortige sancties even goede of betere resultaten werden geboekt, zijn initiatieven in dezen eveneens ontwikkeld.

Een interessant voorstel tot het opzetten van een experiment is gedaan door de Commissie Alternatieve Strafrechtelijke Sancties (Commissie van Andel).

Het is geïnspireerd door de Engelse 'Community Service Order'. Overwogen wordt verschillende vormen van dienstverlening op experimentele basis in te voeren als alternatief voor de korte vrijheidsstraf en deze dan wetenschappelijk te laten begeleiden en evalueren door het WODC.

Ook op het terrein van diversie kan men belangwekkende experimenten in overweging nemen. Hierbij zou men kunnen denken aan vormen van voorwaardelijke seponering, uitstel van strafoplegging en overige alternatieve wijzen van strafoplegging. Deze zouden geconcretiseerd kunnen worden in experimenten met zeer intensieve begeleiding en toezicht, schadevergoeding en restitutie, arbeidsbemiddeling,

plaatsing en (om)scholing. Met al deze vormen van diversie is in het buitenland reeds geëxperimenteerd. Sommige hiervan blijken -op korte termijn althans- tot positieve resultaten te leiden. In dit verband dient nog herinnerd te worden aan twee wetsontwerpen (Wet op de vermogenssancties, en Wet tenuitvoerlegging vermogenssancties) die beide gebaseerd zijn op voorstellen van de Commissie Vermogensstraffen (Commissie Van Binsbergen).

Hiernaast bestaan plannen om een vroeghulpexperiment op te zetten ten einde de preventieve hechtenis terug te dringen, een ander knelpunt bij de strafrechtstoepassing. Tenslotte zou het nuttig zijn om de toekomstige algemene verloffregeling voor langgestraften -een poging om ook deze categorie gedetineerden van een betere overgang naar de maatschappij te verzekeren- te evalueren.

Het is evenwel van het grootste belang voor ontwikkeling en welslagen van al deze initiatieven, dat de reclassering bereid is haar volle medewerking te verlenen.

Wij wezen hiervoor reeds op het dilemma tussen het "rechtsmodel" en het "welzijnsmodel". Dit dilemma van hulp of dwang, of ook hulp onder dwang, worden zonder twijfel het sterkst gevoeld door de reclassering. Het komt ons voor dat de reclassering zich in een zekere impasse bevindt doordat de taken ten behoeve van cliënten en de taken ten behoeve van gerechtelijke instanties soms onverzoenbaar lijken. Het onderzoek dat het WODC op dit terrein reeds heeft verricht (het tijdsbestedingsonderzoek en het onderzoek onder reclasseringsmaatschappelijk werkers) geeft hiervoor duidelijke aanwijzingen. Het zal, naar wij hopen, bijdragen tot een nadere bezinning en wellicht heroriëntering van de reclassering op haar rol en taak binnen het strafrechtstelsel. Zoveel is zeker dat voor het welslagen van diversie experimenten zeer veel zal afhangen van de bereidheid en inzet van de reclassering, want de animo voor diversie en alternatieve sancties bij de rechterlijke macht zal waarschijnlijk recht evenredig zijn aan het vertrouwen dat zij in opzicht in de reclassering stelt.

Gelukkig laat het zich aanzien dat de reclassering het grote belang van het terugdringen van de vrijheidsstraf zo zeer ter harte gaat, dat zij bereid is zich te oriënteren op haar specifieke taakstelling in het kader van de voorgestelde experimenten.

Vanuit het WODC zal het uiterste gedaan worden om dit type experimenten op zodanige wijze te begeleiden, dat de onderzoekresultaten tot zo ondubbelzinnig mogelijke uitspraken zullen leiden; een zaak die bij evaluatie-onderzoek altijd aanzienlijke problemen schept. Hiernaast zou het zeker aanbeveling verdienen om op het terrein van de reclassering proefnemingen te doen met anderssoortige vormen van hulpverlening dan die welke nu in hoofdzaak gehanteerd worden. Deze proefnemingen kunnen zich situeren binnen de huidige reclasseringshulpverlening, dan wel binnen de diverse experimenten. Dit zou naar onze mening een belangrijke impuls kunnen betekenen, voor een hernieuwde plaatsbepaling van de reclassering binnen het gehele strafrechtelijk systeem.

2. GEVANGENISWEZEN

In 1980 zullen de nu lopende onderzoeksprojecten op het terrein van gevangeniswezen worden afgerond; dat betreft:

- het onderzoek Middellanggestraften
- het onderzoek de Sprang
- het onderzoek Afzonderingsafdelingen

Omdat deze projecten nog de nodige inspanning zullen vergen, is de ruimte om nieuwe projecten te starten niet erg groot. Een viertal mogelijke onderzoeksprojecten is bij de opstelling van het onderzoekplan aan de orde gekomen. Welke daarvan in 1980 gestart zullen worden, en op welke wijze, zal hieronder worden besproken, nadat eerst de lopende projecten de revue passeren.

2.1. Lopend onderzoek

2.1.1. Middellanggestraften

a. Deelonderzoek Detentiebeleving en effecten op korte termijn

Voor wat het deelonderzoek "detentiebeleving en effecten op korte termijn" betreft, zal de analyse, alsmede de gehele rapportage in 1980 plaatsvinden. De betreffende rapporten kunnen april/mei 1980 worden verwacht.

b. Follow-up onderzoek

Vrijwel het gehele rekenwerk, alsmede de rapportage van dit deelonderzoek, zal in 1980 zijn beslag krijgen. Eindrapportage zal omstreeks in juni plaatsvinden.

c. Overige activiteiten

Pro memorie kan worden vermeld dat er nog een vervolg zal moeten komen op het onderzoek "middellanggestraften": een recidive-studie onder de gedetineerden die aan het onderzoek hebben deelgenomen. Met deze activiteiten zal echter pas in 1981 worden begonnen.

2.1.2. Afzonderingsafdelingen

Hoewel op dit ogenblik nog geen volledige duidelijkheid bestaat over de duur van de materiaalverzameling, kan worden aangenomen dat deze fase in 1979 kan worden afgesloten. Voor 1980 resteren dan de verwerking en rapportage.

Gestreefd wordt naar rapportage omstreeks april 1980.

2.1.3. De Sprang

Tot nu toe zijn er een aantal interimverslagen verschenen; het follow-up onderzoek is in volle gang.

Het eindverslag zal naar verwachting in 1980 gereed komen.

2.2. Nieuw onderzoek

In totaal zijn er bij de opstelling van het onderzoekplan voor het gevangeniswezen vier mogelijke nieuwe projecten aan de orde gekomen. Daarvan zijn er twee, waarvan het nog niet duidelijk is of ze in 1980 zullen moeten beginnen:

- 1e. het onderzoek naar de gedetineerden met ernstige problemen. Over deze problematiek zal een werkgroep worden ingesteld, die wellicht ook aan wetenschappelijk onderzoek behoefte zal hebben.
- 2e. is het mogelijk dat binnen niet al te lange tijd een algemene verlofregeling zal worden ingevoerd, als experiment of definitief. Bij invoering zal zeker ook de vraag naar evaluatie worden ingesteld.

Omdat pas te zijner tijd duidelijk zal worden of er met betrekking tot deze twee projecten een vraag om onderzoek komt, hoe die vraag zal luiden, en welke omvang het onderzoek zal hebben, kan met deze projecten nu nog geen rekening worden gehouden. Mochten deze vragen in 1980 actueel worden, dan zal ad hoc moeten worden bekeken of er bij het

WODC of het Stafbureau ruimte voor is. Zo niet, dan zal moeten worden geprobeerd het onderzoek elders onder te brengen.

Er blijven twee onderzoekprojecten over, die in 1980 gestart zouden kunnen worden.

2.2.1. Regiemsontwikkeling

Tijdens het overleg tussen WODC en Directie Gevangeniswezen over lopende en nieuwe onderzoekprojecten, dat 15 november 1978 heeft plaatsgevonden, bleek bij de Directie Gevangeniswezen vooral behoefte te bestaan aan onderzoek gericht op de invulling van activiteitenprogramma's voor gedetineerden.

Bij de Directie wordt waargenomen, dat in de inrichtingen van gevangeniswezen een veelheid van activiteiten plaatsvindt, doch dat er weinig inzicht bestaat in de mate waarin deze activiteiten werkelijk iets betekenen voor gedetineerden en hoeverre ze aansluiten bij hun behoeften. (Bepaalt bij deze activiteit het aanbod de vraag, of andersom?)

Gestreefd zou moeten worden, aldus de Directie, naar een programmering die aansluit bij de behoeften van de gedetineerden en waarvoor zij op een "niet-vrijblijvende manier" voor kunnen kiezen. Onder "vrijblijvend kiezen" moet worden verstaan dat gedetineerden voor een bepaald programma kiezen om oneigenlijke motieven: niet de inhoud van het programma bepaalt de keuze, maar bv. de behoefte aan sociaal contact met medegedetineerden.

Ervan uitgaande dat (vormings-)activiteiten vooral gericht zijn op de ontwikkeling en ontplooiing van gedetineerden, betekent "vrijblijvend kiezen" dat andere behoeften die fundamenteeler zijn dan de behoefte aan ontwikkeling en ontplooiing de deelname aan die activiteiten bepalen. Wij zouden kunnen stellen dat de keuze voor activiteiten om inhoudelijke redenen afhankelijk is van de mate waarin het gevangenisregiem de meer fundamentele behoeften van gedetineerden in redelijke mate kan bevredigen.

Op grond van bovenstaande overwegingen lijkt het zinnig de vraag van de Directie Gevangeniswezen naar onderzoek, gericht op de invulling van activiteitenprogramma's, in te passen in een onderzoekproject waarin wordt nagegaan:

- welke behoeften en interessen er bij de gedetineerden bestaan, in het bijzonder op het terrein van ontwikkeling en ontplooiing;
- welke regiervoeringen, en in het bijzonder welke activiteiten- of vormingsprogramma's, aansluiten op de bestaande behoeften.

Omdat verschillende categorieën gedetineerden uiteenlopende behoeften en interessen kunnen hebben, ligt het voor de hand het onderzoek niet te beperken tot één categorie van gedetineerden, maar er meerdere groepen bij te betrekken.

Als instrument kan o.a. gedacht worden aan exit-interviews met gedetineerden: systematisch wordt de gedetineerde die de inrichting verlaat gevraagd naar activiteiten/vormingsprogramma's, detentiebeleving, aansluiting op behoeften...

Het onderzoekproject zou zeer goed aansluiting kunnen vinden bij:

- de activiteiten van de Werkgroep Regiemsontwikkeling van de Directie Gevangeniswezen (die op het gebied van het in kaart brengen van allerlei activiteiten reeds het nodige heeft gedaan; zie bv. de jongste Directeurenconferentie)

het verrichte onderzoek in Breda, Doetinchem en De Sprang.

Zowel vanwege de omvang als vanwege het fundamentele karakter, lijkt het wenselijke dat een onderzoeker van het WODC dit project als hoofdtaak op zich neemt. Daarmee zou in 1980 al begonnen kunnen worden.

2.2.2. Project Grave

In de gevangenis te Grave zal in het najaar van 1979 een begin worden gemaakt met een activiteitenprogramma, speciaal gericht op de problematiek van de daar verblijvende wegens overtreding van art. 26 WvW veroordeelden. Met dit programma zal tot het einde van dit jaar worden proefgedraaid. Begin 1980 zal het activiteitenprogramma vervolgens zijn definitieve vorm krijgen. Dan ook zal de noodzaak tot evaluatie van het project ontstaan, waarbij bv. de volgende onderzoeksthema's aan de orde kunnen komen:

- Hoe staan de gedetineerden tegenover het geboden programma, levert het bij hen kennis- (en misschien zelfs houdings-) verandering op?
- Hoe beïnvloedt het programma het klimaat in de inrichting?
- Is er een eventueel rendement in termen van verminderde recidive?

Het ligt voor de hand om, in het kader van de evaluatie van het project, gestructureerde interviews af te nemen en, als een recidive-studie wordt ondernomen, daarbij gebruik te maken van uittreksels uit het A.D.-register.

Dit onderzoekproject zal geen grote omvang hebben. Omdat het programma waarschijnlijk in het begin van 1980 zal starten, zal ook de evaluatie snel moeten beginnen. Daar in genoemde periode de onderzoekers van het WODC hun lopende projecten nog niet hebben afgesloten, ligt het voor de hand in ieder geval een deel van de werkzaamheden uit te besteden (bv. aan een universitair stagiaire).

3. RECLASSERING

De lopende projecten zullen ook hier nog zoveel tijd en ruimte in beslag nemen dat naar verwachting slechts één nieuw project gestart zal kunnen worden in 1980.

3.1. Lopend onderzoek

3.1.1. Tijdsbesteding en functioneren reclasseringsteams

Het onderzoek tijdsbesteding en functioneren reclasseringsteams werd enkele jaren geleden op verzoek van de Vereniging Van Reclasseringsinstellingen opgezet. Het onderzoek zou in drie fasen verricht worden; alleen de vierde fase moet nog worden uitgevoerd.

- In de eerste fase werd het tijdsbestedingsonderzoek verricht. Een rapport hierover is reeds verschenen.
- In de tweede fase werd een enquête onder reclasseringsmedewerkers afgenomen teneinde hun opvattingen over diverse aspecten van het reclasseringswerk te vernemen. Het rapport hierover is zojuist verschenen.
- In de derde en laatste fase zouden de cliënten benaderd worden teneinde te vernemen wat hun meningen over en ervaringen met de reclassering zijn. In de voorbereiding van dit project is stagnatie opgetreden, o.m. doordat nader beraad over de centrale vraagstelling ervan noodzakelijk bleek. Verwacht mag worden dat besprekingen en vooronderzoek aan het eind van de winter afgerond zullen worden zodat het eigenlijke onderzoek voorjaar 1980 kan starten, en een jaar later kan worden afgesloten.

3.1.2. Vroeghulp

Het onderzoek vroeghulp vindt plaats in opdracht van de Directie TBR en Reclassering. Ook dit project omvat drie fasen:

- In de eerste fase werd de organisatie van de vroeghulp bestudeerd. Een rapport hierover is verschenen.
- In de tweede fase werden de opvattingen van bij de vroeghulp betrokken functionarissen in afzonderlijke deelprojecten gepeild. Zo werd een enquête afgenomen onder een representatieve groep reclasserings medewerkers, een enquête onder leden van de rechterlijke macht en groepsgesprekken gevoerd met politiefunctionarissen op verschillende politiebureaus. Met de rapportage is een begin gemaakt.
- Alvorens de derde fase beschreven wordt, moet vermeld worden dat naast het onderzoek dat in opdracht van de Directie TBR/R wordt verricht, een apart onderzoek heeft plaatsgevonden naar de werkzaamheden van het Vroeghulpteam te Den Haag (in opdracht van de Haagse reclassering). Een rapport hierover is verschenen. In dat rapport wordt benadrukt dat onderzoek onder de cliënten naar hun ervaringen met de vroeghulp onmisbaar is om een goed beeld te krijgen van het functioneren van het vroeghulpteam. De belangstelling voor een dergelijk onderzoek is ook in Haagse reclasseringskringen geuit.

Terugkomend op de derde fase van het "grote" vroeghulponderzoek: van meet af aan was het de bedoeling om de cliënten in deze fase in het onderzoek te betrekken. Gezien het belang van het model van het vroeghulpteam zal dit onderzoek verricht worden in Den Haag (vroeghulpteam), en in Dordrecht en Middelburg, als tegenpolen van het vroeghulpmoedel.

Hierdoor kan nagegaan worden of de waardering van het vroeghulpmoedelcontact, zoals gepercipieerd door de cliënt, beïnvloed wordt door het organisatorisch kader (vast- vs. wisselend piket) waarin vroeghulp geboden wordt. Overigens worden in "bepaalde gevallen" de reclasseringsmaatschappelijk werkers in het onderzoek betrokken, teneinde meer te vernemen over de vroeghulprapportage. Met het veldwerk van deze derde fase is in september begonnen. Eind 1980 mag de rapportage tegemoet worden gezien.

3.2. Nieuw onderzoek

Bij de opstelling van het onderzoekplan voor de reclassering zijn twee nieuwe projecten aan de orde gekomen. Of deze projecten inderdaad in 1980 ter hand genomen zullen worden, kan nog niet bepaald worden. Gewezen is al op de beperkte ruimte die in 1980 voor het WODC overblijft om nieuwe projecten te starten. Het ziet er naar uit dat het hieronder als eerste te behandelen project over de Dienst-

verlening zeker uitgevoerd zal moeten worden, gezien de hoge prioriteit die eraan wordt toegekend. Van het andere project moet de probleemstelling nog nader worden uitgewerkt. Eerst dan zal het mogelijk zijn om te bepalen wat voor onderzoekopzet en onderzoeksinspanning nodig is.

3.2.1. Experiment Dienstverlening

Zoals bekend, verscheen enige tijd geleden het interimrapport "Dienstverlening" van de Commissie Alternatieve Strafrechtelijke Sancties. Deze commissie, ingesteld door de Minister van Justitie, heeft tot taak te zoeken naar alternatieven voor de (korte) onvoorwaardelijke gevangenisstraf. De commissie heeft bij haar arbeid o.m. gebruik gemaakt van de WODC-rapporten Effectiviteit van sancties (1975) en Alternatieve sancties (1976).

Conform de aanbevelingen van de Commissie is door de Minister voorgesteld op korte termijn een begin te maken met experimenten met de dienstverlening als alternatieve sanctie. Voorgesteld wordt in ieder hofressort één zg. "concentratie-arrondissement" aan te wijzen waar bepaalde projecten van dienstverlening worden georganiseerd.

Hoewel experimenten met het zg. vrijwillige model niet wordt uitgesloten wordt voorkeur uitgesproken voor het verplicht model in de vorm van twee modaliteiten, t.w. de voorwaardelijke sepotbeslissing of het uitstel van vonniswijziging.

In aanmerking voor dienstverlening zouden komen jeugdige verdachten (t/m 30 jaar) die schuld hebben bekend en veroordeeld zouden kunnen worden tot een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, met name in verband met het plegen van een vermogensmisdrijf of misdrijven uit de Wegenverkeerswet.

De dienstverlening zou moeten bestaan uit "zinnvolle" arbeid die bij voorkeur in de weekeinden kan worden verricht. De duur zou een termijn van 6 maanden niet moeten overschrijden, maar wellicht meer dan het door de commissie voorgestelde maximum van 150 uur kunnen bedragen. Het WODC zou worden belast met de wetenschappelijke evaluatie van de projecten waarbij door de minister de volgende evaluatiecriteria worden vermeld:

- de dienst moet binnen de afgesproken termijn naar behoren zijn verricht, en het werk zowel door de verdachte als zijn werkomgeving als prioriteit ervaren zijn;
- het recidivecijfer van de groep dienstverlenende verdachten mag niet ongunstig afsteken bij dat van een vergelijkbare groep verdachten die een korte vrijheidsstraf heeft ondergaan.

Andere evaluatiecriteria zouden nog kunnen worden toegevoegd:

- of de dienstverlening inderdaad de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vervangt;
- of de dienstverlening maatschappelijk aanvaard wordt;
- of de dienstverlening zodanig wordt toegepast dat stigmatisering zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Voorgesteld wordt verder een voorbereidingsgroep in te stellen die tevens als begeleidingscommissie voor het WODC-onderzoek naar de effecten van de experimenten zou fungeren, en waarin zitting zouden hebben leden van het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur, de Commissie Alternatieve Strafrechtelijke Sancties, de Reclassering, het maatschappelijk werk, en enkele departementsambtenaren waaronder een vertegenwoordiger van het WODC.

3.2.2. Reclasseringswerk aan niet-nederlandse gedetineerden

Met het toenemende aantal buitenlanders dat in onze penitentiaire inrichtingen verblijft, is de vraag actueel geworden hoe het reclasseringswerk t.b.v. deze categorie inhoudelijk en organisatorisch gestalte moet krijgen. Inzicht is daarbij nodig in de bijzondere eisen die aan het reclasseringswerk in deze worden gesteld. Een verdieping van de vraagstelling van de Directie TBR/R is nodig om inzicht te krijgen in het type en de omvang van het hiernaar te verrichten onderzoek. Mogelijk valt te denken aan het opzetten van experimenten met specifieke vormen van hulpverlening. Deze zouden dan begeleid en geëvalueerd dienen te worden.

4. TBR

Voor het tbr-veld is een inventarisatie gemaakt van onderzoekprojecten die op kortere of langere termijn aangevat zouden kunnen worden. Hierbij zullen prioriteiten moeten worden aangebracht, en daarmee een fasering in de tijd.

4.1. Lopend onderzoek

Op het ogenblik zijn twee onderzoeken in uitvoering. Het ene project (een follow-up onderzoek onder ex-patiënten van de dr. H. van der Hoeven Kliniek) verkeert deels in een fase van materiaalverzameling deels in een fase van analyse; het andere project (een onderzoek naar de straftoemeting ten aanzien van tbr en langdurige gevangenisstraf) bevindt zich in een laatste fase van afronding en rapportage van de eerste twee geplande deelprojecten.

4.1.1. Follow-up onderzoek dr. H. van der Hoeven Kliniek

Het dossiermateriaal, dat betrekking heeft op delictkenmerken, voorgeschiedeniskennmerken, en enkele kenmerken van het verblijf, wordt momenteel geanalyseerd. In december 1979 zal dit onderdeel worden afgesloten met een interimrapport. In het voorjaar zijn een 40-tal proefinterviews afgenomen. In het najaar zal de verdere interviewing plaatsvinden.

Daarnaast zal er een meer kwalitatief gerichte analyse plaatsvinden van een beperkt aantal dossiers, die betrekking hebben op twee extreme groepen: niet recidiverenden die de kliniek met proefverlof verlaten hebben tegenover recidiverenden die naar een andere inrichting zijn overgeplaatst.

De planning is er op gericht het onderzoek in de zomer van 1980 af te ronden.

4.1.2. Ter beschikkingstelling of gevangenisstraf

Dit onderzoek is verricht op verzoek van de Directie TBR/R van het Ministerie van Justitie. Aanleiding tot het onderzoek was de geconstateerde verandering in toename van aard en aantal patiënten die in de tbr-inrichtingen verbleven en de daaruit voortvloeiende problemen o.a. ten aanzien van de beschikbare capaciteit. De indruk bestond bovendien dat er een verschuiving was opgetreden in de status van de patiënten; het aantal personen dat op grond van artikel 47 of 120 van de Gevangenismaatregel was overgeplaatst zou aanmerkelijk toegenomen zijn. De vragen waren derhalve:

- hoe is de ontwikkeling van het aantal patiënten in de tbr-inrichtingen geweest in de afgelopen jaren;
- wat is de status van deze patiënten; waarin verschillen deze categorieën van patiënten van elkaar en op grond waarvan worden bepaalde delinquenten alsnog vanuit de detentie in een inrichting opgenomen.

Het tot nu toe verrichte onderzoek is gebaseerd op dossiergegevens. De resultaten ervan staan vermeld in een zojuist verschenen rapport.

4.2. Nieuw onderzoek

4.2.1. Vordering c.q. de oplegging van de maatregel tbr

Het heeft steeds in de bedoeling gelegen aan het laatst vermelde onderzoek nog een derde fase te verbinden. Dit onderzoek zou zich kunnen richten op de overwegingen die O.v.J. en rechter hanteren om een tbr te vorderen c.q. op te leggen. Aparte aandacht zou daarbij de combinatie van tbr en (lange) gevangenisstraf moeten krijgen, mede gezien de uitkomsten van bovenvermeld onderzoek. Met de directie TBR/R zal hierover nader overlegd worden.

Eventueel zou ook de psychiatrische rapportage hierbij betrokken kunnen worden.

4.2.2. Ontwikkeling en initiëring van een systematische registratie

Problemen waar men tot nu toe geregeld op stuit betreffen de onvoldoende beschikbaarheid van objectieve, d.w.z. op systematische en controleerbare wijze vastgelegde informatie. Voorwaarde voor het in kaart brengen van de personen die in de tbr-inrichtingen opgenomen worden, van de behandelingen die zij ondergaan en de effecten daarvan is dat alle relevant geachte kenmerken van deze personen vastgelegd worden. Het opzetten van een systematische registratie zou daarbij een eerste stap kunnen zijn.

Gedacht zou kunnen worden aan een systematische registratie, die gericht zou kunnen zijn op de drie fasen in het proces van tbr-stelling, tbr-behandeling en tbr-beëindiging:

1. welke personen komen in de tbr-kanalen terecht (de 'input') en waar worden ze geplaatst;

Vastgesteld zou kunnen worden wat de kenmerken zijn van de mensen die in de tbr-inrichtingen binnenkomen, zowel t.a.v. de probleemdefiniëring op grond waarvan zij opgenomen worden (psychische problemen, psychiatrische ziektebeelden en symptomen, persoonlijkheidsontwikkeling alsook het delict en de situatie rondom het delict) als t.a.v. kenmerken die in verband gebracht kunnen worden (en in eerdere studies in verband gebracht zijn) met crimineel gedrag (opvoedingskenmerken en gegevens over de leefsituatie).

2. hoe verloopt de periode van behandeling (de 'throughput')

Een tweede onderdeel van de systematische registratie is het verzamelen van gegevens over het verloop van de behandeling door middel van periodieke evaluaties. Met behulp hiervan zou o.a. vastgelegd kunnen worden:

- de diagnosestelling op verschillende momenten in de behandeling,
- de gegeven behandelingen welke geïndiceerd zijn door de diagnose, en eventuele wijzigingen in het behandelingsprogramma,
- beoordeling door de behandelaars van veranderingen in de ernst van de problemen,
- verwachtingen van de behandelaars over verbeteringen die eventueel in de daaropvolgende periode zullen optreden.

3. welke personen verlaten de tbr-kanalen en wat is het resultaat van tbr-behandeling (de 'output').

Het derde deel van de registratie heeft betrekking op de output. Het vastleggen van gegevens daarover zou kunnen gebeuren door:

- exit-interviews met de ex-patiënten
- gestructureerde evaluaties en verwachtingen van de behandelaars over het toekomstige gedrag van de ex-patiënten.

Ook zou na één en/of twee jaar een follow-up interview met de ex-patiënten kunnen plaatsvinden.

Deze registratie zal een langlopend onderzoekproject zijn. De registratie biedt vervolgens de mogelijkheid tot het uitvoeren van een groot aantal deelprojecten. Allereerst wordt er een goed actueel overzicht verkregen over de samenstelling van de populatie van de verschillende t.b.r.-inrichtingen.

Er kan nagegaan worden of zich daarin wijzigingen voordoen. Gegevens worden bekend over de doorstroming van de populatie door het systeem en over het eventuele bestaan van residugroepen. Het verloop van de behandeling en de wisselwerking tussen diagnose, behandeling en resul-

taat van behandeling kan in beeld gebracht worden. Via de follow-up interviews kan aan de inrichtingen een gerichte feedback gegeven worden, terwijl er daarnaast een beter zicht ontstaat op de problemen, waarmee een ex-patiënt te maken heeft in de eerste jaren na beëindiging van zijn behandeling.

De registratie heeft grote voordelen. De onderzoekgegevens die het oplevert zijn actueel en bieden aanknopingspunten voor gewenste veranderingen in het huidige beleid. Uiteraard zal wel moeten worden nagegaan of en in hoeverre een dergelijk project in strijd zou kunnen komen met de toekomstige privacy-wetgeving.

HOOFDSTUK VII

Overige projecten

Inhoud

blz.

- | | |
|--|----|
| 1. Analyse begrotingen en Memories van Toelichting | 72 |
| 2. Follow-up onderzoek van personen die in 1966 met justitie in aanraking kwamen | 72 |
| 3. Projecten op het gebied van vreemdelingenzaken | 72 |
| 4. Assistentieverlening | 72 |
| 5. Programma "Justitiële verkenningen" | 73 |

HOOFDSTUK VII

Overige projecten

1. Analyse begrotingen en Memories van Toelichting

In hoofdstuk I is reeds aangegeven dat het WODC zich ten doel stelt doeleinden en middelen van het justitiebeleid te analyseren. In aanvulling op de werkzaamheden van de COBA stelt het WODC zich voor de begrotingen en Memories van Toelichting van het ministerie over een aantal jaren (bv. de laatste 10 jaar) te analyseren. Op deze wijze kan wellicht een wat beter inzicht in de doeleinden en aanwending van middelen ontstaan. Indien nodig zou deze analyse t.z.t. kunnen worden aangevuld met gesprekken met de hoofden van de beleidsafdelingen.

2. Follow-up onderzoek van personen die in 1966 met justitie in aanraking kwamen

Het betreft hier een nadere analyse van het materiaal gebruikt voor het onderzoek "Recidivisme en speciaal Preventief Effect".

Van bijna 4000 personen zijn strafrechtelijke gegevens voorhanden uit 1966 t/m 1976. Analyse van deze gegevens heeft aangetoond dat het speciaal preventieve effect van intramurale straffen in het algemeen niet groter is dan van extramurale straffen. Bovendien bleek van de strafrechtelijke vervolging geen speciaal preventief effect uit te gaan in het algemeen (dr. C. van der Werff). Nagegaan zou kunnen worden in hoeverre de analyse verfijnd zou kunnen worden door sterkere detaillering van bepaalde groepen.

3. Projecten op het gebied van vreemdelingenzaken

Overleg is thans gaande over de vraag of (en zo ja, welk) onderzoek gedaan kan worden naar aanleiding van het rapport van de adviescommissie culturele minderheden.

4. Assistentieverlening

Regelmatig wordt het WODC verzocht assistentie te verlenen bij het verwerken en analyseren van elders verzamelde gegevens. Momenteel

wordt bv. assistentie verleend bij de analyse van de enquête van DORR over de beveiliging van rechtsgebouwen en bij het opzetten van een systeem van gegevens over pupillen in de inrichting Valkenheide.

5. Programma Justitiële verkenningen

Van het blad Justitiële verkenningen zullen de volgende nummers verschijnen:

- no. 1 (27/12) - Varianummer
- no. 2 (26/ 1) - Voorkomen van misdrijven
- no. 3 (26/ 2) - Justitie en hulpverlening aan minderjarigen
- no. 4 (4/ 4) - Varianummer
- no. 5 (9/ 5) - Onderwerp in verband met de politie-opleiding, selectie en werving
- no. 6 (18/ 6) - Economische criminaliteit
- no. 7 (30/ 7) - Onderzoeknummer
- no. 8 (17/ 9) - Strafrechtstoepassing
- no. 9 (22/10) - Alcohol en criminaliteit
- no. 10(14/11) - Rechterlijke Organisatie: rechterlijke beslissings-procedure

OVERZICHT VAN DE PROJECTEN

	<u>blz.</u>
I. <i>Rechtspleging</i>	7
<u>Lopend onderzoek</u>	10
Project Alkmaar (beslissingsproces O.M.)	
Project Almelo (beslissingsproces Raadkamer)	
Strafvordering zware criminaliteit	
Evaluatie richtlijnen art. 26 WW	
Evaluatie van de P-opleiding	
<u>Nieuw onderzoek</u>	14
Onderzoek relatieve zwaarte strafsoorten	
Evaluatie rubricering sepôtgronden en een hantering aandachtspunten	
Analyse straftoemeting volgens CBS-gegevens	
Vervolgings- en straftoemetingsbeleid sexuele delicten [*])	
Sepôtbeleid minderjarigen	
Assistentie jaarverslag O.M.	
Onderzoek voor Staatscommissie R.O.	
Deelname project(en) ISMO	
II. <i>Politie</i>	
<u>Lopend onderzoek</u>	22
Actie-onderzoeken criminaliteitsbestrijding	22
- Hoogeveen (preventieproject)	24
- Utrecht (team-policing)	26
- Utrecht (rechercheproject)	27
- Amsterdam (preventieproject)	28
- Den Haag (inbraakproject Moerwijk)	29
Onderzoek illegaal parkeren	29

	<u>blz.</u>
<u>Nieuw onderzoek</u>	30
Vervolg actie-onderzoeken criminaliteitsbestrijding	
- Leiden (rechercheproject)	30
- Hengelo (afhandeling kleine criminaliteit)	31
Onderzoek kaderfuncties Rijkspolitie	31
III. <i>Criminaliteitsontwikkeling</i>	32
Evaluatie preventie-campagne	
Bijdrage aan handleiding voorkomen misdrijven	
Nadere analyse gegevens 1978	
IV. <i>Wetgeving</i>	38
<u>Lopend onderzoek</u>	43
Aspecten van rechtshulp door de Nederlandse advocatuur	43
Preventieve hechtenis	44
Naamrecht en naamgeving	46
Enquête Arob-bezwaarschriften	46
Limitering, resp. indexering alimentaties	47
Oneerlijke Mededinging - art. 328 Sr.	48
<u>Nieuw onderzoek</u>	48
Voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven	48
De functie van strafrechtelijke sancties in administratief-rechterlijke regelingen	48
Misbruik van rechtspersonen	49
V. <i>Strafrechtstoepassing</i>	50
GEVANGENISWEZEN	59
<u>Lopend onderzoek</u>	59
Middellanggestraften	59
Afzonderingsafdelingen	60
De Sprang	60
<u>Nieuw onderzoek</u>	60
Regiemsontwikkeling *)	61
Project "Grave"	62

	<u>blz.</u>
RECLASSERING	63
<u>Lopend onderzoek</u>	63
Tijdsbesteding en functioneren reclasseringsteam	63
Vroeghulp	64
<u>Nieuw onderzoek</u>	64
Experiment Dienstverlening	65
Reclasseringswerk aan niet-Nederlandse gedetineerden *)	66
TBR	66
<u>Lopend onderzoek</u>	67
Follow-up onderzoek dr. H. van der Hoevenkliniek	67
Terbeschikkingstelling of gevangenisstraf	67
<u>Nieuw onderzoek</u>	67
Vordering c.q. de oplegging van de TBR-maatregel *)	68
Ontwikkeling en initiëring van een systematische registratie *)	68
VI. <i>Overige projecten</i>	71
Aanalyse begrotingen en Memories van Toelichting	72
Follow-up recidivisme en speciale preventie *)	72
Projecten vreemdelingenzaken	72
Assistentieverlening	72
Programma "Justitiële verkenningen"	73

*) Van deze projecten is het nog niet zeker dat daarmee in 1980 kan worden aangevangen.

END