

Sancties in het verkeer

Dr. Ch. Goldenbeld (SWOV), dr. mr. A.Ph. van Wijk (Bureau Beke) &
dr. J. Mesken (SWOV)

R-2013-10

Sancties in het verkeer

Een vergelijking tussen het terrein van de verkeersveiligheid en de jeugdcriminaliteit

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2013-10
Titel:	Sancties in het verkeer
Ondertitel:	Een vergelijking tussen het terrein van de verkeersveiligheid en de jeugdcriminaliteit
Auteur(s):	Dr. Ch. Goldenbeld (SWOV), dr. mr. A.Ph. van Wijk (Bureau Beke) & dr. J. Mesken (SWOV)
Projectleider:	Dr. J. Mesken
Projectnummer SWOV:	C04.04
Trefwoord(en):	Traffic; enforcement (law); behaviour; penalty; offence; offender; recidivist; prevention; adolescent; Netherlands; SWOV.
Projectinhoud:	Dit rapport onderzoekt de werking van sancties in en buiten het verkeer. Het bestaat uit twee wetenschappelijke essays: een over sancties voor verkeersovertreders en een over sancties voor jeugddelinquenten. Beide essays gaan in op het effect van de soort en zwaarte van een straf. Het tweede essay is geschreven om te onderzoeken of de verkeerswereld op dit vlak iets kan leren van een ander beleidsdomein.
Aantal pagina's:	92 + 8
Prijs:	€ 12,50
Uitgave:	SWOV, Den Haag, 2013

De informatie in deze publicatie is openbaar.
Overname is echter alleen toegestaan met bronvermelding.

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 93113
2509 AC Den Haag
Telefoon 070 317 33 33
Telefax 070 320 12 61
E-mail info@swov.nl
Internet www.swov.nl

Samenvatting

Dit rapport gaat over sancties in en buiten het verkeer. Onder sancties verstaan we alle maatregelen binnen het civielrecht, het strafrecht, of het bestuursrecht, die erop zijn gericht om het gedrag van overtreders te beïnvloeden. In onze samenleving wordt doorgaans het woord 'straf' gebruikt. In feite is het begrip sanctie breder dan straf, omdat onder het begrip sanctie ook maatregelen vallen waarvan het hoofdoel niet straffen maar juist opvoeden is. Het opleggen van een educatieve maatregel aan een verkeersovertreder valt in Nederland onder het bestuursrecht en niet het strafrecht en daarom is er in de strikte juridische zin van het woord ook geen sprake van een straf. Dit rapport is gericht op een breed lezerspubliek en daarom gebruiken we in het vervolg bij voorkeur het meer alledaagse begrip straf. In het kader van gedragsbeïnvloeding kan straffen in brede zin worden opgevat als een instrument om ongewenst gedrag in een gewenste richting te sturen door negatief gewaardeerde gevolgen aan het ongewenste gedrag te koppelen.

Straffen zijn het eindpunt van een systeem van handhaving dat deel uitmaakt van het totale verkeerssysteem. Maar werken straffen ook goed? Wat bedoelen we eigenlijk als we zeggen dat straffen goed werken? En kan de werking van straffen ook worden verbeterd? Om deze vragen te beantwoorden zijn twee wetenschappelijke essays geschreven: een over straffen van verkeersovertreders en een over straffen van jeugd-delinquenten. Beide essays gaan in op het effect van de soort en zwaarte van een straf. Het tweede essay is geschreven om te onderzoeken of de verkeerswereld op dit vlak iets kan leren van een ander beleidsdomein. Naar aanleiding van de essays is een discussie met deskundigen georganiseerd om verschillen en overeenkomsten tussen beide beleidsterreinen nader te verkennen.

Wat is er bekend over straffen in het verkeer?

Om van invloed te zijn op gedrag moet een straf recht doen aan de ernst van de overtreding en een minimumhoogte hebben. Veel studies hebben aangetoond dat de combinatie van toezicht en straf regelovertreding voorkomt en verkeersveiligheid bevordert.

Het strenger maken van straffen heeft weinig effect op verkeers-overtredingen indien de straffen al streng zijn. Zo maakt één of twee jaar gevangenisstraf eigenlijk niet zo veel verschil in de beleving van overtreders, omdat één jaar gevangenisstraf al als een enorme straf wordt gezien. Verhoging van geldboetes heeft wel een gering effect op het gedrag op plaatsen waar gecontroleerd wordt. Geldboetes zijn relatief kleine straffen en dus wordt een verhoging van 15-20% wel opgemerkt en past de groep calculerende verkeersovertreders zijn verkeersgedrag aan. Verder zijn het vooral de frequentie, de zichtbaarheid en de onvoorspelbaarheid van verkeerscontroles die het generaal-preventieve effect van handhaving en dus verbetering van verkeersveiligheid bewerkstelligen.

Met straffen willen we graag mensen beïnvloeden, maar straffen alleen is in feite een beperkt middel daarvoor en met straffen ben je per definitie bezig

met de achterkant van het probleem. De Duurzaam Veilig-visie betoogt dat zo veel mogelijk aan de voorkant van problemen gewerkt moet worden. Geloofwaardige snelheidslimieten in overeenstemming met de inrichting van de weg kunnen een deel van de snelheidsovertredingen voorkomen. Intelligent verkeersmanagement kan files en opstoppingen – en daarmee wellicht ook tal van verkeersovertredingen – voorkomen, en intelligente assistentie- en waarschuwingssystemen in de auto kunnen de bestuurder helpen tijdig gevaren te herkennen.

Als we toch verkeersovertreders moeten straffen, dan het liefst slim, effectief en op maat, en niet enkel hard. In de komende jaren (2015-2020) maakt nieuwe voertuigtechnologie het mogelijk het arsenaal van beschikbare straffen aanzienlijk uit te breiden. Het eerste voorbeeld van een slimmere, op technologie gebaseerde sanctie is het per 1 december 2011 ingevoerde alcoholslotprogramma. Het alcoholslotprogramma is een manier om te voorkomen dat zware overtreders die veroordeeld zijn, toch aan het verkeer blijven deelnemen onder invloed van alcohol. Het ontzeggen van de rijbevoegdheid of het ongeldig verklaren van het rijbewijs blijkt niet toereikend te zijn voor deze groep alcoholovertreders omdat dat hen niet weerhoudt van verkeersdeelname.

Wat veel burgers zou aanspreken is een progressiever strafstelsel, dat mild is bij een eerste overtreding, maar strenger wordt naarmate meer overtredingen worden begaan. Er is dan meer sprake van straffen op maat, omdat de herhaling van overtredingen iets zegt over de onderliggende motivatie van overtreders. Bij frequente overtredingen is kennelijk sprake van hardleerse, kwaadwillende overtreders en dan moet ook het strafstelsel hierop aansluiten. Op basis van Nederlands onderzoek naar de relatie tussen overtredingen en ongevallen is een dergelijk systeem ook wetenschappelijk te verantwoorden. Eerst waarschuwen, dan beboeten, dan zwaarder beboeten zijn de opeenvolgende stappen in een progressief strafstelsel.

Strafpunten naast boetes zijn een manier om verkeersovertreders een extra straf te geven bij herhaling van overtredingen, ook als het niet om dezelfde overtredingen gaat. Strafpunten naast reguliere boetes hebben een effect op het gedrag van weggebruikers die kans lopen om hun rijbewijs te verliezen. De grote hoeveelheid publiciteit waarmee de introductie van een puntenrijbewijs veelal gepaard gaat, leidt vaak tot minder overtredingen. De Europese ervaring leert echter dat de effectiviteit van een puntenstelsel in de loop van de tijd afzwakt. De uitdaging is om het effect van een strafpuntenstelsel zo lang mogelijk te laten duren door een voldoende hoog controle-niveau, dat ook om de zoveel tijd pieken in toezicht en publiciteit kent.

Voor een optimaal effect van straffen is het belangrijk dat rekening wordt gehouden met de motivatie van mensen en hun mogelijkheden om hun verkeersgedrag te veranderen. Dit vraagt om straffen op maat. Voor rijders onder invloed is bijvoorbeeld bekend dat een combinatie van straf en een rehabilitatieprogramma, waarbij de rehabilitatie ook een gedegen follow-up kent, recidive meer terugdringt dan andere, eenzijdiger straffen.

Straffen voor jeugddelinquenten

Het denken over straffen van jeugddelinquenten kent een lange historie. In het begin van de vorige eeuw ging het vooral om de heropvoeding van jeugddelinquenten en werd geprobeerd hen uit de verderfelijke omgeving te halen waarin ze opgroeiden. In de loop van de eeuw veranderde dit beeld echter en kwam de nadruk meer te liggen op de psychische gesteldheid van de jongere zelf en zijn eigen verantwoordelijkheid voor de gepleegde delicten. Uiteindelijk leidde dit aan het einde van de twintigste eeuw tot een snelle, persoonsgerichte en effectieve aanpak. Het recent voorgestelde adolescentenstrafrecht biedt de mogelijkheid om sommige jeugddelinquenten zwaarder te straffen dan momenteel mogelijk is.

Tal van onderzoeken laten zien dat jeugddelinquenten geen homogene groep vormen. Dit gegeven moet tot uiting komen in de wijze waarop het rechtssysteem omgaat met deze groep. Leeftijd speelt daarbij een rol, maar zeker ook het aantal delicten en mogelijk ook geslacht en etnische achtergrond. Het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht blijkt uit de straffen die de rechter oplegt. Steeds vaker is dat een taakstraf. Tegelijkertijd is het aantal opgelegde detentiestraffen fors omlaaggegaan. Overigens laten zowel de officiële criminaliteitscijfers als de zelfrapportagecijfers van de jeugdcriminaliteit in het algemeen ook een daling zien. Dit gegeven zou eerder tegen dan voor een repressievere aanpak pleiten.

Tussen ruwweg 40 en 65% van de jeugddelinquenten valt na een justitiële sanctie in herhaling. De overheid stelt zich ten doel om de recidive te verminderen met erkende gedragsinterventies. Die interventies moeten effectief zijn. In het buitenland zijn diverse onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van straffen voor jeugddelinquenten. Hieruit blijkt dat de effectiviteit van een straf van veel factoren afhankelijk is, zoals de duur, integriteit en structuur van de interventie en de professionaliteit van de behandelaar. Kenmerkend voor effectieve interventies is dat die zich richten op verschillende domeinen. Het gaat niet alleen om de jongere die een delict heeft gepleegd, maar ook om het gezin, school, vrienden en vrije tijd. Niettemin blijft de bijdrage van interventies aan het effect (meestal recidive-reductie) bescheiden. Mogelijk levert een enthousiaste professional die de interventie uitvoert een belangrijker bijdrage aan het resultaat.

Het denken over het nut van straffen en de effecten van interventies is grotendeels terug te voeren op een van de strafdoelen: resocialisatie en re-integratie van de wetsovertreder in de samenleving. Afgaande op het maatschappelijke en politieke debat lijkt hierin geleidelijk een kentering te komen. Gedragsverandering is nog steeds belangrijk, maar ook de notie dat criminaliteit leed en schade veroorzaakt, waar het straf(proces)recht rekening mee moet houden, sijpelt gestaag door in het debat. Een illustratie hiervan is de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Schokkende misdrijven die landelijk veel aandacht krijgen, leiden tot opmerkingen dat het 'niet barmhartig is om mild te straffen', en dat er voorstellen worden gedaan om minimumstraffen in te voeren en om de maximale duur van jeugddetentie te verhogen van twee naar vier jaar (die het overigens niet hebben gehaald hebben). De gepercipieerde discrepantie tussen de gepleegde delicten en opgelegde straffen wordt soms als onrechtvaardig beschouwd. Het lijkt erop dat genoegdoening voor het slachtoffer en vergelding belangrijker worden in het denken over straffen dan

resocialisatie en recidivevermindering. De redenering dat zolang criminelen zijn opgesloten, zij geen nieuwe delicten meer plegen, klopt, maar verdient een selectieve toepassing, zoals het onderzoek naar het opsluiten van veelplegers laat zien. Deze redenering is niet zonder meer van toepassing op de (meeste) jeugddelinquenten.

Veel jeugdcriminaliteit is van voorbijgaande aard en is onderdeel van het proces van volwassen worden. Repressie werkt tot op zekere hoogte, maar is niet de enige effectieve maatregel voor de beoogde gedragsverandering. Om te voorkomen dat repressie de overhand krijgt in het denken over straffen van jeugddelinquenten, is het zaak om te laten zien dat (gedrags)interventies werken en dat de meeste jeugddelinquenten hiermee zijn geholpen.

Vergelijking straffen in en buiten het verkeer

De essays over straffen in het verkeer en straffen voor jeugddelinquenten komen tot dezelfde conclusie over nieuwe, beter werkende straffen. Gedragsbeïnvloeding van de dader lukt minder goed met eenzijdige, eendimensionale straffen, zoals alleen een gevangenisstraf, alleen een hoge boete of alleen invordering van het rijbewijs. Wat beter werkt zijn straffen die verschillende strafelementen met elkaar combineren, en die ook meer differentiëren naar achtergronden van dadergroepen. Verkeersovertreders verschillen in de mate waarin ze gemotiveerd kunnen worden en zelfstandig in staat zijn om hun verkeersgedrag structureel te wijzigen. Bij verschillende groepen overtreeders werken verschillende soorten straf of behandeling het beste. Zo geeft Amerikaans onderzoek aan dat op het terrein van verkeer alleen gevangenisstraf geen effect heeft op de recidive van rijders onder invloed, terwijl een alternatieve straf – een vorm van tijdelijk elektronisch huisarrest – wel een gunstig effect op recidive heeft. Ook op het terrein van jeugddelinquentie werkt gevangenisstraf niet als het gaat om heropvoeding, maar een intensieve aanpak op diverse terreinen (gezin, school, werk) wel. Wel kan gevangenisstraf van vooral notoire jeugdige veelplegers eraan bijdragen dat criminaliteitscijfers zakken en dat er meer genoegdoening is voor de slachtoffers.

Wat kan de verkeerswereld leren van het beleidsterrein van de jeugdcriminaliteit?

In het jeugdstrafrecht heeft het denken over straffen altijd sterk in het teken gestaan van resocialisatie en re-integratie van de wetsovertreder in de samenleving. In het verkeer stond de ontwikkeling van het strafsysteem sterk in het teken van kostenefficiëntie. Een van de redenen om te kiezen voor een strafsysteem waarin veel overtredingen in een administratief-rechtelijk kader worden afgehandeld, is de massaliteit van verkeersovertredingen. De zware overtredingen passen in het strafrechtstelsel en worden daar al gericht aangepakt, maar de vraag is of er ook binnen het administratiefrechtelijk kader nog nieuwe wegen bestaan – bijvoorbeeld het sturen van waarschuwingsbrieven – die meer omvatten dan enkel het eendimensionaal straffen via boetes.

Op het terrein van jeugddelinquentie heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie een expliciete doelstelling geformuleerd voor vermindering van recidive. Er is een speciale commissie ingesteld die beoordeelt of interventies bijdragen aan deze doelstelling. Op het terrein van verkeers-

overtredingen ontbreekt dergelijk (actief) beleid. Is een gericht beleid met gebruik van prestatie-indicatoren als output niet gewenst?

Wetenschappelijk onderzoek kan belangrijke kennis leveren over de werking van straffen. Een kanttekening daarbij is wel dat veel onderzoek zich beperkt tot één individuele strafmaatregel of één strafdoel. Dat kan het zicht ontnemen op complexere issues, zoals de onderlinge verhouding tussen strafdoelen en de werking van een pakket van maatregelen als geheel.

Summary

Sanctions in traffic; Scientific essays on sanctions in and outside traffic

This report discusses sanctions in traffic and other areas. The concept of sanctions refers to all possible measures falling under civil, administrative or penal law intended to influence behaviour. In our everyday life the concept of punishment or penalty is used more frequently. The concept of sanction is in fact broader than that of punishment as it also includes measures that mainly have an educational rather than a punitive aim. For instance, in the Netherlands an educational measure for traffic offenders resides under administrative law rather than penal law and is therefore, strictly legally speaking, not a penalty. This report is written for a broad audience and hence we prefer to use the common word punishment. Within the framework of behaviour change, a broad definition of punishment is used as an instrument of influencing undesired behaviour in a desired direction by linking negatively experienced consequences to the undesired behaviour.

Punishments are the end point of an enforcement system which is part of the total traffic system. But are punishments effective? And what do we actually mean when we say that punishments are effective? And can the effects of punishments be improved upon? In answer to these questions, two essays have been written: one discussing punishment of traffic offenders and one dealing with punishment of young offenders. Both essays look at the effect of the type and the severity of a punishment. The second essay was written to investigate whether the world of traffic can learn something about this subject from other policy fields. The essays were reason to organize a discussion with experts to explore the differences and similarities between the policy areas of traffic and juvenile delinquency.

What do we know about punishment in traffic?

In order to influence behaviour, a punishment must be proportional to the severity of the offence and must have a minimum severity that the offenders experience as a punishment. Many studies have shown that the combination of enforcement and punishment prevents offending against the rules and improves road safety.

Making punishments more severe has little effect on traffic offences if the punishments are already severe. For example, in the perception of offenders there is not really much difference between a one-year and a two-year prison sentence, because a one-year sentence is already seen as a tremendous punishment. Raising fines, however, does have a small behavioural effect at locations where enforcement takes place. Fines are relatively mild punishments and therefore an increase of 15-20% is necessary to get noticed and the group of calculating traffic offenders to adapt their behaviour. Furthermore, the frequency, visibility, and predictability of traffic checks are responsible for the general-preventive effect of enforcement and therefore for road safety improvement.

We wish to influence people by using punishment, but punishment alone is in fact a limited means to this end which, by definition, is more reactive than preventive in nature. The Sustainable Safety vision advocates that the problem itself should be addressed whenever possible. Credible speed limits which agree with the layout of the road can prevent part of the speeding offences. Intelligent traffic management can prevent queues and congestion and probably a large number of resulting traffic offences, and intelligent assistance and warning systems inside the vehicle can assist the driver with timely detection of hazards.

If traffic offenders need to be punished, this is best done smartly, effectively, and made to measure, rather than just severely. In future years (2015-2020) new vehicle technology makes it possible to considerably increase the selection of available punishments. The first example of a smarter, technology-based sanction is the alcolock programme which was introduced in the Netherlands on 1 December 2011. The alcolock programme is a way to prevent serious offenders from participating in traffic while they are under the influence of alcohol. Suspension or withdrawal of the license do not appear to be sufficient for this group of alcohol offenders, because it does not stop them from participating in traffic.

A progressive penalty system which is mild at a first offence, but becomes stricter with each offence that is committed, would appeal to many citizens. This way penalties are more tailor-made, because repeat offences are an indication of the offenders' underlying safety motivation. Frequent offences apparently indicate obstinate, harmful offenders and the legal system needs to provide an answer. Based on Dutch research into the relation between offences and crashes, such a system can also be defended scientifically. First a warning, then a fine, then a heavier fine, are the successive steps in a progressive penalty system.

In addition to fines, demerit points are a way to mete out extra punishment in case of repeat offences, also if the offences are not of the same type. Demerit points beside regular fines have an effect on the behaviour of road users who run the risk of losing their driving license. The large amount of publicity that generally accompanies the introduction of a demerit points system often leads to fewer offences being committed. However, European experience shows that the effectiveness of a demerit points system decreases in the course of time. The challenge lies in maintaining the effect of a demerit points system by a sufficiently high enforcement level which every so often has peaks in enforcement and publicity.

For punishment to have an optimal effect, it is important to consider people's motivation and possibilities to change their traffic behaviour. This requires penalties that are made to measure. For example, the combination of punishment and a rehabilitation programme with a thorough follow-up, reduces recidivism among drink-drivers more than other, one-sided punishments.

Punishments for juvenile delinquents

The thoughts about punishing juvenile delinquents have known a long history. At the beginning of the 20th century, the focus was mainly on re-education of juvenile delinquents and attempting to remove them from the

unwholesome environment in which they were being raised. In the course of the 20th century this image underwent a change and the focus shifted towards the mental state of the juvenile him-/herself and on the personal responsibility for the offences that had been committed. At the end of the 20th century this eventually resulted in a fast, individual, and effective approach. The adolescent legislation that was recently proposed, offers the possibility of heavier punishments for some juvenile delinquents than are presently possible.

Many studies indicate that juvenile delinquents are not a homogeneous group. This should be reflected by the manner in which the legal system deals with this group. Age plays a role here, but certainly also the number of offences, and possibly also gender and ethnic background. The pedagogical character of juvenile legislation is illustrated by the punishments that are meted out by the judge. Increasingly the punishment is community service. At the same time, the number of detention sentences has decreased considerably. It must be noted that the official crime data as well as the self-reported data of juvenile crime in general also show a decline. This opposes rather than supports a more repressive approach.

After legal sanctions, roughly between 40 and 65% of all juvenile delinquents become repeat offenders. The government aims at reducing recidivism by making use of approved methods of behavioural intervention. These interventions must be effective. Several international studies have been performed into the effectiveness of punishments for juvenile delinquents. The results indicate that the effectiveness of a punishment is determined by many factors, e.g. duration, integrity and structure of the intervention and the professional skills of the supervisor. Effective interventions are characterized by their focus on a variety of areas. They do not only address the youth who has broken the law, but family, school, friends and spare time as well. Nonetheless, the contribution of interventions towards the effect (mostly reduction of recidivism) remains modest. An enthusiastic professional in charge of the intervention may be important in influencing the end result.

The ideas about the use of punishments and the effects of interventions are strongly dominated by one of the goals of punishment: re-socialisation and re-integration in society of the offender. Considering the social and political debate, a change seems to be setting in gradually. Behavioural change is still considered to be important, but the idea that crime causes sorrow and damage which criminal justice needs to take account of, is slowly making its way into the debate. This is illustrated by, among other things, the strengthening of the victim's position in court. Shocking crimes that receive national attention, lead to comments that 'punishing mildly is not socially fair' and that proposals are made for the introduction of minimum penalties and for increasing the maximum length of juvenile detention from two to four years. The perceived discrepancy between crimes committed and punishments that are administered is sometimes considered unfair. The victim's retribution and revenge seem to be taking a stronger position in the ideas about punishment than re-socialisation and reduction of recidivism. The notion is correct that no new crimes will be committed as long as a criminal is behind bars, but, as is illustrated by the study into incarceration of multiple offenders, can only be used selectively. This notion cannot simply be applied to (most) juvenile delinquents.

A large proportion of juvenile delinquency is transient and is part of the process of growing up. Repression is effective to some extent, but is not the only effective measure for the intended behavioural change. To prevent repression taking the lead in the thinking about punishing juvenile delinquents, it is important to show that (behavioural) interventions are effective and are a good solution for most juvenile delinquents.

Punishments in and outside traffic compared

The essays about punishments in traffic and the punishment of juvenile delinquents reach the same conclusion about new, more effective types of punishment. Influencing the offender's behaviour is less successful with unilateral, one-dimensional punishments like imprisonment only, just a high fine, or license withdrawal only. More effective are punishments that combine several penal elements and differentiate by backgrounds of perpetrator groups. Traffic offenders differ in the extent to which they can be motivated and are independently capable of adapting their traffic behaviour. Different types of punishment or treatment are effective for different groups of offenders. American research, for example, indicates that, in relation with traffic, imprisonment only has no effect on drink-driving recidivism, whereas an alternative punishment – a form of temporary electronic house arrest – does have a positive effect. Also for juvenile delinquency imprisonment is not effective in relation with re-education, whereas an intensive approach that addresses different areas (family, school, work) is. However, imprisonment of notorious juvenile multiple offenders can be helpful in reducing the crime figures and providing retribution for the victims.

What lessons can the field of traffic learn from the policy field of juvenile crime?

In juvenile justice the ideas about punishment have always been strongly characterized by re-socialisation en re-integration in society of the offender. In traffic, the development of the penal system was strongly characterized by cost-efficiency. One reason for choosing a penal system, in which many offences can be dealt with in an administrative law framework, is the enormous number of traffic offences. The serious offences belong in the criminal justice system and are already dealt with there, but the question remains whether there new ways can be found within the administrative law framework – sending warning letters, for instance – that encompass more than just one-dimensional punishment by fines.

In the area of juvenile delinquency, the Dutch Ministry of Safety and Justice has formulated an explicit target for the reduction of recidivism. A special committee has been appointed that determines whether interventions contribute to this target. The area of traffic offences in the Netherlands does not have (active) policy. It may therefore be wise to consider adopting more active policy with performance indicators as output.

Scientific research can provide important knowledge about how punishments work. It must be noted that much research is limited to one individual measure or one individual penal goal. This can obscure the view of more complex issues like the relation between penal goals and the functioning of a package of measures in its entirety.

Inhoud

1. Inleiding	15
1.1. Achtergrond	15
1.2. Onderzoeksvragen	16
1.3. Aanpak	16
1.4. Leeswijzer	17
2. Straffen in het verkeer	18
2.1. Theorieën over straffen	19
2.2. Probleem: regelovertreden in het verkeer	21
2.2.1. Omvang van regelovertreden	21
2.2.2. Hardnekkige problematiek	23
2.2.3. Achtergronden van overtreedingsgedrag	25
2.3. Straffen als oplossing	27
2.3.1. Strafverzwaring bij lichtere overtreden	27
2.3.2. Strafverzwaring bij zware overtreden	29
2.3.3. Strafpunten	31
2.3.4. Educatieve maatregelen	33
2.3.5. Nieuwe straffen: slimmere straffen?	34
2.4. Wat vindt de burger?	37
2.4.1. Rechtvaardigheid en ergernis	37
2.4.2. Meninge over strafhoogte	39
2.4.3. Meninge van overtreder	40
2.5. Ten slotte	41
3. Straffen van jongeren	44
3.1. Over jeugdcriminaliteit	46
3.1.1. Aard en omvang van jeugdcriminaliteit	46
3.1.2. Categorieën jeugddelinquenten	50
3.1.3. Achtergronden en kenmerken	53
3.2. Beleid rond jeugdcriminaliteit	55
3.2.1. Denken over jeugdcriminaliteit: een geschiedenis	55
3.2.2. Het huidige jeugdstrafrecht	58
3.2.3. Het adolescentenstrafrecht	60
3.3. De effecten van straffen en interventies	62
3.3.1. Overwegingen over de strafmaat	62
3.3.2. Effecten van straffen	64
3.3.3. Interventies: een blik over de grens	66
3.3.4. Interventies in Nederland	69
3.3.5. Kanttekeningen bij effectonderzoek	71
3.4. Ten slotte	73
4. Slotbeschouwing	75
4.1. Wat is er bekend over straffen in het verkeer?	75
4.2. Vergelijking verkeersovertreden en jeugdcriminaliteit	76
4.3. Overblijvende vraagstukken	79
Literatuur	83
Bijlage	Verslag discussiebijeenkomst
	93

1. Inleiding

Dit rapport gaat over sancties in en buiten het verkeer. Onder sancties verstaan we alle maatregelen binnen het civielrecht, het strafrecht, of het bestuursrecht, die erop gericht zijn om het gedrag van overtreders te beïnvloeden. In onze alledaagse maatschappij wordt veelal het woord 'straf' gebruikt. In feite is het begrip sanctie breder dan straf, omdat ook maatregelen waarvan het hoofdoel niet straffen, maar juist opvoeden is, onder het begrip sanctie vallen. Het opleggen van een educatieve maatregel aan een verkeersovertreder valt in Nederland onder het bestuursrecht en niet onder het strafrecht en is daarom in de strikte juridische zin van het woord ook geen straf. Dit rapport is gericht op een breed lezerspubliek en daarom gebruiken we in het vervolg bij voorkeur het meer alledaagse begrip straf. In het kader van gedragsbeïnvloeding vatten we straffen in brede zin op als een instrument om ongewenst gedrag in een gewenste richting te sturen door deels negatief gewaardeerde gevolgen aan het ongewenste gedrag te koppelen.

De verkeersregels zijn opgesteld om iedereen veilig aan het verkeer te laten deelnemen. Wie de verkeersregels overtreedt en wordt betrapt, kan rekenen op een straf. Vaak is dat een geldboete, maar sommige straffen gaan ook verder, zoals de invordering van het rijbewijs. Straffen zijn het eindpunt van een systeem van handhaving dat deel uitmaakt van het totale verkeerssysteem. Maar werken straffen ook goed? Wat bedoelen we eigenlijk als we zeggen dat straffen goed werken? En kan de werking van straf ook worden verbeterd? Deze vragen staan centraal in dit rapport over straffen in het verkeer. Deze inleiding gaat nader in op achtergrond (*Paragraaf 1.1*), onderzoeksvragen (*Paragraaf 1.2*) en aanpak (*Paragraaf 1.3*) en sluit af met een leeswijzer (*Paragraaf 1.4*).

1.1. Achtergrond

Handhaving bestaat uit een keten van activiteiten waarvan bestraffing van geconstateerde overtredingen de laatste, maar niet de minst belangrijke is. Regelmatig worden boetes verhoogd, wordt het systeem van beboeting aangepast en worden andere vormen van straffen voor verkeersovertredingen geïntroduceerd. Recente voorbeelden van dat laatste zijn het puntenstelsel voor beginnende bestuurders, het 'twee keer geel is rood'-principe bij zware alcoholovertredingen en het alcoholslotprogramma voor recidiverende en zware alcoholovertreders.

Vooraf bij het verhogen van de boetes komt vanuit politiek en maatschappij steevast de vraag of dit vanuit verkeersveiligheidsoverwegingen te verdedigen is. Daarbij komt het regelmatig voor dat gezagsdragers zoals ministers, korpschefs en Kamerleden van mening verschillen over de vraag welke boetes en straffen redelijk zijn gezien de overtreding en welke boetes en straffen effectief de beoogde gedragsverandering bevorderen. Ook bij het introduceren van andere vormen van straffen wordt regelmatig gevraagd of de te verwachten effecten de (financiële) inspanningen rechtvaardigen. Reden genoeg om de effecten van straffen in het verkeer wetenschappelijk te bestuderen, en daarbij ter inspiratie ook een ander beleidsdomein te verkennen.

1.2. Onderzoeksvragen

In dit rapport staan de volgende vragen centraal:

- Wat is bekend over het effect dat soort en zwaarte van straf hebben op de werking van verkeershandhaving (algemene preventie en recidive)?
- Wat kan de verkeerswereld leren van een ander beleidsdomein over de werking van straffen?

Na overleg met criminologen is bij de tweede vraag gekozen voor jeugdcriminaliteit als vergelijkingsdomein.

1.3. Aanpak

Om de werking en het effect van straffen in het verkeer nader te bestuderen zijn twee wetenschappelijke essays geschreven: een over verkeershandhaving en een over jeugddelinquentie. Om verschillende redenen is voor de essayvorm gekozen. Ten eerste is het in een essay mogelijk om nieuwe ideeën te schetsen, een (onderbouwde) mening te geven en dwarsverbanden te leggen. Dat komt het lees- en schrijfplezier ten goede. De essayvorm stimuleert bovendien het outside-the-box-denken. Dat levert mogelijk nieuwe, creatieve ideeën op voor de verkeershandhaving. Deze vorm is geschikter dan een droge opsomming van de literatuur, ook omdat voor diverse inventarisaties, onderzoeken en artikelen de beschikbare literatuur al in kaart is gebracht. Tot slot gaven de twee essays goede input voor de expertbijeenkomst die als afsluiting van dit project is georganiseerd.

De publicaties die als basis hebben gediend voor het essay over straffen in het verkeer zijn gevonden op basis van de trefwoorden 'punishment', 'sanction', 'traffic fine' en 'traffic offender'. Met die trefwoorden is in de internationale literatuur gezocht.

Bij de keuze van het andere beleidsterrein waren twee voorwaarden gesteld:

- Op het beleidsterrein was een redelijke hoeveelheid wetenschappelijke literatuur over de werking van straffen.
- Het beleidsterrein had betrekking op lichtere, veelvoorkomende vormen van overtredingen.

Op basis van deze twee criteria is in overleg met Bureau Beke vastgesteld dat jeugdcriminaliteit voldeed als een relevant vergelijkingsterrein. Bureau Beke is een wetenschappelijk advies- en onderzoeksbureau op het gebied van veiligheidsvraagstukken en criminaliteit. Voor dit rapport hebben medewerkers van Bureau Beke een wetenschappelijk essay geschreven over de effecten van straffen op jeugdige overtredders.

Tijdens de discussiebijeenkomst zijn de uitkomsten van beide essays voorgelegd aan een groep van deskundigen op het terrein van handhaving en gedragsbeïnvloeding (zie de *Bijlage* voor een overzicht van de deelnemende deskundigen). Ook werden de resultaten van een vragenlijstonderzoek naar de mening van de burger over strafzwaarte gepresenteerd. Dit vragenlijst-onderzoek is ook in het kader van dit project uitgevoerd.

Het doel van de discussiebijeenkomst was om de verschillen en overeenkomsten tussen beide beleidsterreinen nader te verkennen. De visie van de experts is gebruikt om lessen te trekken voor de verkeershandhaving. Het

ging dan vooral om de vraag of er formats bestaan die al in andere domeinen worden toegepast, waarmee ook de verkeershandhaving een stap verder kan worden gebracht.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport is een wetenschappelijk essay dat nader ingaat op het onderwerp 'straffen in het verkeer'. Het essay bespreekt hoe effectief verschillende typen straffen zijn voor het verminderen van overtredingsgedrag. Het behandelt onder meer de werking van geldboetes, strafpunten, educatieve maatregelen en nieuwe straftypen.

Hoofdstuk 3 is een wetenschappelijk essay over de werking van straffen bij jeugddelinquenten. Dit essay is eveneens gebaseerd op resultaten van wetenschappelijk onderzoek en behandelt de kennis over de effectiviteit van verschillende typen interventies voor jongeren.

Het afsluitende *Hoofdstuk 4* gaat nader in op de verschillen en overeenkomsten tussen de kennis over straffen in het verkeer en de kennis over straffen voor jeugddelinquenten.

2. Straffen in het verkeer

Waarom hard straffen als het ook slim kan?

Een wetenschappelijk essay over nut van oude en nieuwe straffen in het verkeer

Charles Goldenbeld

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2013

Op zaterdag 28 januari 2012 kreeg een dertigjarige snelheidsduivel van een Belgische politierechter niet alleen een boete, maar ook de opdracht om een boek te lezen. De man moest *Tonio* van de Nederlandse schrijver A.F.Th. van der Heijden doornemen, een roman over het verlies van zijn enige zoon door een verkeersongeval.¹

De Belg werd in juli 2011 door de politie betrapt toen hij onophoudelijk met zijn auto aan het slippen was op een rotonde. Hij moest zijn rijbewijs voor vier maanden inleveren. Als hij zich niet zou houden aan de voorwaarden die de rechter had gesteld, zou die termijn worden verlengd tot drie jaar. Een commissie moest controleren of hij het boek echt had gelezen.

De Belgische rechter in deze zaak vond kennelijk dat een reguliere straf niet voldoende was om de verkeersovertreder weer op het rechte pad te brengen, en bedacht daarom een extra straf. Door *Tonio* te lezen, zou de overtreder beter doordrongen moeten raken van het oneindige leed dat idioot verkeersgedrag kan veroorzaken. Dit is zeker een originele straf, maar werkt het ook? Wat weten we eigenlijk over de werking van straffen in het verkeer?

In dit essay gaan we op zoek naar wat wetenschap en ander onderzoek ons kunnen vertellen over de werking van straffen in het verkeer. Straffen worden vaak beschouwd als oplossing voor een probleem. Maar wat is precies het probleem en wat wordt met straf als oplossing bereikt? Als we naar de probleemkant kijken, kunnen we ons afvragen waarom weggebruikers verkeersovertredingen begaan en waarom sommige weggebruikers extreme of herhaalde overtredingen plegen. Kennis over de achtergronden van een probleem helpt ons om de juiste oplossing – straf of een andere maatregel – te kiezen. Als we kijken naar oplossingen, dan gaat de aandacht vooral uit naar de effectiviteit van verschillende straftypen. We zullen betogen dat alleen straffen een wat eenzijdige benadering is van het probleem van regelovertreding, dat zware of zwaardere straffen voor zware overtredingen vaak niet effectief zijn, maar dat er wel manieren zijn om het strafsysteem slimmer en effectiever op te zetten.

Het essay volgt de volgende marsroute: we beginnen met een stuk algemene theorie over straffen (*Paragraaf 2.1*), vervolgens bekijken we het overtredingenprobleem (*Paragraaf 2.2*) en gaan we nader in op onderzoek naar de werking van straffen als oplossing daarvoor (*Paragraaf 2.3*). Daarna

¹ Volkskrant, 28 januari 2012, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2690/Opmerkelijk/article/detail/3142121/2012/01/28/Belgische-snelheidsduivel-moet-boek-A-F-Th-van-der-Heijden-lezen.dhtml>

bespreken we de meningen van de burger (*Paragrafen 2.4*) en ten slotte ronden we het essay af met de belangrijkste conclusies (*Paragraaf 2.5*). Dit essay zoekt naar antwoorden, maar zeker geen definitieve antwoorden, want we leven in snelle tijden, waarin kennis, informatie, labels, betekenisgeving en nieuwe – vaak technologische – oplossingen worden meegesleurd in een maalstroom van voortrazende actualiteit. Elk tijdsgewricht benoemt problemen anders en kent nieuwe oplossingen voor oude problemen. Er zou sprake moeten zijn van voortschrijdend inzicht.

2.1. Theorieën over straffen

Laten we om te beginnen straffen in het verkeer eens proberen te begrijpen vanuit een theoretisch kader. Het opleggen van een straf dient verschillende (maatschappelijke) doelen (SWOV, 2011a): vergelding – iemand moet ‘boeten’ –, beveiliging van de samenleving – wie niet aan het verkeer deelneemt, kan geen overtredingen begaan –, gedragsbeïnvloeding van de dader om herhaling van het ongewenste gedrag te voorkomen, en gedragsbeïnvloeding van alle burgers – via de algemene normerende werking van wet en straf. Een vijfde mogelijk doel of principe dat wettelijk nog niet goed geregeld is, maar dat steeds vaker genoemd wordt, is om via straffen ook enige (financiële) compensatie voor slachtoffers te regelen.

Straffen kunnen gezien worden als het eindpunt van een keten van handhaving. De eerste schakel in de keten wordt gevormd door de wetten en regels van het verkeer. De tweede schakel is het toezicht op wetten en regels via verkeerscontroles. En dat toezicht leidt tot de derde schakel, de uitvoering van straffen zelf. We spreken van een ‘keten’ omdat alle schakels onderling met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk zijn.

De eerste schakel, het fundament van de verkeershandhaving, is de verkeerswetgeving. De wetgeving stelt de regels vast voor verkeersdeelname en bepaalt de mogelijkheden voor het opsporen en straffen van overtredingen. In Nederland heeft de politie de wettelijke mogelijkheid om automobilisten aselect staande te houden en te laten blazen om te testen op alcoholgebruik. In Engeland bijvoorbeeld heeft de politie minder wettelijke mogelijkheden: daar mag een agent een automobilist pas een blaastest afnemen als er van tevoren een redelijk vermoeden bestaat dat de automobilist onder invloed van alcohol verkeert.

Zonder in wetten vastgelegde regels kan er niet worden gehandhaafd. Als handhavers, lees politieagenten, aan het werk gaan, dan leidt dit tot een zekere handhavingsdruk. Dit wordt ook wel gezien als de objectieve pakkans: de statistische, objectieve kans dat een overtreder ook daadwerkelijk bekeurd wordt voor een overtreding. De overtreder zelf heeft doorgaans geen scherp beeld van de objectieve pakkans, en dat komt goed uit. Door de controles goed zichtbaar te maken en over de handhaving te communiceren in de media, creëert de handhaver bij de verkeersdeelnemer gevoelsmatig een grotere pakkans dan die pakkans objectief is. De inschatting die verkeersdeelnemers zelf maken van de kans dat ze bekeurd worden, is de subjectieve pakkans.

Als verkeersdeelnemers de kans om voor een overtreding bekeurd te worden groot genoeg achten en op grond daarvan besluiten zich aan de regels te houden, dan is er sprake van een preventief effect van de

verkeershandhaving. De activiteiten die plaatsvinden in het kader van de verkeershandhaving – dus ook de communicatie eromheen – hebben dan een afschrikwekkende werking.

Met algemene preventie (generaal-preventief effect) wordt het effect van verkeerscontroles bedoeld op bestuurders die op basis van de verwachte consequenties verkeersovertredingen vermijden. Dat wil zeggen dat deze bestuurders zonder ooit gestraft te zijn hun gedrag 'alvast' aanpassen. Van specifieke preventie is sprake wanneer bekeurde of bestrafte overtreeders in de toekomst regelovertreding in het verkeer vermijden.

Om de beoogde veiligheidseffecten van de verkeershandhaving zo groot mogelijk te maken, is het noodzakelijk om bij het verkeershandhavingsbeleid zo veel mogelijk de generaal of algemene preventie na te streven. De generaal-preventieve effecten van politietoezicht zijn naar verwachting groter naarmate de subjectieve pakkans groter is, de zekerheid van bestraffing groter is en de straf sneller volgt op de overtreding. Elk van deze elementen vormt een schakel in de keten van handhaving en – om deze metafoor door te trekken – de totale keten is net zo sterk als de zwakste schakel. Indien bijvoorbeeld de subjectieve pakkans klein is, zullen naar verwachting de strafmaat, de zekerheid van bestraffing en de snelheid van bestraffing weinig verschil uitmaken voor het voorkómen van overtredingen.

In bovenstaande theorie staat centraal dat de burger er door angst voor straf voor kiest om zich aan de wet te houden, met de subjectieve pakkans als de knop waaraan gedraaid moet worden om burgers in het gareel te houden. Dit is een wat eenzijdige visie die voorbijgaat aan de regulerende werking van de maatschappij als geheel. In aanvulling op de bovenstaande theorie stelt de normeringstheorie (Andenaes, 1974) dat het strafrecht en de daarop gebaseerde keten van rechtshandhaving pas effectief kunnen zijn als burgers de geldende normen en regels kennen en overtuigd zijn dat naleving ervan belangrijk is. Bestrafing als mechanisme om mensen zich aan regels te laten houden, heeft veel meer effect als die bestraffing aansluit op de normen en waarden en het rechtsgevoel van burgers zelf.

Volgens deze aanvullende benadering van straffen is het de maatschappelijke afkeuring die een formele straf ook tot een psychologische straf maakt. In een artikel over de aanpak van (kleine) criminaliteit, waaronder ook verkeersovertredingen, bracht de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin (1993) het normatieve gezichtspunt als volgt onder woorden:

"Controle alleen is niet afdoende. Dan verzandt de rechtsstaat in een spel van kat en muis, in een systeem van pakkansen en calculaties. Geen enkel samenlevingsverband is daarop te baseren. Het versterken van het rechtsgevoel reken ik daarom tot een belangrijke taak van de overheid. Ook in die zin moeten de methoden waarmee wij de kleine criminaliteit bestrijden zoveel mogelijk bijdragen aan de geloofwaardigheid van de rechtsstaat." (Hirsch Ballin, 1993; p. 22).

In de normeringstheorie wordt de belangrijke invloed van de sociale omgeving op de effectiviteit van straffen benadrukt. Er zijn echter maatschappelijke tendensen, zoals de individualisering van de samenleving, die juist de invloed van de sociale omgeving op het gedrag van mensen lijken te verminderen. Als oude sociale verbanden onvoldoende regulerend werken, dan moet er naar nieuwe wegen of kanalen van sociale invloed gezocht worden. En die nieuwe paden van sociale beïnvloeding zijn er! In

zijn bespreking van bestraffen noemt sociaal psycholoog Joop van der Pligt nieuwe vormen van sociale sanctionering die ook voor het verkeersdomein interessante mogelijkheden bieden (Van der Pligt et al., 2008).

Allereerst is er *naming and shaming*, het publiekelijk aan de kaak stellen van bepaalde als onbevredigend ervaren situaties. Het problematische gedrag of de regelovertreding van de betrokken persoon/personen of instantie wordt bekendgemaakt door publicatie of vermelding op een lijst (*naming*), met als doel de betrokkenen schaamte te laten ervaren (*shaming*) en het algemene publiek te herinneren aan de normen. Een andere methode om mensen te herinneren aan bestaande normen is het onmiddellijk en duidelijk aangeven dat iemand een overtreding begaat. In het verkeer wordt deze methode al frequent toegepast (borden met de melding 'U rijdt te snel', 'U kleeft'). De methode herinnert weggebruikers direct aan een sociale norm en omdat ze publiekelijk worden gewezen op de overtreding is er tevens sprake van een sociale – in tegenstelling tot instrumentele – bestraffing. Een derde methode om sociale normen te activeren en regelconform gedrag te bevorderen, ten slotte, is om mensen te informeren over de mate waarin het regelconforme gedrag voorkomt. Overtreders hebben namelijk de neiging het aantal overtreders te overschatten. Informatie die deze misvatting bijstelt, heeft een corrigerend effect op gedrag.

Naast deze vormen van sociale sanctionering noemt Van der Pligt het belonen als een verwaarloosde methode om regelconform gedrag te bevorderen. In het verkeer is de effectiviteit van belonen van weggebruikers door onderzoek ook aangetoond (Hagenzieker, 2005). Men vangt tenslotte meer vliegen met een lepel honing dan met een vat azijn. Zoals we verderop in dit essay zullen zien (*Paragraaf 2.3.5*), zijn er ook manieren om straffen en belonen te combineren. *Use the carrot and the stick*, zoals onze vrienden uit het Verenigd Koninkrijk zeggen.

Conclusie

Met toezicht en straf kan overtredingsgedrag in het verkeer worden teruggedrongen, maar dat is wel een wat eenzijdige, negatieve benadering. Alternatieve beïnvloedingsvormen, zoals (nieuwe vormen van) sociale sanctionering en belonen, kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren.

2.2. Probleem: regelovertradingen in het verkeer

De ene verkeersovertreding is de andere niet. Verkeersovertredingen zijn verschillend van motief, duur en risico voor zelf of anderen. Kennis over de achtergronden van verkeersovertredingen kan helpen bij het nadenken over mogelijke oplossingen, waaronder betere straffen. Daarom gaan we, voordat we iets zeggen over oplossingen, eerst in op de probleemkant. Verkeersovertredingen kunnen bekeken worden in termen van omvang (*Paragraaf 2.2.1*), van hardnekkigheid (*Paragraaf 2.2.2*) en van bepalende achtergronden (*Paragraaf 2.2.3*).

2.2.1. Omvang van regelovertradingen

Overtredingen in het verkeer komen veelvuldig voor. Elke agent is dagelijks getuige van tientallen overtredingen in het verkeer. We willen allemaal lekker snel opschieten in het verkeer en een paar kilometer harder dan de

snelheidslimiet maakt echt niet zo veel uit – althans, dat maken we onszelf wijs. Snelheid is *fun* en daarom wordt ook op autosnelwegen de limiet verhoogd naar 130 km/uur: een cadeautje van de overheid aan de Nederlandse burger die haast heeft en graag wil opschieten.

De neiging om sneller te willen rijden dan de snelheidslimiet wordt ook bevestigd door onderzoek (Goldenbeld et al., 2005). In een vragenlijst-onderzoek onder Nederlandse automobilisten werden foto's van provinciale wegen vertoond met de vragen hoe hard men op de weg zou willen rijden en wat een veilige limiet zou zijn. De resultaten lieten zien dat automobilisten ongeveer 8 km/uur harder willen rijden dan de geldende limiet van 80 km/uur. Ook willen automobilisten gemiddeld 4 km/uur harder rijden dan de limiet die zij nog veilig achten. Kortom, mensen vinden dat een veilige limiet er vooral is voor anderen en overschrijding van de limiet door henzelf is kennelijk niet zo erg – wellicht omdat ze zichzelf een beter dan gemiddelde bestuurder achten, een van de terugkerende basisresultaten in de verkeerspsychologie.

Dat veel automobilisten wat harder dan de limiet willen rijden op auto-snelwegen of op provinciale wegen is misschien nog met de mantel der liefde te bedekken. Binnen de bebouwde kom leveren snelheids-overtredingen een aanzienlijk groter gevaar op vanwege de aanwezigheid van kinderen, fietsers en oudere voetgangers. De snelheidsmetingen binnen de bebouwde kom op 30- en 50km/uur-wegen leveren een tamelijk ontlusterend beeld op wat betreft regelnaleving (Van Schagen et al., 2010). Op tien 30km/uur-wegen in acht gemeenten in de provincie Zuid-Holland bleek dat gemiddeld 70% van de bestuurders de limiet overtrad. Ongeveer de helft daarvan deed dat met meer dan 10 km/uur. Op de tien onderzochte 50km/uur-wegen (in negen gemeenten in Zuid-Holland) overtrad circa 35% de limiet, waarvan ongeveer een derde met meer dan 10 km/uur. Uiteraard is dit probleem algemener dan Zuid-Holland. Op 26 maart 2012 publiceerde bureau Via gegevens over gereden snelheden op 30- en 50km/uur-wegen in Nederlandse gemeenten (VIA, 2012). De gemiddelde snelheid op 30- en 50km/uur-wegen bleek 36 respectievelijk 55 km/uur. De hoge rijnsnelheden worden ook in verband gebracht met het feit dat 60% van Nederlandse gemeenten een stijgende trend in verkeersonveiligheid laat zien over de periode 2007-2009.

Kortom, veel automobilisten rijden te snel, vinden dat dat voor henzelf ook moet kunnen, en een aanzienlijk aantal rijdt ook te snel daar waar het eigenlijk veel te gevaarlijk is. Wellicht omdat iedereen het doet: we steken elkaar aan met het 'snel, snel, snel'-virus. Dat op die manier ook een aantal mensen snel bij de hemelpoort of – zo u wilt – in de vuren van de hel belandt, is dan de prijs die we moeten betalen voor onze mobiliteit. Maar nee, het is niet de prijs voor mobiliteit, het is de prijs voor regelovertreedende mobiliteit. De oude Grieken zouden zeggen: het is de prijs voor *hybris*.

Naast te hoge snelheid is ook alcoholgebruik een hoofdzonde in het verkeer. Gelukkig is deze hoofdzonde wel flink teruggedrongen. Tussen 1973 en 2010 is het alcoholgebruik in weekendnachten in het Nederlandse verkeer met ongeveer 80% afgenomen. Deze afname is te danken aan opeenvolgende maatregelen (wetgeving, toezicht, campagnes), in de rug gesteund door een toenemende maatschappelijke afkeuring van alcoholgebruik in het verkeer. Het probleem is dus gedeeltelijk teruggedrongen, maar nog

geenszins opgelost. In weekendnachten rijdt naar schatting een op veertig Nederlandse automobilisten met te veel alcohol in het verkeer. Naar schatting staat nog steeds een op vijf Nederlandse verkeersdoden in verband met het gebruik van alcohol in het verkeer, al dan niet gecombineerd met een andere drug (SWOV, 2011b).

2.2.2. *Hardnekkige problematiek*

Overtredingen van regels zijn zo oud als de regels zelf. Frequente verkeers-overtredingen vormen een hardnekkig onderdeel van elk verkeerssysteem. We kunnen spreken van een hardnekkige problematiek – niet alleen omdat ze van alle tijden is, maar ook omdat vaak dezelfde overtreders in herhaling vervallen en omdat toezicht en straf slechts voor een deel antwoord kunnen geven op achterliggende problemen van bredere aard.

Vroeger en nu

In de jaren dertig van de vorige eeuw werden in Nederland dagelijks meer dan 650 veroordelingen en transacties vanwege een verkeersdelict verwerkt. Met andere woorden, destijds werden er al meer dan tweehonderdduizend verkeersdelinquenten per jaar betrapt. Verder was er toen al sprake van een grote mate van recidive. Van de criminele verkeers-overtredingen werd een vijfde gepleegd door recidivisten (Leerink, 1938; p. 210). Ook toen al waren er populaire labels zoals 'snelheidsmaniakken', 'motorgekken' of 'woestelingen' om de morele afkeuring van verkeers-overtreders duidelijk te laten blijken (Leerink, 1938). De toenmalige analyse was dat deze verkeersdelicten vooral verband hielden met een of meer van de vier psychische factoren: misdadige of pathologische instelling; verkeerde mentaliteit (gebrek aan aandacht voor verkeersplichten en onvoldoende aandacht voor anderen); gebrek aan rijvaardigheid; en exogene, tijdelijke factoren die de psychische gesteldheid en het rijgedrag beïnvloeden (bijvoorbeeld haast vanwege werk).

Laten we eens kijken naar de meer recente kennis over de Nederlandse verkeersdelinquenten. Dat zijn de verkeersovertreders die feitelijk in contact komen met justitie en van wie een verkeersdelict is geregistreerd. In 2007 waren er 215 duizend verkeersdelinquenten in Nederland, dat wil zeggen: overtreders die een overtreding hebben begaan die buiten de Wet Mulder² valt (Blom et al., 2011). Vaak betreft het dan rijden onder invloed, rijden zonder rijbewijs, ernstige snelheidsovertredingen van meer dan 30 km/uur overschrijding binnen de bebouwde kom en meer dan 40 km/uur overschrijding buiten de bebouwde kom, onverzekerd rijden, het vertonen van hinderlijk/gevaarlijk gedrag op de weg, of doorrijden na een ongeval.

Van verkeersdelinquenten in 2007 is het volgende profiel bekend. Het zijn vaak mannen (84%), vaak meerderjarig (96%), relatief vaker geboren in het buitenland (20,1%), en vaak zijn ze ook al eerder in contact gekomen met justitie (62%) – hetzij voor een verkeersdelict, hetzij voor een ander soort misdrijf.

² Een belangrijk wettelijk kader voor het politietoezicht in Nederland vormt de in 1992 ingevoerde Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV), de zogenoemde 'Wet Mulder'. Met deze wet worden veelvoorkomende gedragingen die in strijd zijn met de wettelijke verkeersvoorschriften administratiefrechtelijk afgehandeld in plaats van strafrechtelijk, zoals snelheidslimietoverschrijdingen van minder dan 30 km/uur op een niet-autosnelweg, of minder dan 40 km/uur op de autosnelweg.

Hardnekkige overtredders

Bijna 30% van de verkeersdelinquenten in Nederland begaat binnen twee jaar opnieuw een verkeersdelict of een ander type misdrijf. Iets minder dan een kwart (23%) wordt binnen twee jaar weer gepakt voor een verkeersdelict. Kortom, de omvang van recidive in de jaren dertig (20%) en tachtig jaar later (23%) is van vergelijkbaar niveau.

Volgens een in 2009 uitgevoerde grootschalige verkeersenquête (Biervliet et al., 2010) onder meer dan elfduizend Nederlandse weggebruikers is 3% van de automobilisten een notoire snelheidsovertreder, dat wil zeggen: een automobilist die op minimaal zes van de acht wegtypen geneigd is om de snelheidslimiet te overschrijden met minimaal 5 km/uur (op autosnelwegen met minimaal 10 km/uur). We weten uit buitenlands en Nederlands onderzoek dat voertuigen/bestuurders met meer snelheidsbekeuringen ook aanzienlijk vaker betrokken zijn bij ongevallen dan voertuigen/bestuurders met geen of weinig bekeuringen (Goldenbeld et al., 2011). Veel bonnen is veel botsen.

Het profiel van de notoire snelheidsovertreders is het volgende: jong, van het mannelijk geslacht en relatief minder vaak gehuwd of samenwonend. Verder hebben overtredders vaker betaald werk en een auto van de zaak of een leaseauto, gebruiken ze de auto relatief vaak voor zakelijke doeleinden en hebben ze een hoog jaarkilometrage.

Ook op het terrein van alcohol zijn er hardnekkige overtredders. Alcoholafhankelijkheid of alcoholverslaving verklaart waarom zware drinkers blijven rijden onder invloed. Het aandeel geregistreerde alcoholgerelateerde verkeersslachtoffers (doden en ernstige verkeersgewonden) is tussen 2002 en 2010 niet of nauwelijks gedaald, terwijl het toezicht op alcoholgebruik in het verkeer in die periode wel is gestegen. De belangrijkste verklaring voor de tegenvallende ontwikkeling bij de alcoholslachtoffers is dat er een harde kern van zware drinkers is overgebleven die het riskante rijgedrag niet heeft veranderd. Ondanks hun betrekkelijk kleine aantal zijn deze zware drinkers verantwoordelijk voor ongeveer twee derde van de ernstige alcoholongevallen.

Andere verslavingen die hardnekkig risicovol verkeersgedrag opleveren, zijn verslaving aan drugs en medicijnen. Drugs en geneesmiddelen kunnen de rijvaardigheid negatief beïnvloeden. Vooral het gelijktijdig gebruik van alcohol en drugs, en van de combinatie van verschillende drugs, leidt tot een sterke risicoverhoging. Eind 2011 is een groot Europees onderzoek naar rijden onder invloed van alcohol, drugs en medicijnen in de periode 2007-2009 afgerond: DRUID (Driving Under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines; Houwing et al., 2011). Uit dit onderzoek blijkt dat bij ongeveer 4% van de automobilisten in Europa drugs en/of geneesmiddelen in het lichaam zijn aangetroffen. In Nederland lag dit aandeel iets lager (3,4%).

Conclusie

We kunnen bij verkeersovertredingen spreken van een hardnekkige problematiek omdat ze van alle tijden is, omdat vaak dezelfde overtredders in herhaling vervallen – bijvoorbeeld door verslaving of leefstijl – en omdat toezicht en straf slechts voor een deel antwoord kunnen geven op achterliggende problemen van bredere aard.

2.2.3. Achtergronden van overtredingsgedrag

We leven in een land waar duidelijke taal wordt gesproken. Zo berichten de media over verkeersovertreders in termen van ‘verkeershuffers’, ‘wegpiraten’ en ‘snelheidsduivels’. Over demoniseren gesproken! Wat weten we eigenlijk over de achtergronden van verkeersovertredingen? Het rapport *Aanpak van notoire verkeersovertreders* (Kuiken et al., 2009) brengt de verschillende achtergronden nader in beeld. Het rapport stelt dat de oorzaken voor asociaal verkeersgedrag gezocht moeten worden in zowel het collectief (de maatschappij) als het persoonlijke (de individuele mens).

De maatschappij

De westerse gehaaste levensstijl die sinds de jaren tachtig steeds gangbaarder wordt, leidt ertoe dat steeds meer mensen voortdurend onder tijdsdruk staan. In een tijd van onmiddellijke communicatie en competitie leiden vertragen al snel tot stress. Rijden wordt waargenomen als verspilde tijd; deze tijd moet verkort worden. Overheersende normen die in het verkeer een rol kunnen spelen, zijn territoriumdrift, dominantie en competitie. Het hanteren van deze gedragsnormen kan leiden tot negatief en antisociaal gedrag in het verkeer.

In feite is veel agressief verkeersgedrag een probleemoplossende strategie, die geleerd wordt tijdens het opdoen van verkeerservaring (Lajunen & Parker, 2001). Een deel van de automobilisten ‘leert’ bijvoorbeeld in de praktijk om met een zekere mate van agressie en hinder voor anderen in te voegen of van rijstrook te wisselen om sneller vooruit te komen. Lang wachten op een opening of afhankelijk zijn van de beleefdheid van andere weggebruikers wordt ervaren als een probleem dat met enig agressief, dominant rijgedrag ter plekke kan worden ‘opgelost’ (waarbij de oplossing vaak door anderen als het probleem wordt gezien). Omdat dit soort agressieve manoeuvres meestal goed gaan, wordt in feite alleen het voordeel van dit agressieve gedrag ervaren en geleerd, en niet het nadeel van een groter risico voor zichzelf en anderen.

De potentieel negatieve rol van de maatschappij werd ook tachtig jaar geleden al onderkend. De invloed van het ‘moderne leven’ of de ‘moderne maatschappij’ op verkeersgedrag werd toen al met wantrouwen bekeken, getuige het volgende citaat uit een wetenschappelijke verhandeling over het verkeer:

“De algemeene geest van onzen tijd kan slechts bevorderlijk zijn voor motieven, die de ‘haastigheids-delicten’ in de hand werken. Opvattingen, die heden ten dage als normaal worden beschouwd, voeren de leuze ‘tijd is geld’ ad absurdum. Grote snelheden worden verheerlijkt en nagestreefd niet meer uitsluitend als hulpmiddelen tot tijdsbesparing ... maar als ‘Selbstzweck’, als surrogaat-religie. Recordvluchten en –ritten worden bejubeld, ook als zij geen aanwijsbaar nut hebben of dit den jubelaars althans niet in het minst voor oogen staat. Men glorificeert, met een vals-klinkend beroep op de klassieke Oudheid (waarmee men niets gemeen heeft), hardloopers en zwemkampioenen, wier sportieve ethiek culmineert in de leuze: ‘Ik eerst!’, als medeburgers van hoge maatschappelijke waarde. Niet de kwaliteit, maar het tempo beslist in de fabricatie van massaproducten, waarmee de wereld overstelpt wordt, en in de nieuwsberichtgeving, die onze dagelijksche lectuur vormt. Is het dan te verwonderen, dat de zucht, zich snel te verplaatsen, de moderne, neurasthenische, en ‘gerationaliseerde’ mensheid bevangt? Wie niet snel is, is niet modern, wie niet modern is, telt niet mee. Men onderschatte niet het getal der automobilisten, die te snel rijden in verhouding tot hun capaciteiten (met een heimelijken angst in het hart voor de consequenties) uitsluitend uit vrees, zich bij te geringe voortvarendheid te blameeren.” (Leerink, 1938).

Het individu

Naast algemene maatschappelijke tendensen spelen ook individuele factoren een duidelijke rol. Verkeersveiligheid wordt wel eens schertsend 'jongemannenproblematiek' genoemd. Volgens de theorie van Jessor hangt riskant rijgedrag van jonge weggebruikers samen met een algemener patroon van probleemgedrag dat voortkomt uit leefstijl (Jessor, 1987). Adolescenten die meer riskant verkeersgedrag vertonen, onderscheiden zich vaak door hun leefstijl. Ze vertonen vaker riskant gedrag buiten het verkeersgebied en hebben specifieke vormen van vrijetijdsbesteding. Riskant verkeersgedrag gaat samen met antisociaal gedrag, vooral bij jongens en bij jongere adolescenten. Spanningsbehoefte, onervarenheid en de invloed van hormonen spelen hierbij een rol. In studies blijkt dat 'spanningsbehoefte' een variabele is die roekeloos rijgedrag (onder meer snel rijden) beïnvloedt.

Bepaalde psychische stoornissen en gedragsproblemen hangen samen met de ontwikkeling van agressief gedrag. Persoonlijkheidsfactoren zoals impulsiviteit, gebrekkig inlevingsvermogen en competitiedrang spelen hierbij een rol. Ook frustratie en boosheid kunnen leiden tot regelovertrekend gedrag. Diverse studies wijzen op het bestaan van een relatie tussen een algemene neiging tot boosheid en verkeersovertredingen. Er zijn ook aanwijzingen dat er een relatie is tussen psychische problemen (bijvoorbeeld ADHD en alcohol- of drugsafhankelijkheid) en agressie en onveiligheid in het verkeer (hoge ongevalsbetrokkenheid). Ook kan een biologische conditie of stoornis, zoals een aangeboren agressiedrift of stresshormonen, een rol spelen bij het ontstaan van agressief gedrag. Slecht ontwikkelde empathie en instrumentele agressie kunnen duiden op een antisociale persoonlijkheidsstoornis. Stoornissen en gedragsproblemen zijn niet op te lossen via instrumenten als boetes en doelgroepgerichte educatieve maatregelen.

Vaak gaat het ook om een samenspel van individuele determinanten die elkaar versterken. Zo stelden de psychologen Stradling en Meadows (2000) het volgende profiel op van een Engelse, bewuste en frequente verkeersovertreder: vaak jong; vaak man; overschat de eigen rijvaardigheid; heeft een voorkeur om de snelheidslimiet op verschillende typen wegen te overschrijden; overschat het aantal mede-overtreders; onderschat nadelige gevolgen van verkeersgedrag; is ervan overtuigd dat vrienden het gedrag niet afkeuren; is ervan overtuigd dat andere bestuurders geen probleem hebben met het verkeersgedrag; heeft een positief gevoel bij een overtreding; is minder geneigd om spijt te verwachten na een overtreding; denkt dat het niet begaan van een overtreding moeilijk is; heeft grotere irritatie en boosheid naar andere weggebruikers. Engeland is zeker een uniek land, maar vermoedelijk is dit profiel ook prima van toepassing op frequente overtreeders op Nederlandse (of andere Europese) wegen. Het profiel maakt duidelijk dat frequente overtreeders een verkeersmentaliteit hebben die het eigen gedrag verontschuldigt en als een pantser fungeert voor alle mogelijke (zelf)kritiek.

Conclusie

Asociaal en agressief verkeersgedrag wordt deels door de situatie 'uitgelokt' en door de maatschappij 'geleerd'. De maatschappij leert ons niet alleen respectvol en aardig voor elkaar te zijn, maar ook om (in het verkeer) voor onszelf op te komen of zelfs te domineren.

Verkeersovertreders hebben een mentaliteit die een kritische kijk op eigen verkeersgedrag uitsluit, waardoor in feite vrijwel niets geleerd wordt over tekortkomingen en gevaren van eigen verkeersgedrag.

2.3. Straffen als oplossing

De achtergronden van verkeersovertredingen zijn divers. Er zijn dan ook allerlei mogelijke oplossingen in termen van toezicht en straffen. De meest toegepaste straf in het verkeer is de geldboete, en dan gaat het in de meeste gevallen om een geldboete voor een snelheidsovertreding. Maar hebben die boetes een effect op verkeersgedrag? En heeft het zin om overtreders strenger te straffen en zo het effect te versterken? Dat zijn de vragen die we beantwoorden in de *Paragrafen 2.3.1 en 2.3.2*, voor de lichtere respectievelijk de zwaardere verkeersovertredingen.

Een mogelijkheid om het effect van boetes te versterken is om naast boetes ook strafpunten toe te kennen, en om bij het overschrijden van een x-aantal strafpunten zwaardere maatregelen te nemen. Maar bereik je daarmee ook minder overtredingen en een hogere verkeersveiligheid? *Paragraaf 2.3.3* beschouwt de werkzaamheid van puntensystemen.

Een specifieke sanctie die vaak wordt toegepast voor herhaalde overtreders is de deelname aan een educatieve maatregel. Via overdracht van kennis, en beïnvloeding van attitude en groepsbeïnvloeding wordt veiliger verkeersgedrag nagestreefd. In *Paragraaf 2.3.4* bekijken we of dit goed werkt.

Ten slotte is het ook nuttig om na te denken over mogelijke nieuwe straffen. Mens, maatschappij en technologie zijn continu in ontwikkeling. Opvattingen over wat gepaste straffen zijn veranderen en nieuwe technologie maakt ook nieuwe typen straffen mogelijk. Reden genoeg om na te denken over nieuwe en wellicht betere straffen. *Paragraaf 2.3.5* bekijkt enkele nieuwe mogelijkheden hiertoe.

2.3.1. Strafverzwaring bij lichtere overtredingen

De meest toegepaste straf in het verkeer is de geldboete, meestal voor een snelheidsovertreding. Dat gedrag wordt ook het meeste gecontroleerd. Dat er veel aandacht naar snelheid uitgaat, heeft deels te maken met het feit dat snelheidsovertredingen via apparatuur eenvoudig te detecteren zijn. De focus op snelheid wordt echter ook vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid verdedigd. Snelheid speelt een belangrijke rol bij het ontstaan van ongevallen en de ernst ervan.

Snelheidsbekeuringen worden gegeven om weggebruikers te prikkelen hun snelheid te matigen. Maar passen automobilisten hun gedrag aan als ze een bekeuring krijgen? En passen ze hun gedrag aan als de bekeuringen worden verhoogd?

In een vragenlijstonderzoek onder Noorse automobilisten vergeleek Ryeng (2012) drie invloedsfactoren op snelheidsgedrag op provinciale wegen: waargenomen politietoezicht, waargenomen strafhoogte voor snelheidsovertredingen en de snelheidskeuze van andere weggebruikers. De waargenomen snelheid van andere automobilisten bleek de sterkste invloed

te hebben op de eigen snelheidskeuze; minder groot maar toch ook van invloed was de mate van politietoezicht; en nauwelijks van enige invloed was de waargenomen strafhoogte. Kortom, willen we snelheidsovertredingen beïnvloeden, dan is pakkans belangrijker dan strafhoogte en is het gedrag van medeweggebruikers belangrijker dan pakkans.

Dat neemt niet weg dat ook strafhoogte enige invloed heeft op het gedrag van weggebruikers. In binnen- en buitenland is onderzoek gedaan naar de zogenoemde prijselasticiteit van boetetarieven. De prijselasticiteit van boetes is de relatieve verandering van het aantal boetes en transacties als gevolg van een relatieve verandering van boetetarieven. De onderzoekers Bar-Ilan en Sacerdote (2001) bekeken de samenhang tussen verhoging van geldboetes en roodlichtovertredingen. Op basis van gegevens uit Israël en de VS schatten zij de elasticiteit van roodlichtovertredingen ten opzichte van boetehoogte in op -0,20. In gewonemensentaal: elke procent verhoging van boetes leidde volgens dit onderzoek tot circa 0,20% afname van roodlichtovertredingen. Het gaat in dit onderzoek wel altijd om de combinatie van strafverzwaring, politietoezicht en communicatie: het gedragseffect werd gevonden op plekken waarop toezicht werd gehouden en nadat de maatregel ook bekend was gemaakt aan het publiek.

Een andere bevinding van de genoemde studie was dat mensen met een crimineel strafblad minstens zo gevoelig bleken voor boeteverhoging en hun gedrag minstens zo sterk aanpasten als de brave burgers. Ook de criminele medemens is ontvankelijk voor deze vorm van beïnvloeding. Het minst gevoelig voor boeteverhoging bleken de wat oudere mensen en mensen die recent een auto hadden gekocht – kortom, de mensen die wellicht een wat grotere portemonnee hadden. Reden ook waarom deze onderzoekers speculeren dat een optimale geldboete inkomensafhankelijk zou moeten zijn. In Europa maakt Finland bijvoorbeeld gebruik van een progressief boetesysteem waarbij boetes inkomensafhankelijk zijn.

Ook in Nederland is onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van boetes (Moolenaar et al., 2011). In dat onderzoek zijn de boeteverhogingen van 1 april 2008 (met gemiddeld 20%) en 1 januari 2010 (een inflatiecorrectie van 4%) meegenomen. De prijselasticiteit van boetes voor snelheidsovertredingen bij trajectcontrolesystemen is geschat op -0,23. Met andere woorden: als het boetetarief met 1% toeneemt, zal het aantal overtredingen met 0,23% afnemen. Dit komt in de buurt van de bovengenoemde schatting in het buitenland.

Het Nederlandse onderzoek liet ook een significante daling van het aantal snelheidsovertredingen door recidivisten zien als gevolg van de boeteverhogingen. Naarmate de recidivisten jonger waren, was de daling van het aantal overtredingen groter. En misschien wel het verrassendste resultaat: in vergelijking met de totale groep van recidivisten reageerden de meerplegers het sterkst op de boeteverhoging.

Ook op het terrein van gordelgebruik zijn er aanwijzingen dat de hoogte van de boete doorwerkt op overtredingsgedrag. Een Noorse studie wees uit dat een verhoging van de boetes voor gordelgebruik – met 50% over tien jaar – samenhangt met verbeterd gordelgebruik (Elvik & Christensen, 2007). In de Verenigde Staten ging een verhoging van geldboetes voor het niet dragen van de gordel samen met een verbetering van gordelgebruik (Nichols et al.,

2010). In concreto: bij een verhoging van geldboete van 25 naar 60 dollar steeg het gordelgebruik met 0,3-0,4% en bij een verhoging van 25 naar 100 dollar steeg het gordelgebruik met 0,6-0,7%.

Conclusie

Verhoging van geldboetes heeft wel degelijk een (klein) effect op het aantal snelheidsovertredingen, roodlichtovertredingen en gordel-overtredingen. Strafverzwaring kan dus verkeersovertredingsgedrag verminderen, maar wel altijd in combinatie met toezicht en publiciteit. Het effect is vooral te zien op die plekken en tijdstippen waarop het toezicht merkbaar is of verwacht wordt.

Ook criminelen, verkeersrecidivisten en verkeersveelplegers passen in reactie op strafverzwaring hun gedrag in de goede richting aan, soms nog wel meer dan de 'normale' burger.

Alles is relatief: de hoogte van geldboetes heeft minder invloed dan de pakkans en de pakkans heeft minder invloed dan het gedrag van andere weggebruikers.

2.3.2. Strafverzwaring bij zware overtredingen

In *Paragraaf 2.1* hebben we uitgelegd dat we kunnen spreken van generale preventie als toezicht en straf mensen ervan weerhouden om regelover-tredend gedrag te vertonen. Voor generale preventie is nodig dat straffen in ieder geval een minimale hoogte hebben, zodat weggebruikers gemotiveerd worden ze te vermijden. Als straffen te laag zijn, zou strafverhoging een oplossing kunnen zijn om meer effect op gedrag te bewerkstelligen.

Wanneer het gaat om verkeersovertredingen waarvoor de straffen betrekke-lijk mild zijn, is er, zoals gezegd, enig bewijs dat strafverzwaring leidt tot minder overtredingen. Voor rijden onder invloed gelden in Nederland en in andere landen aanzienlijk zwaardere straffen dan voor het niet gebruiken van de gordel of het overtreden van de snelheidslimiet. Onderzoek naar strafverzwaring op het terrein van zwaardere overtredingen, zoals rijden onder invloed, laat zien dat dit geen effectieve strategie is.

In Nederland werden in 1992 de straffen voor het rijden onder invloed fors verzwaaard (hogere boetes en snellere intrekking van het rijbewijs). Dat leidde er niet toe dat het rijden onder invloed van alcohol in de daaropvolgende jaren afnam (Mathijssen, 1994). Het nam zelfs enigszins toe, waarschijnlijk mede door de sterke daling van het toezichtniveau. In het Australische New South Wales werd in september 1998 de strafhoogte voor rijden onder invloed verdubbeld. Ook dat ging niet gepaard met een vermindering van rijden onder invloed en ongevallen (Briscoe, 2004). Later onderzoek in New South Wales laat evenmin effecten van strafverzwaring zien op rijden onder invloed (Weatherburn & Moffat, 2011). In verschillende Amerikaanse staten zijn wetten ingevoerd die gevangenisstraf verplichten voor overtreders die voor het eerst worden betrapt op rijden onder invloed. Zelfs die bleken geen of nauwelijks effect te hebben op rijden onder invloed (Wagenaar et al., 2007). Amerikaans survey-onderzoek laat zien dat de kans om betrapt te worden op rijden onder invloed wel samenhangt met overtredingsgedrag, maar de strafhoogte niet. Ook op het terrein van de misdaad is er weinig bewijs gevonden voor het effect van hogere straffen (Tonry, 2008).

Eigenlijk is het wel gek dat hardnekkige alcoholrijders zich zo weinig lijken aan te trekken van straffen. Wat is de verklaring daarvoor? Er zijn drie verklaringen die elkaar niet uitsluiten. De eerste verklaring is de grote alcoholafhankelijkheid van alcoholrijders, waardoor mensen niet in staat zijn hun alcoholgebruik terug te dringen. Een tweede verklaring is dat de ervaren pakkans eenvoudigweg te klein is. Als overtreders één keer betrapt zijn, concluderen ze niet dat de pakkans hoog is, want vaak zijn er jaren van onontdekt alcoholrijden voorafgegaan aan die eerste betrapping. Ten slotte is ook een mogelijk verklaring dat hardnekkige alcoholrijders gevoelig zijn voor de zogeheten *gambler's fallacy*, de 'gokkersfout' (Pogarsky & Piquero, 2003). Als de dobbelsteen of de roulettedraaitafel vele malen hetzelfde resultaat heeft gegeven, verwacht de doorsnee gokker dat een ander resultaat 'aan de beurt is' en waarschijnlijker wordt, terwijl de kansen in werkelijkheid telkens opnieuw hetzelfde zijn: de dobbelsteen heeft namelijk geen geheugen. Een deel van de drankrijders maakt wellicht eenzelfde type denkfout. Alcoholrijders die jarenlang ongemerkt en ongestraft met alcohol hebben gereden, menen ten onrechte dat hun betrappingskans na de eerste betrapping en bestraffing kleiner is geworden. In plaats van dat betrapping en bestraffing leidt tot een verhoging van subjectieve pakkans, gebeurt dan juist het tegenovergestelde.

Zijn drugsgebruikende automobilisten gevoelig voor risico-informatie en straf? Vooral in Australië zijn hier enkele onderzoeken naar gedaan. Op basis van interviews met meer dan driehonderd cannabisgebruikende automobilisten in New South Wales was geen effect te zien van strengheid van straffen (Jones et al., 2006). Naar eigen zeggen zou men drugsgebruik in het verkeer wel verminderen als er random controles uitgevoerd zouden worden op drugsgebruik, maar niet als de straffen voor drugsgebruik in het verkeer verdubbeld zouden worden. De toename van zekerheid van bestraffing maakt het verschil en *niet* de toename van strengheid van straf. De risico-informatie over de gevaren van cannabis en autorijden leidde niet tot een verbetering van gedrag. Kennelijk geloven deze automobilisten graag dat het voor anderen gevaarlijk kan zijn om met cannabis een auto te besturen, maar maken ze voor zichzelf een uitzondering. Dat doen ze bijvoorbeeld omdat ze zichzelf een betere bestuurder dan gemiddeld vinden of omdat ze zichzelf beter dan gemiddeld in staat achten om de versturende effecten van een drug te weerstaan. Een vragenlijstonderzoek onder automobilisten in Queensland (Watling & Freeman, 2011) vond dat gedrag in het verleden, gevoelens van schaamte, de waargenomen legitimiteit van de autoriteiten en respect voor de wet *wel* van invloed waren op de intentie om te rijden onder invloed van drugs en de zekerheid, strengheid en snelheid van straffen *niet*. Een kanttekening bij dit onderzoek is wel dat de respondenten weinig ervaring hadden met random drugstesten in Queensland. Als men denkt dat de politie geen methoden heeft om drugsgebruik snel en betrouwbaar vast te stellen, zal men ook onverschillig staan tegenover de verschillende aspecten van straf, zoals zekerheid, strengheid en snelheid.

Conclusie

Er is weinig bewijs voor een additioneel effect van strengere straffen op gedrag als de straffen al streng zijn en als dat gedrag, zoals rijden onder invloed van alcohol of drugs, bepaald wordt door hardnekkige determinanten (verslaving, leefstijl, stabiele persoonlijkheids-eigenschappen).

2.3.3. Strafpunten

In veel Europese landen ontvangen automobilisten niet alleen boetes maar ook strafpunten voor verkeersovertredingen. Bij te veel punten wordt het rijbewijs ingenomen. Puntensystemen zijn ingevoerd om het verkeer veiliger te maken, maar er is weinig bewijs dat ze goed werken. Hoe kan het veiligheidseffect van deze systemen worden verhoogd? Deze vraag stond ook centraal in het BestPoint-project dat de kennis over Europese puntensystemen inventariseerde. Van de 27 EU-lidstaten kennen er 19 in 2012 een puntensysteem. Landen met een puntensysteem zijn bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk, Engeland en Spanje; in Nederland is er een puntensysteem voor jonge beginnende bestuurders. Deze systemen hebben als doel om verkeersovertredingen te verminderen en dus de verkeersveiligheid te verbeteren, omdat automobilisten bij herhaalde overtredingen te maken krijgen met steeds zwaardere maatregelen en uiteindelijk de inname van het rijbewijs. Maar de verwachting van meer verkeersveiligheid strookt niet met de cijfers: onderzoek wijst uit dat puntensystemen slechts een bescheiden bijdrage leveren aan de verkeersveiligheid. In het eerste jaar na de introductie van een puntenstelsel is er vaak wel een daling van het aantal verkeersslachtoffers te zien, maar in daaropvolgende jaren is het effect al niet meer zichtbaar.

In een land met een puntenstelsel krijgt de verkeersovertreder, naast de reguliere straf voor de overtreding, ook strafpunten toebedeeld. In de praktijk gaat dat als volgt: na enkele overtredingen ontvangt de automobilist eerst een formele waarschuwing, bij verdere overtredingen volgt vaak een tussentijdse straf – meestal een verplichting om deel te nemen aan een gedragsverbeteringscursus – en tot slot wordt na een nieuwe overtreding het rijbewijs ingenomen. Na verloop van tijd kan de weggebruiker dan opnieuw het rijbewijs aanvragen, maar daarvoor moet hij eerst theorie- en praktijk-examen afleggen.

Het beoogde effect van een puntenstelsel op de verkeersveiligheid berust op drie pijlers, namelijk preventie, correctie en selectie (SWOV, 2012; Goldenbeld et al., 2012b):

- Preventie van ongewenst verkeersgedrag wordt bewerkstelligd door de dreiging het rijbewijs te verliezen als men binnen een bepaalde periode meerdere overtredingen begaat. Die dreiging wordt groter en specifiekter als iemand al eerder voor een overtreding gepakt is. Dat zou mensen ervan weerhouden opnieuw een overtreding te begaan – althans, waar het gaat om bewuste overtredingen.
- Correctie duidt op het feit dat een puntenstelsel vaak gecombineerd wordt met cursussen, hetzij om een deel van de verzamelde punten kwijt te raken, hetzij om een ingevorderd rijbewijs weer terug te krijgen. Deze cursussen zijn bedoeld om een (duurzame) gedragsverbetering teweeg te brengen.
- Selectie, ten slotte, wijst op het feit dat door een puntenstelsel mensen met meerdere overtredingen (tijdelijk) uit het verkeer geweerd worden. Dit is gunstig voor de verkeersveiligheid, ervan uitgaand dat die overtredingen daadwerkelijk een samenhang vertonen met ongevals-betrokkenheid.

In welke mate deze drie elementen hun werk kunnen doen en mogelijke ongewenste neveneffecten voorkomen kunnen worden, is onder andere

afhankelijk van de manier waarop het puntenstelsel is opgezet. Welke overtredingen tellen bijvoorbeeld mee en hoe zwaar wegen ze? Wanneer raakt iemand zijn rijbewijs kwijt en voor hoelang? Wat wordt gedaan om dit te voorkomen? Krijgen mensen bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief of hebben ze de mogelijkheid een cursus te volgen? Voldoende handhaving en informatie blijken in de praktijk bepalend te zijn voor het effect van het systeem. Hoe dit in de praktijk gerealiseerd kan worden, hangt mede af van de wettelijke en organisatorische inrichting van een land en moet worden afgezet tegen de bestaande veiligheidssituatie en (veiligheids)maatregelen.

Wanneer we kijken naar de gerapporteerde overalleffecten van puntenstelsels – dat wil zeggen: los van de precieze invulling – dan zien we in de meeste landen aanvankelijk aanzienlijke positieve effecten. Deze effecten zijn echter van beperkte duur. Een kwantitatieve meta-analyse door onderzoekers van de Universiteit van Sevilla bevestigt deze algemene bevinding (Castillo-Manzano & Castro-Nuño, 2012). Deze studie heeft parallel aan het BestPoint-project plaatsgevonden en is onlangs gepubliceerd in een wetenschappelijk tijdschrift. De onderzoekers rapporteren een aanvankelijke daling van het aantal ongevallen/verkeersdoden en -gewonden van tussen de 15 en 20%. Dit resultaat is gebaseerd op 24 effectmetingen in diverse Europese en niet-Europese landen. Deze effecten zijn gemiddeld genomen in minder dan anderhalf jaar verdwenen. In Italië en Spanje, landen met een aanvankelijk lager veiligheidsniveau, bleken de effecten naar verhouding het langst te duren. In de meeste andere landen was het effect al binnen een jaar verdwenen.

Het BestPoint-project komt tot de conclusie dat het snel wegebben van het aanvankelijke effect ermee te maken heeft dat mensen vrij snel doorhebben dat de kans om binnen twee of drie jaar meerdere keren betrapt te worden op een overtreding erg klein is. En daarmee is ook de kans om je rijbewijs kwijt te raken erg klein. Een voldoende hoge subjectieve pakkans wordt daarom gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor een blijvend effect van een puntensysteem. En deze subjectieve pakkans is afhankelijk van enerzijds de objectieve handhavingsdruk en anderzijds de communicatie en publiciteit over de handhaving en het puntenstelsel. Om de objectieve pakkans groot genoeg te maken, moeten ook automatische, door camera's gedetecteerde overtredingen meetellen in het puntensysteem.

Hoewel hard empirisch bewijs ontbreekt, bieden theorie en ervaringen diverse aanknopingspunten om een puntenstelsel inhoudelijk en organisatorisch goed vorm te geven. BestPoint geeft verschillende aanbevelingen voor het verbeteren van de preventieve werking van puntensystemen, zoals een hoog handhavingsniveau inclusief cameratoezicht, regelmatige publiciteit, en snelle en duidelijke informatie voor overtreders. BestPoint adviseert een systeem met een gefaseerde aanpak waarbij automobilisten die al enkele strafpunten hebben eerst een waarschuwingsbrief krijgen. Bij volgende strafpunten zouden zij aan een gedragscursus moeten of kunnen deelnemen, waarna ze een deel van de strafpunten kwijtraken. Als ze vervolgens toch de kritische drempel overschrijden, volgt invordering van het rijbewijs. Na verloop van tijd en nadat ze een verplichte rehabilitatiecursus hebben gevolgd, krijgen ze ten slotte het rijbewijs weer terug. Een aanpak in vier stappen dus.

Over de effectiviteit van dit soort cursussen bestaat echter geen eenduidigheid (SWOV, 2010). De volgende paragraaf gaat verder in op de effectiviteit van educatieve maatregelen.

Conclusie

Puntenstelsels blijken vaak aanzienlijke effecten te hebben op de verkeersveiligheid, maar deze effecten zijn van korte duur. Voor een duurzamer effect is het nodig dat automobilisten de pakkans bij een overtreding steeds voldoende groot achten. Daartoe moet de objectieve handhavingsdruk door de jaren heen voldoende groot blijven en moet er regelmatig publiciteit zijn over de handhavingsactiviteiten en (de daadwerkelijke gevolgen van) het puntenstelsel.

Om de objectieve pakkans groot genoeg te maken, is het includeren van automatisch gedetecteerde overtredingen onontbeerlijk.

Hoewel hard empirisch bewijs ontbreekt, bieden theorie en ervaringen diverse aanknopingspunten om een puntenstelsel inhoudelijk en organisatorisch goed vorm te geven.

2.3.4. *Educatieve maatregelen*

Rehabilitatiecursussen zijn educatieve maatregelen gericht op afwijkend rijgedrag van automobilisten. In Nederland zijn er drie rehabilitatiecursussen: de EMA (Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer), de LEMA (de Lichte EMA) en de EMG (Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer), alle ontwikkeld en uitgevoerd door het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR).

De EMG is onder meer bedoeld voor bestuurders die in één rit herhaaldelijk ongewenst rijgedrag vertonen. Ook bij een eenmalige hoge snelheidsoverschrijding kan iemand worden doorverwezen naar de EMG. Belangrijk voor deelname is wel dat vaststaat dat de betreffende persoon de overtreding heeft begaan. Een EMG kan dus niet alleen op basis van een kenteken worden opgelegd. Verdere eisen zijn dat er sprake moet zijn geweest van bewust gevaarzettend rijgedrag, gebrek aan risico-inzicht, incorrect samenspel met andere verkeersdeelnemers, of gedrag in strijd met de verkeersregels en -tekens. Cursisten moeten de driedaagse cursus verplicht volgen en deze zelf betalen. In de cursus wordt getracht de bestuurder bewust te maken van het risico dat zij door hun gedrag vormen voor anderen.

Een in 2013 verschenen vergelijkend recidive-onderzoek wees uit dat de LEMA tot minder recidive leidt wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen recidive van LEMA-deelnemers en een vergelijkbare groep overtreders in de periode voordat de LEMA was ingevoerd (Blom, 2013). Voor de EMG werd in dat onderzoek geen verschil in recidive vastgesteld tussen de EMG-groep en een vergelijkbare groep overtreders in de periode voordat de EMG was ingevoerd. Over de EMA zijn nog geen vergelijkende recidivecijfers bekend. Omdat er bij het CBR al enige tijd het idee was dat de EMG minder goed functioneerde dan men voor ogen had, heeft het CBR in 2012-2013 een vernieuwde opzet gemaakt voor de cursus. In deze nieuwe opzet komt het accent zwaarder te liggen op een op maat gesneden gedragsadvies voor individuele deelnemers, een advies dat meer rekening

houdt met de situatie waarin zij zich bevinden en met hun mogelijke beperkingen. De theorie van 'intervention mapping' is als basis genomen voor de vernieuwde opzet.

Ook buiten Nederland zijn vele rehabilitatiecursussen in omloop. De deelname daaraan kan vrijwillig zijn of verplicht worden opgelegd, eventueel in combinatie met andere strafmaatregelen en eventueel gekoppeld aan een puntensysteem. De effectiviteit van de cursussen is niet eenduidig vastgesteld (SWOV, 2010). Sommige evaluaties laten een effect zien op houding, gedrag, ongevalskans en recidive; ander onderzoek laat weer geen effect zien. Het feit dat verreweg de meeste Europese landen gebruikmaken van dit soort cursussen, al dan niet in samenhang met een puntenstelsel, lijkt vaak meer te maken te hebben met de *face value* van dit soort maatregelen dan met effectiviteitsoverwegingen.

Het SUPREME-rapport (SUPREME, 2007) doet wel een aantal suggesties om de effectiviteit van rehabilitatiecursussen te vergroten. Zo zouden dergelijke cursussen gecombineerd moeten worden met het tijdelijk invorderen van het rijbewijs. Op basis van verschillende (internationale) studies kunnen we concluderen dat een rehabilitatiecursus hierdoor effectiever wordt. Ook zouden cursussen zo veel mogelijk moeten zijn toegesneden op de specifieke problemen van de doelgroep. Persoonlijkheidsproblemen moeten bijvoorbeeld op een andere manier worden behandeld dan verslavingsproblemen. Mesken (2006) adviseert om een cursus te richten op specifieke gedragingen (bijvoorbeeld het inschatten van gevaar of het interpreteren van specifieke gebeurtenissen) in plaats van op het aanleren van een algemeen veiligheidsbewustzijn. Het SUPREME-rapport pleit verder voor een empathische benadering in plaats van een confronterende benadering. Deze lijn wordt in Nederland op dit moment al toegepast in de LEMA. Ten slotte beveelt het SUPREME-rapport aan om rehabilitatiecursussen zo vroeg mogelijk in te zetten om te voorkomen dat afwijkend gedrag een gewoonte wordt. Dit betekent dat vooral overtreders onder beginnende bestuurders een belangrijke doelgroep vormen.

Conclusie

De effectiviteit van educatieve maatregelen in het verkeer is nog niet eenduidig bewezen. Er zijn verschillende mogelijkheden om educatieve maatregelen effectiever te maken. Dat kan bijvoorbeeld door ze te combineren met andere sancties door ze speciaal te richten op een specifieke doelgroep, zoals beginnende bestuurders, of speciaal te richten op specifiek gedrag. De benadering dient eerder empathisch dan confronterend te zijn.

2.3.5. *Nieuwe straffen: slimmere straffen?*

De maatschappij verandert snel: nieuwe sociale verbanden, nieuwe technologie, nieuwe normen, nieuwe kennis. Met al die nieuwe mogelijkheden moeten we ook nadenken over betere straffen en niet te lang blijven vasthouden aan straffen die ineffectief zijn. Het is duidelijk dat de perfecte straf eigenlijk niet bestaat. Straffen is eenzijdig, is altijd te laat (want het euvel is al geschied) en straffen, ook mild straffen, roept vaak weerstand en frictie op – negatieve emoties die gedragsverandering eerder hinderen dan bevorderen. Het blijft dus zaak om verdere ideeën te ontwikkelen en onderzoek te doen naar straffen in het verkeer die proportioneel zijn ten

opzichte van de ernst van de overtreding, afgestemd zijn op de kenmerken en gesteldheid van de overtreder, en, *last but not least*, effectief zijn in het voorkomen van onveilig verkeersgedrag. Steeds meer zullen nieuwe voertuigtechnologieën hierbij een rol kunnen spelen.

Verkeersovertreders verschillen in de mate waarin ze gemotiveerd kunnen worden en zelfstandig in staat zijn om hun verkeersgedrag structureel te wijzigen. Daarom dienen straffen die moeten leiden tot minder recidive op maat gemaakt te zijn. Bij verschillende groepen overtreder werken verschillende soorten straffen of behandelingen het beste. Zo blijkt gevangenisstraf in de Verenigde Staten absoluut geen effect te hebben op recidive van rijders onder invloed, terwijl een alternatieve straf, een vorm van tijdelijk elektronisch huisarrest, wel een gunstig effect op recidive heeft. Vaak zal een combinatie van samenhangende sanctieonderdelen (tijdelijke intrekking van rijbewijs of een geldstraf in combinatie met de mogelijkheid om een rehabilitatieprogramma te volgen in ruil voor snellere teruggave van het rijbewijs) beter werken dan één sanctie afzonderlijk (Nochajski & Stasiewicz, 2006).

Bij een overdenking van nieuwe straffen kunnen we ook geldboetes niet zomaar overslaan. Verkeersboetes hebben een (gering) effect op verkeersgedrag. Een probleem is wel dat veel overtredingen in het verkeer een mild karakter hebben. Veel agenten aarzelen in dat geval om een boete uit te delen. Ook kan een boete voor een milde overtreding het gevoel oproepen dat men onrechtvaardig behandeld is. Zijn er alternatieven voor het uitdelen van een geldboete? Vanuit de politie zelf komt het idee van een geregistreerde waarschuwing met gevolgen (Laan, 2020). Het idee houdt in dat een agent voor een verkeersovertreding een waarschuwing geeft die wordt geregistreerd. Als het CJIB van dezelfde overtreder binnen een periode van 24 maanden opnieuw voor een verkeersovertreding een waarschuwing of een bekeuring registreert, dan wordt zowel de initiële waarschuwing als de tweede waarschuwing omgezet in een reguliere bekeuring.

Dit idee lijkt zeker een nuttige aanvulling op de interventiemogelijkheden van agenten voor verkeersovertredingen. Het maakt de kans groter dat agenten meer gaan optreden tegen overtredingen die nu ten onrechte worden genegeerd. Waarschuwen met gevolgen is consequenter en rechtvaardiger dan enkel waarschuwen. Indien de waarschuwing niet voldoende heeft gewerkt, volgt alsnog een bestraffing. Het is dus een combinatie van enerzijds *beloning* (tegen verwachting in geen bekeuring) en anderzijds het vooruitzicht van straf bij herhaling. Deze combinatie van zoet en zuur (*carrot and stick*) zou volgens de psychologie beter moeten werken dan straf alleen.

In Nederland is per 1 december 2011 een alcoholslotprogramma van kracht. In dit programma wordt standaard een alcoholslot voor twee jaar opgelegd, maar dit kan telkens met een half jaar verlengd worden als de deelnemers geen scheiding kunnen aanbrengen tussen alcohol en verkeer. Een alcoholslot is geen kinderachtige sanctie, maar bevat ook een beloningselement. De negatieve gevolgen of kosten van het alcoholslot zijn niet licht: het alcoholslot kost een gebruiker ongeveer € 200,- per maand. Verder komt er nog behoorlijk wat bij kijken, omdat gebruikers van tijd tot tijd hun auto moeten laten uitlezen en omdat ze een aantal keren op cursus moeten. Voor overtreder kan het daarom een overweging zijn om hun rijbewijs ongeldig

te laten verklaren en vervolgens zonder rijbewijs te gaan rijden. Het beloningselement zit in het feit dat de overtreder die zich naar de maatregel wil voegen, uiteindelijk wel mag blijven autorijden. Hoewel sommigen dit niet als beloning zullen zien, kan het voor een deel van de overtreders wel van groot belang zijn, in verband met uitoefening van hun beroep. Door de invoering van het alcoholslot in de huidige vorm zullen volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar schatting vijf à zes verkeersdoden per jaar minder vallen.

Wat te doen tegen excessieve snelheidsovertreders, behalve bekeuren? Een oplossing is om via educatieve maatregelen het gedrag van notoire overtreders om te buigen. De eerdergenoemde EMG werkt echter niet voldoende voor alle typen notoire overtreders. Daarom pleiten de auteurs van het rapport *Aanpak van notoire verkeersovertreders* (Kuiken et al., 2009) voor aanvullende strafmaatregelen voor groepen notoire overtreders voor wie de EMG niet voldoende werkt. Een voertuigrecorder die niet alleen overtredingen registreert maar ook snelheid fysiek inperkt (dwingende ISA, ofwel 'snelheidsslot') zou kunnen worden opgelegd als beperking van de rijbevoegdheid voor langere tijd. Doel van een dergelijke strafmaatregel is om weggebruikers voor wie een EMG niet effectief is, toch veilig aan het verkeer te kunnen laten deelnemen. In het kader van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid is er een feitelijke proef 'snelheidsslot' gedaan en werd bepaald dat deze maatregel nog niet rijp is voor implementatie, onder andere vanwege problemen met de digitale snelhedenkaart en fraudebestendigheid (Van der Pas et al., 2012).

Mensen die bovengenoemde slimme straf als te grote lankmoedigheid zien en de voorkeur geven aan een invordering van het rijbewijs, dienen te beseffen dat de zwaarste straf niet altijd de effectiefste is. We weten dat veel mensen ook na invordering van het rijbewijs toch blijven autorijden. Dan liever slim en effectief straffen dan zwaar en ineffectief. Dit gezegd hebbende, bestaat er inderdaad een categorie mensen die het recht om een motorvoertuig te besturen voor een tijdje dienen te verliezen, omdat ze hebben bewezen totaal geen verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de veiligheid van zichzelf en anderen in het verkeer. In dit verband kan ook opgemerkt worden dat het recht op vrije mobiliteit en het recht om een motorvoertuig te besturen beslist niet hetzelfde zijn.

Conclusie

Bij effectieve straffen gaat het vaak om een combinatie van maatregelen met daarbij ook, hoe klein ook, een beloningselement. Nieuwe straffen combineren daarom vaak een element van straf met een beloningselement.

Waarschuwingen met registratie zijn een interessante aanvulling op traditionele geldboetes. Hoewel de overheid momenteel geen plannen heeft voor invoering van een voertuigrecorder of snelheidsslot, blijft dit een mogelijk nieuwe, effectieve sanctie voor frequente snelheidsovertreders in de wat verder gelegen toekomst, wanneer het naar verwachting mogelijk zal zijn een dergelijke sanctie technisch perfect te realiseren.

2.4. Wat vindt de burger?

Theorie en onderzoek geven wel wat antwoorden op vragen over straffen, maar een hoop zaken zijn nog niet onderzocht. Misschien moeten we dan maar te rade gaan bij de Nederlandse burger zelf. Die burger heeft immers zelf ook ervaring met straffen en wil ons graag vertellen hoe dat is geweest, vooral op verjaardagspartijtjes, maar ook op internet en in enquêtes. Laten we even luisteren naar wat de burger ons vertelt.

De burger is op zoek naar rechtvaardigheid, maar straffen zijn vaak verbonden met persoonlijke ergernis en gevoelens van onrechtvaardigheid (*Paragraaf 2.4.1*). Vaak krijgen we te horen dat 'de burger' hogere straffen wil, maar in feite denken burgers heel gevarieerd over straffen (*Paragraaf 2.4.2*). En hoewel betrapte verkeersovertreders het niet altijd eens zijn met de straf die ze hebben gekregen, geven ze wel toe dat straffen invloed hebben op hun gedrag (*Paragraaf 2.4.3*).

2.4.1. *Rechtvaardigheid en ergernis*

Onderzoek laat zien dat de emotionele reacties van weggebruikers op bekeuringen sterk uiteenlopen en dat ook de mate waarin ze hun gedrag aanpassen na een bekeuring sterk varieert (Campbell & Stradling, 2002). In een Brits onderzoek werden vijfhonderd automobilisten die via camera-toezicht een snelheidsbekeuring in Glasgow hadden gekregen, schriftelijk gevraagd naar hun reactie op de bekeuring en naar het effect ervan op hun rijgedrag. De reacties van de automobilisten waren zeer gemengd, waarbij voor een deel gevoelens van frustratie en boosheid naar boven kwamen. Veel automobilisten beoordeelden de bekeuring in termen van rechtvaardigheid, en als onrechtvaardig ervaren boetes gingen gepaard met meer weerstand en minder aanpassing. Hiermee is het belang geïllustreerd van een toelichting over het waarom van de bekeuring. Waar het ging om het effect van de bekeuring op het eigen gedrag, rapporteerde ongeveer de helft van de ondervraagde automobilisten in het algemeen minder snel te rijden; ongeveer een derde deel rapporteerde alleen bij cameralocaties langzamer te rijden en ongeveer een zesde deel beweerde zich helemaal niets aan te trekken van bekeuringen of camera's.

Het regionale dagblad *De Stentor* vroeg naar verhalen over bekeuringen³ en ontving veel reacties. Wat opviel was dat veel mensen jaren na dato nog enorm boos waren over een bepaalde bekeuring en dat ook hier het rechtvaardigheidsgevoel een belangrijke rol speelde. Zo klaagde bijvoorbeeld een burger uit Olst-Wijhe dat een bekeuring voor parkeren op een invalidenplaats (€ 340,-) niet in verhouding staat tot een bekeuring voor door roodlicht rijden (€ 220,-) of gewoon foutparkeren (€ 85,-). Veelgehoorde reacties waren ook dat de informatie over het waarom van de bekeuring en de hoogte van het boetebedrag beter moet. Ook hadden veel mensen een voorkeur voor progressieve bekeuringen (dat wil zeggen: olopende bekeuringen bij een olopend aantal overtredingen).

Ook uit Nederlands wetenschappelijk onderzoek blijkt dat verkeersboetes door veel burgers vanuit een rechtvaardigheidsdimensie worden bekeken. Als onrechtvaardig ervaren boetes kunnen gemakkelijk leiden tot ergernis of

³ De Stentor, zaterdag 31 maart 2012, p. 10-11, bijlage Spectrum mens en maatschappij.

boosheid. Wanneer burgers zich door agenten die bekeuringen uitschrijven, onrechtvaardig behandeld voelen, zal dit het vertrouwen in de politie ondermijnen, en leiden tot tegenwerking en protest (Bergsma, 2008).

Niet alle ergernis over verkeersboetes is terecht. Veel burgers redeneren over de zin van boetes vanuit hun eigen individuele perspectief, en zien het verband niet tussen hun verkeersgedrag in een specifieke situatie en het verhoogde risico. De individuele burger wil graag uitleg over een rechtstreeks, individueel verband tussen het eigen gedrag en gevaar. Een automobilist die dagelijks de snelheidslimiet overtreedt en toch elke dag veilig thuiskomt, ziet het verband niet meer tussen snelheid en gevaar.

Voor veel burgers is er dus pas sprake van een gevaar als gedrag leidt tot feitelijke problemen in het verkeer die duidelijk zichtbaar zijn. Het probleem is dat het verhoogde risico van overtredingen niet voor alle weggebruikers merkbare gevolgen heeft. Veel overtredingen hebben geen consequenties, sommige wel.

Op collectief niveau is het verband tussen overtredingen en ongevallen wel duidelijk zichtbaar. Als iedereen wat harder gaat rijden, dan gaat het risico omhoog; doet iedereen het wat kalmer aan, dan gaat het risico omlaag. Het is dus best lastig aan de burger een uitleg te geven waaruit blijkt dat er sprake is van een 'direct' en 'zichtbaar' gevaar, omdat dat niet overeenkomt met de individuele ervaring. Maar hopelijk is het wel mogelijk om de burger ervan te overtuigen dat wanneer iedereen naar eigen inzicht harder gaat rijden dan de plaatselijke limiet, de onveiligheid toeneemt. De burger moet dus inzien dat de individuele beperking het collectief belang dient.

Het ongenoegen over bekeuringen voor 'kleine' overtredingen komt deels voort uit het perspectief van waaruit mensen hun verhaal houden (Goldenbeld, 2008). Wanneer mensen spreken over hun eigen ervaringen als weggebruiker, dan uiten ze al gauw hun ongenoegen over een bekeuring. Maar als diezelfde mensen gevraagd worden naar de veiligheid van hun fietsende kind in het verkeer, dan nemen ze juist wel weer een strikte houding aan ten opzichte van kleine snelheidsovertredingen. In de rol van vader of moeder kijken we op een andere manier naar het verkeer en zien we ook heel andere dingen dan in de rol van automobilist.

Conclusie

De ervaren rechtvaardigheid van een straf is een belangrijke dimensie voor zowel burger als politie. Als rechtvaardig ervaren boetes verhogen het vertrouwen van de burger in de politie en verhogen ook de kans dat de burger zijn gedrag aanpast. Progressieve verkeersboetes passen goed bij het rechtvaardigheidsgevoel van burgers. Het idee van een waarschuwing met boete bij herhaling sluit goed aan op de behoefte van agenten om flexibeler te kunnen reageren op overtredingen, in lijn met het rechtvaardigheidsgevoel van de burger.

Het waarom van een boete – de koppeling met verkeersveiligheid – moet goed uitgelegd worden. Uitleg geven over het nut van een boete is gemakkelijker wanneer mensen geprikkeld worden om te denken vanuit het collectief belang of vanuit een andere rol dan die van individuele weggebruiker.

2.4.2. *Meningen over strafhoogte*

Eind 2010 werden in een grootschalig Europees onderzoek ook Nederlandse automobilisten bevraagd over verschillende verkeersonderwerpen (Goldenbeld et al., 2012a). Aan de deelnemers werd onder andere gevraagd of straffen voor bepaalde overtredingen strenger zouden moeten zijn. Negen op de tien automobilisten vinden dat straffen voor rijden onder invloed strenger zouden moeten zijn; zes op de tien automobilisten vinden dat er strengere straffen moeten zijn voor handheld bellen tijdens het rijden en vier op de tien automobilisten vinden dat er snellere straffen moeten zijn voor snelheidsovertredingen.

Een probleem met vragen of straffen strenger moeten zijn, is dat je niet weet of de burger wel weet wat de straf is. Dit is op te lossen door te vragen wat mensen denken dat de strafhoogte is en dan te vragen of ze dit een juiste strafhoogte achten. Maar hoe het ook zij, meningen over strengheid van straffen zeggen wel iets over hoe strikt de maatschappelijke norm is. Hoe strikter de norm, des te meer de burger 'strenger straffen' goed vindt, ook al weet hij niet precies wat de huidige straffen zijn. Het is duidelijk dat de maatschappelijke norm voor rijden onder invloed het sterkste ontwikkeld is. Wellicht omdat het verband tussen drankgebruik en gevaar in het verkeer voor iedereen volstrekt duidelijk is, is er nauwelijks enige tolerantie voor rijders onder invloed.

Het in 2011 uitgevoerde onderzoek *De burger als rechter; Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland* plaatst de burger expliciet in de stoel van rechter (Ruiter et al., 2011). De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn de volgende:

- Er bestaat een grote variatie in de gewenste strafhoogte onder de Nederlandse bevolking, voor alle drie de straffen (gevangenisstraf, werkstraf en geldboete) en voor alle delicten. Er zijn mensen die relatief licht straffen en mensen die relatief zwaar straffen.
- Over straftypen en strafhoogten wordt door de bevolking zeer verschillend gedacht. Voor elke strafsoort en voor veel verschillende strafzwaarten (van licht tot zwaar) bestaan er groepen in de bevolking die die prefereren. Anders gezegd: welke straf er in concrete gevallen ook wordt opgelegd, er is een goede kans dat een flink deel van de bevolking een andere strafvorm gepaster vindt en bovendien zal een flink deel van de bevolking het waarschijnlijk niet eens zijn met de strafzwaarte.
- Bij de ernstige variant van een verkeersmisdrijf gaat de voorkeur van de Nederlandse bevolking duidelijk uit naar een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.
- Nederlandse burgers zouden, wanneer ze moeten kiezen tussen een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of een werkstraf, over het algemeen de zwaarste straffen opleggen voor een verkeersmisdrijf met een dodelijk slachtoffer als gevolg.
- Dronkenschap wordt door de Nederlandse burgers voor een mishandeling een verzachtende omstandigheid gevonden, terwijl het voor een verkeersmisdrijf juist verzwarend werkt. Kennelijk rekent men een dronken bestuurder het begaan van een verkeersmisdrijf sterker aan. Zo kan de dronken bestuurder als het aan de Nederlandse bevolking ligt rekenen op hogere straffen en acht men ook de onvoorwaardelijke gevangenisstraf meer van toepassing dan bij een nuchtere bestuurder die hetzelfde verkeersmisdrijf begaat.

Conclusie

Hoewel veel burgers strengere straffen wenselijk achten, blijkt dat burgers sterk verschillen in wat zij gepaste straffen vinden als concrete situaties worden bekeken.

2.4.3. *Meningen van overtreeders*

Wat vinden Nederlandse burgers die betraapt zijn op te snel rijden of op rijden onder invloed van alcohol van straffen? In een enquête uit 2008 beantwoordden meer dan tienduizend Nederlandse verkeersovertreders vragen over de invloed van straf en andere factoren op hun overtredingsgedrag in het verkeer (Tierolf et al., 2009).

Snelheid

Gevraagd naar het effect van de sanctie, zegt de helft van de snelheids-overtreders het rijgedrag niet te zullen wijzigen (50%). Een derde zegt van plan te zijn minder vaak te hard te rijden (34%). Een klein deel zegt nooit meer te hard te zullen rijden (2,5%) of juist vaker te hard te gaan rijden (0,5%). Een ander deel geeft aan al nooit te hard te rijden (13%).

Opvallend hierbij is dat de hoogte van de boete een rol speelt. Naarmate de ontvangen boete hoger is, geven meer respondenten aan zich te conformeren aan de geldende snelheidslimieten. Dit loopt op van 29% bij een boete onder de € 30,- tot 51% bij een boete hoger dan € 400,-. Ditzelfde zien we bij de mensen die aangeven nooit meer te hard te zullen rijden. Daarnaast zijn vrouwelijke respondenten eerder geneigd hun rijgedrag te wijzigen na de sanctie dan mannelijke respondenten (48% versus 33%). Leeftijd, opleidingsniveau en woonregio blijken geen invloed te hebben op het effect van de sanctie.

Verder blijkt draagvlak voor de maximumsnelheid en voor de hoogte van de boete van invloed te zijn. Het valt op dat naarmate respondenten het meer eens zijn met de maximumsnelheid op de weg waar ze te hard reden, de sanctie meer effect heeft (44% wil het rijgedrag aanpassen op een weg waar de maximumsnelheid 'rechtvaardig' is, versus 33% op een weg waar de maximumsnelheid 'te laag' is). Ook willen mensen die het eens zijn met de sanctie die hen is opgelegd hun rijgedrag eerder aanpassen dan mensen die de sanctie te hoog vinden (55% versus 28%). Ten slotte blijkt de mening van de sociale omgeving van invloed. Respondenten die aangeven dat hun omgeving negatief aankijkt tegen te hard rijden, zijn eerder geneigd hun rijgedrag aan te passen dan respondenten van wie de omgeving positief aankijkt tegen te hard rijden (44% versus 24%).

Alcohol

De opgelegde sanctie lijkt bij alcohol meer effect te hebben dan bij snelheid. Bijna de helft van de alcoholovertreders zegt na deze sanctie nooit meer met alcohol op te gaan rijden (46%). Een wat kleiner deel zegt minder vaak met alcohol op te gaan rijden (19%). Een klein deel geeft aan het rijgedrag niet te wijzigen (10%). Een nog kleiner deel zegt vaker met alcohol op te gaan rijden (2,5%). Een relatief groot deel van de respondenten zegt buiten deze ene keer al nooit met alcohol op te rijden (22%).

Ook bij sancties voor alcoholovertredingen blijkt het geslacht van belang te zijn. Vrouwen geven vaker aan al nooit met alcohol op te rijden dan mannen.

Van de respondenten die dit niet aangeven zijn mannen eerder geneigd om hun rijgedrag aan te passen dan vrouwen (70% versus 46%).

Leeftijd, opleidingsniveau en woonregio blijken evenals bij snelheids-overtredingen geen invloed te hebben op het effect van de sanctie. Bij alcoholovertredingen blijkt draagvlak voor de sanctie niet van belang. Wel is de mening van de omgeving over rijden onder invloed van belang. De respondenten die aangeven dat hun omgeving negatief staat tegenover rijden onder invloed, zijn eerder geneigd hun gedrag aan te passen (71% versus 30%).

Conclusie

Overtreders passen hun gedrag meer aan in reactie op een sanctie naarmate ze zelf de sanctie als juist beoordelen en naarmate de sociale omgeving het overtredende gedrag mede veroordeelt.

2.5. Ten slotte

Een straf moet recht doen aan de ernst van de overtreding en moet een minimumhoogte hebben om van invloed te zijn op gedrag. Veel studies hebben aangetoond dat de combinatie van toezicht en straf regelovertreding voorkomt en verkeersveiligheid bevordert.

Het strenger maken van straffen heeft weinig effect op overtredingen indien de straffen al streng zijn. Zo maakt één of twee jaar gevangenisstraf eigenlijk niet zo veel verschil in de beleving van overtreders, omdat één jaar gevangenisstraf al als een enorme straf wordt gezien. Verhoging van geldboetes heeft wel een klein effect op het gedrag op plaatsen waar gecontroleerd wordt. Geldboetes worden – zeker tot op zekere hoogte – door veel mensen als een minder zware straf gezien en dus wordt een verhoging van 15-20% wel opgemerkt. Bijgevolg past de groep calculerende verkeersovertreders zijn verkeersgedrag aan. Verder zijn het vooral de frequentie, de zichtbaarheid en de onvoorspelbaarheid van verkeerscontroles die het generaal-preventieve effect van handhaving en dus verbetering van verkeersveiligheid bewerkstelligen.

Met straffen willen we graag mensen beïnvloeden, maar straffen alleen is in feite een beperkt middel daarvoor en met straffen ben je per definitie bezig met de achterkant van probleem. De Duurzaam Veilig-visie betoogt dat zo veel mogelijk aan de voorkant van problemen gewerkt moet worden. Geloofwaardige limieten in overeenstemming met de inrichting van de weg kunnen een deel van snelheidsovertredingen voorkomen. Verdere toepassingen van intelligent verkeersmanagement kunnen files en opstoppingen – en daarmee wellicht ook tal van verkeersovertredingen – voorkomen. Tot slot kunnen intelligente waarschuwingssystemen in de auto de bestuurder helpen tijdig gevaren te herkennen.

Als we dan toch moeten straffen, dan het liefst niet enkel hard, maar vooral ook slim, effectief en op maat. In de komende jaren, 2015-2020, maakt nieuwe voertuigtechnologie het mogelijk het arsenaal van beschikbare straffen aanzienlijk uit te breiden. Het eerste voorbeeld van een slimmere, op technologie gebaseerde sanctie is het per 1 december 2011 ingevoerde alcoholslotprogramma. In dit programma wordt standaard een alcoholslot voor twee jaar opgelegd, maar dit kan telkens met een half jaar verlengd

worden als de deelnemers geen scheiding kunnen aanbrengen tussen alcohol en verkeer. Door de invoering van het alcoholslot in de huidige vorm zullen volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar schatting vijf à zes verkeersdoden per jaar minder vallen. Het alcoholslotprogramma is een slimme en effectieve manier om te voorkomen dat zware overtreders die veroordeeld zijn, toch aan het verkeer blijven deelnemen onder invloed van alcohol. Het ontzeggen van de rijbevoegdheid of het ongeldig verklaren van het rijbewijs blijkt niet toereikend te zijn voor deze groep alcoholovertreders.

Wat veel burgers ook zou aanspreken is een progressiever strafsysteem, dat mild is bij een eerste overtreding, maar strenger wordt naarmate weggebruikers meer overtredingen begaan. Er is dan meer sprake van straffen op maat, omdat de herhaling van overtredingen iets zegt over de onderliggende motivatie van overtreders. Bij frequente overtredingen is kennelijk sprake van hardleerse, kwaadwillende overtreders en dan moet ook het strafsysteem hierop aansluiten. Op basis van Nederlands onderzoek naar de relatie tussen overtredingen en ongevallen is een dergelijk systeem ook wetenschappelijk te verantwoorden. Eerst waarschuwen, dan beboeten, dan zwaarder beboeten zijn de opeenvolgende stappen in een progressief strafsysteem.

Strafpunten naast boetes zijn een manier om overtreders een extra straf te geven bij herhaling van overtredingen, ook als het niet om dezelfde overtredingen gaat. Strafpunten naast reguliere boetes hebben een effect op het gedrag van weggebruikers die kans lopen om hun rijbewijs te verliezen. De grote hoeveelheid publiciteit waarmee de introductie van een puntenrijbewijs veelal gepaard gaat, om mensen te wijzen op de kans dat ze hun rijbewijs kwijtraken, leidt vaak tot minder overtredingen. De Europese ervaring leert echter dat de effectiviteit van een puntenstelsel in de loop van de tijd neigt af te zakken. De uitdaging is dan om het effect van een strafpuntensysteem zo lang mogelijk te laten duren door een continu hoog controleniveau, dat ook om de zoveel tijd pieken in toezicht en publiciteit kent.

Voor een optimaal effect van straffen is het belangrijk dat rekening wordt gehouden met de motivatie van mensen en hun mogelijkheden om hun verkeersgedrag te veranderen. Dit vraagt om straffen op maat. Voor rijders onder invloed is bijvoorbeeld bekend dat een combinatie van straf en een rehabilitatieprogramma, waarbij de rehabilitatie ook een gedegen follow-up kent, recidive meer terugdringt dan andere, meer eenzijdige straffen.

Slotoverdenking

We spraken eerder over een hardnekkige problematiek bij een deel van de verkeersovertreders. Hardnekkig, omdat datgene wat tot het overtreedende gedrag en tot herhaling daarvan leidt – verslaving, leefstijl, verkeerde mentaliteit, verkeerde vrienden, stoornis, gebrek – niet gemakkelijk te veranderen is. De problematiek is ook hardnekkig omdat ze zo oud is als de auto zelf. In de jaren dertig van de vorige eeuw werd de mentaliteit van de snelheidnagende automobilist al gelaakt (zie het citaat op pagina 21 over de verheerlijking van snelheid).

Hoe verander je verkeersovertreders die een mentaliteit hebben die fungeert als een gehard pantser tegen elke vorm van kritiek? De Belgische politierechter die in januari 2012 een verkeersovertreder opdracht gaf het

boek *Tonio* te lezen, zocht naar een alternatieve straf die beter zou werken dan een geldboete of een gevangenisstraf. In dit geval dient de literatuur de verkeershufter te verheffen. Behalve het boek *Tonio* had de rechter ook *Contrapunt* (Anna Enquist) of bijvoorbeeld *Tranen van Liefde* (Tim Overdiek) kunnen kiezen. Het is zeker een creatieve straf en mogelijk ook een effectieve straf als de woorden van Van der Heijden het pantser van de hufter kunnen doordringen tot in het geweten van de mens. Zoals een klassieke popsong het zegt: “*Everybody’s gotta learn sometimes*”.

3. Straffen van jongeren

Helpt straffen?

Een essay over straffen van jeugddelinquenten en de effecten daarvan

*Anton van Wijk, Tjaza Appelman, Henk Ferwerda en Bo Bremmers⁴
Bureau Beke, Arnhem, 2013*

Dit essay gaat over het straffen van jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan het plegen van een strafbaar feit. Onder de straffen voor jeugddelinquenten vallen ook de gedragsinterventies die kunnen worden opgelegd na het plegen van een delict. De centrale vraag van dit essay luidt: wat is het effect van het straffen van jeugddelinquenten?

Als we spreken over jeugdcriminaliteit heeft iedereen daar wel een beeld bij, of er wellicht zelf als dader of slachtoffer ervaring mee. De media maken dagelijks melding van jongeren die de openbare orde verstoren, winkels overvallen, homostellen wegpesten en zich intimiderend gedragen als ze op straat rondhangen. Tegelijkertijd maken deze willekeurig gekozen voorbeelden duidelijk dat er niet zoiets bestaat als *de* jeugddelinquent of, populairder gezegd, *de* jonge crimineel. De delinquenten zijn weliswaar allemaal jong, maar de ernst van de delicten kan behoorlijk variëren. Met beide elementen – persoon en delict – moeten we rekening houden als we spreken over jeugdcriminaliteit en de bestraffing daarvan: een verkrachting en een beroving zijn van een ander kaliber dan het vernielen van een prullenbak. En – maar dat zal moeten blijken uit onderzoek van politie en bijvoorbeeld reclassering – de kenmerken en achtergronden van de jeugdige overvaller of verkrachter zouden ook wel eens anders kunnen zijn dan die van de vernielers. De meeste burgers zullen intuïtief wel aanvoelen dat er iets niet klopt als een overvaller ‘slechts’ een geldboete krijgt en een vernielers een lange gevangenisstraf.

Het is zaak om in dit essay allereerst het probleem scherp te krijgen: wat moeten we eigenlijk verstaan onder jeugdcriminaliteit? Over welke misdragingen praten we dan en wat zijn de achtergronden van de jongeren die zich daaraan schuldig maken?

Het opleggen van een straf is wettelijk geregeld. Op het plegen van een strafbaar feit staat een bepaalde sanctie die de rechter, soms ook de officier van justitie, kan opleggen. Vrijwel iedereen heeft een mening over het bestraffen van wetsovertreders. Meestal houdt die in dat de straffen omhoog moeten, dat we veel te tolerant zijn in Nederland en dat in bepaalde gevallen de doodstraf de beste oplossing is voor het misdadaanprobleem. Uiteraard hebben we het dan over de ernstigste misdrijven, zoals de zogeheten ‘Facebookmoord’.

⁴ Alle auteurs zijn criminoloog en werkzaam bij Bureau Beke (www.beke.nl).

Op 14 januari 2012 wordt de vijftienjarige Winsie Han in de deuropening van haar ouderlijk huis neergestoken. Een ruzie op Facebook met haar zestienjarige voormalige hartsvriendin over roddels was de aanleiding dat vriendin Polly vond dat Winsie dood moest. Samen met haar zeventienjarige vriend geeft Polly de toen veertienjarige Jinhua de opdracht om vanuit Rotterdam naar Arnhem te reizen om Winsie neer te steken. Vijf dagen nadat ze door Jinhua is gestoken, overlijdt Winsie in het ziekenhuis aan haar verwondingen. Op maandag 20 augustus 2012 eist de officier van justitie bij de rechtbank in Arnhem de maximale straf voor Jinhua: een jaar jeugddetentie en twee jaar jeugd-tbs. De tbs kan verlengd worden tot maximaal zeven jaar. In de regionale krant De Gelderlander wordt de dag daarna aan lezers gevraagd wat ze vinden van de volgende stelling: 'De maximale straf voor jeugddelinquenten moet flink worden verhoogd.' Van de 975 lezers die hun mening geven, is 92% het eens met de stelling. De rechter heeft de jeugdige dader op 3 september 2012 veroordeeld tot een jaar jeugddetentie en drie jaar jeugd-tbs.

Het overgrote deel van de mensen die hebben gereageerd op de stelling in de krant vindt dat de eis van jeugddetentie van een jaar en jeugd-tbs (officieel 'PIJ-maatregel': Plaatsing in een Inrichting voor Jongeren) eigenlijk te laag is voor de minderjarige dader. Deze mening staat niet op zichzelf. Niet zelden zijn incidenten die in de media komen aanleiding om ferme uitspraken te doen over het milde strafklimaat in Nederland. Dergelijke opinies zullen niet meteen worden vertaald naar zwaardere straffen, maar tegelijkertijd opereren de wetgever en rechterlijke macht niet in een maatschappelijk vacuüm. Veranderende denkbeelden in de maatschappij over straffen kunnen na verloop van tijd worden geformaliseerd in wetten, beleid en rechterlijke uitspraken. Denken over straffen is dus niet los te zien van ontwikkelingen in de maatschappij.

Met de veranderende denkbeelden over straffen en jeugdcriminaliteit in gedachten gaan we in dit essay nader in op de achtergronden van het jeugdstrafrecht en de verschillende sanctievormen.

Als het om het bestraffen van misdaad gaat, kunnen verschillende visies op het doel en de functie daarvan een rol spelen. Soms lopen die visies door elkaar. We zetten ze kort op een rij:

- Wraak en vergelding: iemand die een (ernstig) misdrijf heeft gepleegd, moet daarvoor boeten. Misdadig mag niet lonen.
- Afschrikking: iemand die weet dat hij straf krijgt, zal minder snel een misdaad plegen.
- Voorkomen van eigenrichting: doordat de rechter misdadigers straft, wordt voorkomen dat slachtoffers van misdrijven zelf wraak nemen.
- Genoegdoening: voor slachtoffers van misdrijven is het van belang dat de dader een passende straf krijgt.
- Resocialisatie: de straf moet het gedrag van een crimineel verbeteren, zodat deze zich aanpast aan de normen van de samenleving.
- Beveiliging van de samenleving: vooral bij ernstige gewelds- en zedendelicten dienen lange celstraffen om de maatschappij te beschermen tegen herhaling.

Gezien de uiteenlopende visies op en doelstellingen van straffen, is het lastig om iets over *het* effect van straffen te zeggen. Dat verdient een nadere

beschouwing. De kwestie is vervolgens om te bepalen of er überhaupt iets te zeggen is over effecten van straffen voor jeugddelinquenten en, ook belangrijk, hoe die effecten dan zijn te duiden.

Dit essay heeft globaal de volgende indeling. Allereerst gaan we in op het verschijnsel jeugdcriminaliteit: aard en omvang, categorieën en achtergronden en kenmerken (*Paragraaf 3.1*). Daarna bespreken we enkele hoofdlijnen uit het beleidsmatig denken over straffen voor jeugddelinquenten en de verschillende strafvormen (*Paragraaf 3.2*). Vervolgens kijken we naar de effecten van straffen en interventies: wat weten we daarover vanuit buitenlands en Nederlands onderzoek (*Paragraaf 3.3*)? In de conclusie brengen we de hoofdlijnen bij elkaar (*Paragraaf 3.4*).

3.1. Over jeugdcriminaliteit

Wat 'criminaliteit' genoemd wordt, is afhankelijk van plaats en tijd. Mensen maken afspraken over wat strafbaar is. In Nederland wordt dat in wetten vastgelegd, voor zowel overtredingen als misdrijven. Overtredingen zijn de minder ernstige strafbare feiten (zoals rijden door rood en openbare dronkenschap) en misdrijven de ernstigere (zoals rijden onder invloed, mishandeling en gewapende overval). Die wetten kunnen worden veranderd, bijvoorbeeld als de samenleving anders gaat denken over wat strafbaar zou moeten zijn. Criminaliteit is, zo gezien, een sociaal-dynamische constructie. Zo is in Nederland verkrachting binnen het huwelijk in 1991 strafbaar gesteld; daarvoor was het niet strafbaar.

Criminaliteit is te beschouwen als het overtreden van wetten c.q. het begaan van misdrijven (en eventueel overtredingen). Wanneer we spreken over jeugdcriminaliteit impliceert dat een afbakening door leeftijden. In Nederland geldt dat jongeren strafrechtelijk aansprakelijk zijn als ze minimaal twaalf jaar zijn.⁵ Als bovengrens voor toepassing van het jeugdstrafrecht geldt in beginsel achttien jaar. De uitzonderingen hierop komen in dit essay ook aan de orde.

In deze paragraaf bespreken we allereerst de aard en omvang van jeugdcriminaliteit in Nederland (*Paragraaf 3.1.1*). Vervolgens gaan we in op de verschillende categorieën die in de literatuur worden onderscheiden (*Paragraaf 3.1.2*). Tot slot beschrijven we enkele onderzoeken naar twee factoren die samenhangen met opvallende verschillen in de criminaliteitscijfers: sekse en etnische achtergrond (*Paragraaf 3.1.3*).

3.1.1. Aard en omvang van jeugdcriminaliteit

Wie iets wil zeggen over de aard en omvang van jeugdcriminaliteit staan grofweg twee bronnen ter beschikking. De eerste betreft de geregistreerde criminaliteitscijfers door politie en het Openbaar Ministerie (OM). Het gaat hier om strafbare feiten die ter kennis zijn gekomen van de autoriteiten. Slachtoffers kunnen aangifte doen en de politie kan zelf strafbare feiten op het spoor komen. Het is duidelijk dat niet alle delicten bekend worden bij de

⁵ In dit essay laten we problematiek rondom de groep zogenoemde twaalfminners buiten beschouwing. Het is een groep die de laatste jaren veel aandacht krijgt van onderzoekers, beleidsmakers en politie. Die aandacht komt voort uit de constatering dat veel notoire delinquenten voor hun twaalfde jaar al risicogedrag vertoonden. De redenering is dat vroegtijdig ingrijpen die neerwaartse spiraal kan stoppen.

politie. Een deel van de criminaliteit is verborgen. Om inzicht te krijgen in dat *dark number* is zelfrapportageonderzoek de geëigende methode. Dit is de tweede bron om de aard en omvang van criminaliteit in kaart te brengen. In het geval van jeugdcriminaliteit wordt aan jongeren gevraagd of zij bijvoorbeeld in de afgelopen drie maanden een of meer strafbare feiten hebben gepleegd, ongeacht of de politie dit weet. Een nadeel van deze methode is dat er vertekeningen in het geheugen kunnen optreden en dat met name ernstige delicten kunnen worden onderschat en lichte delicten kunnen worden overschat.

Ontwikkelingen in de geregistreeerde criminaliteit

Volgens politiegegevens werden er in 2008 van iedere 1.000 strafrechtelijk minderjarigen in ons land – minderjarigen op wie het jeugdstrafrecht van toepassing is – 24 verdacht van een misdrijf. In 2001 waren dat er nog 15 per 1.000 jeugdige inwoners. In die zin is er tussen 2000 en 2008 sprake van een toename van de jeugdcriminaliteit. Dat kan komen doordat jongeren vaker delicten plegen, maar ook doordat de politie meer werk maakt van de aanpak van jeugdcriminaliteit en/of slachtoffers eerder aangifte doen (zie bijvoorbeeld Wittebrood & Nieuwbeerta, 2006; Maguire, 2007). In een studie naar de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en het aantal jeugdige verdachten in de leeftijd 12 tot en met 24 jaar in de periode 1997-2007 wordt de selectievere aandacht voor jeugdcriminaliteit als een aannemelijke verklaring voor de stijging gezien (Van der Laan & Blom, 2011).

Vanaf 2008 komt er echter een ommekeer. De jeugdcriminaliteit daalt. Het aantal door de politie aangehouden minderjarigen is in 2008 voor het eerst lager dan in de voorgaande jaren. Zo daalt het aantal aangehouden minderjarige verdachten in de periode 2005-2011 van 24,5 naar 16,8 per 1.000 jongeren. Ook dalen het aantal aangehouden minderjarige verdachten in absolute zin en het aantal door hen gepleegde misdrijven (zie *Tabel 1*); Van Rosmalen et al., 2012; Van der Laan & Blom, 2011).

Jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aangehouden minderjarige verdachten	18.160	20.440	22.250	24.520	27.520	30.280	31.440	33.090	29.360	25.170	22.580	20.670
Per 1.000 inwoners (12-17 jaar)	15,1	16,7	17,8	19,6	22,1	24,5	25,5	26,8	23,9	20,6	18,5	16,8
Totaal aantal gepleegde delicten door aangehouden minderjarige verdachten	39.540	41.350	44.990	50.730	55.520	60.880	62.030	65.270	55.110	43.490	38.386	35.139

Tabel 1. Aantal aangehouden minderjarige verdachten in absolute cijfers en per 1.000 inwoners per jaar.

De aangehouden verdachten uit 2011 zijn verantwoordelijk voor meer dan 35.000 misdrijven. Gemiddeld plegen deze verdachten namelijk 1,7 misdrijf per persoon.

Jongeren staan vooral geregistreerd voor vermogensdelicten. Het aandeel vermogensdelicten is in 2011 ongeveer 42% van het totale aantal delicten.

Winkeldiefstal en (brom)fietsdiefstal staan daarbij aan kop. Een kwart van de misdrijven betreft vernielingen, daarna volgen misdrijven uit de categorie 'gewelddsmisdrijven en seksuele misdrijven' (18%), en een klein deel betreft verkeers- en drugsdismisdrijven. De verschillen in percentages tussen de delictcategorieën variëren over de afgelopen jaren niet erg veel. Wel was er tot 2009 een vrij constante toename in het aandeel geweldsincidenten (vooral mishandelingen). In 2009 lijkt deze toename gestabiliseerd en is er ten opzichte van 2008 een kleine afname te constateren, deze stabilisatie zet door in 2010 en 2011.

De vraag is echter waar deze daling vandaan komt. Zijn jongeren minder delinquent geworden? Zijn ze zo veel bezig met *Twitter* en *Facebook* dat ze geen tijd meer over hebben om een fiets te stelen? Of hebben de preventiecampagnes en beleidsmaatregelen van de overheid na al die jaren hun vruchten afgeworpen? De werkelijke verklaring lijkt minder spectaculair te zijn.

Registratie-effecten?

Voor het meten van de geregistreerde criminaliteit is het noodzaak dat de manier van registreren over de gemeten periode niet wijzigt. Alleen dan zeggen de cijfers daadwerkelijk iets over de ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit. Dit lijkt nu precies het probleem te zijn: in 2009 is de politie namelijk overgestapt op een nieuw registratiesysteem. Dit systeem, Basisvoorziening Handhaving (BVH), blijkt in de praktijk weinig gebruiksvriendelijk.

Zo stelt de Utrechtse korpschef Heijnsman in een uitzending van tv-programma *ZEMBLA* dat er door dit nieuwe systeem veel informatie verloren gaat: "Per jaar leveren we nu 8 tot 10% minder dossiers aan het Openbaar Ministerie aan, zo'n twintigduizend verdachten."⁶ Daarnaast blijkt dat politiemensen moeite hebben om BVH te vullen, hierdoor minder tijd op straat aanwezig kunnen zijn en informatie in zelfgemaakte documenten opslaan om maar niet in BVH te hoeven werken.⁷ Uit voorgaande blijkt dat de geregistreerde criminaliteitscijfers met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden, zeker wanneer uitspraken gaan over stijgingen of dalingen.

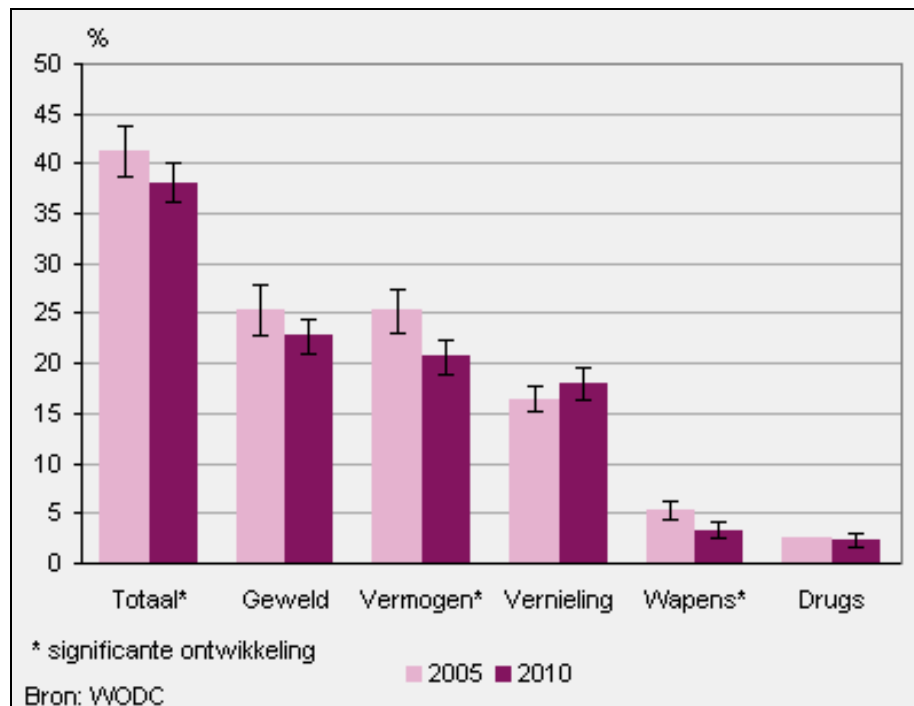
Zelfrapportage

Politiecijfers zijn, zoals gezegd, niet de enige bron waar we uit kunnen putten. Een andere manier om jeugdcriminaliteit te meten, is door jongeren zelf te vragen naar hun delictgedrag. Deze cijfers zijn een aardige graadmeter van het aantal jongeren dat *niet* wordt opgepakt voor het plegen van een delict. Zo blijkt uit zelfrapportagecijfers uit 2010 dat meer dan een derde (38%) van de jongeren – we spreken hier over twaalf- tot en met zeventienjarigen – in de voorgaande twaalf maanden een delict heeft gepleegd (Van der Laan & Blom, 2011). Dit percentage is beduidend hoger dan de officieel geregistreerde cijfers. Ook bij de zelfrapportagemeting is een afname van de

⁶ Zembla, 25 april 2012, http://zembla.vara.nl/Nieuwsdetail.2624.0.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=62482&cHash=a998986d5f7994f4deba24b06945891d

⁷ De Volkskrant, 20 juni 2011, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/2447026/2011/06/20/Bron-Zwartboek-BVH-Politievakbond-ACP-januari-2010.dhtml>

criminaliteit waar te nemen. In *Afbeelding 1* zijn de verschillen tussen de jaren 2005 en 2010 weergegeven.



Afbeelding 1. Zelfgerapporteerde criminaliteit in 2005 en 2010.

Waar in 2005 nog 41% van de twaalf- tot achttienjarigen zei zich schuldig te hebben gemaakt aan een delict, was dit in 2010 iets minder: 38%. De afname is vooral waar te nemen bij de gewelds- en vermogensdelicten. Wel zeiden meer jongeren dan in het vorige onderzoek dat ze zich schuldig hadden gemaakt aan vernieling. Wat de oorzaken van de daling zijn, is niet bekend. Onderzoekers vermoeden dat er sprake is van een daadwerkelijke daling van de criminaliteit. Die afname zou corresponderen met de daling in het aantal slachtoffers, zoals blijkt uit slachtofferschapsenquêtes (Van der Laan & Blom, 2011). Wellicht is de daling van de geregistreerde criminaliteit dan ook niet helemaal een artefact als gevolg van een wijziging in het registratiesysteem, maar gaat het om een reële afname van de jeugdcriminaliteit.

Ophelderingspercentage

De misdrijven die de politie jaarlijks opheldert, zijn een beperkt deel van de werkelijke criminaliteit, zo blijkt uit een vergelijking van de geregistreerde en de zelfgerapporteerde criminaliteit. De laatste jaren schommelt het ophelderingspercentage van alle geregistreerde misdrijven in Nederland zo rond de 25%. Een misdrijf wordt als opgehelderd gezien wanneer er ten minste één verdachte bij de politie bekend is. De ophelderingspercentages verschillen zeer sterk per type misdrijf. Zo wordt maar 12% van alle vermogensmisdrijven opgehelderd, terwijl de pakkans voor geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven meer dan 60% is. Binnen de categorie 'vermogensmisdrijven' zijn er ook grote verschillen waar te nemen. Zo is de pakkans voor zakkenrollerij (2%) en fietsendiefstal (4%) relatief laag, terwijl

de pakkans voor winkeldiefstal met 80% relatief hoog is.⁸ De pakkansen voor drugs- en vuurwapenmisdrijven zijn met ruim 80% het hoogste.⁹

3.1.2. *Categorieën jeugddelinquenten*

De term 'jeugdcriminaliteit' is een containerbegrip. Om het kort te stellen: de ene jeugddelinquent is de andere niet en het ene delict is het andere niet. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën jeugddelinquenten:¹⁰

- *risicjongeren*, die zich weliswaar nog niet schuldig hebben gemaakt aan het plegen van strafbare feiten, maar gelet op allerlei factoren wel risico daarop lopen. Denk hierbij aan problemen in de thuissituatie, verkeerde vrienden en drugsgebruik;
- *first offenders*, ofwel jongeren die voor het eerst zijn opgepakt voor een delict. Dit is een groot deel van de totale jeugdcriminaliteit per jaar;
- *licht criminele* jongeren, die meer dan eens zijn opgepakt. Ze kunnen ook worden aangeduid als 'meerplegers';
- *veelplegers* (ook wel harde kernjongeren). Dat zijn jongeren die frequent delicten plegen (en dus veelvuldig recidiveren). Over deze laatste groep is vaak veel te doen in de media. Amsterdam heeft voor deze categorie daders een speciale aanpak ontwikkeld: de Top 600-aanpak. Het betreft merendeels jongvolwassenen, die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de ernstige criminaliteit in de stad.

*De Top 600 is een groep van zeshonderd personen in Amsterdam, voor een groot deel jongens tussen de 18 en 24 jaar, die verantwoordelijk is voor een grote hoeveelheid ernstige misdrijven in de stad. De politie komt vaak dezelfde daders tegen. Veel organisaties houden zich om de beurt met deze jongeren bezig. Het resultaat valt tegen, straf of hulpverlening lijkt voor deze groep niet te helpen. De ouders van deze jongeren hebben nauwelijks invloed op hen. De jongeren hebben vaak psychische problemen of zijn verslaafd aan drank of drugs. Samen met betrokken partners uit zorg- en jeugdinstituten, de reclassering en anderen pakken bestuur, politie en Openbaar Ministerie deze groep aan. Tegen crimineel gedrag van deze jongeren wordt consequent, snel en streng opgetreden.*¹¹

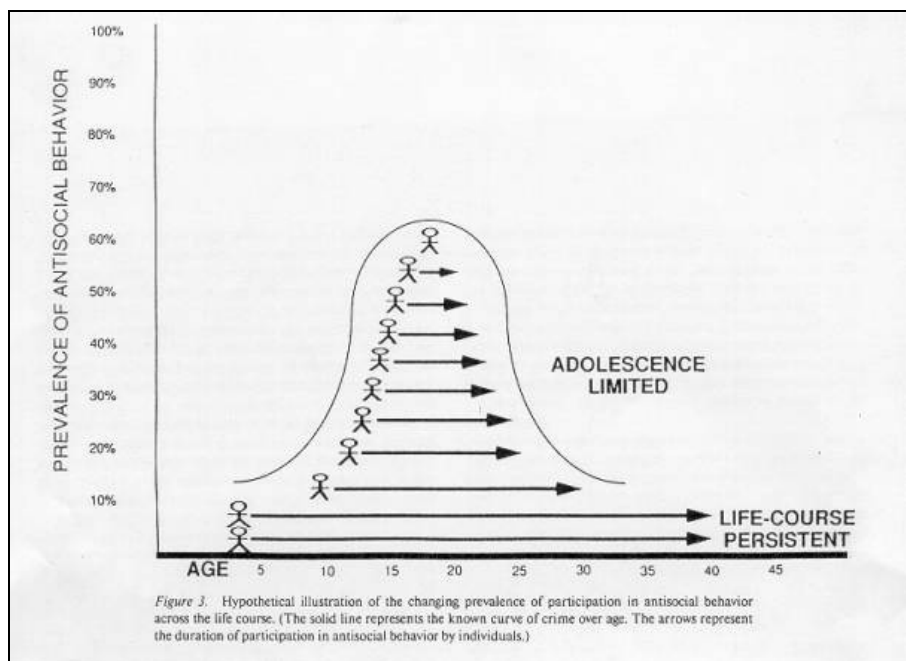
Delinquent gedrag is meestal leeftijdsgebonden. Hiermee wordt bedoeld dat jongeren in hun adolescentiefase een of meer delicten (kunnen) plegen, maar daar na verloop tijd ook weer mee stoppen. De psycholoog Terry Moffitt heeft dat begin jaren negentig in kaart gebracht (*Afbeelding 2*; Moffitt, 1993).

⁸ Het ophelderingspercentage voor winkeldiefstallen is vrij hoog, omdat winkeldieven doorgaans op heterdaad betrap worden. Er is dan dus direct een verdachte bekend.

⁹ CBS StatLine.

¹⁰ Er zijn verschillende indelingen in typen mogelijk; ook worden er soms andere benamingen gebruikt voor de verschillende typen. We kiezen voor deze indeling en benamingen omdat deze vaak worden gebruikt in onderzoeken.

¹¹ Gemeente Amsterdam, 7 maart 2011, <http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/nieuws/nieuwsbericht/2011/maart/start-aanpak-top-600/>



Afbeelding 2. Moffitts hypothetische model voor de mate waarin adolescentiegebonden en persistente delinquenten antisociaal/crimineel gedrag vertonen, afgezet tegen leeftijd.

Deze typologie gaat ervan uit dat er twee typen delinquenten bestaan, die elk een andere criminele carrière doorlopen. Het eerste type noemt Moffitt de persistente delinquenten (*life-course persistent*). Deze delinquenten beginnen hun criminele carrière al op jonge leeftijd, plegen zeer frequent delicten en blijven dit doen tot ver in de volwassenheid. Het criminele gedrag van persistente delinquenten zou voortkomen uit een combinatie van de problematische persoonlijkheid van het kind en tekortschietende (pedagogisch/affectieve) reacties daarop van de ouders. Deze 'valse start' kan leiden tot een negatieve spiraal van onaangepast en antisociaal gedrag op jonge leeftijd en vervolgens tot een langdurige criminele carrière tot ver in de volwassenheid.

Het tweede type delinquent, de adolescentiegebonden delinquent (*adolescence limited*), heeft een veel kortere criminele carrière. Dit type delinquent begint zijn criminele carrière later en stopt ook eerder met het plegen van delicten, namelijk wanneer de volwassenheid wordt bereikt. Het delinquente gedrag van adolescentiegebonden delinquenten kan volgens Moffitt beter worden begrepen als een uiting van de drang zich te manifesteren als autonoom individu. Anders dan persistente delinquenten zouden adolescentiegebonden delinquenten – niet gehinderd door een moeilijk karakter of een lange geschiedenis van probleemgedrag – in staat zijn met hun criminele gedrag te stoppen wanneer de gelegenheid zich voordoet om op maatschappelijk aanvaardbare wijzen (bijvoorbeeld via werk of het stichten van een gezin) de begeerde zelfstandigheid te bereiken. Verreweg de meeste delinquenten zijn van het adolescentiegebonden type en slechts een zeer klein percentage – Moffitt schat ongeveer 5% van het totaal aantal delinquenten – is van het persistente type. Persistente delinquenten en adolescentiegebonden delinquenten verschillen niet alleen in het verloop van hun criminele carrière, ook de achtergrond van hun

criminele gedrag en het soort delicten dat zij plegen, verschillen. Persistente delinquenten zouden zich daarnaast meer dan andere delinquenten schuldig maken aan geweldsdelicten.

Groepsriminaliteit

Jongeren plegen vaak delicten in groepsverband.¹² Dat hoeft niet te betekenen dat alle jongeren in de groep meedoen aan bijvoorbeeld het vernielen van een bushokje. Sommigen zullen alleen toekijken, terwijl anderen het strafbare feit begaan. Over het algemeen wordt het groepsaspect van delinquent gedrag minder naarmate de jongeren ouder worden. Jongeren verlaten na verloop van tijd de groep en houden op met het plegen van strafbare feiten, of zij gaan daarmee door, maar dan met kleinere dadergroepen of alleen. Dit heeft onder meer te maken met het vertrouwen in de mededaders, het verkleinen van de pakkans en het delen van de buit met minder personen.

Niet alle jeugdgroepen hebben hetzelfde karakter. De volgende groepen kunnen – in oplopende ernst van het probleemgedrag – worden onderscheiden:

- *hinderlijke jeugdgroep*. Deze groep hangt wat rond in de buurt, is af en toe luidruchtig aanwezig en trekt zich niet zo veel aan van de omgeving. Soms loopt het uit de hand en zijn er kleine schermutselingen, maar die worden doorgaans in de kiem gesmoord en zijn vaak ook meer toeval dan gepland. Ook maakt de groep zich incidenteel schuldig aan kleine vernielingen. Een beperkt aantal jongeren maakt zich soms schuldig aan (veelal lichte) gewelds- en (in mindere mate) vermogensdelicten. Over het algemeen is het een groep die nog voldoende 'autoriteitsgevoelig' is en aanspreekbaar is op zijn gedrag;
- *overlastgevende jeugdgroep*. Deze groep is wat nadrukkelijker aanwezig, kan af en toe provocerend optreden, valt omstanders wel eens lastig (uitschelden of zelfs intimideren), vernielt regelmatig allerlei zaken en laat zich veel minder gelegen liggen aan andere mensen. Geweldsgebruik wordt niet geschuwd en de groepsleden zijn ook minder goed te corrigeren. Ook worden de lichtere vormen van criminaliteit doelbewuster gepleegd en zijn de groepsleden meer bezig om te zorgen dat ze niet gepakt worden;
- *criminele jeugdgroep*. Deze groep bestaat (in ieder geval voor een deel) uit jongeren die behoorlijk op het criminele pad zijn geraakt. De groepsleden zijn al vaker met de politie in aanraking gekomen. Kenmerkend voor dergelijke groepen is dat ze meer en meer criminaliteit plegen voor het financiële gewin in plaats van voor de kick of het aanzien. Deze jongeren scoren ook hoog op de delicten waar de andere twee typen groepen hoog op scoren. De feiten zijn echter ernstiger en ze schrikken ook niet terug voor het gebruik van geweld.

Een veelgehoorde aanduiding voor problematische jeugdgroepen is '(jeugd)bende' (Van Wijk et al., 2010). Maar niet elke problematische jeugdgroep is een jeugdbende. Bureau Beke definieert een jeugdbende als een groep die goed is georganiseerd en een gesloten hiërarchische structuur kent (Beke et al., 2000). We hebben dan te maken met de 'harde

¹² In de Verenigde Staten is al langer aandacht voor het fenomeen groepsriminaliteit c.q. de bende-problematiek. In Nederland is die aandacht pas eind jaren negentig gekomen. Zie bijvoorbeeld Hakkert et al. (1998).

kern' van de problematische jeugdgroepen: deze groepen houden zich bezig met de ernstiger vormen van criminaliteit. Uit een recente, landelijke inventarisatie blijkt dat er in het najaar van 2012 in totaal 976 jeugdgroepen waren, waarvan 731 hinderlijke jeugdgroepen, 186 overlastgevende jeugdgroepen (waarvan 10 straatbendes) en 59 criminele jeugdgroepen (waarvan 8 jeugdbendes) (Ferwerda & Van Ham, 2013).

3.1.3. *Achtergronden en kenmerken*

Behalve naar categorie kunnen jeugddelinquenten ook worden onderverdeeld naar achtergronden en kenmerken. Twee van zulke kenmerken hangen significant samen met verschillen in criminaliteitscijfers: sekse en etnische achtergrond.

Meisjes en criminaliteit

De meeste aangehouden verdachten zijn jongens. In 2011 was 80% van de aangehouden minderjarige verdachten jongen en 20% meisje. Meisjes staan overigens, net als de jongens, vooral geregistreerd voor vermogensmisdrijven. Het aandeel van de meisjes in de criminaliteitsstatistiek is in de loop van de tijd overigens wel sterk toegenomen. Een verklaring voor die toename kan zijn dat met name de politie meisjescriminaliteit anders is gaan zien (Van Rosmalen et al., 2012; Mertens et al., 1998). Dat jongens strafbare feiten plegen, past van oudsher beter bij de verwachtingen dan dat meisjes dat doen. In die verwachtingen is echter, onder invloed van de feministische beweging in de jaren zestig van de vorige eeuw, verandering gekomen. Werd voorheen de rol van de vrouw in de criminaliteit vooral beschreven vanuit het slachtofferperspectief, later kwam er steeds meer aandacht voor de vrouw als pleger. Sindsdien laten de politiecijfers een stijging zien van meisjescriminaliteit. Wel lijken meisjes eerder te stoppen met het plegen van strafbare feiten. Overigens is het verschil tussen delinquente jongens en meisjes in zelfrapportageonderzoeken een stuk kleiner dan in de officiële registraties (Van der Laan & Blom, 2011; De Vries-Bouw, 2007). Dat kan erop wijzen dat de politie anders omgaat met wetsovertredende meisjes dan met jongens. Onderzoek lijkt die veronderstelling ook te bevestigen (Stol & Vink, 2007). De politiecontacten van meisjes hebben, meer dan bij jongens, het karakter van hulpverlening. Dit lijkt terecht, want delinquente meisjes hebben vaker dan jongens te kampen met ernstige sociaal-emotionele problemen. Specifiek voor meisjes lijken psychische klachten, vroege rijping, problemen in de relatie met de moeder en een slechte relatie met de leerkracht unieke risicofactoren (Slotboom et al., 2011).

Etniciteit en criminaliteit

De relatie tussen etnische achtergrond en crimineel gedrag is in de criminologie en in de politiek een beladen onderwerp. De laatste jaren is er meer aandacht voor die relatie.¹³ De centrale vraag is of het aandeel van etnische groepen in de criminaliteit in ons land in verhouding groter is dan dat van autochtone Nederlanders. Hierbij zijn voorzichtigheid en terughoudendheid geboden, want de kans op het stigmatiseren van een gehele etnische bevolkingsgroep op basis van crimineel gedrag van een minderheid is groot.

¹³ Zie bijvoorbeeld Bovenkerk (1994), Bovenkerk (2003) en Kromhout & Van San (2003). Tekst is gebaseerd op Ferwerda & Van Wijk (2010).

Recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) maakt duidelijk dat 13% van de minderjarige jongens van Marokkaanse afkomst verdachte is en 10% van de Antilliaanse jongens. Ongeveer twee derde van alle Marokkaanse jongens tussen de 12 en 23 jaar is wel eens aangehouden. Dit geldt voor 55% van de Antilliaanse jongens in die leeftijd en 25% van de autochtone jongens (Gijsberts et al., 2012). Er is dus sprake van een oververtegenwoordiging.

Er is inmiddels veel geschreven over de relatie tussen etniciteit en de mogelijke oorzaken voor de oververtegenwoordiging van met name Marokkanen en Antillianen in de criminaliteitsstatistieken. De zwakke sociaaleconomische positie wordt bijvoorbeeld genoemd als een oorzaak, maar autochtonen die in een vergelijkbare positie verkeren, komen dan toch nog minder in aanraking met politie. Er is veel discussie over de vraag of herkomst een risicofactor voor delinquent gedrag kan zijn. Sommigen menen van wel¹⁴, anderen vinden de problematiek rond Marokkaanse jongeren gewoon een uiting van de straatcultuur (De Jong, 2007). Een gegeven is dat veel Marokkaanse jongens een problematische schoolcarrière doorlopen (zie bijvoorbeeld De Boom et al., 2010). Vaak kenmerkt hun schoolperiode zich door spijbelen, slechte resultaten en zonder diploma de school verlaten. Hun kansen op de arbeidsmarkt zijn daardoor ook relatief slechter. Niet-westerse allochtonen wonen vaak in achterstandswijken en kunnen snel in aanraking komen met jongeren die gekozen hebben voor een criminele levensstijl. De kans dat zij zelf in de criminaliteit belanden, is dan zeker aanwezig. Daar komt bij dat de ouders vaak van autoriteiten als school en politie verwachten dat zij controle en toezicht op de kinderen houden. Het gevolg is dat de ouders geen controle uitoefenen op het gedrag van de jongeren op straat. Voor sommige allochtonen die geen kans hebben om op een reguliere manier te delen in de welvaart, is criminaliteit de enige manier om ook rijkdom en status te verkrijgen; sommigen kunnen verslaafd raken aan een 'flitsende levensstijl' (Van San et al., 2006; Van Wijk & Bremmers, 2011; Van Wijk et al., 2003).

Dat de etnische achtergrond van jeugddelinquenten en de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de criminaliteitsstatistieken een groot discussiepunt vormen, blijkt uit de vraag of de etnische achtergrond van delinquenten moet worden geregistreerd. In 2008 zei voormalig minister Guusje ter Horst dat de politie dat moest doen. Ze wilde af van het taboe op registratie van etniciteit, dat tot stigmatisering zou leiden. "Het registreren wordt altijd in een negatief daglicht gezet en dat is helemaal niet nodig," aldus de minister. Zij beschouwde registratie als een 'neutrale doelgroepanalyse', die ook kan helpen in bijvoorbeeld de strijd tegen discriminatie.¹⁵ Recent heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) geadviseerd om te stoppen met het indelen van inwoners in allochtonen en autochtonen. Er moet geen specifiek beleid worden gevoerd op etnische groepen. De toekomst telt en niet de etnische achtergrond. Dit is tegen het zere been van sommige wetenschappers. Het kind zou met het badwater worden weggegooid. Om oplossingen voor problemen op het gebied van bijvoorbeeld criminaliteit onder allochtone groepen te ontwikkelen, is het noodzakelijk om te weten wat het probleem is. Door registratie kan dat

¹⁴ Zie met betrekking tot Marokkanen bijvoorbeeld Werdmölder (2005) en met betrekking tot Antillianen Van San (1998).

¹⁵ NRC Handelsblad, 16 september 2008.

inzichtelijk worden gemaakt.¹⁶ Het laatste woord hierover is nog niet gezegd. Van de misdaadgeschiedenis kunnen we leren dat etniciteit en criminaliteit op zijn minst een innige band met elkaar hebben, al dan niet geregistreerd.

3.2. **Beleid rond jeugdcriminaliteit**

Welk beleid kent Nederland als het gaat om jeugdcriminaliteit? Welke straffen zijn er en is het huidige jeugdstrafrecht wel adequaat? We beginnen deze paragraaf met een korte geschiedenis van het denken over het straffen van jeugddelinquenten (*Paragraaf 3.2.1*). Vervolgens gaan we in op de huidige stand van zaken op het gebied van jeugdstrafrecht en de verschillende strafvormen die Nederland kent (*Paragraaf 3.2.2*). Tot slot bespreken we de recente discussie over nieuwe mogelijkheden om jeugddelinquenten te bestraffen: volgens een adolescentenstrafrecht (*Paragraaf 3.2.3*).

3.2.1. *Denken over jeugdcriminaliteit: een geschiedenis*

Vanaf 1905 is er binnen het strafrecht speciale aandacht voor jongeren. Sinds die tijd is het denken over straffen regelmatig veranderd. De achterliggende gedachte bij de invoering van een apart strafrecht voor jeugdigen is dat een rechter moet kunnen ingrijpen als een jongere op het verkeerde pad dreigt te raken. Het gaat niet om het delict dat de jongere heeft gepleegd, maar om de toekomst van deze jongere en de daaraan verbonden heropvoeding.

Het beeld in het begin van de twintigste eeuw is dat jongeren delicten plegen als gevolg van een verderfelijke omgeving. In de jaren veertig komt hier een meer psychologische benadering voor in de plaats die zich richt op de jongere als individu. Niet alleen de verkeerde omgeving is van invloed, de oorzaak wordt ook bij de jongeren zelf gezocht (Weijers, 2008). Vanaf de jaren tachtig ontstaat een maatschappelijke verharding ten opzichte van jeugddelinquenten. Zo wordt de maximumstraf voor jeugdigen verhoogd en kunnen zestien- en zeventienjarigen gemakkelijker via het volwassenenstrafrecht worden berecht (Weijers, 2008). Eind jaren tachtig stelt de minister van Justitie een commissie in voor de herziening van het strafrecht Jeugdigen: de commissie-Anneveldt. De commissie concludeert dat het jeugdstrafrecht meer in overeenstemming moet komen met het volwassenenstrafrecht. Hierbij moet echter wel rekening worden gehouden met de psychische en maatschappelijke ontwikkeling van de jeugdigen. De straf moet vooral gedragsverandering tot doel hebben. Hoewel dit rapport voor veel discussie zorgt, leidt het niet direct tot veranderingen in de wetgeving. Deze volgen pas nadat ook de commissie-Van Montfrans met een rapport komt over de aanpak van jeugdcriminaliteit (Weijers, 2008; Van der Laan et al., 2012).

Commissie-Van Montfrans

In 1994 komt de commissie-Van Montfrans met het rapport *Met de neus op de feiten* (Commissie-Van Montfrans, 1994). Hierin stelt de commissie vast dat de jeugdcriminaliteit sinds 1990 weer stijgt. Zij benadrukt daarom dat jeugdcriminaliteit weer meer aandacht behoeft. Hierbij moet vooral het belang van een intensieve en uitgebreide aanpak worden benadrukt, waarbij vroegtijdig, snel en consequent optreden belangrijk is. De pedagogische

¹⁶ Zie voor een discussie door de voor- en tegenstanders van het registeren van etniciteit Trouw, 16 mei 2012: 'Hou de etnische bril even op'.

benadering van de jeugdige blijft een essentiële rol spelen. Met betrekking tot de taak van de politie wijst de commissie op de groeiende problemen van delinquent gedrag bij kinderen onder de twaalf ('twaalfminners') en de falende aanpak van de hardekernordeverstoorders. Daarnaast wijst de commissie op de noodzaak om een preventieve en repressieve aanpak te ontwikkelen voor criminele jongeren, zowel autochtoon als allochtoon, die toegespitst moet worden op bijzondere kenmerken van deze jongeren. Op basis van het rapport van de commissie komt het kabinet-Kok in 1995 met het Plan van Aanpak Jeugdcriminaliteit. Hierin worden preventieve en repressieve maatregelen gepresenteerd die zich vooral richten op de leefsituatie en opvoeding van jongeren (Commissie-Van Montfrans, 1994; Driessen et al., 2002). Zo worden maatregelen voorgesteld voor veiligere scholen, opvoedingsondersteuning van ouders en beter georganiseerde jeugdzorg. Belangrijk hierbij zijn preventie en een betere samenwerking tussen de betrokken partners (Ministerie van Justitie, 2002a).

Wijziging jeugdstrafrecht

In 1995 wordt, mede onder invloed van de rapporten van de commissie-Van Montfrans en de commissie-Anneveldt, het jeugdstrafrecht gewijzigd. De twee belangrijkste redenen voor deze wijziging zijn de rechtspositie van jeugdigen en volwassenen vergelijkbaar maken en het jeugdstrafrecht vereenvoudigen en moderniseren. Binnen de nieuwe regelgeving wordt meer rekening gehouden met de handelingsbekwaamheid en verantwoordelijkheden van de jongeren zelf, waardoor strenger kan worden opgetreden (Kruissink & Verwers, 2001). Hierbij gaat het echter wel, met het oog op de psychologische ontwikkeling van jeugdigen, om verminderde strafrechtelijke verantwoordelijkheid (Weijers, 2008). Jeugddelinquenten worden dus niet zo streng beoordeeld als volwassen delinquenten. De pedagogische benadering blijft belangrijker dan vergelding. Straffen moeten er vooral voor zorgen dat jongeren een positieve gedragsverandering ondergaan met het oog op hun toekomst (Vlaardingenbroek, 2008). Daarnaast worden in 1995 de alternatieve straffen – leer- en werkstraffen – voor jeugdigen verder uitgebreid. Sinds 2001 kunnen deze ook als hoofdstraf worden opgelegd (zie *Paragraaf 3.2.2*). Delinquente jongeren krijgen niet alleen te maken met strengere maatregelen, in 2001 wordt ook de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen ingevoerd. Daardoor wordt de rechtspositie van jongeren binnen justitiële jeugdinrichtingen aanzienlijk versterkt (Weijers, 2008; Vlaardingenbroek, 2008).

Vroege en gedifferentieerde aanpak

Na al deze wijzigingen constateert het Ministerie van Justitie in 2002 in de nota *Vasthoudend en effectief* dat de jeugdcriminaliteit nog steeds een serieuze bedreiging voor de maatschappij vormt. De cijfers van jeugdcriminaliteit blijven in die jaren, ondanks de genomen maatregelen, veronrustend hoog. Steeds meer burgers vinden het gedrag van ordeverstoringe jongeren onacceptabel en roepen de overheid op tot strenger straffen (Vlaardingenbroek, 2008). Belangrijk punt uit de nota is dat bij jeugddelinquenten vroeg moet worden ingegrepen om ze weer op het rechte spoor terug te zetten. Dit is gunstig voor henzelf en de samenleving.

Hoewel dit ook al een belangrijk punt was in het rapport van de commissie-Van Montfrans, wordt er volgens de nota uit 2002 nog steeds niet genoeg vroeg ingegrepen. Dit komt onder andere door een moeizame onderlinge samenwerking tussen betrokken partijen en de lange doorlooptijden voor de

afhandeling door de politie en de doorstroming naar Halt, Bureau Jeugdzorg en PIJ (Ministerie van Justitie, 2010). Er is vooral nog veel winst te behalen door de zorg, begeleiding en sanctionering van criminele jongeren beter op elkaar af te stemmen. In de nota worden dan ook verschillende maatregelen voorgesteld om dit te bereiken, zoals het betrekken van ouders bij de strafoplegging en de mogelijkheid om ouders met dwang opvoedingsondersteuning te geven. Ook moet een screeningsinstrument worden ontwikkeld om de geschiktste interventie voor jongeren en hun ouders te bepalen. De nota benadrukt dat een ferme aanpak en jongeren dicht op de huid zitten essentieel zijn voor een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit. Onder andere het onderwijs en ouders bieden jongeren te veel ruimte, en deze ruimte misbruiken zij, volgens het kabinet-Balkenende I dat op dat moment regeert. Bij het beperken van deze ruimte is de samenwerking tussen ouders, onderwijs, jeugd- en gezinszorg en welzijns- en hulpverleningsprojecten erg belangrijk. Het optreden van politie en justitie moet pas volgen als het echt niet anders meer kan (Ministerie van Justitie, 2002a).

Persoonsgerichte aanpak

Sinds de nota uit 2002 richten beleidsmakers zich vooral op een gezamenlijke aanpak van jeugdcriminaliteit, waarbij het gedrag van de jongeren en gedragsinterventies een grote rol spelen. Dit komt ook tot uiting in het actieprogramma *Jeugd terecht* dat het kabinet-Balkenende II in 2002 presenteert. In dit actieprogramma wordt beschreven hoe de jeugdcriminaliteit moet worden aangepakt in de periode 2003-2006. De belangrijkste aandachtspunten zijn een gerichtere aanpak in de opsporingsfase, snel en samenhangend reageren, effectief straffen en het versterken van de resocialisatie. Vooral dit aspect van resocialisatie is een verandering ten opzichte van eerdere maatregelen. Daarnaast wordt een verschillende aanpak voorgesteld voor risicjongeren, jeugdige *first offenders*, lichte criminelen en veelplegers (Ministerie van Justitie, 2002). Hierbij wordt tevens een onderscheid gemaakt in groepen, twaalfminners en allochtone jongeren. Opvallend is dat binnen dit actieprogramma veel wordt gesproken over risicofactoren. De pedagogische benadering blijft nog steeds centraal staan: de voorgestelde maatregelen zijn gericht op een veilige thuis-, leer- en leefomgeving en een goede infrastructuur van jeugdzorg, kinderopvang, onderwijs en sportverenigingen. Daarnaast wordt gericht ingezet op het binden van jongeren aan de samenleving en op de overdracht en handhaving van belangrijke normen en waarden (Ministerie van Justitie, 2002).

Deze persoonsgerichte aanpak, waarbij wordt gekeken naar risicofactoren op individueel en gezinsniveau, wordt voortgezet in het programma *Aanpak jeugdcriminaliteit* uit 2008 (Ministerie van Justitie, 2008). Daarnaast blijven een snelle en consequente jeugdketen, vroegtijdig ingrijpen en een passende nazorg belangrijke speerpunten in de aanpak. Een voorbeeld uit dit programma is de aanpak van risicjongeren binnen veiligheidshuizen. Hier worden zorg en straf bij elkaar gebracht om zo een persoonsgerichte aanpak te genereren met gedragsverandering, recidivevermindering en een verbetering van de kwaliteit van leven van delinquenten tot doel. Uit een eerste evaluatie van veiligheidshuizen blijkt dat de afstemming tussen partijen en de samenhang in interventies duidelijk zijn toegenomen, net als een vroegtijdige signalering en aanpak (Rovers, 2011a). Daarnaast blijkt uit een evaluatie van de doorlooptijden tussen instanties dat die aanzienlijk zijn afgenomen over de periode 2003-2010 (Ministerie van Justitie, 2010). Ook wordt naar aanleiding van dit programma een landelijk instrumentarium

jeugdstrafrechtketen ontwikkeld.¹⁷ Hiermee kan voor iedere jongere een passende, dadergerichte aanpak worden uitgewerkt (Ministerie van Justitie, 2008).

Criminele jeugdgroepen

In 2011 richt het kabinet-Rutte I zich niet alleen op de aanpak van hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen, maar ook nadrukkelijk op criminele jeugdgroepen. In het actieprogramma *Criminele jeugdgroepen* wordt gesteld dat criminele jeugdgroepen de zwaarste categorie jeugdgroepen zijn die ernstige vormen van criminaliteit plegen, zoals gewapende overvallen en mishandeling. De ernst van de feiten en de ingrijpende gevolgen voor de samenleving en het veiligheidsgevoel zorgen ervoor dat het kabinet wil dat de in kaart gebrachte criminele groepen binnen twee jaar zijn aangepakt. Opvallend is dat gemeenten de regierol op zich moeten nemen voor zowel de bestuurlijke als de preventieve interventies. Jeugd-delinquenten moeten hierbij worden aangepakt op een manier die hen het meest raakt en die effectief is. Een effectieve aanpak bestaat uit een combinatie van straffen en maatregelen, waarbij financiële ontneming van criminele winsten moet worden gestimuleerd. In het kader van een effectieve aanpak is een snelle strafrechtelijke reactie ook belangrijk. Het geven van tik op stuk is hierbij van groot belang. Om te zorgen voor een snelle aanpak wordt een nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen – met name de politie, de gemeente en het OM – wederom benadrukt (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Voorbeelden van effectief te combineren maatregelen zijn de gedragsbeïnvloedende maatregel, het gebiedsverbod, de meldingsplicht, het contactverbod, reclasseringsmaatregelen, taakstraffen, detentie en het snelrecht. Verder wordt aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van het adolescentenstrafrecht (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Opvallend is dat veel maatregelen weer terug te voeren zijn op het individu, ondanks dat ze zijn ontwikkeld voor de aanpak van wetsovertredende jongerengroepen.

3.2.2. *Het huidige jeugdstrafrecht*

Zoals eerder aangegeven, hebben we in Nederland jeugdstrafrecht. Dit is overigens geen aparte wet of apart wetboek, maar een serie wettelijke bepalingen binnen het algemene strafrecht. De bijzondere bepalingen (artikelen 77a t/m 77hh) hebben betrekking op de categorie personen op wie het jeugdstrafrecht van toepassing is. Globaal genomen, zijn dit de strafrechtelijk minderjarigen van twaalf tot achttien jaar. Globaal, omdat het, zoals eerder gezegd, in ons land ook mogelijk is dat een jongere (een zestien- of zeventienjarige) gestraft wordt volgens het volwassenenstrafrecht. Het gaat dan om die gevallen waar dat, gezien de persoonlijkheid van de dader en de aard van het misdrijf, noodzakelijk wordt geacht. Concrete voorbeelden zijn ernstige zedenmisdrijven, extreme geweldsmisdrijven of levensdelicten (moord en doodslag) die door een strafrechtelijk minderjarige op een dermate koele en berekenende wijze zijn gepleegd, dat het volwassenenstrafrecht passender wordt geacht. In 2007 werden 162 minderjarigen als volwassene gestraft.

¹⁷ Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ). Het LIJ is ontwikkeld voor jongeren van twaalf tot en met achttien jaar die met politie en justitie in aanraking komen. Het LIJ berekent het recidiverisico en geeft een profiel van aanwezige beschermende factoren en risicofactoren en eventuele zorgsignalen. Op basis daarvan kan worden bepaald welke strafrechtelijke aanpak en eventuele zorg de jongere nodig heeft.

Een jongere van achttien tot eenentwintig jaar kan overigens ook gestraft worden volgens het jeugdstrafrecht (artikel 77c). Uit cijfers van het Ministerie van Justitie blijkt dat in 2007 voor in totaal 77 meerderjarigen gold (Ferwerda, 2010).

Vanaf 1995, toen het nieuwe jeugdstrafrecht werd geïntroduceerd, is het jeugdstrafrecht meer op het volwassenenstrafrecht gaan lijken. Dit heeft onder andere geleid tot een aantal veranderingen en verzwaringen in jeugdsancties. De beschermingsgedachte is, met andere woorden, meer op de achtergrond gekomen (Bartels, 2007).

Ondanks deze wijzigingen is de insteek van jeugdofficieren van justitie en kinderrechters dat de opgelegde sancties voor jeugdigen 'opbouwend van karakter zijn'. Opbouwend wil zeggen dat in eerste instantie (*first* en *second offenders*) gezocht wordt naar de mogelijkheid om een sanctie met een pedagogisch karakter op te leggen. Opbouwend wil overigens ook zeggen dat de sancties bij recidivisten in zwaarte toenemen en de nadruk meer komt te liggen op het tuchtelement.

Er zijn diverse strafmogelijkheden voor jeugdigen. Sommige van deze kunnen in combinatie met elkaar worden opgelegd. We zetten de belangrijkste kort op een rij:

Halt – Dit is feitelijk geen straf maar een afdoening (voorwaardelijk sepot) die opgelegd wordt aan jongeren die voor het eerst voor lichtere delicten (zoals winkeldiefstal en vandalisme) in aanraking komen met de politie. Over het algemeen bestaat de Halt-afdoening uit het verrichten van werkzaamheden, leeropdrachten, gesprekken (met de ouders erbij), het aanbieden van excuses aan het slachtoffer en het terugbetalen van de aangerichte schade.

Werk- en leerstraffen – Deze straffen, ook wel taakstraffen genoemd, kunnen als hoofdstraf worden opgelegd. Er kunnen combinaties van werk- en leerstraffen opgelegd worden met een maximum van 240 uur.

Geldboete – Een geldboete kan een zelfstandige sanctie zijn, maar ook in combinatie met een andere sanctie (bijvoorbeeld voorwaardelijke vrijheidsstraf) worden opgelegd. De hoogte van de geldboete voor minderjarigen varieert afhankelijk van de overtreding van € 3,- tot € 3.900,-.¹⁸

Voorwaardelijke vrijheidsstraf – De voorwaardelijke vrijheidsstraf dient vooral gezien te worden als een justitiële 'stok achter de deur'. Deze sanctie wordt veelal onder voorwaarde van reclasseringstoezicht opgelegd.

Jeugd-detentie – De onvoorwaardelijke vrijheidsstraf jeugd-detentie kan in geval van een misdrijf opgelegd worden. De lengte van de jeugd-detentie varieert van minimaal één dag tot maximaal twee jaar (detentie in justitiële jeugdinrichting).

Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ) – Naast bovengenoemde straffen kent ons jeugdstrafrecht ook een aantal maatregelen. Deze zijn

¹⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-zijn-de-boetes-in-nederland.html>.

bedoeld voor minderjarigen die in de ogen van justitie niet alleen getuchtig moeten worden omdat ze een ernstig feit hebben gepleegd, maar ook dienen te worden behandeld (denk in dit kader aan de psychopathologische jeugddelinquent). De belangrijkste strafrechtelijke maatregel voor minderjarigen is PIJ (maximale lengte: zeven jaar). Deze maatregel heeft de jeugdtb en IBB (inrichting voor buitengewone behandeling) vervangen.

Gedragbeïnvloedende maatregel – Deze maatregel vult een gat tussen enerzijds een voorwaardelijke straf en anderzijds detentie. Wanneer een voorwaardelijke straf te licht is en detentie te zwaar, kan een rechter ervoor kiezen om een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) op te leggen. De maatregel is dan ook vooral bedoeld voor meerplegers, veelplegers en ‘hardekernjongeren’ met gedragsproblematiek (Drost et al., 2010). Een GBM kan onder andere bestaan uit een training sociale vaardigheden en een agressieregulatietraining. Een GBM duurt zes tot twaalf maanden. De maatregel wordt echter weinig opgelegd.¹⁹

Verplicht reclasseringscontact – Naast de straffen en maatregelen is er nog het instrument van het verplichte jeugdreclasseringscontact (begeleiding). Dit type sanctie wordt, naast een hoofdstraf, opgelegd bij niet al te ernstige feiten én als er bij de jongere sprake is van breder probleemgedrag en er mogelijkheden lijken te zijn voor ‘hulp en steun’. Begeleiding door de jeugdreclassering is zowel voor als na de strafzitting mogelijk.

In het recente jaarbericht van Halt Nederland²⁰ valt te lezen dat in 2012 in totaal 17.606 jongeren door de politie, leerplichtambtenaren of anderen verwezen zijn naar een Haltbureau. Dat is voor het eerst sinds jaren een stijging van het aantal verwijzingen. Wanneer we over de periode 2005-2010 kijken hoe minderjarigen in Nederland door de kinderrechter zijn berecht en gestraft, dan blijkt onder andere dat het aantal jeugddetenties van rond de 5.000 in 2005 meer dan gehalveerd is naar 2.000 in 2010. Daarentegen stijgt in 2011 het aantal PIJ-maatregelen licht (van 104 in 2010 naar 115 in 2011). Verder blijkt dat de taakstraf (leer- of werkstraf) het vaakst door de rechter opgelegd wordt aan minderjarige verdachten. In 2010 ging het om ruim 7.000 taakstraffen. Ook blijkt dat het aandeel taakstraffen tussen 2005 en 2011 steeds toegenomen is, terwijl het aandeel vrijheidsstraffen daalde. In 2011 was bijna driekwart van alle hoofdstraffen voor minderjarigen een taakstraf en iets minder dan een kwart een vrijheidsstraf. Geldboetes worden weinig opgelegd: in 2010 in totaal 450 keer. Dit is 5% van alle opgelegde hoofdstraffen voor minderjarigen. Geldboetes worden met name bij overtredingen opgelegd en minder bij misdrijven (Van Rosmalen et al., 2012).

3.2.3. *Het adolescentenstrafrecht*

De bovengrens van het jeugdstrafrecht ligt, zoals gezegd, in Nederland op achttien jaar en de ondergrens op twaalf jaar. De mogelijkheid bestaat om 16- en 17-jarigen te berechten volgens het volwassenenstrafrecht. Het is ook mogelijk om het jeugdstrafrecht toe te passen op 18- tot 21-jarigen. Over de leeftijdsgrenzen heeft altijd discussie bestaan. De Tweede Kamer heeft recent het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht aangenomen. Dat geldt voor 15- tot 23-jarige delinquenten. Dit strafrecht vormt een aanvulling op het bestaande

¹⁹ In 2009 is de GBM 68 keer opgelegd en in 2010 in totaal 87 keer; zie Bijl et al. (2011).

²⁰ Jaarbericht Halt-sector, 2012.

jeugdstrafrecht. Het adolescentenstrafrecht geeft meer mogelijkheden om rekening te houden met de ontwikkeling van jeugdigen en jongvolwassenen. Wanneer de ontwikkeling van een jongvolwassene hiervoor aanleiding vormt, kan een sanctie uit het jeugdstrafrecht worden opgelegd.²¹

De aanleiding voor de regering om dit voorstel te ontwikkelen, is onder meer de uitkomst van recent neurobiologisch onderzoek. Deze uitkomsten laten zien dat de neurologische ontwikkeling na achttien jaar nog niet is voltooid. De wezenlijke ontwikkelingen vinden juist in de jaren erna plaats. Denk aan de vermogens impulsen te bedwingen, emoties te reguleren, empathie te voelen en plannen op lange termijn te maken. Na ongeveer hun 23ste jaar zijn die vermogens bij adolescenten volledig ontwikkeld. In feite zijn de jeugdige wetsovertreders gezien hun 'beperkingen' tijdelijk verminderd toerekeningsvatbaar. Dit is dan ook een belangrijke verklaring voor het gegeven dat de meeste criminaliteit stopt met het ouder worden. Er bestaat, met andere woorden, een verband tussen de onvolgroeide functies van de hersenen en crimineel gedrag dat in de meeste gevallen als leeftijdsgebonden te typeren is.

Een andere overweging van de regering voor een nieuw adolescentenstrafrecht is de stevige vertegenwoordiging van adolescenten in de criminaliteitscijfers. Er moet efficiënter en slimmer worden gestraft, zo is de gedachte. Een voorstel is bijvoorbeeld om vaker elektronisch toezicht toe te passen en om, als een jongere niet wil meewerken aan een gedragsbeïnvloedende maatregel, een tijdelijke plaatsing in een jeugdinrichting mogelijk te maken. De regering wil met het nieuwe adolescentenstrafrecht niet alleen efficiënter en slimmer, maar ook strenger straffen mogelijk maken. Zij heeft het over een 'samenhangend sanctiepakket voor 15- tot 23-jarigen, waarin een stevige en vooral consequente aanpak van risicojongeren centraal staat'.²² Als een veroordeelde aan het eind van zijn PIJ-maatregel nog gevaarlijk is, kan de rechter die maatregel omzetten in tbs.

In 2007 gaf de Rijksoverheid € 320 miljoen uit aan justitiële jeugdinstellingen, in 2012 € 272 miljoen. Dit komt vooral doordat de jeugdcriminaliteit daalt. Justitie heeft inmiddels het aantal justitiële jeugdinrichtingen van veertien naar tien teruggebracht, het aantal operationele plaatsen is meer dan gehalveerd tot 1.244. Met ingang van 2014 beschikt Nederland over negen justitiële jeugdinrichtingen met 650 operationele plaatsen en 127 reserveplaatsen. In 2017 wordt de capaciteit nog verder teruggebracht naar acht justitiële jeugdinrichtingen met 600 operationele plaatsen en 89 reserveplaatsen. De groeiende leegstand in de jeugdinrichtingen komt ook doordat jongeren vaker een andere sanctie dan opsluiting wordt opgelegd. En bovendien worden veroordeelden en jongeren met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen sinds 2010 in verschillende instellingen ondergebracht (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013).

²¹ Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/05/tweede-kamer-neemt-wetsvoorstel-adolescentenstrafrecht-aan.html>.

²² Persbericht Rijksoverheid, 6 juli 2012, *Kabinet wil adolescentenstrafrecht invoeren*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2012/07/06/kabinet-wil-adolescentenstrafrecht-invoeren.html>.

Verscheidende hoogleraren zijn zeer kritisch over het voorgenomen adolescentenstrafrecht. In een opiniestuk in een landelijk dagblad stellen zij dat er een afname te zien is van het aantal jeugdige daders. Inmiddels zijn diverse justitiële jeugdinrichtingen gesloten wegens gebrek aan delinquenten.²³ De deskundigen vrezen een contraproductief effect van een verharding van de aanpak van jeugddelinquenten, in het bijzonder voor de zestien- en zeventienjarigen. Juist de inzichten vanuit neurobiologische onderzoeken zouden moeten leiden tot een minder repressief strafklimaat.

Ook de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2012) is zeer kritisch over het voorstel voor het adolescentenstrafrecht en geeft een negatief advies. Een bezwaar is volgens de raad dat de voorgestelde maatregelen niet (wetenschappelijk) onderbouwd zijn en ook niet duidelijk is of ze bijdragen aan een veiliger Nederland. Gesuggereerd wordt dat een strengere aanpak van delinquenten effectiever zou zijn en zou bijdragen aan een vermindering van de recidive. Uit de onderzoeksliteratuur komt volgens de raad onweerlegbaar naar voren dat een repressievere aanpak de veiligheid niet bevordert, maar mogelijk zelfs contraproductief werkt, met – in ieder geval op den duur – meer in plaats van minder recidive tot gevolg (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2012). Gepleit wordt voor een apart strafrecht voor alle jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar en voor meer nadruk op de pedagogische grondslag van het jeugdstrafrecht. De vraag is of die wens realiteit gaat worden.

3.3. De effecten van straffen en interventies

De vraag of straffen en interventies effect hebben, lijkt voor de hand liggend. Toch is hier nog niet heel veel onderzoek naar gedaan, vooral niet in Nederland. In deze paragraaf brengen we de onderzoeken uit binnen- en buitenland in kaart. We beginnen met enkele overwegingen over de effectiviteit van straffen: waarom vertonen mensen crimineel gedrag, welk effect moet een straf hebben en hoe denkt het publiek over de strafmaat (*Paragraaf 3.3.1*)? Dan volgt een kort overzicht van Nederlandse studies naar het effect van straffen op recidive (*Paragraaf 3.3.2*). Daarna bespreken we onderzoeken naar het effect van interventies in het buitenland (*Paragraaf 3.3.3*) en in Nederland (*Paragraaf 3.3.4*). Tot slot besteden we aandacht aan enkele kanttekeningen bij effectonderzoek in het algemeen (*Paragraaf 3.3.5*).

3.3.1. Overwegingen over de strafmaat

De vraag waarom mensen crimineel gedrag vertonen, is het onderwerp van vele criminologische theorieën. De ene theorie legt het accent op de persoon (laag IQ, psychopathie, drugsgebruik), de andere op de omgeving (gezin, maatschappij). En dan zijn er nog theorieën die uitgaan van de interactie tussen persoon en omgeving. In het kader van het onderwerp van dit essay zijn de rationele-keuzetheorie en de gelegenheidstheorie relevant om te noemen. Binnen deze theorieën wordt naar het gedrag *an sich* gekeken en niet zozeer naar de (ontwikkelings)achtergronden daarvan. De rationele-keuzetheorie is gebaseerd op een economische wetmatigheid: mensen streven naar nutsmaximalisatie. De calculerende mens maakt voor zichzelf een afweging van de kosten en de te verwachten opbrengsten.

²³ NRC Handelsblad, 13 juli 2011. *Verhoging strafmaximum jeugddetentie pure symboliek*. <http://www.nrc.nl/stevendejong/2011/07/13/verhoging-strafmaximum-voor-jeugddetentie-pure-symboliek/>

Criminaliteit levert in de ogen van de pleger dus meer voordelen (in termen van materiële goederen, maar ook immateriële zaken, zoals status) dan nadelen (pakkans, straf) op. De gelegenheidstheorie gaat ervan uit dat mensen overgaan tot crimineel gedrag wanneer de situatie voor hen op dat moment 'winstgevende' elementen heeft. Een winkel waar geen enkele vorm van toezicht en controle is (beveiligingsmedewerkers, camera's), zal meer last hebben van diefstal dan een goed beveiligde winkel.²⁴ In de theorieën waarin een kosten-batenafweging centraal staat bij de verklaring van crimineel gedrag speelt het strafrecht een centrale rol. Het idee is dat de kans om gepakt te worden en de straf de recidivekans verminderen en anderen ervan zal weerhouden om ook criminaliteit te plegen.²⁵

Afgaande op de publieke opinie zijn de straffen in Nederland veel te licht. De achterliggende gedachte is dat zwaarder straffen helpt. Lang opsluiten, is het devies. Maar helpt dat? Onderzoek onder volwassenen maakt duidelijk dat gevangenisstraf de kans op een nieuwe veroordeling juist vergroot. Criminelen die bijvoorbeeld een taakstraf krijgen en daarmee uit de gevangenis blijven, plegen minder vaak opnieuw strafbare feiten (Nieuwbeerta et al., 2007). In plaats van criminaliteit te voorkomen, bevordert gevangenisstraf dat juist, precies wat de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming al zei. Naar de oorzaak van deze bevinding is het gissen. Een verklaring zou kunnen zijn dat gevangenisstraf niet direct, maar indirect leidt tot meer crimineel gedrag. Ex-gevangenen zijn door de straf hun baan, soms huis en relatie kwijt en plegen – daarom – weer strafbare feiten. En in de gevangenis kunnen ze de fijne kneepjes van het 'vak' leren (Nieuwbeerta et al., 2007).

In termen van voorkómen van recidive werkt gevangenisstraf dus niet, althans bij volwassenen. Gevangenisstraf leidt niet tot genezing of heropvoeding. Opvallend is dat het succes van het justitiële beleid wordt afgemeten aan de mate van recidive, maar er zijn, zoals gezegd, ook nog andere strafdoelen, bijvoorbeeld de preventieve werking van gevangenisstraf. Of anderen door de gevangenisstraf worden weerhouden van crimineel gedrag, is niet eenvoudig te meten. Het opsluiten van criminelen kan wel in het belang van de samenleving zijn. Denk aan de genoegdoening richting de slachtoffer en het gegeven dat opgesloten criminelen geen strafbare feiten kunnen plegen – het zogenoemde opsluitingseffect. Dat effect komt erg duidelijk naar voren in de studie naar het effect van het opsluiten van notoire criminelen (veelplegers).²⁶ De aandacht is hiermee verlegd van de (potentiële) criminelen naar de burgers die slachtoffer kunnen worden van criminaliteit. Het gedurende twee jaar opsluiten van 1.500, veelal verslaafde, veelplegers heeft in de grote steden geleid tot ongeveer 140 duizend minder auto- en woninginbraken en minstens zo veel fiets- en winkeldiefstallen. Met het opsluiten van deze groep is de criminaliteit zichtbaar gedaald. De boodschap van het onderzoek moet niet zijn dat iedere crimineel lang moet worden opgesloten (*three strikes and you're out*), maar dat de effecten in termen van criminaliteitsreductie het

²⁴ De rationele-keuzetheorie vormt de theoretische basis van het zogenoemde kennisfundament waarin wordt nagegaan welke elementen in een interventie moeten zitten om effectief te kunnen zijn; zie Brons et al. (2008).

²⁵ Uit onderzoek is overigens gebleken dat de waargenomen pakkans veel belangrijker is dan de te verwachten zwaarte van de straf, aldus Bovenkerk & Leuw (2004).

²⁶ Zie voor een korte samenvatting van het onderzoek Vollaard (2010a).

grootst zijn bij de selectieve groep van notoire criminelen.²⁷ De effecten gelden voor de groep van wat oudere, aan harddrugs verslaafde veelplegers die 'buiten de maatschappij staan' (geen werk, geen school) (zie Vollaard, 2010b). Langdurige detentie kan voor jeugdige veelplegers wel negatieve effecten hebben (leren van criminelen, minder kans op werk en dergelijke). Daar kan de genoegdoening voor de slachtoffers tegenover worden geplaatst.

Het is interessant om na te gaan wat burgers zouden beslissen in strafzaken. De heersende opvatting is dat de rechters te lage straffen opleggen. Maar wat als burgers de straf mogen bepalen? Is die dan veel hoger of ligt het toch iets genuanceerder? Die kwestie is onderzocht bij een steekproef van 1.071 burgers (Ruiter et al., 2011). Aan hen werden casussen voorgelegd van verschillende misdrijven. Zij mochten vervolgens de straf hiervoor bepalen. Het blijkt onder meer dat er onder de Nederlandse bevolking veel variatie bestaat in de gewenste strafzwaarte. De gewenste strafvorm en -zwaarte voor hetzelfde delict lopen erg uiteen. Dat geldt in zekere mate ook voor rechters. Van de publieke opinie is dus geen sprake. Een werkstraf geniet in veel gevallen de voorkeur, met name als het om minderjarigen gaat. Voor de onvoorwaardelijke gevangenisstraf geldt het omgekeerde. Het onderzoek laat twee groepen zien: een groep mensen die niet beduidend verschillen van rechters en een groep burgers die veel strenger zouden willen zijn dan rechters.

3.3.2. *Effecten van straffen*

Wat weten we in Nederland over effecten van straffen? Wel iets, maar niet zo veel, is het korte antwoord. Eerst iets over recidive. De Nederlandse overheid stelt zich ten doel om de recidive, onder andere van jeugdige daders, terug te dringen. Sinds enkele jaren heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie de zogenoemde 'Recidivemonitor' tot zijn beschikking om de mate van recidive inzichtelijk te maken. Iedereen die met justitie in aanraking is gekomen, wordt door de monitor gevolgd. De delicten die niet bekend zijn geworden (bij justitie), blijven uiteraard buiten beeld.

Recidivestudies

Er zijn verschillende recidivestudies verschenen die elk een andere populatie jeugddelinquenten hebben onderzocht. In 2005 is nagegaan hoeveel jongeren na afloop van de begeleiding door de jeugdreclassering opnieuw in aanraking zijn gekomen met justitie (Van der Laan et al., 2005). De hoofdtak van de jeugdreclassering is hulpverlening aan de jongere en diens leefomgeving (denk aan zinvolle dagbesteding, zoals werk of school), met als belangrijkste doel voorkomen dat de jongere verder op het criminele pad gaat. Een derde van de onderzochte jongeren valt in herhaling tijdens de begeleiding door de jeugdreclassering. In de periode na de begeleiding heeft bijna twee derde van de jongeren weer een of meer delicten gepleegd.²⁸

²⁷ Zie ook Sturman (2003). Sturman haalt een Amerikaans onderzoek aan waaruit zou blijken dat strengere straffen leidt tot vermindering van de criminaliteit. Een kwestie van 'boerenverstand', aldus de auteur.

²⁸ Het betreft de periode tussen de beëindiging van de jeugdreclassering in het eerste kwartaal van 2000 en het eind van de observatieperiode in het onderzoek (1 april 2004).

Zoals eerder uitgelegd, kunnen jeugddelinquenten een werkstraf opgelegd krijgen. Van 15.000 jongeren die een werkstraf hebben gekregen, zijn de recidivecijfers bekend. Binnen twee jaar komt 42% opnieuw in aanraking met justitie (Alberda et al., 2010). Er blijken wel verschillen tussen groepen jongeren te zijn. Zo valt 18% van de meisjes zonder eerdere justitie-contacten binnen twee jaar weer in herhaling. Dat percentage stijgt naar 75 voor de jongens met een werkstraf langer dan twintig weken die al eerder en op vroege leeftijd wegens delictgedrag met justitie in aanraking zijn geweest. De conclusie volgens de onderzoekers is dat het niet is uitgesloten dat de effectiviteit van de werkstraf varieert bij de verschillende groepen. Type delict en etniciteit zijn dan volgens de onderzoekers zeker factoren die daarbij nadere aandacht verdienen.

Rekening houden met de etniciteit bij straffen lijkt een waardevolle aanbeveling. In een kwalitatief onderzoek is nagegaan wat de strafbeleving is van Antilliaanse, Surinaamse, Marokkaanse en Turkse jongens. De, overigens empirisch niet gevalideerde, mening van de respondenten is dat straffen die aansluiten bij de beleving van de jongeren eerder bijdragen aan recidivevermindering dan straffen die niet aansluiten. Een van de uitkomsten is dat de ouders van allochtone jongeren zich vaker dan ouders van autochtone ouders afzijdig houden van de strafrechtelijke procedure, waarmee de kans dat de allochtone jongere zich openstelt voor een sanctie minder groot is. Sommige allochtonen beschouwen de straf als een voortzetting van de achterstand die zij in het dagelijkse leven ervaren. De allochtone jongeren uit het onderzoek zien delicten tegen autochtone Nederlanders als minder verwerpelijk. Uitvoering van een taakstraf in de directe woonomgeving ervaren de jongeren als zwaar en beschamend. Een plaatsing in een penitentiaire inrichting zien zij als zeer zwaar, onder meer omdat ze met buitenstaanders over hun gevoel en persoonlijke ervaringen moeten praten. Jongeren uit de doelgroepen, met name Marokkaanse jongeren, ontkennen vaak het delict en hebben moeite met het tonen van schuldgevoel. De geïnterviewde jongeren voelen zich vaak onbegrepen door de rechter. Machogedrag in de rechtszaal is geen ongewoon verschijnsel.

Naast de werkstraf kunnen jeugddelinquenten voor een misdrijf worden gestraft met een transactie, een strafbeschikking of een straf of maatregel opgelegd door de rechter (Wartna et al., 2011).²⁹ In 2002 viel 39% van de jongeren die zo'n straf hebben gekregen binnen twee jaar weer in herhaling, in 2008 was dat 36%.

Tot slot zijn er jongeren die in een justitiële jeugdinstelling (JJI) zijn opgenomen. Het percentage van deze jongeren dat binnen twee jaar na het verlaten van de instelling in herhaling valt, was 52 in 2008, iets lager dan in 2002 (55%). Sinds 2010 kunnen alleen nog maar strafrechtelijk gestrafte jongeren in een JJI geplaatst worden. Civielrechtelijk geplaatste jongeren komen in een jeugdzorginstelling terecht om criminele besmetting te voorkomen.

²⁹ In de recidivemonitor zijn deze vormen gevat onder één categorie, namelijk 'jongeren met een strafzaak'. Nadere onderverdelingen zijn dus niet mogelijk.

3.3.3. *Interventies: een blik over de grens*

Naast straffen in de vorm van bijvoorbeeld een jeugddetentie of werkstraf kunnen jeugdige delinquenten ook straffen opgelegd krijgen in de vorm van een interventie, zoals een training of therapie. In het buitenland zijn diverse studies gedaan naar de effectiviteit van interventies (Lipsey et al., 2000; Baas, 2005; Swenson et al., 2004; Lipsey, 2009). Op basis van deze onderzoeken zijn de *What Works*-beginselen geformuleerd, een zestal beginselen waar een interventie aan moet voldoen om effectief te zijn. Dit zijn het risicobeginsel, behoeftebeginsel, responsiviteitsbeginsel, beginsel van behandelmodaliteit, beginsel van programma-integriteit en het professionaliteitsbeginsel. We zullen de inhoud van de beginselen kort toelichten.

- Het *risicobeginsel* stelt dat de intensiteit van een behandeling moet afhangen van het recidiverisico; des te hoger het risico op recidive, des te zwaarder en langer de opgelegde interventie moet zijn.
- Het *behoeftebeginsel* stelt dat de interventie zich moet richten op de kenmerken, risicofactoren en problemen van de dader die samenhangen met het delinquent gedrag.
- Het *responsiviteitsbeginsel* hangt hiermee samen en benadrukt dat er een match moet zijn tussen dader, behandelaar, het programma en de behandelmethode.
- Daarnaast moet gebruik worden gemaakt van diverse methodes die zich richten op verschillende aspecten van de dader; dit is het *beginsel van behandelmodaliteit*.
- Het *beginsel van programma-integriteit* stelt dat de basis van de interventie moet zijn getoetst en alle onderdelen van een interventie moeten worden uitgevoerd volgens dezelfde methode.
- Tot slot bepaalt het *professionaliteitsbeginsel* dat professionals de interventie moeten uitvoeren.

Alleen interventies die aan al deze voorwaarden voldoen, zullen effectief zijn. Deze beginselen zijn van toepassing op alle interventies, zowel voor jeugdige als voor volwassen delinquenten (McGuire, 2002; Van der Laan, 2002; Howell, 2003).

Effectieve strafrechtelijke interventies in het buitenland

Als wordt gesproken over 'effectieve interventies' dan wordt daar meestal mee bedoeld dat interventies een positief effect hebben op de mate van recidive. Als er geen interventie wordt opgelegd, recidiveert 50% van jongeren (Lipsey, 1999; Lipsey et al., 2000; Lipsey, 2009). Uit andere publicaties blijkt dat dit percentage echter nog hoger kan zijn. Zo recidiveert 74% van de Engelse jeugddelinquenten na detentie.³⁰ De belangrijke vraag is dus welke interventies bijdragen aan het verminderen van de recidive. *Tabel 2* toont een overzicht, ontleend aan de buitenlandse studies op dit vlak, van succesvolle interventies voor jeugddelinquenten. Er is onderscheid gemaakt tussen interventies binnen en buiten detentie.

³⁰ The Guardian, 28 februari 2011. <http://www.guardian.co.uk/society/2011/feb/28/young-offenders-released-homelessness-crime>.

Binnen detentie (N=83 studies)	Buiten detentie (N=117 studies)
<p>Multisysteemtherapie (10% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – beroepstraining, onderwijs en verzorgen van werk en woning – wegwerken van psychologische tekortkomingen en ontwikkelen van academische vaardigheden en beroepsvaardigheden – resocialisatie door therapie, onderwijs, het vinden van een woning en recreatieactiviteiten 	<p>Multisysteemtherapie (14% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – gecombineerde interventies op het gebied van gezin, school, vrienden en sportverenigingen
<p>Gedragstherapie (16% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – training in zelfvertrouwen en sociale vaardigheden voor vrouwelijke jeugddelinquenten – cognitieve training in kleine discussiegroepen – stressverminderingstherapie voor mannelijke delinquenten met o.a. aandacht voor woede(uitbarstingen) en zelfreflectie 	<p>Gedragstherapie (20% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – familietherapie – contract afsluiten tussen de jeugddelinquent en de jongerenwerker over toekomstig gedrag
<p>Interpersoonlijke vaardigheden (19% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – socialevaardigheidstraining – agressieregulatietraining – sociale-interactievaardighedenprogramma 	<p>Interpersoonlijke vaardigheden (21% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – inlevingsvermogen bevorderen met drama en het terugkijken van gefilmde reacties van de jeugddelinquent – verbintenis aan een persoonlijk of maatschappelijk project
<p><i>Family homes</i> (17% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – gedragsverandering door gezamenlijk te leven in één huis – gebruik van tokens om goed gedrag en intellectuele ontwikkeling te stimuleren 	<p>Individuele therapie (22% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – begeleiding vanuit de reclassering en door een vrijwilliger – toewijzen van een mentor – realiteitstherapie – multisysteemtherapie voor seksuele delinquenten
<p>Gemeenschapsinterventies (14% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – therapie en onderwijs- en beroepsondersteuning voor vrouwelijke delinquenten – therapie, beroepstraining en wegwerken onderwijsachterstand – stimuleren van verantwoordelijkheidsgevoel in discussiegroepen met andere jeugddelinquenten 	<p>Functionele familietherapie (16-38% minder recidive t.o.v. controlegroep)</p> <ul style="list-style-type: none"> – behandelen van problemen met betrekking tot verslaving, delinquentie en geweld

Tabel 2. *Effectieve interventies voor jeugddelinquenten in het buitenland (Lipsey et al., 2000; Baas, 2005; Swenson et al., 2004; Lipsey, 2009).*

Wat maakt interventies effectief?

Voornoemde interventies hebben een positief effect op de recidivereductie, de een meer dan de ander. De effectieve interventies hebben soms een individueel karakter, in andere gevallen wordt het hele gezinssysteem erbij betrokken. Uit de onderzoeken blijkt dat de duur en de looptijd van een programma belangrijk zijn voor de effectiviteit van een interventie.

Interventies die al langer draaien en een lange looptijd hebben, zijn effectiever dan programma's die net zijn opgestart en die slechts uit een tot vijf sessies met een jongere bestaan (Greenwood, 2008). Daarnaast is het van belang dat interventies een duidelijke structuur hebben, formeel zijn opgesteld, een multimodale aanpak op verschillende dimensies hebben, zijn aangepast aan de leeftijd en het recidiverisico van de jongere en dat de getrainde professionals zich aan de programmavoorschriften houden en regelmatig supervisie krijgen (Baas, 2005; Swenson et al., 2004).

Alleen tijdens detentie interveniëren, is niet voldoende. Het is belangrijk om de jongeren te blijven begeleiden als ze uit detentie komen. Dit kan met de programma's en interventies, eventueel onder begeleiding van een reclasseringsmedewerker. Belangrijk is dat de interventie tijdens detentie begint en doorloopt tot de jongere vrij is, of vrijwel direct na detentie wordt ingezet (James et al., 2010).

Een interventie is het effectiefst als die zich richt op verschillende domeinen binnen het leven van de jongere. Een van de bekendste interventies die dit doet, is multisysteemtherapie (MST). MST speelt in op alle systemen in de omgeving van jongeren, zoals gezin, school, vrienden en sportverenigingen, die van invloed zijn op hun ontwikkeling en gedragsproblemen. Deze systemen zijn met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar. MST richt zich op de problemen van de jongere die zich binnen en tussen de verschillende domeinen afspelen. Doordat het hele sociale systeem bij de interventie wordt betrokken, worden de jongeren gestimuleerd hun gedrag te veranderen en hun sociale vaardigheden te verbeteren. Voorbeelden van maatregelen die in deze interventie worden genomen, zijn een opvoedcursus voor de ouders, bevorderen van sociale vaardigheden en investeren in contact met prosociale vrienden. Deze interventie vindt plaats bij de jongere thuis, of in ieder geval in zijn 'normale' omgeving, dus kan alleen worden ingezet in plaats van of na detentie. Daarnaast is de behandeling individueel, zodat bij iedere jongere weer ingespeeld kan worden op diens specifieke behoeftes en problemen (Henggeler et al., 1992; Dekovic & Asscher, 2008). De effecten van de MST zijn onder meer dat gezinsrelaties verbeteren, jongeren meer omgaan met prosociale leeftijdsgenoten, school- en werkprestaties verbeteren en gezinnen sterker worden in problemen oplossen.³¹

Wat werkt er niet?

Naast onderzoek naar wat er werkt, is er ook onderzoek gedaan naar welke interventies niet helpen bij het verminderen van recidive. Bekend is dat interventies die niet aan de *What Works*-beginselen voldoen, weinig bijdragen aan het verminderen van recidive. Daarnaast zullen interventies die zich slechts richten op één probleemgebied, interventies waarbij het antisociale gedrag niet wordt afgekeurd en interventies die zich enkel richten op afschrikking, niet bijdragen aan een afname van recidive (Dekovic & Asscher, 2008).

Voorbeelden van ineffectieve interventies zijn *scared straight*-programma's, *bootcamps* en detentie zonder aandacht voor behandeling of verbetering van vaardigheden van de jeugddelinquent (Vervaeke & Evy de Caluwé, 2008). In *scared straight*-programma's wordt een groep risicjongeren uitgenodigd voor een bezoek aan de gevangenis. Gedurende dit bezoek

³¹ Nederlands Jeugd Instituut (2010). *Multisysteem Therapie (MST)*.
<http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=122638>.

krijgen zij een rondleiding en hebben zij een gesprek met gedetineerden. In dit gesprek vertellen gedetineerden bijvoorbeeld hoe zwaar het leven in de gevangenis is en worden jongeren geconfronteerd met waar zij terecht-komen als zij hun crimineel gedrag voortzetten. Na evaluatiestudies bleek echter dat jongeren die aan dit project hadden deelgenomen juist vaker met politie en justitie in aanraking komen. *Bootcamps* zijn heropvoedingskampen die zijn ingericht naar het voorbeeld van opleidingskampen voor het Amerikaanse leger. Uit effectstudies blijkt dat de tucht, fysieke uitdagingen en strakke discipline echter niet tot minder recidive onder jeugdigen leiden (Van der Laan, 2004; Greenwood, 2008). Net als *scared straight*-programma's hebben *bootcamps* in sommige gevallen zelfs een omgekeerd, recidiveverhogend effect (Lipsey et al., 2000).

Andere niet-effectieve interventies zijn onder meer groepstrainingen in algemene vaardigheden, fysieke uitdagingen in de gemeenschap, regulier reclasseringstoezicht, het behandelen van delinquenten jongeren in afzondering van hun familie en ambulante beroepskeuzeprogramma's (Baas, 2005). Samenvattend, is de conclusie uit allerlei metastudies dat maatregelen die zich alleen richten op afschrikking of het onderdrukken van antisociaal gedrag, zonder aandacht te besteden aan risicofactoren van de jongere of diens omgeving, ineffectief zijn bij het verminderen van recidive (Howell, 2003).

3.3.4. *Interventies in Nederland*

Hoe zit het in ons land met de effectiviteit van interventies? Er zijn verschillende overzichtsstudies verschenen, maar vanwege het geringe aantal (in vergelijking met de VS) en de kwaliteit van de studies is het niet mogelijk om de mate van effectiviteit van interventies vast te stellen.³² Een van de doelstellingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is het verminderen van recidive van jeugdige delinquenten. In dat kader moeten alle gedragsinterventies voor jeugddelinquenten erkend zijn.³³

De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, ingesteld in 2005, beoordeelt of gedragsinterventies aantoonbaar leiden tot een lagere recidive.³⁴ De commissie beoordeelt de kwaliteit en effectiviteit van intramurale en extramurale gedragsinterventies voor zowel minderjarige als meerderjarige delinquenten aan de hand van tien kwaliteitscriteria. Voorbeelden van de kwaliteitscriteria zijn de selectie van de deelnemers, criminogene en protectieve factoren, interventie-integriteit en evaluatie. Overigens moet die laatste eis met enige terughoudendheid worden gelezen. De theoretische opzet van een interventie zegt nog weinig over de kwaliteit van de uitvoering en de mate waarin die interventie bijdraagt aan

³² Zie voor een overzicht van dergelijke studies Van der Laan (2004). Van der Laan stelt dat de operationalisatie van begrippen vaak mager of onduidelijk is. Tevens constateert hij een gebrek aan standaardisering bij meting van recidive en stelt hij dat de vergelijkbaarheid problematisch is. Die vergelijkbaarheid is problematisch omdat er geen controlegroepen zijn, of omdat de matching op relevante variabelen veel te wensen over laat. Daarom is er volgens Van der Laan geen sprake van een (quasi-)experimentele opzet.

³³ Zie de nota's van het Ministerie van Justitie *Vasthoudend en effectief* (2002a), *Jeugd terecht* (2002b) en *Naar een veiliger samenleving* (2002c).

³⁴ De informatie over de Erkenningscommissie is gebaseerd op het laatste jaarverslag van die commissie (2011). Zie: <http://www.erkenningscommissie.nl/actueel>

recidivereductie. Dat moet effectevaluatieonderzoek aantonen (Van der Laan, 2004).

De erkenningscommissie heeft in de afgelopen jaren verschillende gedragsinterventies voor minderjarigen erkend. In totaal zijn er in 2013 26 jeugdinterventies erkend. Om enkele voorbeelden te noemen: *Functional Family Therapy* (FFT), *Sociale Vaardigheidstraining op Maat*, *Tools4U* en Multidimensionele Familietherapie (MDFT).³⁵ De erkenning is vijf jaar geldig. Daarnaast is het doel van de Erkenningscommissie om de effectiviteit van (nieuwe) jeugdige gedragsinterventies te onderzoeken. Hierna geven we – ter illustratie – een korte impressie van MDFT, omdat de internationale onderzoeksgroep deels uit Nederlandse jongeren bestaat.

MDFT biedt hulp aan jongeren met uiteenlopende problematiek.³⁶ Het betreft jongeren die nog een actieve of een nog te activeren gezinsband hebben. MDFT is bestemd voor jongeren van 12 tot (ongeveer) 19 jaar die problemen hebben met gebruik van alcohol of drugs, en/of crimineel gedrag vertonen. MDFT richt zich op vier kerngebieden (domeinen) in het leven van een jongere: de jongere zelf, de ouders, het gezin en externe systemen, zoals school, werk en vrije tijd. Er zijn inmiddels zeven experimentele studies gedaan naar de effecten (*randomized controlled trial*; RCT). MDFT is in deze experimenten vergeleken met werkzame controlebehandelingen: groepstherapie voor gezinnen met psycho-educatie, groepstherapie voor jongeren, individuele cognitieve gedragstherapie en residentiële behandeling.

De effecten van MDFT die meerwaarde hebben boven andere interventies zijn:

- MDFT overtuigde jongeren en hun ouders om de behandeling te accepteren en vol te houden. Acht van de tien jongeren plus gezinnen doorliepen de hele behandeling.
- MDFT verminderde het aantal delicten.
- MDFT beperkte de omgang met criminele leeftijdsgenoten.
- Het aantal symptomen van gedrags- en ontwikkelingsstoornissen nam af.
- De consumptie van cannabis, alcohol en harddrugs daalde.
- MDFT reduceerde het aantal door gebruik van alcohol of drugs veroorzaakte problemen.
- Symptomen van angst en depressie werden minder.
- Het functioneren op school verbeterde (betere cijfers, minder spijbelen).
- Het gezin ging beter functioneren.

In Nederland zijn en worden verschillende interventies onderzocht, maar dat betreft vaak een procesevaluatie of een onderzoek naar de mate van doeltreffendheid. Momenteel lopen de eerste effectonderzoeken. Daarnaast zijn de eerste resultaten van de effectstudie naar MST (die ook in het buitenland effectief bleek) gepubliceerd (Dekovic et al., 2012). Het onderzoek richt zich op de invloed van MST op de opvoedtechnieken van ouders, de band tussen ouders en hun kinderen en de consequenties van eventuele veranderingen

³⁵ Ontleend aan het jaarverslag van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie (2011). Het gaat voor zover na te gaan om zestien interventies.

³⁶ De informatie over deze interventie en de resultaten van de diverse effectstudies zijn afkomstig van <http://www.mdft.nl>.

op het gedrag van de jongere. De effectstudie is opgezet in een RCT-design. Aan het onderzoek namen 256 jongeren deel, 147 in de experimentele groep en 109 in de controlegroep. De jongeren in de controlegroep kregen de gebruikelijke maatregelen opgelegd, terwijl de jongeren in de experimentele groep de MST opgelegd kregen. De resultaten van het eerste deel van de effectstudie laten zien dat MST ouders competentere maakt en dat ouders zich ook beter voelen in het opvoeden van hun kinderen. Daarnaast weten zij beter positieve discipline te handhaven en verbetert de band tussen de ouder(s) en de jongere licht, ondanks de soms strakkere discipline. De jongeren hebben minder externaliserende problemen door de nieuwe opvoedstijl van hun ouder(s). Er is (nog) geen rechtsreeks verband van MST met bijvoorbeeld recidivereductie aangetoond, maar deze eerste resultaten zijn bemoedigend, omdat ze laten zien dat gedragsverandering van jongere en ouders mogelijk is.

Effectstudies kunnen, als gezegd, ook laten zien dat interventies geen of nauwelijks effect hebben. In een landelijk onderzoek naar de effectiviteit van Halt is – voor het eerst in onderzoek naar strafrechtelijke interventies – gewerkt met een (semi-)experimenteel design door het gebruik van een controlegroep (Ferwerda et al., 2006). De helft van de jongeren uit de onderzoeksgroep mocht na het plegen van een delict gewoon weer naar huis, terwijl de andere helft de gebruikelijke Halt-afdoening kreeg. Uit het onderzoek kwam naar voren dat jongeren die een Halt-afdoening ondergingen daarna niet minder of minder ernstige criminaliteit pleegden dan jongeren die deze interventie niet hadden gehad. Alleen voor een specifieke doelgroep bleek Halt wel een positief effect te hebben op de recidive, namelijk de jongeren die gevoelig zijn voor groepsdruk. Naar aanleiding van het onderzoek wordt de Halt-afdoening nu gedifferentieerder toegepast. De afzonderlijke modules die de Halt-afdoening vormen, zijn methodisch beschreven en er is een landelijk uniform werkproces opgesteld. Daarbij is nadruk gelegd op de werkzame bestanddelen: het aanbieden van excuses, het treffen van een schaderegeling en het betrekken van de ouders bij (één of meerdere) Halt-gesprekken (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Uit onderzoek blijkt dat de uitvoering van de vernieuwde Halt-afdoening zodanig is dat een positief effect kan worden verwacht, met uitzondering van de elementen excuus maken en schade herstellen. Op deze laatste twee onderdelen dient de uitvoering nog verder te worden verbeterd (Abraham & Buysee, 2012). De Halt-afdoening zal tot 2013-2014 verder worden geherstructureerd en geüniformeerd. Nader onderzoek te zijner tijd zal moeten uitwijzen of dit de effectiviteit van de Halt-afdoening ten goede komt.

3.3.5. *Kanttekeningen bij effectonderzoek*

De vraag of de straffen en interventies 'helpen', kan niet goed worden beantwoord. Aan de ene kant lijkt een groot deel van de gestrafte jongeren in herhaling te vallen na een justitiële sanctie. Dat percentage ligt grofweg tussen de 40 en 65. Kan hieruit afgeleid worden dat straffen niet helpt? Het antwoord is nee. Bij de resultaten van bijvoorbeeld de werkgestrafte jongeren (42% recidive binnen twee jaar) stellen de onderzoekers terecht dat deze bevinding niet kan leiden tot de conclusie dat de begeleiding door de jeugdreclassering niet effectief is. Daarvoor ontbreekt een vergelijking met een controlegroep die de begeleiding niet heeft gehad en die op relevante kenmerken vergelijkbaar is met de onderzochte jongeren. In feite

geldt dat ook voor de andere straffen. Het is niet bekend wat er gebeurt als de jongeren geen of een andersoortige sanctie krijgen. Het bepalen van effecten van straffen of interventies is een ingewikkelde aangelegenheid.

Alleen door experimenteel onderzoek kan met zekerheid worden vastgesteld dat de interventie een bepaald effect heeft op de criminaliteit (Sherman et al., 1998)³⁷ Er zijn dan geen andere factoren in het spel die invloed kunnen hebben op het uiteindelijke effect, behalve de interventie zelf. Als een interventie dan blijkt te werken, bijvoorbeeld in termen van recidivereductie, dan zou die interventie zeker moeten worden toegepast.

Het klinkt logisch en aannemelijk: de interventies die jeugddelinquenten krijgen opgelegd, moeten wel werken, moeten wel een verandering in het (delict)gedrag teweegbrengen. In dit verband spreken onderzoekers van bewezen onderzoeksresultaten (*evidence based*). Omgekeerd geldt dan dat niet-effectieve interventies moeten worden vermeden, omdat ze niet bijdragen aan het terugdringen van recidive. En om te kunnen bepalen of iets werkt, is experimenteel onderzoek nodig, waarin kan worden gecontroleerd voor allerlei 'storende' variabelen. De criminoloog Rovers is echter kritisch over deze benadering (Rovers, 2011b). Een goed onderzoeksdesign zegt volgens Rovers weinig over de resultaten van een interventie – integendeel. Hoe kritischer het onderzoeksdesign, des te geringer de gevonden effecten. Uit een meta-analyse blijkt dat de paar studies die voldoen aan de strengste eisen van experimenteel onderzoek, een interventie-effect van nul laten zien (Weisburd et al., 2001).

Rovers trekt een vergelijking met de medische sector: een deel van de genezing gebeurt spontaan en door algemene behandelfactoren (inclusief het placebo-effect), dus los van de specifieke behandelfactor. De invloed van een medicijn op een kwaal is doorgaans erg laag, volgens Rovers hooguit 10%. Het zijn juist die andere factoren die leiden tot resultaat. Vandaar dat strenge onderzoeksdesigns weinig resultaat opleveren: als alle storende factoren eruit worden gefilterd, blijft er weinig over om aan het uiteindelijke resultaat bij te dragen. De kritiek gaat verder, want door een streng onderzoeksdesign te hanteren als maat voor succes wordt de context waarbinnen de interventie (of het medicijn) wordt toegepast buiten beschouwing gelaten. Het is maar de vraag of een interventie die in context A werkt, ook resultaten in context B oplevert. De eerder genoemde *What Works*-criteria impliceren een dergelijke veronderstelling. Standaardisering van werkwijzen impliceert dat ze context-ongevoelig zijn. Vandaar dat programma's ook moeten worden uitgevoerd zoals ze zijn bedacht en beschreven. In de praktijk blijkt dit zeer moeilijk, omdat lokale omstandigheden (contexten) vragen om aanpassing van het programma (Nas et al., 2011).

De interventie is slechts een van de factoren die kan bijdragen aan het resultaat. De fase waarin de interventie wordt uitgevoerd, is ook van belang: een nieuwe interventie levert meer resultaat op dan een oudere, vermoedelijk vanwege de routinematige toepassing ervan, de houding van de uitvoerende professionals en de relatie van professionals met de doelgroep die de interventie ondergaat (Messer & Wampold, 2002). Alleen rekening houden met die ene 'interventiefactor' en geen oog hebben voor context en andere

³⁷ Ook wel bekend als de Maryland Scientific Methods Scale.

factoren, is in de woorden van Rovers een vorm van reductionisme en simplisme.

Rovers besluit zijn kritiek met de opmerking dat een *evidence based* benadering wel tot beter onderzoek leidt, maar niet tot betere interventiepraktijken. Maar wat dan wel? Er moet meer aandacht komen voor de rol die professionals spelen in het uitvoeren van de interventies, zegt Rovers (zie onder andere Rovers, 2011b; Dowden & Andrews, 2004; Eck, 2010). Goede, enthousiaste professionals die in staat zijn om de motivatie tot verandering bij delinquenten positief te beïnvloeden, kunnen veel bereiken, en misschien wel los van het soort interventie. Er moet sprake zijn van een goede werkrelatie waarin aandacht is voor behandeltrouw en veranderbereidheid. Geen effectieve interventies waarin slechts aandacht is voor de aanpak van risicofactoren maar effectieve professionals voor wie de relatie met de delinquent centraal staat, zo bepleit Rovers (Rovers, 2011b).³⁸

3.4. Ten slotte

In dit essay is de effectiviteit van straffen van jeugddelinquenten besproken. Hoewel straffen verschillende doelen kunnen hebben en de visies op deze doelen dikwijls door elkaar lopen, zijn resocialisatie en heropvoeding de belangrijkste thema's binnen de straffen voor delinquente jongeren in ons land. Die thema's reflecteren het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht.

Het denken over straffen van jeugddelinquenten kent een lange historie. In het begin van de vorige eeuw ging het vooral om de heropvoeding van jeugddelinquenten en werd geprobeerd hen uit de verderfelijke omgeving waarin ze opgroeiden te halen. In de loop van de eeuw veranderde dit beeld echter en kwam de nadruk meer te liggen op de psychische gesteldheid van de jongeren zelf en hun eigen verantwoordelijkheid voor de gepleegde delicten. Uiteindelijk leidde dit aan het einde van de twintigste eeuw tot een snelle, persoonsgerichte en effectieve aanpak.

Tal van onderzoeken laten zien dat jeugddelinquenten geen homogene groep vormen. Dit gegeven moet tot uiting komen in de wijze waarop het rechtssysteem omgaat met deze groep. Leeftijd speelt daarbij een rol, maar zeker ook het aantal delicten en mogelijk ook geslacht en etnische achtergrond. Het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht blijkt uit de straffen die de rechter oplegt. Steeds vaker is dat een taakstraf. Tegelijkertijd is het aantal opgelegde detentiestrafen fors omlaaggegaan. Verder laten zowel de officiële criminaliteitscijfers als de zelfrapportagecijfers van de jeugdcriminaliteit in het algemeen ook een daling zien. Dit gegeven zou eerder tegen dan voor een repressievere aanpak pleiten.

Tussen ruwweg 40 en 65% van de jeugddelinquenten valt na een justitiële sanctie in herhaling. De overheid stelt zich ten doel om de recidive te verminderen met erkende gedragsinterventies. Die interventies moeten effectief zijn, in die zin dat ze inderdaad recidive verminderen. In het buitenland zijn diverse onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van straffen

³⁸ Ter illustratie van zijn punt: het blijkt dat bij effectstudies waar onderzoekers een rol in speelden bij de totstandkoming en/of uitvoering van het preventieprogramma substantieel betere resultaten te zien waren dan studies waarbij dit niet het geval is. En nieuwe programma's doen het beter dan oude programma's (die mogelijk routinematiger worden uitgevoerd).

voor jeugddelinquenten. Hieruit blijkt dat die effectiviteit van veel factoren afhankelijk is, zoals de duur, integriteit en structuur van de interventie en de professionaliteit van de behandelaar. Kenmerkend voor effectieve interventies is dat die zich richten op verschillende domeinen. Het gaat niet alleen om de jongere die een delict heeft gepleegd, maar ook om het gezin, school, vrienden en vrije tijd. Niettemin blijft de bijdrage van interventies aan het effect (meestal recidivereductie) bescheiden. Mogelijk is een belangrijkere rol weggelegd voor de professional die de interventie uitvoert: een enthousiaste professional kan wellicht een grote bijdrage aan het resultaat leveren.³⁹

In Nederland zijn de eerste onderzoeken naar de effectiviteit van erkende interventies gestart. Hoewel de erkende interventies voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria, moeten effectstudies uitwijzen of ze echt van invloed zijn op de recidive van jeugddelinquenten.

De centrale rol van resocialisatie en heropvoeding in het denken over straffen van jongeren staat momenteel ter discussie. Gedragsverandering is nog steeds belangrijk, maar ook de notie dat criminaliteit leed en schade veroorzaakt, waar het straf(proces)recht rekening moet houden, sijpelt gestaag door in het maatschappelijke en politieke debat. Een illustratie hiervan is de versterking van de slachtofferpositie in het strafproces.⁴⁰ De vader van het vermoorde meisje in de *Facebookmoord* zei: "Ik ben mijn dochter kwijt en hij krijgt maar een jaar cel." Deze en andere voorbeelden leiden tot opmerkingen dat het 'niet barmhartig is om mild te straffen'.⁴¹ De gepercipieerde discrepantie tussen de gepleegde delicten en opgelegde straffen wordt soms als onrechtvaardig beschouwd. Het lijkt erop dat genoegdoening voor het slachtoffer en vergelding belangrijker gaan worden in het denken over straffen dan resocialisatie en recidivevermindering. De redenering dat zolang criminelen zijn opgesloten, zij geen nieuwe delicten meer plegen, klopt, maar verdient een selectieve toepassing, zoals het onderzoek naar het opsluiten van veelplegers laat zien en is niet zonder meer van toepassing op de (meeste) jeugddelinquenten.

Veel jeugdcriminaliteit is van voorbijgaande aard en 'hoort' bij het proces van volwassen worden. Om te voorkomen dat repressie de overhand krijgt in het denken over straffen van jeugddelinquenten, is het zaak om te laten zien dat (gedrags)interventies werken en dat de meeste jeugddelinquenten hiermee zijn geholpen. In Nederland zijn we op de goede weg, maar er is nog veel werk te doen. En misschien moeten we ook accepteren dat een klein deel van de jeugddelinquenten onverbeterlijk is en niet kan of wil veranderen. Gelet op het belang van de (toekomstige) slachtoffers is een rechtvaardige straf dan op zijn plaats.

³⁹ Het beoordelen van de kwaliteit van de trainers is een vast onderdeel van evaluatiestudies naar gedragsinterventies in Nederland, zoals de CoVa, CoVa+ en Korte Leefstijltraining.

⁴⁰ Denk aan het spreekrecht voor slachtoffers.

⁴¹ NRC Handelsblad, 7 september 2012. 'Het is niet barmhartig om mild te straffen'.

4. Slotbeschouwing

In dit rapport is in twee essays gezocht naar antwoorden op twee vragen:

- Wat is er bekend over het effect dat soort en zwaarte van straf op de werking van verkeershandhaving (algemene preventie en recidive)?
- Wat kan de verkeerswereld leren van een ander beleidsdomein over de werking van straffen?

Om de eerste vraag te beantwoorden vat *Paragraaf 4.1* de belangrijkste conclusies van het essay over straffen in het verkeer samen. In *Paragraaf 4.2* wordt nader ingegaan op verschillen en overeenkomsten tussen overtredingen en straf op het terrein van verkeer en jeugdcriminaliteit, en wordt geprobeerd uit deze vergelijking enkele lessen te trekken. Deze paragraaf is mede geïnspireerd door een discussiebijeenkomst met experts over het thema straffen, gehouden bij de SWOV op 19 september 2012. Het doel van deze bijeenkomst was om de werking van straffen in en buiten het verkeer te vergelijken op verschillen en overeenkomsten. Een verslag van deze bijeenkomst is opgenomen als *Bijlage* in het rapport. Ten slotte besteden we aandacht aan enkele overblijvende vraagstukken die tijdens de discussie over straffen in het verkeer naar voren werden gebracht en die eventueel via onderzoek nader bestudeerd zouden kunnen worden (*Paragraaf 4.3*).

4.1. Wat is er bekend over straffen in het verkeer?

De belangrijkste conclusies over (de effecten van) straffen in het verkeer zijn in deze paragraaf op een rij gezet.

Verhoging van geldboetes heeft wel degelijk een (klein) effect op snelheidsovertredingen, roodlichtovertredingen en gordelovertradingen. Strafverzwaring kan dus verkeersovertredingsgedrag verminderen, maar altijd wel in combinatie met toezicht en publiciteit. Het effect is vooral te zien op die plekken en tijdstippen waarop het toezicht merkbaar is of verwacht wordt.

Ook criminelen, verkeersrecidivisten en verkeersveelplegers passen in reactie op strafverzwaring hun gedrag in de goede richting aan, soms nog wel meer dan de normale burger. Overtreders passen hun gedrag meer aan in reactie op een sanctie naarmate ze zelf de sanctie als juist beoordelen en naarmate de sociale omgeving het overtredende gedrag mede veroordeelt.

Alles is relatief: de hoogte van geldboetes heeft minder invloed dan de pakkans en de pakkans heeft minder invloed dan het gedrag van andere weggebruikers.

Er is weinig bewijs voor een additioneel effect van strengere straffen op gedrag als de straffen al streng zijn en als dat gedrag, zoals rijden onder invloed van alcohol of drugs, bepaald wordt door hardnekkige determinanten (verslaving, leefstijl, stabiele persoonlijkheidseigenschappen).

Puntenstelsels blijken vaak aanzienlijke effecten te hebben op de verkeersveiligheid, maar deze effecten zijn van korte duur. Voor een duurzamer effect is het nodig dat automobilisten de pakkans bij een overtreding steeds voldoende groot achten. Daartoe moet de objectieve handhavingsdruk door de jaren heen voldoende groot blijven en moet er regelmatig publiciteit zijn over de handhavingsactiviteiten en (de daadwerkelijke gevolgen van) het puntenstelsel.

De ervaren rechtvaardigheid van een straf is een belangrijke dimensie voor zowel burger als politie. Als rechtvaardig ervaren boetes verhogen het vertrouwen van de burger in de politie en verhogen ook de kans dat de burger zijn gedrag aanpast. Progressieve verkeersboetes passen goed bij het rechtvaardigheidsgevoel van burgers. Het idee van een waarschuwing met boete bij herhaling sluit goed aan op de behoefte van agenten om flexibeler te kunnen reageren op overtredingen, in lijn met het rechtvaardigheidsgevoel van de burger.

Het waarom van een boete – de koppeling met verkeersveiligheid – moet goed uitgelegd worden. Uitleg geven over het nut van een boete is gemakkelijker wanneer mensen geprikkeld worden om te denken vanuit het collectief belang of vanuit een andere rol dan die van de individuele weggebruiker.

Waarschuwingen met registratie zijn een interessante aanvulling op traditionele geldboetes. Een voertuigrecorder of snelheidsslot kan in de wat verder gelegen toekomst onderdeel worden van nieuwe, effectieve straffen voor frequente snelheidsovertreders, wanneer de techniek achter deze maatregel verder geperfectioneerd is.

Bij effectieve straffen gaat het vaak om een combinatie van maatregelen met daarbij ook, hoe klein ook, een beloningselement. Nieuwe straffen combineren daarom vaak een element van straf met een beloning.

4.2. **Vergelijking verkeersovertredingen en jeugdcriminaliteit**

In deze paragraaf trekken we de vergelijking tussen overtredingen en straffen op het terrein van verkeer en het terrein van jeugdcriminaliteit. Behalve de inhoud van beide essays worden ook conclusies en inzichten meegenomen van een op 19 september 2012 gehouden expertdiscussie over straffen in en buiten het verkeer (zie de *Bijlage* voor een verslag).

Achtergronden van regelovertrekend gedrag

In beide essays is gesproken over de achtergronden van regelovertreding (*Paragrafen 2.5 en 3.2*) en ook tijdens de expertdiscussie was dit een terugkerend thema van gesprek: waarom overtreden mensen regels wel of juist niet, en wat zijn de verschillen hierbij tussen alledaagse leefwereld, jongerenleefwereld en verkeersleefwereld?

In het alledaagse leven worden overtredingen van normen en regels voorkomen door twee krachtig aanwezige factoren. Ten eerste ontwikkelen mensen door opvoeding en socialisatie geïnternaliseerde normen over welk gedrag wel en niet toelaatbaar is in diverse sociale situaties ('geweten'). Ten tweede vormt de aanwezigheid van andere mensen in sociale situaties en hun goedkeurende of afkeurende reacties veelal een directe

bekrachtiging van deze alledaagse normen. Wettelijke handhaving en straf zijn dan de middelen van de staat om deze informele sterke reguleringsmechanismen extra te ondersteunen in het kader van de eerder genoemde doelen.

Deze vertrouwde informele reguleringsmechanismen zijn minder sterk aanwezig op het terrein van verkeer. Veel automobilisten vinden bijvoorbeeld het overschrijden van de snelheidslimiet niet erg, en schamen zich daar ook niet voor, zeker niet wanneer het autosnelwegen betreft. En het overschrijden van de snelheidslimiet wordt bovendien ook niet of zelden vanuit de sociale verkeersomgeving zelf gecorrigeerd.

Tijdens de discussie is ook opgemerkt dat er bij normen een onderscheid gemaakt kan worden tussen de objectieve norm (datgene wat anderen doen) en subjectieve normen (datgene wat we denken dat andere mensen doen; maar ook: datgene wat we denken dat anderen ervan zullen vinden). Daarbij kan het voorkomen dat mensen verkeerd inschatten wat het werkelijke gedrag van andere mensen is. Het is bijvoorbeeld een bekend gegeven dat automobilisten het aantal hardrijders nogal eens overschatten omdat het opvallender is dat ze zelf worden ingehaald dan dat ze zelf anderen inhalen. In campagnes of voorlichting kan gewezen worden op dergelijke inschattingfouten.

Een specifiek verschil tussen verkeersovertredingen en jeugddelinquentie is dat jongerenovertradingen vaak gepleegd worden in *groepsverband*. In groepsverband staan jongeren bloot aan directe sociale beïnvloeding door anderen, en sociale druk van de groep is van zeer sterke invloed op gedrag. De invloed van het gedrag van andere mensen is overigens ook in het verkeer wel aanwezig, maar dat is niet hetzelfde als beïnvloeding door een groep, omdat in het verkeer onderlinge anonimiteit veel groter is, terwijl bij groepsbeïnvloeding de dader en de groep elkaar herkennen en de dader ook deel uitmaakt van de groep. Zoals ook tijdens de discussie werd geconstateerd wordt bijvoorbeeld het snelheidsgedrag van automobilisten in belangrijke mate beïnvloed door dat van andere automobilisten.

Doelen van straffen

In beide essays worden de verschillende doelen van straffen benoemd (*Paragrafen 2.1 en 3.1*): vergelding, genoegdoening, afschrikking, beveiliging van de samenleving, compensatie van het slachtoffer en gedragsbeïnvloeding (of, met een ander woord, resocialisatie). Een belangrijke vraag tijdens de discussie over straffen was in hoeverre deze uiteenlopende doelen met elkaar verenigbaar zijn.

Zoals in beide essays is betoogd, zijn eenzijdig gerichte harde straffen vaak niet effectief als het gaat om gedragsbeïnvloeding of resocialisatie van de overtreeders. Dat neemt niet weg dat harde straffen wel tegemoet kunnen komen aan andere strafdoelen, zoals vergelding of beveiliging van de samenleving. Het in de gevangenis opsluiten van een verkeersovertreder of jeugddelinquent is zonder verdere begeleiding of interventie misschien niet effectief om gedrag of mentaliteit van de overtreder te veranderen, maar de samenleving is in ieder geval voorlopig wel beveiligd tegen verder wangedrag van deze persoon.

Een belangrijk vraagstuk is de verenigbaarheid van verschillende strafdoelen (bijvoorbeeld verenigbaarheid van resocialisatie en vergelding) en de onderlinge prioritering tussen de doelen. In beide essays gaat de wetenschappelijke evidentie voor het grootste deel over effecten van straffen op het gedrag van overtreeders, veelal uitgedrukt in een recidivemaat, en is er veel minder concreet bewijs over de andere strafdoelen zoals vergelding of algemene afschrikking. Verder is 'het bewijs' over recidivegedrag niet altijd eenduidig omdat in onderzoek vaak een adequate controlegroep ontbreekt (zie bijvoorbeeld *Paragraaf 3.3.5*).

Straffen als oplossing

De essays komen tot dezelfde conclusie over nieuwe, beter werkende straffen. Gedragsbeïnvloeding van de dader lukt minder goed met eenzijdige, eendimensionale straffen, zoals alleen gevangenisstraf, alleen een hoge boete of alleen invordering van het rijbewijs (*Paragrafen 2.3.5 en 3.3.3*). Wat beter werkt zijn straffen die verschillende strafelementen met elkaar combineren, en die ook meer differentiëren naar achtergronden van dadergroepen. Verkeersovertreders verschillen in de mate waarin ze gemotiveerd kunnen worden en zelfstandig in staat zijn om hun verkeersgedrag structureel te wijzigen. Bij verschillende groepen overtreeders werken verschillende soorten straf of behandeling het beste. Zo geeft Amerikaans onderzoek aan dat op het terrein van verkeer alleen gevangenisstraf geen effect heeft op de recidive van rijders onder invloed, terwijl een alternatieve straf – een vorm van tijdelijk elektronisch huisarrest – wel een gunstig effect op recidive heeft. Ook op het terrein van jeugddelinquentie werkt enkel gevangenisstraf niet als het gaat om heropvoeding, maar een intensieve aanpak op diverse terreinen (gezin, school, werk) werkt wel zowel binnen als buiten detentie. Wel kan detentie van vooral notoire jeugdige veelplegers eraan bijdragen dat criminaliteitscijfers zakken en dat er meer genoegdoening is voor de slachtoffers.

Verschillen aanpak verkeersovertreders en jeugdovertreeders

Op het terrein van jeugddelinquentie staat de algemene aanpak van straffen sterk in het teken van opvoeding of behandeling, alhoewel er de laatste jaren ook een sterker accent waarneembaar is richting harder straffen van jongeren. Dat accent is minder sterk aanwezig op het terrein van verkeer.

Bij jeugddelinquentie wordt uitgegaan van een heterogene groep plegers (*first offenders*, harde kern en dergelijke), die een gedifferentieerde straftoepassing krijgen (*first offenders*: licht, meer preventief; harde kern: zwaar, meer repressief). Bij de straffen wordt – anders dan bij verkeersovertreders – rekening gehouden met de persoon van de verdachte en de omgeving waarin deze functioneert. Dat verschil heeft wellicht te maken met het verschil in aandacht of zorg voor onvolwassen jongeren en volwassenen. Juist vanwege hun onvolwassenheid is het idee wellicht pregnanter dat jongeren gecorrigeerd kunnen of moeten worden, terwijl dat idee wat minder sterk is als het gaat om volwassen verkeersovertreders.

Ook de massaliteit van verkeersovertredingen, en het besluit om een groot deel van de verkeersovertredingen af te handelen binnen een administratief wetskader, waarin overtredingen als ethisch neutraal worden gekenmerkt, hebben bijgedragen aan dit verschil. De afhandeling van straffen voor verkeersovertredingen staat sterk in het teken van efficiëntie en ontlasting van kostbare menskracht bij gerechtshoven. De introductie van de Wet

Mulder heeft een belangrijke basis gelegd voor de grotere effectiviteit en efficiëntie van de Nederlandse verkeershandhaving.

Op het terrein van jeugddelinquentie lijkt ook sprake van actiever beleid dan op het terrein van verkeersovertreders. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft bijvoorbeeld het verminderen van recidive van jeugdige delinquenten als expliciete doelstelling. In 2005 is ook een Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld die beoordeelt of gedragsinterventies effectief leiden tot een lagere recidive (zie *Paragraaf 3.3.4*). Een vraag tijdens de discussie was of een commissie met een soortgelijke opdracht ook van nut zou kunnen zijn voor de beoordeling van interventies op het terrein van verkeersovertreders.

Mogelijke lessen of aandachtspunten voor het verkeersdomein vanuit de spiegel van jeugdcriminaliteit zijn de volgende:

- Zowel op het terrein van het verkeer als op het terrein van jongeren werken straffen beter als het gaat om het voorkomen van herhaling van regelovertreding wanneer ze verschillende domeinen of elementen combineren. Eenzijdige (eendimensionale) straffen – of het nu gaat om een geldboete, de invordering van het rijbewijs of een gevangenisstraf – werken minder goed wat betreft dit genoemde strafdoel.
- In het jeugdstrafrecht heeft het denken over straffen altijd sterk in het teken gestaan van het doel ‘resocialisatie en re-integratie van de wetsovertreder in de samenleving’. In het verkeer stond de ontwikkeling van het strafsysteem sterk in het teken van kostenefficiëntie. De massaliteit van verkeersovertredingen heeft eraan bijgedragen om te kiezen voor een strafsysteem waarin veel overtredingen in een administratiefrechtelijk kader worden afgehandeld. De vraag is of er ook binnen dit kader nog nieuwe wegen bestaan – bijvoorbeeld het sturen van waarschuwingsbrieven – die meer omvatten dan enkel het eendimensionaal straffen via boetes.
- Op het terrein van jeugddelinquentie heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie een expliciete doelstelling geformuleerd voor vermindering van recidive. Ook is er een speciale commissie ingesteld die beoordeelt of interventies bijdragen aan deze doelstelling. De SWOV beveelt aan om in de toekomst ook voor verkeersovertredingen een actiever, evidence based beleid uit te werken, gebaseerd op doelstellingen, monitoring en expertbeoordeling, voor zowel overtredingen die vallen onder de Wet Mulder als overtredingen daarbuiten. Een dergelijk beleid biedt de beste kans om op termijn te leren van interventies en om beter werkende straffen te vinden.
- Wetenschappelijk onderzoek kan belangrijke kennis leveren over werking van straffen. Een kanttekening daarbij is wel dat veel onderzoek zich beperkt tot één individuele strafmaatregel of tot één strafdoel. Dat kan het zicht ontnemen op complexere issues zoals de onderlinge verhouding tussen strafdoelen, en de werking van een pakket van maatregelen als geheel.

4.3. Overblijvende vraagstukken

Er wordt veel nagedacht over oplossingen voor herhaald overtredingsgedrag in termen van beter werkende straffen. Zoals hierboven is geconstateerd is in onderzoek vaak weinig zicht op het totale pakket aan strafmaatregelen, en op het totale effect daarvan. In het essay over jeugddelinquentie is ook

opgemerkt dat het puur onderzoekstechnisch kijken naar maatregelen kan leiden tot een (ongewenst) reductionisme: door los van de totale context naar specifieke onderdelen van maatregelen te kijken, wordt de realiteit tekortgedaan en kan de werkelijke waarde van een maatregel worden onderschat.

Verschillende partijen stellen uiteenlopende vragen over de werking van straffen. Vanuit algemeen beleid en wetenschap is er belangstelling voor de volgende onderwerpen:

- het betrekken van de sociale omgeving bij straffen, meer dan nu het geval is;
- de verenigbaarheid van verschillende strafdoelen, vooral ook het verenigen van kennis over de effectiviteit van interventies en het maatschappelijke en politieke draagvlak voor typen interventies.

Vanuit de politie gaat er vooral belangstelling uit naar de volgende onderwerpen als het gaat om het effect van straffen in het verkeer:

- de relatie tussen de hoogte van geldstraffen en gevaarstelling zoals uitvoerende agenten die zien: de agent heeft het beeld dat de boetes te hoog zijn in relatie tot de ernst van de overtreding. Hoewel de agent zich hierover in theorie niet druk hoeft te maken, kan het wel zo zijn dat hij zich vanwege dit punt geneert om een hoge boete uit te schrijven. Dit kan ten koste gaan van de pakkans;
- het verschil tussen de effecten die persoonlijke interventies (staandehouding) en onpersoonlijke interventies (cameradetectie) hebben op het gedrag van weggebruikers;
- interventies gericht op veelplegers of voertuigen met veel bekeuringen.

Daarnaast is er een aantal specifieke terreinen waarop onderzoek gedaan kan worden: waarschuwingsbrieven voor overtreeders, trainingen van empathie bij herhaalde overtreeders, de ontwikkeling van sociale normen over snelheid en alcohol, en bredere aansprakelijkheid van voertuigeigenaren.

Waarschuwingsbrieven

In Zuid-Holland deed de politie recent ervaring op met het sturen van waarschuwingsbrieven naar veelplegers in het verkeer. Men hoopt daarbij een dubbelslag te slaan. De brieven zijn vooral gericht op jeugdige verkeersdeelnemers, dus het gaat om zowel jeugd als verkeer. Een belangrijke reden waarom waarschuwingsbrieven waarschijnlijk goed werken is dat de overtreder uit de anonimiteit wordt gehaald. De overtreder wordt zich er door de brief van bewust dat er een sociale omgeving is die zijn gedrag in de gaten heeft gehouden en in de toekomst mogelijk nog beter in de gaten gaat houden. Dat is voor een deel van de overtreeders al prikkel genoeg om het gedrag te matigen. Ook als dit een klein deel is, kan deze maatregel kosten-effectief zijn, omdat het gaat om een betrekkelijk goedkope maatregel. Onderzoek op het terrein van waarschuwingsbrieven in Nederland ontbreekt, maar zou de vraag kunnen beantwoorden of waarschuwingsbrieven een goede aanvulling zijn op standaardboetes.

Trainen van empathie

Tijdens de discussiemiddag constateerden deskundigen dat verkeersshuffers of veelplegers 'empathie' missen en zich niet kunnen verplaatsen in de gevolgen van hun verkeersgedrag voor anderen in hun omgeving. Er wordt

onderzocht of het trainen of ontwikkelen van een groter empathisch vermogen uitvoerbaar is.

Sociale normen

De ontwikkeling van maatschappelijke normen voor bepaald gedrag, bijvoorbeeld normen voor rijden onder invloed van alcohol, heeft meerdere decennia geduurd. Ook strengere sociale normen voor snelheidsnaleving zouden mettertijd kunnen ontstaan. De vraag is echter of het lukt om het snelheidsgedrag in dezelfde mate te moraliseren als rijden onder invloed van alcohol, waarvan de meesten vinden dat het afkeuringswaardig gedrag is.

Hoewel Nederlandse automobilisten relatief streng zijn in hun opvattingen over alcoholgebruik in het verkeer is de sociale norm voor het scheiden van alcohol en autorijden mogelijk aan enige erosie onderhevig. Een interessant resultaat van de vragenlijststudie SARTRE-4 (uit 2010), over meningen en gedrag in het verkeer in Nederland, is dat er zowel voor snelheids-overtredingen als voor rijden onder invloed een duidelijke samenhang te zien is tussen het hebben van vrienden die deze overtredingen begaan en het eigen gedrag (Goldenbeld et al., 2012a). Vooral voor alcohol-overtredingen staat Nederland op dit punt aan de verkeerde kant: een op de drie Nederlandse automobilisten zegt vrienden te hebben die wel eens met alcohol op rijden, tegen gemiddeld een op de zes in Europa (en een op de vijf in Europese landen met een 0,5‰-alcoholimiet). Dit is een relatief groot verschil en het wijst erop dat in Nederland meer mensen van elkaar ‘weten’ – door gesprekken, door ervaringen – dat ze wel eens met alcohol op rijden. Als vrienden elkaar dit doorvertellen en als er geen ongeval gebeurt, kan dit leiden tot het idee dat rijden onder invloed wel kan als je het maar voorzichtig doet – een mening die inderdaad iets vaker voorkomt bij Nederlandse automobilisten dan gemiddeld in Europa. Door onderlinge sociale beïnvloeding kan dus een verkeerd beeld ontstaan van de gevaren van (weinig) alcohol, en dat kan weer effect hebben op het zelf gaan rijden met alcohol op.

Bredere aansprakelijkheid van voertuigeigenaren

Bij straffen moet breder gekeken worden naar de sociale omgeving van daders: hoe kan die betrokken worden bij het voorkomen van herhaling? De Vereniging Verkeersslachtoffers betreft ook de voertuigeigenaren die hun voertuig uitlenen aan een bestuurder in de beschouwing over de sociale omgeving. Sommige voertuigeigenaren lenen hun voertuig uit aan een bestuurder van wie zij weten dat hij of zij niet geschikt of gelegitimeerd is om een voertuig te besturen. De vereniging pleit ervoor dat deze voertuig-eigenaren ter verantwoording geroepen kunnen worden en eventueel ook gestraft kunnen worden. Een dergelijke maatregel bestaat niet en is dus niet direct onderzoekbaar, maar er zou wel een juridisch-bestuurlijke haalbaarheidsstudie opgezet kunnen worden om te bekijken of dit type maatregel haalbaar is, en wat de mogelijke positieve effecten kunnen zijn.

Literatuur

- Abraham, M. & Buysee, W. (2012). *Halt Vernieuwd. Procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening*. DSP-Groep, Amsterdam.
- Alberda, D.L., Drost, V.A.M. & Wartna, B.S.J. (2010). *Recidive onder werkgestrafte jongeren*. Factsheet 2010-5. WODC, Den Haag.
- Andenaes, J. (1974). *Punishment and Deterrence*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Baas N.J. (2005). *Wegen naar het rechte pad; Strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventieconditie is die dat effect beïnvloeden*. WODC, Den Haag.
- Bar-Ilan, A. & Sacerdote, B. (2001). *The response to fines and probability of detection in a series of experiments*. Working Paper 8638. National Bureau of Economic Research. NBER, Cambridge, Massachusetts.
- Bartels, J.A.C. (2007). *Jeugdstrafrecht*. Kluwer, Deventer.
- Beke, B.M.W.A., Wijk, A.Ph. van & Ferwerda, H.B. (2000). *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld; Tussen rondhangen en bendevorming*. SWP, Amsterdam.
- Bergsma, R. (2008). *Hoe willen burgers behandeld worden? De rol van rechtvaardigheid in interacties tussen burger en politie*. Masterthesis sociale psychologie. Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Biervliet, N., Zandvliet, R., Schalkwijk, M. & Gier, M. de (2010). *PROV 2009 Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid*. Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart, afdeling Veiligheid, Delft.
- Bijl, B., Eenshuistra, R.M & Campbell, E.E. (2011). *Straffe invloed; Evaluatie van de Gedragsbeïnvloedende maatregel*. PI Research, Duivendrecht.
- Blom, M. (2013). *Recidivemeting LEMA en EMG 2009. Achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van de eerste LEMA- en EMG-deelnemers – tussentijdse rapportage*. Memorandum 2013-2. WODC, Den Haag.
- Blom, M., Bregman, I.M. & Wartna, B.S.J. (2011). *Geregistreerde verkeerscriminaliteit in kaart*. Cahier 2011-6. WODC, Den Haag.
- Boom, J. de, Weltevrede, A., Wensveen, P. van, San, M. van, et al. (2010). *Marokkaanse Nederlanders 2010; Een nulmeting van hun positie op de terreinen van onderwijs, arbeid en uitkering en criminaliteit in 22 gemeenten*. Risbo, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Bovenkerk, F. (1994). *Een misdadige tweede generatie immigranten? Verklaringen voor de omvang, aard en oorzaken van jeugdcriminaliteit in verschillende etnische groepen*. In: *Jeugd en Samenleving*, 7/8, p. 387-404.

Bovenkerk, F. (2003). *Over de oorzaken van allochtone misdaad*. In: Bovenkerk, F., Komen, M. & Yesilgöz, Y. (red.). *Multiculturaliteit in de strafrechtspleging*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, p. 29-58.

Bovenkerk, F. & Leuw, E. (2004). *Criminologische kennis en de toepasbaarheid daarvan*. WODC, Den Haag.

Briscoe, S. (2004). *Raising the bar: Can increased statutory penalties deter drink-drivers*. In: *Accident Analysis and Prevention*, vol. 36, p. 919-929.

Brons, D., Hilhorst, N. & Willemsen, F. (red.) (2008). *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. WODC, Den Haag.

Campbell, M. & Stradling, S.G. (2002). *The impact of speeding tickets on speeding behaviour*. In: Department for Transport, Behavioural Research in Road Safety. Twelfth Seminar. Department for Transport, London, p. 86-93.

Castillo-Manzano, J.I. & Castro-Nuño, M. (2012). *Driving licenses based on points systems; Efficient road safety strategy or latest fashion in global transport policy? A worldwide meta-analysis*. In: *Transport Policy*, vol. 21, p. 191-201.

Commissie-Van Montfrans (1994). *Met de neus op de feiten; Advies aanpak jeugdcriminaliteit*. Ministerie van Justitie, Den Haag.

Dekovic, M. & Asscher, J. (2008). *Interventies voor jongeren die antisociaal gedrag vertonen; Kenmerken, werkzame mechanismen en moderatoren van effectiviteit*. In: Brons, D., Hilhorst N. & Willemsen, F. (eds.). *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. WODC, Den Haag, p. 91-132.

Dekovic, M., Asscher, J.J., Manders, W.A., Prins, P.J.M. & Laan, P. van der (2012). *Within-intervention change; Mediators of intervention effects during Multisystemic Therapy*. In: *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 80, nr. 4, p. 574-587.

De Stentor (2012). *De Stentor*, zaterdag 31 maart 2012, p. 10-11, bijlage Spectrum mens en maatschappij.

Dowden, G. & Andrews, D. (2004). *The importance of staff practice in delivering correctional treatment; A meta-analytic review of core correctional practice*. In: *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, vol. 48, 2004, p. 203-214.

Driessen, F.M.H.M., Völker B.G.M, Kamp, H.H. op den, Roest, A.M.C. et al. (2002). *Zeg me wie je vrienden zijn; Allochtone jongeren en criminaliteit*. Bureau Driessen, Utrecht.

Drost, V., Griff, M. van de & Jongebreur, W. (2010). *Impact van de gedragsbeïnvloedende maatregel ruim twee jaar na invoering*. Significant B.V., Barneveld.

Eck, J. (2010). *When is a Bologna sandwich better than sex? A defense of small n-case study evaluations*. In: Journal of Experimental Criminology, nr. 2, 2010, p. 345-362.

Elvik, R. & Christensen, P. (2007). *The deterrent effect of increasing fixed penalties for traffic offences; The Norwegian experience*. In: Journal of Safety Research, vol. 38, p. 689–695.

Ferwerda, H. (2010). *Hecht meer waarde aan de persoon van de jeugdige dader*. In: Doreleijers, T., Voorde, J. ten & Moerings, M., Strafrecht en forensische psychiatrie voor 16-23 jarigen. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Ferwerda, H. & Ham, T. van (2013). *Problematische jeugdgroepen in Nederland; Omvang en aard in het najaar van 2012*. Bureau Beke, Arnhem.

Ferwerda, H., Leiden, I. van, Arts, N. & Hauber, A. (2006). *Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Ferwerda, H.B. & Wijk, A. Ph. van (2010). *Jeugdcriminologie en jeugdcriminaliteit*. In: Muller, E. et al. (red), Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland. Kluwer, Alphen aan de Rijn, p. 149-165.

Gijsberts, M., Huijnk, W. & Dagevos, J. (2012). *Jaarrapport integratie 2011*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

Goldenbeld, Ch. (2008). *Het succes van de Nederlandse verkeershandhaving*. In: Het Tijdschrift voor de Politie, vol. 69, nr. 11, p. 22-27.

Goldenbeld, Ch., Craen, S. de & Wildervanck, C. (2012a). *Pas op voor foute verkeersvrienden; Gedrag en meningen van de Nederlandse automobilist in Europees perspectief*. Resultaten van het SARTRE-4 project. In: Verkeerskunde, vol. 63, nr. 7, 2012.

Goldenbeld, Ch., Reurings, M.C.B., Norden, Y. van & Stipdonk, H.L. (2011). *Relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersongevallen*. R-2011-19. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, Ch., Schagen, I.N.L.G. van & Drupsteen, L. (2005). *De invloed van weg- en persoonskenmerken op de geloofwaardigheid van 80-km/uurlimieten*. R-2005-13. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, Ch., Schagen, I. van & Vlakveld, W. (eds.) (2012b). *Identification of the essential features for an effective Demerit Point System*; Deliverable 2 of the EC project BestPoint. SWOV, Leidschendam.

Greenwood, P. (2008). *Prevention and intervention programs for juvenile offenders*. In: The Future of Children, vol. 18, nr. 2, p. 185-210.

Hagenzieker, M.P. (2005). *Beloning voor veilig rijden*. In: Het Tijdschrift voor de Politie, vol. 66, nr. 10, p. 29-32.

Hakkert, A., Wijk, A.Ph. van, Ferwerda, H.B. & Eijken, A.W.M. (1998). *Groepsriminaliteit; Een terreinverkenning op basis van literatuuronderzoek en een analyse van bestaand onderzoeksmateriaal, aangevuld met enkele interviews met sleutelinformanten en jongeren die tot groepen behoren*. Ministerie van Justitie, Den Haag.

Henggeler, S.W., Melton, G.B. & Smith, L.A (1992). *Family preservation using multisystemic therapy; An effective alternative to incarcerating serious juvenile offenders*. In: Journal of Consulting and Clinical Psychology, vol. 60, p. 953-961.

Hirsch Ballin, E.M.H. (1993). *Publieke moraal en recht*. In: Justitiële verkenningen, vol. 19, nr. 2, p. 9-27.

Houwing, S., Hagenzieker, M., Mathijssen, R., Bernhoft, I.M., et al. (2011). *Prevalence of alcohol and other psychoactive substances in drivers in general traffic; Part 1: General results; Part 2: Country reports*. Deliverable 2.2.3 of DRUID, Driving Under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines. European Commission, Brussels.

Howell, J.C. (2003). *What doesn't work in preventing and reducing juvenile delinquency*. In: Howell, J.C. (Ed.), Preventing & reducing juvenile delinquency; A comprehensive framework. SAGE Publications, Thousand Oaks.

James, C., Laan, P.H. van der, Stams, G.J.M. & Asscher, J. (2010). *Aftercare programs for reducing recidivism among juvenile and young adult offenders*. Campbell Collaboration, Oslo.

Jessor, R. (1987). *Risky driving and adolescent problem behaviour; Theoretical and empirical linkage*. In: Benjamin, T. (red.), Young drivers impaired by alcohol and other drugs. Royal Society of Medicine Services, London, p. 97-110.

Jones, C., Donnelly, N., Swift, W. & Weatherburn, D. (2006). *Preventing cannabis users from driving under the influence of cannabis*. In: Accident Analysis & Prevention, vol. 38, p. 854-861.

Jong, J.D. de (2007). *Kapot moeilijk; Een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens*. University Library of Groningen, Groningen.

Kromhout, M. & San, M. van (2003). *Schimmige werelden; Nieuwe etnische groepen jeugdcriminaliteit*. WODC, Den Haag.

Kruissink, M. & Verwers, C. (2001). *Het nieuwe jeugdstrafrecht; Vijf jaar ervaring in de praktijk*. WODC, Den Haag.

Kuiken, M., Barten, M. & Fokkema, J. (2009). *Aanpak van notoire verkeersovertreders; Een verkenning*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart DVS, Delft.

- Laan, F. (2010). *Geregistreeerde waarschuwing mét gevolgen; De onderbouwing van een visie op handhaven*. Politie Noord-Holland.
- Laan, P.H. van der (2002). *Wat werkt?* In: Koppen, P.J. van, Hessing, D.J., Merkelbach, H.L.G.J. & Crombag, H.F.M. (eds.) *Het recht van binnen*. Kluwer, Deventer, p. 962-975.
- Laan, P. van der (2004). *Over straffen, effectiviteit en erkenning; De wetenschappelijke onderbouwing en strafrechtelijke interventie*. Justitiële Verkenningen, vol. 30, nr. 5, p. 31-48.
- Laan, A. van der & Blom, M. (2011). *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010; Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*. WODC, Den Haag.
- Laan, A.M. van der, Knaap, L.M. van der & Wartna, B.S.J. (2005). *Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten*. WODC, Den Haag.
- Laan, P. van der, Laan, A. van der, Hoeve, M., Blom, M., et al. (2012). *Jongvolwassen delinquenten en justitiële reacties*. In: Tijdschrift voor Criminologie, vol. 54, nr. 2, p. 99-117.
- Lajunen, T. & Parker, D. (2001). *Are aggressive people aggressive drivers? A study of the relationship between self-reported general aggressiveness, driver anger and aggressive driving*. In: *Accident Analysis & Prevention*, vol. 33, p. 243-255.
- Leerink, J.A. (1938). *De verkeersveiligheid op den weg. Een juridische, sociologische en verkeerstechnische studie*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Lipsey, M.W. (1999). *Can rehabilitative programs reduce the recidivism of juvenile offenders? An inquiry into the effectiveness of practical programs*. In: *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 6, p. 142-166.
- Lipsey, M.W. (2009). *The primary factors that characterize effective interventions with juvenile offenders; A meta-analytic overview*. In: *Victims and Offenders*, vol. 4, p. 124-147.
- Lipsey, M.W., Wilson, D.B. & Cothorn, L. (2000). *Effective intervention for serious juvenile offenders*. In: *Juvenile Justice Bulletin*. US Department of Justice, Washington DC.
- Maguire, M. (2007). *Crime Data and Statistics*. In: Maguire, M., Morgan, R. & Reiner, R. (eds.), *Oxford Handbook of Criminology* (3rd ed). Oxford University Press, New York.
- Mathijssen, M.P.M. (1994). *Rijden onder invloed in Nederland, 1992-1993; Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*. R-94-21. SWOV, Leidschendam.
- McGuire, J. (2002). *Criminal sanctions versus psychologically-based interventions with offenders; A comparative empirical analysis*. In: *Psychology, Crime & Law*, vol. 8, p. 183-208.

- Mertens, N.M., Grapendaal, M. & Docter-Schamhardt, B.J.W. (1998). *Meisjescriminaliteit in Nederland*. WODC, Den Haag.
- Mesken, J. (2006). *Determinants and consequences of drivers' emotions*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen. SWOV-Dissertatiereeks. SWOV, Leidschendam.
- Messer, S. & Wampold, B. (2002). *Let's face facts; Common factors are more potent than specific therapy ingredients*. In: *Clinical Psychology: Science and Practice*, vol. 9, p. 21-25.
- Ministerie van Justitie (2002a). *Vasthoudend en effectief; Versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit*. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2002b). *Jeugd terecht; Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006*. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2002c). *Naar een veiliger samenleving*. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2008). *Programma aanpak jeugdcriminaliteit 2008-2010*. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2010). *Programma aanpak jeugdcriminaliteit. Factsheets 2001-2010*. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Actieprogramma criminele jeugdgroepen*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Masterplan DJI 2013-2018*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag.
- Moffitt, T.E. (1993). *Adolescence-limited and life course-persistent antisocial behavior; A developmental taxonomy*. In: *Psychological Review*, vol. 100, nr. 4, p. 674-701.
- Moolenaar, D.E.G., Zuidema, T. & Boer, J. de (2011). *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertredingen nader verklaard*. Cahier 2011-9. WODC, Den Haag.
- Nas, C., Ooyen-Houben, M. van & Wieman, J. (2011). *Interventies in uitvoering; Wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt*. WODC, Den Haag.
- Nichols, J.L., Tippetts, A.S., Fell, J.C., Auld-Owens, A. et al. (2010). *Strategies to increase seat belt use; An analysis of levels of fines and the type of law*. DOT HS 811 413. NHTSA, Washington.
- Nieuwbeerta, P., Blokland, A. & Nagin, D. (2007). *De effecten van gevangenisstraf op het verloop van criminele carrières*. In: *Mens en Maatschappij*, vol. 82, p. 272-279.

- Nochajski, T.H. & Stasiewicz, P.R. (2006). *Relapse to driving under the influence (DUI); A Review*. In: *Clinical Psychology Review*, vol. 26, p. 179-195.
- Pas, J.W.G.M. van der, Ingen, A. van & Wildt, L. de (2012). *Snelheidsslot en snelheidsmonitor: Evaluatierapport*. DTV Consultants, Breda.
- Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2008). *Bestrafen: een overzicht, een mythe en nieuwe varianten*. In: *Justitiële Verkenningen*, vol. 34, p. 70-81.
- Pogarsky, G. & Piquero, A.R. (2003). *Can punishment encourage offending? Investigating the 'Resetting' Effect*. In: *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 40, p. 95-120.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2012). *Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht; Een gemiste kans*. Advies d.d. 14 maart 2012.
- Rosmalen, M.M. van, Kalidien, S.N. & Heer-de Lange, N.E. de (2012). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2011. Ontwikkelingen en samenhangen*. CBS, WODC, Raad voor de Rechtspraak, Den Haag.
- Rovers, B. (2011a). *Eerst de beren, dan de honing; Resultaten van Veiligheidshuizen*. In: *Secondant*, vol. 25, nr. 3/4, p. 58-63.
- Rovers, B. (2011b). *De verspilde moeite van evidence based criminaliteitspreventie; Een essay*. In: Spapens, T., Groenhuijsen, M. & Kooijmans, T., *Universalis; Liber Amicorum Cyrille Fijnaut*. Intersentia, Antwerpen/Cambridge, p. 821-831.
- Ruiter, S., Tolsma, J., Hoorn, M. de, Elffers, H., et al. (2011). *De burgers als rechter; Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*. NSCR, Amsterdam.
- Ryeng, E.O. (2012). *The effects of sanctions and police enforcement on drivers' choice of speed*. In: *Accident Analysis and Prevention*, vol. 45, p. 446-454.
- San, M. van (1998). *Stelen en steken. Delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*. Het Spinhuis, Amsterdam.
- San, M. van, Boom, J. de & Wijk, A. Ph. van (2006). *Verslaafd aan een flitsende levensstijl; Aard en omvang van de criminaliteit onder Antillianen in Rotterdam*. RISBO, Rotterdam.
- Schagen, I.N.L.G. van, Commandeur, J.F., Stipdonk, H.L., Goldenbeld, Ch. et al. (2010). *Snelheidsmetingen tijdens de voorlichtingscampagne 'Hou je aan de snelheidslimiet'*. D-2010-9. SWOV, Leidschendam.
- Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J. et al. (1998). *Preventing crime; What works, what doesn't, what's promising*. National Institute of Justice, Washington DC.

- Slotboom, A., Wong, T.M.L, Swier, C. & Broek, T.C. van der (2011). *Delinquente meisjes; Achtergronden, risicofactoren en interventies*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Stol, W.Ph. & Vink, N. (2007). *Interacties op straat tussen politie en jeugd*. In: Wijk, A.Ph. van & Bervoets, E.J.A. & Stol, W.Ph. (red.), *Politie en jeugd; Inleiding voor de praktijk*. Elsevier, Den Haag, p. 301-316.
- Stradling, S.G. & Meadows, M.L. (2000). *Highway code and aggressive violations in UK drivers*. Paper gepresenteerd op Global Web Conference on Aggressive Driving Issues, Toronto.
- Sturman, H. (2003). *Zwaarder straffen werkt*. In: HP/De Tijd, 17 januari 2003.
- SUPREME (2007). *SUMmary and publication of best Practices in Road safety in the EU Member States plus Switzerland and Norway. Thematic report: Rehabilitation and diagnostics*. Directorate-General for Transport and Energy (TREN), European Commission, Brussels.
- Swenson, C.C., Henggeler, S.W., & Schoenwald, S.K. (2004). *Family-based treatments*. In: C.R. Hollin (Ed.), *The essential handbook of offender assessment and treatment*. Wiley & Sons, Hoboken, p. 79-94.
- SWOV (2010). *Rehabilitatiecursussen voor verkeersdeelnemers*. SWOV-Factsheet, september 2010. SWOV, Leidschendam.
- SWOV (2011a). *Straffen in het verkeer*. SWOV-Factsheet, oktober 2011. SWOV, Leidschendam.
- SWOV (2011b). *Rijden onder invloed van alcohol*. SWOV-Factsheet, december 2011. SWOV, Leidschendam.
- SWOV (2012). *Puntenstelsels*. SWOV-Factsheet, september 2012. SWOV, Leidschendam.
- Tierolf, B., Mein, A., Drost, L., & Groot, I. de (2009). *Effectiviteit van sancties in het verkeer*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Tonry, M. (2008). *Onderzoek naar afschrikking; De noodzaak om klein te denken als we iets nieuws willen leren*. In: Justitiële Verkenningen, vol. 34, p. 98-117.
- Vervaeke G. & Evy de Caluwé, L. (2008). *Kennisfundament aanpak jongeren; Grenzen stellen*. In: Brons, D. Hilhorst, N. & Willemsen, F. (eds.). *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. WODC, Den Haag, p. 5-90.
- VIA (2012). *Nederlandse gemeenten onveiliger dan gedacht*. Onderzoeksresultaten beschikbaar via Viastat Dashboard app. Persbericht, 26 maart 2012. VIA, Vught.

- Vlaardingenbroek, P. (2008). *De samenhang tussen het jeugdstrafrecht en het civiele jeugdrecht*. In: Weijers, I. & Imkamp, F., Jeugdstrafrecht in Internationaal perspectief. Boom Juridisch Uitgevers, Den Haag, p. 53-72.
- Vollaard, B. (2010a). *Langere celstraffen verklaren daling criminaliteit*. In: Me Justice, vol. 3, 17 juli 2010.
- Vollaard, B. (2010b). *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid; Lessen van een natuurlijk experiment in twaalf stedelijke gebieden*. Reed Business, Amsterdam.
- Vries-Bouw, M. de (2007). *Meisjes en delinquentie*. In: Wijk, A.Ph. van & Bervoets, E.J.A. (red.), *Politie en jeugd; Inleiding voor de praktijk*. Elsevier, Den Haag, p. 127-138.
- Wagenaar, A.C., Maldonado-Molina, M.M., Erickson, D.J., Ma, L., et al. (2007). *General deterrence effects of U.S. statutory DUI fine and jail penalties; Long-term Follow-up in 32 states*. In: Accident Analysis and Prevention, vol. 39, p. 982-994.
- Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., Blom, M., Alma, et al. (2011). *Recidivebericht 2002-2008; Ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen*. Factsheet 2011-5. WODC, Den Haag.
- Watling, C.N. & Freeman, J. (2011). *Exploring the theoretical underpinnings of driving whilst influenced by illicit substances*. In: Transportation Research Part F, vol. 14, p. 567-578.
- Weatherburn, D. & Moffatt, S. (2011). *The specific deterrent effect of higher fines on drink-driving offenders*. British Journal of Criminology, vol. 51, p. 789-803.
- Weijers, I. (2008). *Geschiedenis van het jeugdstrafrecht*. In: Weijers, I. & Imkamp, F., Jeugdstrafrecht in Internationaal perspectief. Boom Juridisch Uitgevers, Den Haag, p. 13-30.
- Weisburd, D., Lum, C. & Petrosino, A. (2001). *Does research design affect study outcomes in criminal justice?* In: The Annals of the American Academy of Political and Social Research, vol. 578, p. 50-70.
- Wermölder, H. (2005). *Marokkaanse lieverdjes; Crimineel en hinderlijk gedrag onder Marokkaanse jongeren*. Uitgeverij Balans, Amsterdam.
- Wittebrood, K. & Nieuwbeerta, P. (2006). *Een kwart eeuw stijging in geregistreeerde criminaliteit; Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit*. In: Tijdschrift voor Criminologie, vol. 48, p. 227-242.
- Wijk, A. van, Bervoets, E. & Stol, W. (2003). *Ik ben geen slechte jongen, ik doe alleen slechte dingen; Een inventarisatie van de problemen rond Antillianen in Nijmegen*. Elsevier, Den Haag.
- Wijk, A.Ph. van & Bremmers, B. (2011). *Snelle jongens; Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid*. Bureau Beke, Arnhem.

Wijk, A.Ph. van, Ham, T. van & Ferwerda, H.B. (2010). *Niet elke jeugdgroep is een jeugdbende*. In: *Proces*, vol. 4, p. 217-222.

19 september 2012, 15.00-17.00 uur
SWOV, Leidschendam

Aanwezig:

Roland Drijver, RWS Utrecht

Karel Dubbink, Vereniging Verkeersslachtoffers

Henk Efficers, VU/NSCR

Willebrord Freijzen, LP Team Verkeer

Charles Goldenbeld, SWOV

Egbert-Jan van Hasselt, Politie Noord-Holland

Jolieke Mesken, SWOV

Joop van de Pligt, UvA

Ernst Pompen, Verbond van Verzekeraars

Han Tonnon, SWOV

Anton van Wijk, Bureau Beke

en een aantal SWOV-geïnteresseerden

Inleiding

Na de opening door Han Tonnon worden er drie korte inleidingen gehouden:

1. Waarom hard straffen als het ook slim kan? (overzichtspresentatie; Charles Goldenbeld)
2. Strafzwaarte en jeugdcriminaliteit (overzichtspresentatie; Anton van Wijk)
3. Strafzwaarte en straftypen in het verkeer: de mening van de burger (onderzoekspresentatie; Charles Goldenbeld)

Ad 1.

Kernstatements: De eenzijdige benadering van straffen in het verkeer werkt tot op zekere hoogte, maar het achterliggende probleem wordt niet geadresseerd. Na strafpunten en educatieve maatregelen gaan we nu op zoek naar slimmere manieren om te straffen. Daarvoor willen we meer weten van de achtergronden van overtredingsgedrag. En ook zullen we rekening moeten houden met het rechtsgevoel van burgers. Verder onderzoek is dus belangrijk.

Ad 2.

Kernstatements: De trant waarin bij jeugdcriminaliteit gedacht wordt, is resocialisatie, heropvoeding en recidivevermindering. Daarnaast is er sprake van een maatschappelijk klimaat dat om genoegdoening vraagt. Jeugdcriminaliteit is leeftijdsgebonden. Een harde kern van 5% volhardt in crimineel gedrag. Detentiestrafen werken niet, net zomin als afschrikprogramma's. Er wordt druk uitgeoefend om aan te tonen wat het effect is van gedragsinterventies. Als voorbeeld wordt de multisysteemtherapie genoemd, die wel effect heeft.

Ad 3.

Kernstatements: Het zal niet verbazen dat hogere boetes leiden tot meer emotie. Hogere boetes leiden tot een lager rechtvaardigheidsgevoel en bewerkstelligen geen gedragsverandering. Het type straf levert geen andere gedragsintentie op.

Thema's

Vervolgens wordt er een discussie gehouden op basis van de volgende thema's:

- Nieuw en slim: zijn er nieuwe straffen of alternatieve voorbeelden van gedragsbeïnvloeding te bedenken? Hoe belangrijk is het om te straffen op maat, en hoe belangrijk zijn doelgroepen, zoals jonge bestuurders of herhaaldelijke overtreeders? Kan belonen ook een rol krijgen?
- Rechtvaardig versus effectief: hoe gaan we om met het dilemma dat door het publiek als rechtvaardig waargenomen straffen niet altijd bewezen effectief zijn? Wat weten we over dit dilemma op andere terreinen, zoals de jeugdcriminaliteit?
- Progressief straffen: welke mogelijkheden zijn er? Andere straffen bij toenemende frequentie, puntensystemen, waarschuwingsbrieven, inkomensafhankelijke boetes?

Discussie

Reguleringsmechanismen in en buiten het verkeer

In het alledaagse leven worden overtredingen van normen en regels voorkomen door twee krachtig aanwezige factoren. Ten eerste ontwikkelen mensen door opvoeding en socialisatie geïnternaliseerde normen over welk gedrag wel en niet toelaatbaar is in diverse sociale situaties ('geweten'). Ten tweede vormt de aanwezigheid van andere mensen in sociale situaties en hun goedkeurende of afkeurende reacties veelal een directe bekrachtiging van deze alledaagse normen. Wettelijke handhaving en straf zijn dan de middelen van de staat om deze informele sterke reguleringsmechanismen extra te ondersteunen in het kader van de eerder genoemde doelen.

Deze vertrouwde informele reguleringsmechanismen zijn echter minder sterk aanwezig op het terrein van verkeer. Veel automobilisten vinden bijvoorbeeld het overschrijden van de snelheidslimiet niet erg, en schamen zich daar ook niet voor, zeker niet wanneer het autosnelwegen betreft. En het overschrijden van de snelheidslimiet wordt bovendien ook niet of zelden vanuit de sociale verkeersomgeving zelf gecorrigeerd.

Tijdens de discussie is ook opgemerkt dat er bij normen een onderscheid gemaakt kan worden tussen de objectieve norm (datgene wat anderen doen) en subjectieve normen (datgene wat we denken dat andere mensen doen; maar ook: datgene wat we denken dat anderen ervan zullen vinden). Daarbij kan het voorkomen dat mensen verkeerd inschatten wat het werkelijke gedrag van andere mensen is. Het is bijvoorbeeld een bekend gegeven dat automobilisten het aantal hardrijders nogal eens overschatten omdat het opvallender is dat ze zelf worden ingehaald dan dat ze zelf anderen inhalen. In campagnes of voorlichting kan gewezen worden op dergelijke inschattingfouten.

Een specifiek verschil tussen verkeersovertredingen en jongeren-overtredingen is dat jongeren-overtredingen vaak gepleegd worden in groepsverband. In groepsverband staan jongeren bloot aan directe sociale beïnvloeding door anderen, en sociale druk van de groep is van zeer sterke invloed op gedrag. De invloed van het gedrag van andere mensen is overigens ook in het verkeer aanwezig. Zoals ook tijdens de discussie werd

geconstateerd wordt bijvoorbeeld het snelheidsgedrag van automobilisten in belangrijke mate beïnvloed door dat van andere automobilisten.

Doelen van straffen

In de twee overzichtspresentaties worden de verschillende doelen van straffen benoemd (zie ook *Paragrafen 2.1 en 3.1* van dit rapport): vergelding, genoegdoening, afschrikking, beveiliging van de samenleving, compensatie van het slachtoffer en gedragsbeïnvloeding (of, met een ander woord, resocialisatie). Een belangrijke vraag tijdens de discussie over straffen was in hoeverre deze uiteenlopende doelen met elkaar verenigbaar zijn.

Zoals in beide presentaties is betoogd, zijn eenzijdig gerichte harde straffen vaak niet effectief als het gaat om gedragsbeïnvloeding of resocialisatie van de overtreiders. Dat neemt niet weg dat harde straffen wel tegemoet kunnen komen aan andere strafdoelen, zoals vergelding of beveiliging van de samenleving. Het in de gevangenis opsluiten van een verkeersovertreder of jeugddelinquent is zonder verdere begeleiding of interventie misschien niet effectief om gedrag of mentaliteit van de overtreder te veranderen, maar de samenleving is in ieder geval voorlopig wel beveiligd tegen verder wangedrag van deze persoon.

Straffen als oplossing

In de twee onderzoeks-presentaties komen de sprekers tot dezelfde conclusie over nieuwe, beter werkende straffen. Gedragsbeïnvloeding van de dader lukt minder goed eenzijdige, eendimensionale straffen, zoals alleen gevangenisstraf, alleen een hoge boete of alleen invordering van het rijbewijs. Wat beter werkt zijn straffen die verschillende strafelementen met elkaar combineren, en die ook meer differentiëren naar achtergronden van dadergroepen. Verkeersovertreders verschillen in de mate waarin ze gemotiveerd kunnen worden en zelfstandig in staat zijn om hun verkeersgedrag structureel te wijzigen. Bij verschillende groepen overtreiders werken verschillende soorten straf of behandeling het beste. Zo geeft Amerikaans onderzoek aan dat op het terrein van verkeer alleen gevangenisstraf geen effect heeft op de recidive van rijders onder invloed, terwijl een alternatieve straf – een vorm van tijdelijk elektronisch huisarrest – wel een gunstig effect op recidive heeft. Ook op het terrein van jeugddelinquentie werkt gevangenisstraf niet als het gaat om heropvoeding. Wel kan gevangenisstraf van vooral notoire jeugdige veelplegers eraan bijdragen dat criminaliteitscijfers zakken en dat er meer genoegdoening is voor de slachtoffers.

Verschillen aanpak verkeersovertreders en jeugdovertreiders

Op het terrein van jeugddelinquentie staat de algemene aanpak van straffen sterk in het teken van heropvoeding of resocialisatie, alhoewel er de laatste jaren ook een sterker accent waarneembaar is richting harder straffen van jongeren. Dat accent is minder sterk aanwezig op het terrein van verkeer. Het verschil heeft wellicht te maken met het verschil in aandacht of zorg voor onvolwassen jongeren en volwassenen. Juist vanwege hun onvolwassenheid is het idee wellicht pregnanter dat jongeren gecorrigeerd kunnen of moeten worden, terwijl dat idee wat minder sterk is als het gaat om volwassen verkeersovertreders.

Ook de massaliteit van verkeersovertredingen, en het besluit om een groot deel van de verkeersovertredingen af te handelen binnen een administratief wetskader, waarin overtredingen als ethisch neutraal worden gekenmerkt,

hebben bijgedragen aan dit verschil. De afhandeling van straffen voor verkeersovertredingen staat sterk in het teken van efficiëntie en ontlasting van kostbare menskracht bij gerechtshoven. De introductie van de Wet Mulder heeft een belangrijke basis gelegd voor de grotere effectiviteit en efficiëntie van de Nederlandse verkeershandhaving.

Op het terrein van jeugddelinquentie lijkt ook sprake van actiever beleid dan op het terrein van verkeersovertreders. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft bijvoorbeeld het verminderen van recidive van jeugdige delinquenten als expliciete doelstelling. In 2005 is ook een Erkenning-commissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld die beoordeelt of gedragsinterventies effectief leiden tot een lagere recidive (zie *Paragraaf 3.3.4* van dit rapport). Een vraag tijdens de discussie is of een commissie met een soortgelijke opdracht ook van nut zou kunnen zijn voor de beoordeling van interventies op het terrein van verkeersovertreders.

Oplossingen

Tijdens de discussie wordt veel nagedacht over oplossingen in termen van beter werkende straffen. Een algemene opmerking is wel dat in onderzoek vaak beperkt wordt gekeken naar individuele straffen en dat dit het zicht ontnemt op het totale pakket aan strafmaatregelen. Maar het totale pakket aan strafmaatregelen is wat uiteindelijk effect heeft. In de presentatie over jeugddelinquentie is ook opgemerkt dat het puur onderzoekstechnisch kijken naar maatregelen kan leiden tot (ongewenst) reductionisme: door los van de totale context naar specifieke onderdelen van maatregelen te kijken, wordt de realiteit tekortgedaan en wordt de werkelijke waarde van een maatregel onderschat.

In Zuid-Holland doet de politie ervaring op met het sturen van waarschuwingsbrieven naar veelplegers in het verkeer. Men hoopt daarbij een dubbelslag te slaan: de brieven zijn vooral gericht op jeugdige verkeersdeelnemers, dus het gaat om zowel jeugd als verkeer. Een belangrijke reden waarom waarschuwingsbrieven waarschijnlijk goed werken is dat de overtreder uit de anonimiteit wordt gehaald. De overtreder wordt zich er door de brief van bewust dat er een sociale omgeving is die zijn gedrag in de gaten heeft gehouden en in de toekomst mogelijk nog beter in de gaten gaat houden. Dat is voor een deel van de overtreiders al prikkel genoeg om het gedrag te matigen. Ook als dit een klein deel is, kan de maatregel van waarschuwingsbrief kosteneffectief zijn, omdat het gaat om een betrekkelijk goedkope maatregel.

Er wordt ook geconstateerd dat hufters of veelplegers 'empathie' missen en zich niet kunnen verplaatsen in de gevolgen van hun verkeersgedrag voor anderen in hun omgeving. Er wordt onderzocht of het trainen of ontwikkelen van een groter empathisch vermogen uitvoerbaar is.

Verder wordt geconstateerd dat de ontwikkeling van maatschappelijke normen over bepaald gedrag, bijvoorbeeld normen over rijden onder invloed van alcohol, meerdere decennia heeft geduurd. Ook strengere sociale normen over snelheidsnaleving zouden mettertijd kunnen ontstaan. De vraag is echter of het lukt om het snelheidsgedrag in dezelfde mate te moraliseren als rijden onder invloed van alcohol.

Een algemene constatering is dat bij straffen breder gekeken moet worden naar de sociale omgeving van daders: hoe kan die betrokken worden bij het voorkomen van herhaling? De Vereniging Verkeersslachtoffers betreft ook de voertuigeigenaren die hun voertuig uitlenen aan een bestuurder in de beschouwing over de sociale omgeving. Sommige voertuigeigenaren lenen hun voertuig uit aan een bestuurder van wie zij weten dat hij of zij niet geschikt of gelegitimeerd is om een voertuig te besturen. De vereniging pleit ervoor dat die voertuigeigenaren ter verantwoording geroepen kunnen worden en eventueel ook gestraft kunnen worden.

Vragen

Tijdens de discussie worden ook verschillende open vragen gesteld over de werking van straffen. Vanuit algemeen beleid en wetenschap is er belangstelling voor de volgende onderwerpen:

- het (meer) betrekken van de sociale omgeving bij straffen dan nu het geval is;
- de verenigbaarheid van verschillende strafdoelen, vooral ook het verenigen van kennis over de effectiviteit van interventies en het maatschappelijke en politieke draagvlak voor typen interventies.

Vanuit de politie gaat er vooral belangstelling uit naar de volgende onderwerpen als het gaat om het effect van straffen in het verkeer:

- de relatie tussen de hoogte van geldstraffen en gevaarstelling zoals uitvoerende agenten het zien: de agent heeft het beeld dat de boetes te hoog zijn in relatie tot de ernst van de overtreding;
- de mogelijke effecten van boeteverhoging op verbaliseergedrag van agenten (en dus ook op pakkans); men geneert zich ervoor om een hoge boete uit te delen;
- het verschil tussen de effecten die persoonlijke interventies (staandehouding) en onpersoonlijke interventies (cameradetectie) hebben op het gedrag van weggebruikers;
- interventies gericht op veelplegers of voertuigen met veel bekeuringen.

Kernstatements van discussiedeelnemers

Deelnemer A:

Uit de presentaties begrijp ik dat veel overtredingen gebeuren onder invloed van groepsdruk. Moet dan ook niet de groep worden aangepakt, in plaats van te kiezen voor individuele maatregelen? De minister zelf spreekt van 'snel'-wegen en verhoogt de maximumsnelheid. Helpt het sturen van een waarschuwingsbrief aan de familie? Bij regelmatig te hard rijden ontbreekt het schaamtegevoel hierover.

Deelnemer B:

Het politieke klimaat gaat uit van zwaarder straffen. Er is nog enig zedingswerk te verrichten. De veelpleger vertoont sociaal afwijkend gedrag. Er zou meer gestuurd moeten worden op sociale aspecten, niet op zwaarder straffen. Bij de ombudsman is een klacht binnengekomen over een opgelegd alcoholslot, waardoor de buurt van die persoon zich gestigmatiseerd voelde. De buurtbewoners voelden zich gestraft en begrijpen niet dat ze zelf het meeste risico lopen.

Het is vreemd dat er geen wettelijke beperking is tegen het uitlenen van een auto. Als je alleen maar aangeeft dat je zelf niet reed, kom je ermee weg.

Misschien helpt het als je, net als bij roken, wijst op de gevolgen voor anderen.

Deelnemer C:

Overtredingen worden voorkomen door opvoeding, geweten en groepsdruk. De strafmaatregel ondersteunt alleen maar de norm. Bij verkeers-overtredingen ligt dat anders. Zeg maar 99% van de bevolking vindt het rijden met 135 km/uur niet erg. Bij rijden onder invloed is er sprake van een heel andere situatie. Gewezen moet worden op een veilige manier van verplaatsen, zonder de omgeving in gevaar te brengen.

Doel is mensen ervan te doordringen welke risico's in het verkeer ze nemen, bewust of onbewust. Het gaat om gevaarstelling en het weghalen van de neutraliseringsgedachte. We moeten ons richten op gewone mensen, niet zozeer op hufters. Individuele maatregelen, zoals het alcoholslot en de snelheidsbegrenzer, zijn minder goed.

Het onderzoek *De burger als rechter* is in dit verband relevant. Zware verkeersovertredingen zouden door de man in de straat strenger worden bestraft dan door een rechter. Met een slok op rijden zou moeten leiden tot verzwarende omstandigheden. In Nederland wordt dat niet volledig gedeeld.

Als 50% van de overtreders recidiveert, betekent dat ook dat 50% *niet* recidiveert. Heel veel dingen gaan vanzelf goed (zie medicijnen, zie jeugd-delinquenten). Hoe zit dat bij verkeersovertredingen?

Deelnemer D:

Of hogere boetes zin hebben, hangt af van het doel dat je ermee hebt. Het helpt niet preventief. Het hele pakket aan strafmaatregelen heeft effect. Daar moet je naar kijken, niet naar iedere maatregel op zich. Het gaat over het (h)erkennen van de norm bij alcohol- en snelheidsovertredingen, ook als de groepsdruk niet wordt ervaren. Er is durf en moed van de overheid nodig. Bij Basel is bijvoorbeeld een tunnel waar weggebruikers maar 80 km/uur mogen rijden. Na vier overtredingen ga je je gedrag aanpassen. Het signaal dat de overheid afgeeft over alcoholgebruik in het verkeer is niet duidelijk genoeg. Tegen recidive kijk ik anders aan. Pakkans en straffen: beide doen. Hufters zitten in allerlei groepen.

Deelnemer E:

Ik ben een illusie armer: staandhouding heeft geen invloed op het gedrag.

Elffers: Althans, hypothetisch niet. Dit is niet in de realiteit onderzocht.

Het gaat om de subjectieve pakkans. Wij zijn aan het uitproberen of het sturen van een waarschuwingsbrief aan veelplegers helpt. Het haalt ze in ieder geval uit de anonimiteit. We proberen twee onderwerpen te linken: aanpak van de jeugd, waar je dus vroegtijdig bij moet zijn, en aanpak van het verkeer. De overschatting van eigen kunnen is groot. Bij de campagne 'Afleiding' bleek dat men zich niet bewust is van het gevaar hiervan. De Mulder-overtredingen worden ethisch neutraal behandeld. De wetgever geeft dat zo aan. Het gaat om een relatief kleine groep veelplegers. De voetgangerslachtoffers vallen vooral binnen de bebouwde kom.

Deelnemer F:

Was tevoren bekend dat het onderzoek werd uitgevoerd door de SWOV? Zo ja, dan kan het zijn dat men strategische antwoorden geeft. In de gezondheidszorg heeft veel onderzoek plaatsgevonden naar groepsdruk. En niet alleen naar de objectieve norm, maar ook het subjectieve idee over wat de meeste anderen in hun omgeving doen. Meestal is er sprake van overschatting van de groepsgrootte.

In het verkeer speelt bij het individu wel mee wat de groep ervan vindt. Bij het puntensysteem in Frankrijk moet men bij het bereiken van de minimumgrens naar een cursus over gevaren in het verkeer. In Noorwegen denkt men in de trant van vaardigheden aanleren.

Mesken: Het aanleren van vaardigheden is lastig. Het kan leiden tot overschatting en nog gevaarlijker gedrag. We weten dat educatieve maatregelen in combinatie met andere maatregelen goed werken. In Basel werkt ook de pakkans mee. Deze maatregel heeft tot significant ander rijgedrag geleid.

Hoge boetes maar een lage pakkans werkt niet. De tijd die nodig is voor echte gedragsverandering is dertig/veertig jaar. Het is nodig om *evidence based* te werken, ook in de medische wereld. Alcohol en verkeer is inmiddels *not done*, dus erger nog dan roken. De vraag is hoever je moet gaan. Hoe schuldig is een simpele snelheidsovertreder? In Europa overlijden jaarlijks elfhonderd voetgangers door verkeersongevallen.

Deelnemer G:

Het strafrecht heeft een preventieve werking. Als je een paar keer een boete hebt ontvangen, let je de volgende toch wel beter op. De straffe aanpak tegen verkeersdoden in Frankrijk en Italië is aardig gelukt.

Deelnemer H:

Staat de genoegdoening/vergelding haaks op gedragsbeïnvloeding, is dit tegenstrijdig?

Van Wijk: Hogere straffen staan haaks op resocialisatie.

Staat er politieke druk op strengere straffen?

Elffers: Ja, en wel in heel West-Europa. Mensen willen dat het probleem wordt opgelost. Als er geen oplossing komt, dan moet er gestraft worden.

Er zijn twee typen overtredingen: alcoholgerelateerd en niet-alcoholgerelateerd. Waarom is dat niet onderzocht?

Mesken: We wilden de hoogte van boetes kunnen vergelijken. De alcoholgerelateerde overtredingen wijken nogal af van de andere soort.

Goldenbeld: Mensen rapporteren niet eerlijk over alcoholgebruik in het verkeer. Ik zou voor het verkeer willen zien of de groepsdruk ook telt.

Weten deskundigen hoe de 'nieuwe en slimme' aanpak eruitziet, op basis van evidentie en uit de literatuur? Zou er een evidentiecommissie moeten komen voor de effectiviteit van verkeersmaatregelen, zoals bij jeugdcriminaliteit? Ten tweede hoor ik dat we de recidivekans moeten verkleinen. Het gaat bij jeugdcriminaliteit om een relatief kleine groep mensen, die weinig interactie heeft met de rest. Bij verkeer lijkt dat net andersom te liggen.

Deelnemer I:

De nadruk ligt nu op straffen. Bij Halt-sancties probeert men beginnend overtredingsgedrag aan te pakken. Als je effecten wil bespreken: kijk eens naar de medische wereld. Het effect van medicijnen blijkt maar 10% te zijn. De rest is placebo, behandeling en dergelijke. Het effect bij jeugdcriminaliteit van interventies is 10-15%.

Afsluiting

Er is sprake van een dilemma tussen effectiviteit van maatregelen en draagvlak hiervoor. Bij het straffen van mensen voor gedrag gelden ook doelen als vergelding en genoegdoening. Wat betekent effectiviteit? Hoe gaan we dat meten? Wat zijn de kenmerken van interventies? Voorlichting, net als voor gezond gedrag? Het adolescentenstrafrecht is interessant. Groepsnormen en –dynamica. Straffen is individueel. Eigenlijk zou je de sociale omgeving van de overtreder willen veranderen. De pakkans blijft erg belangrijk om gedrag te veranderen.