

Interview Professor Cyrille Fijnaut over de aanpak van sociale onveiligheid

**“Een veelpleger moet je omcirkelen met relevante instanties”**

Relevante hulpinstanties moeten een ring vormen om een veelpleger heen en zorgen voor een geïntegreerde aanpak van de complexe problemen die hij of zij heeft. Het Veiligheidshuis in Tilburg geeft volgens criminoloog professor Cyrille Fijnaut het goede voorbeeld. De hoogleraar rechtsvergelijking aan de Universiteit van Tilburg en voorheen hoogleraar strafrecht en criminologie aan de Katholieke Universiteit Leuven neemt in een interview met SECONDANT onder meer stelling tegen de nadruk die het openbaar ministerie gaat leggen op de aanpak van criminele allochtone jongeren. “Herkomst mag nooit bepalend zijn, het gedrag van iemand moet centraal staan.”

door Yvonne van der Heijden

De auteur is freelancejournalist.

“Alsof veelplegers ineens in ons midden zijn verschenen. Het fenomeen begint mythische proporties te krijgen. Feit is dat er sinds mensenheugenis veelplegers zijn. In mijn tijd als inspecteur van politie in Tilburg, in de jaren zestig en zeventig, waren er ook mensen die keer op keer werden opgepakt voor kleine vergrijpen. Dat is echt niet iets van de laatste jaren. Dat de veelpleger een jaar of vijf geleden plotseling opnieuw is ontdekt, wijst veeleer op hernieuwde aandacht bij de politie voor de aanpak van insluipingen, auto-inbraken et cetera. Het duidt er vooral op dat de politie dit soort zaken jaren heeft verwaarloosd”, aldus professor Cyrille Fijnaut thuis aan zijn werktafel in Tilburg waar hij de laatste hand legt aan de redactie van enkele boeken.

De criminoloog zegt te moeten ‘grijnzen’ bij het woord veelplegers. “Het hele idee van ‘veelplegers’ zegt meer over het falen van de rechtspleging en de hulpverlening, dan over de mensen die de delicten plegen. In de jaren zeventig en tachtig is bij de politie de aandacht voor de huis-tuin-en-keuken-criminaliteit in de steden weggeëbd. Op den duur had ze geen goed zicht meer op wie in een stad verantwoordelijk was voor de insluipingen, berovingen en auto-inbraken. Alleen al in Tilburg werden per jaar duizenden van dat soort delicten gepleegd. De politie zelf heeft in de jaren negentig onvoldoende systematisch in de opsporing gezeten en daardoor is heel veel ruimte ontstaan voor veelplegers. Ook is de strafrechtpleging tot eind jaren negentig ernstig in gebreke gebleven. Het is het faillissement van politie, justitie en hulpverlening als misdadigers niet eerder worden gestopt.”

*“De politie zelf heeft in de jaren negentig onvoldoende systematisch in de opsporing gezeten en daardoor is heel veel ruimte ontstaan voor veelplegers”*

Fijnaut van wie binnenkort een vierdelige uitgave zal verschijnen over de geschiedenis van de Nederlandse politie\*, constateert net na de eeuwwisseling een kentering bij de taakopvatting bij de stedelijke politiekorpsen. “Het onderwerp van sociale veiligheid in de stad is door de politie herontdekt. In de laatste vijf jaar is opnieuw een recherche opgebouwd die weet wat er aan de hand is en die een lijn heeft met justitie. Het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* van het kabinet uit 2002 is een duidelijke stimulans geweest. Het heeft een activerende werking gehad. Er kwam extra geld beschikbaar onder meer voor opsporing en handhaving. Het is voor de aanpak van sociale onveiligheid in een stad echter niet voldoende als alleen de politie zich weet te organiseren en hulpverlening, reclassering en gemeenten hun organisatie niet op orde hebben. De politie heeft een grote verantwoordelijkheid op het vlak van veiligheid, maar zij is niet als enige verantwoordelijk.”

### **Bekenden van de politie**

Het kabinet besteedt in het veiligheidsprogramma waarmee de criminaliteit met 20 tot 25 procent moet worden teruggebracht, bijzondere aandacht aan de aanpak van veelplegers. Uit het onderzoek *Bekenden van Justitie* van het ministerie van Justitie blijkt dat Nederland een groep van 6000 zeer hardnekkige veelplegers kent die samen goed zijn voor 10 procent van alle strafzaken. Deze ‘zeer hoogfrequente’ veelplegers zijn in 5 jaar tijd meer dan 10 keer met justitie in aanraking geweest. Verder onderscheiden de onderzoekers 33.000 ‘laagfrequente’ veelplegers die in 5 jaar tijd 3 of 4 keer met justitie in aanraking zijn geweest. De tussenliggende groep telt 19.000 ‘hoogfrequente’ veelplegers en is verantwoordelijk voor 12 procent van de strafzaken.

Het nieuwe veelplegerbeleid omvat onder meer een persoonsgerichte aanpak. Dit betekent dat voorafgaande aan een strafzaak tegen een veelpleger zijn of haar hele criminele verleden en gedragspatroon in kaart wordt gebracht. Deze persoonskenmerken en het criminele verleden bepalen uiteindelijk de sanctie en de manier van tenuitvoerlegging. In deze aanpak is het ook mogelijk om veelplegers maximaal twee jaar op te sluiten, eventueel als het mogelijk is in combinatie met een behandeling of een re-integratietraject. In de strafinrichtingen zijn duizend extra plaatsen voor veelplegers geschapen. Daarvan zijn 144 speciale cellen bestemd voor verslaafde veelplegers. In de jeugdinrichting Den Engh zijn bovendien 36 extra plaatsen gecreëerd voor jeugdige veelplegers.

*“De harde aanpak biedt dus niet meer  
dan een time-out van twee jaar”*

---

\* *De geschiedenis van de Nederlandse politie* door professor Cyrille Fijnaut. 2006, Uitgeverij Boom, Amsterdam.

Deze aanpak van veelplegers is in de ogen van professor Fijnaut onvoldoende effectief. “Veel veelplegers zijn gewoon mensen uit de stad waar ze zijn geboren en getogen. Ze komen uit gebroken gezinnen, hebben een miserabele schoolcarrière gehad, hebben geen thuis en missen de aansluiting met de arbeidsmarkt. In de harde aanpak die de regering voorstaat, stop je ze een tijdje in een inrichting, maar als ze worden vrijgelaten, zijn ze vroeg of laat weer terug in hun eigen stad want ze kunnen nergens anders terecht. Ze zullen opnieuw worden geconfronteerd met hun oude problemen en het ligt voor de hand dat ze weer de fout in gaan. De harde aanpak biedt dus niet meer dan een time-out van twee jaar. Dat is echt niet een oplossing voor de langere termijn.”

### **Veiligheidshuis**

De criminoloog die in 1968 na zijn opleiding aan de Politieacademie zijn carrière begon bij de politie in Tilburg, heeft heel duidelijke opvattingen over hoe de sociale veiligheid in een stad kan worden verbeterd en het aantal veelplegers kan worden verminderd. Een deel van zijn ideeën wordt verwezenlijkt in Tilburg, de stad waar hij in 2003 – in opdracht van de inmiddels overleden burgemeester Stekelenburg – een diepgaand onderzoek heeft gedaan naar de sociale veiligheid. Een van zijn aanbevelingen was het uitbreiden van het zogenoemde Veiligheidshuis. Politie, openbaar ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en slachtofferhulp, maar ook gemeente en maatschappelijk werk werken daarin samen bij de aanpak van jongeren die met politie en justitie in aanraking komen.

#### **Veiligheidshuis Tilburg**

In het Veiligheidshuis Tilburg werken tien organisaties onder één dak samen die op veiligheidsgebied een taak hebben: politie, gemeente, openbaar ministerie, jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Halt, slachtofferhulp en Novadic-Kentron (verslavingszorg). Het veiligheidshuis richt zich zowel op slachtoffers van criminaliteit als daders, aldus de publicatie [Veiligheidshuis Tilburg](#). Het veiligheidshuis heeft drie doelen: recidivevermindering; hulpverlening aan slachtoffers en; informatieverstrekking voor veiligheidspartners. De aanpak van veelplegers en hardkernjongeren heeft prioriteit. De hulpverlening aan slachtoffers omvat het bevorderen dat schadebemiddeling totstandkomt en het organiseren van herstelrechtgesprekken tussen dader en slachtoffer. De publicatie is te downloaden van de websites van het Veiligheidsprogramma en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, achtereenvolgens: [www.veiligheidsprogramma.nl](http://www.veiligheidsprogramma.nl) en [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)

Fijnaut: “Je moet in een vroegtijdig stadium zien wie in een riskante positie verkeert die nadelig is voor henzelf en voor de samenleving. Via de politie kun je zien wat de toestand is. Ik heb me in Tilburg sterk gemaakt voor het bundelen van de krachten in het Veiligheidshuis en niet alleen van instanties die vooral actief zijn in een repressieve context, want repressie alleen is bij de doelgroep niet voldoende. Het gaat ook om zaken als sociale vaardigheden ontwikkelen, vakkennis aanleren, gezinsondersteuning,

huisvesting en werkgelegenheid. Daarom moeten ook andere instanties die een rol kunnen spelen bij het opbouwen van een regulier bestaan, betrokken worden bij de begeleiding van jonge delinquenten. Denk aan: woningcorporaties, scholen, bedrijven en maatschappelijk werk.”

### **Crossroads**

De Tilburgse school voor risicjongeren ‘Crossroads’ die eind oktober is geopend, is een modelvoorbeeld van een project waarin alle instanties samenwerken. “Het gaat om een groep jongeren die op zich niet zulke zware delicten heeft gepleegd, maar wel veel. De veelplegers in de leeftijd van 12 tot 18 jaar volgen dagelijks van acht tot acht een strak, persoonlijk programma dat bestaat uit onderwijs, sociale vaardigheidstrainingen, sport en begeleiding naar de arbeidsmarkt. Medewerking van woningcorporaties en bedrijven is absoluut noodzakelijk om mensen terug te kunnen voeren naar een regulier bestaan. Een woningbouwvereniging heeft bijvoorbeeld een van de jongeren als klusjesman in de technische dienst opgenomen. In drie maanden tijd was het een heel andere jongen geworden.”

Aan de zestien plaatsen op ‘Crossroads’ — zo genoemd omdat het gaat om jongeren die staan op een kruispunt in hun leven: verder afzakken in het criminele circuit of serieus werk maken van het opbouwen van een normaal bestaan — hangt een hoog prijskaartje. De kosten per deelnemer komen in de buurt van een plaats in een justitiële jeugdinstelling. Fijnaut vindt dat geen overweging het experiment niet uit te voeren, integendeel. “De financiële middelen die het kost om te bereiken dat jonge mensen verderop in hun bestaan uit handen blijven van politie en justitie, is een diepte-investering. Je hebt er jaren lang profijt van want anders zouden ze de samenleving nog meer tot last zijn. In alleen maar opsluiten hier of daar in Nederland zie ik niets. Het is heel belangrijk dat Tilburgse veelplegers in Tilburg zelf de mogelijkheid krijgen hun leven te beteren. Ze zullen altijd hier wonen en hun hele leven op deze stad terugvallen, dus hier moet aan de oplossing worden gewerkt.”

*“Medewerking van woningcorporaties en bedrijven  
is absoluut noodzakelijk om mensen terug te kunnen voeren  
naar een regulier bestaan”*

Het is volgens Fijnaut geen doen om een profiel te schetsen van de gemiddelde veelpleger omdat er veel te veel ‘soorten’ zijn. “Ik heb samen met de criminoloog Toine Spapens onderzoek gedaan naar problemen in een uitgaansgebied in Eindhoven. Daaruit bleek dat het gaat van psychiatrische patiënten die hun pillen niet innemen of ze wel innemen en heel veel bier drinken waardoor ze door het lint gaan tot en met groepen van buiten Eindhoven die doelbewust naar de stad komen in het weekeinde om te knokken. Voor de groep die psychische en/of verslavingsproblemen heeft, kan de geestelijke gezondheidszorg worden ingeschakeld. Voor de veelplegers die die problemen niet hebben maar wel in de sociale context van een stad voor problemen zorgen, moet een

andere oplossing worden gevonden, zoals Crossroads. Dit veronderstelt wel dat er in de stad een centraal punt is, het Veiligheidshuis, waar één dossier voor de veelpleger kan worden aangelegd met alle relevante informatie over zijn achtergrond én waar kan worden besloten welke weg de meest aangewezen is voor een oplossing. Dat is de goede aanpak. Daarom moet het Veiligheidshuis capaciteit hebben om te analyseren.”

Het interview met professor Fijnaut vindt plaats in de week dat het openbaar ministerie zijn (OM) meerjarenplan *Perspectief op 2010* presenteert. Een van de zes thema's waarop het OM in de komende jaren de nadruk zal leggen, is de aanpak van criminele allochtone jongeren. Fijnaut uit zich kritisch over de keuze van dit thema. “Herkomst mag nooit bepalend zijn, het gedrag van iemand moet centraal staan. Ik zou als tweede of derde generatie Marokkaan of Turk niet graag aangesproken worden met het begrip ‘allochtoon’. We moeten deze terminologie zo snel mogelijk uitbannen, liever vandaag dan morgen. Het is waar dat jongeren met een niet-Nederlandse afkomst in de cijfers altijd disproportioneel voorkomen, maar dat is te verklaren uit hun grotere achterstandssituatie. Het is trouwens onjuist te doen alsof het een nieuw probleem is. Ik ben geboren in Heerlen-Noord tussen de mijnen. Op de lagere school bestond de helft van de klas uit Italianen, Polen, Hongaren en Slowaken. Mijn beste vriendje was een Italiaanse jongen. Ik ben me naderhand pas gaan realiseren hoe gewoon dat was.”

### **Omcirkelen**

Het bundelen van krachten in een stad om de sociale veiligheid te verbeteren waar de criminoloog voor pleit, vloeit voort uit zijn overtuiging dat de ketengedachte in de aanpak van de problemen die in het Veiligheidshuis aan de orde zijn, op de helling moet. “De ketengedachte is uit de justitiële aanpak overgepoet naar de totale aanpak en is gebaseerd op het proceduremodel van de strafrechtpleging. De suggestie die erachter zit, is dat als een probleem maar op een soepele manier van instelling naar instelling wordt doorgeschoven het als vanzelf oplost. Het is meer problemen doorschuiven dan oplossen. Dat is helemaal verkeerd. Meestal is er geen sprake van één probleem, maar van een complex aan problemen rondom één persoon. Mijn idee is anders: een veelpleger moet je omcirkelen met relevante instanties die hulp verlenen en zonodig dwang toepassen. Om zo'n persoon, zo'n jongere, moet een ring van samenwerkende instanties worden gezet. Door hun geïntegreerde samenwerking rond probleemjongeren kunnen deze instanties in het concrete probleemgeval niet alleen hun eigen effectiviteit vergroten, maar ook de gezamenlijke effectiviteit.”

*“Er zijn nog steeds geen studies gedaan die  
in de diepte onderzoeken  
hoe steden in de sfeer van veiligheid functioneren”*

Een groot probleem in veel steden is volgens hem dat het wemelt van de hulpdiensten en dat instanties bij wijze van spreken meer bezig zijn met coördineren dan met hulpverlening. Een gemeente die het voortouw moet nemen in de uitvoering van het

veiligheidsbeleid heeft een zware taak. “In een grote stad heeft een gemeente heel veel loketten. Het is voor een gemeente niet gemakkelijk met politie en justitie samen te werken, als ze zelf haar organisatie niet op orde heeft want dan blijft de verdeeldheid in stand en komt het gemeenschappelijk belang op de tweede plaats. De gemeente moet zich vermannen en intern alle neuzen één kant op plaatsen. Eenheid in optreden van politie, justitie en hulpverlening is alleen mogelijk als binnen de gemeente sprake is van eenheid. In Tilburg is een programma-ambtenaar Veiligheid aangesteld die de gemeente op dit gebied naar buiten vertegenwoordigt. Dat werkt goed.”

Tijdens zijn onderzoek voor de gemeente Tilburg, met 200.000 inwoners de op vijf na grootste stad van Nederland, is het professor Fijnaut duidelijk geworden dat in Nederland dieptestudies over de situatie in de grote steden ontbreken. “Er zijn nog steeds geen studies gedaan die in de diepte onderzoeken hoe steden in de sfeer van veiligheid functioneren. Het onderzoek dat wordt gedaan is specialistisch en fragmentarisch. Dat maakt het voor een stadsbestuur heel lastig om een goed beeld te krijgen van wat er in de eigen stad leeft en welk beleid daar tegen aan moet worden gezet. Ik vind het nogal bizar dat in Nederland veel wordt gepraat over veelplegers en onveiligheid, terwijl dat soort onderzoek niet wordt gedaan”, lucht de wetenschapper zijn hart.

### Onderzoek

Als minister in het nieuwe kabinet zou hij er een punt van maken dat er langetermijnfinanciering moet komen voor wetenschappelijk onderzoek op het gebied van cruciale maatschappelijke vraagstukken, zoals de sociale veiligheid. “Voor een stedelijke samenleving als Nederland moeten onderzoeksgroepen van universiteiten de kans krijgen vijftien, twintig jaar onderzoek te doen. De onderzoeksgelden moeten zich concentreren op de dertig grote steden want alle problemen waar Nederland mee kampt zijn daar te vinden. En dan moet niet alleen worden gekeken naar veelplegers, want een stad is in veiligheidstermen een veelkoppig probleem. Burgers hebben niet alleen met veelplegers van doen, maar bijvoorbeeld ook met wietkwekers en ramkrakers.”

*“De kleine criminaliteit is nauw  
verbonden met  
de georganiseerde misdaad”*

Fijnaut neemt stelling tegen de heersende gedachte dat een harde aanpak van alleen de kleine criminaliteit automatisch tot het opheffen van de onveiligheid in de samenleving leidt. “Het kweken van wietplanten is via huisvestingsmaatregelen op zich aardig te reguleren, maar je moet wel rechercheren op de lieden die het organiseren. Daarom is een bundeling van krachten om de problemen in de steden aan te pakken ook noodzakelijk. De kleine criminaliteit is nauw verbonden met de georganiseerde misdaad. Dat heb ik me voor het eerst gerealiseerd bij het onderzoek naar de georganiseerde misdaad voor de

commissie-Van Traa\*. De georganiseerde misdaad neemt de illegale productie en distributie van onder meer wiet voor haar rekening. Klanten en afnemers veroorzaken net zo goed onveiligheid als de wiettelers. Het is heel verkeerd om te denken dat onveiligheid iets anders is dan georganiseerde misdaad. Er is dus wel degelijk een samenhang tussen de aanpak van helers, de georganiseerde misdaad, en het verbeteren van de veiligheid in de maatschappij.”

---

\* De Commissie-Van Traa — genoemd naar haar in 1997 overleden voorzitter Tweede Kamerlid Maarten van Traa (PvdA), officieel bekend als de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (1994-1996) — hield de opsporingsmethoden in Nederland tegen het licht. Achtergrond vormt de opheffing in 1993 van het Interregionaal Recherche Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht dat de geschiedenis is ingegaan als de IRT-affaire.