

52

Kennis van criminaliteit

juni 2003

Adviesraad voor het
Wetenschaps- en **T**echnologiebeleid





advies Kennis van criminaliteit

Excellenties,

Met genoegen biedt de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid u zijn advies *Kennis van criminaliteit* aan. Een effectief criminaliteitsbeleid kan niet zonder de inzet van gedegen kennis, maar die is in Nederland onvoldoende beschikbaar. Er zal heel wat moeten gebeuren om deze situatie ten goede te keren.

In het advies wordt geconstateerd dat er een te geringe capaciteit is voor fundamenteel onderzoek. Multidisciplinaire samenwerking in het misdaadonderzoek komt onvoldoende tot stand. Verder kan de wisselwerking tussen wetenschappelijk onderzoek, beleid en praktijk verbeteren: nu nog hebben praktijk en beleid weinig aan de inzichten uit het onderzoek, terwijl het onderzoek te weinig gebruik maakt van de kennis uit de praktijk. Opvallend is verder dat er voor een zo groot maatschappelijk probleem nauwelijks opleidingen in het hoger onderwijs zijn.

De analyse van de AWT leidt tot drie aanbevelingen:

1. Geef meer ruimte aan fundamenteel, lange termijn onderzoek teneinde een kennisreservoir op te bouwen en te verversen, mede ten dienste van een systematische opbouw van het criminaliteitsbeleid.
2. Stimuleer het onderwijs in misdaad- en veiligheidsstudies, zodat het kennispeil in de praktijk wordt verhoogd.
3. Verbeter de wisselwerking tussen het onderzoek, beleid en praktijk bij de onderzoeksprogrammering en bij het uitvoeren van onderzoek, bijvoorbeeld door gezamenlijk onderzoek en dubbelbenoeringen.

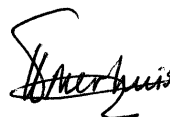
Deze inhaal- en verbindingsslag kan gerealiseerd worden door een Nationaal Regieorgaan Misdaadkennis. Het budget hiervoor vergt € 50 mln. per jaar en kan gefinancierd worden uit de extra middelen die het kabinet heeft gereserveerd voor veiligheid. Als kwartiermaker voor het regie-orgaan zal een regisseur aangewezen moeten worden die zelf

insiders en nieuwkomers op het terrein van misdaadkennis selecteert voor nieuwe tot de verbeelding sprekende initiatieven voor onderzoek, onderwijs en netwerkvorming.

Namens de AWT,



J.F. Sistermans
voorzitter



mw. dr. V.C.M. Timmerhuis
secretaris

cc. Algemene Zaken, de heer mr.dr. J.P. Balkenende
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer J.W. Remkes
Economische Zaken, de heer mr. L.J. Brinkhorst
Justitie, de heer mr. J.P.H. Donner
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mevrouw M.J.A. van der Hoeven

Inhoudsopgave

Aanbiedingsbrief	3
Inleiding	7
1. Onderzoek, onderwijs en praktijkkennis	9
2. Sterke bruggen bouwen	13
3. Naar een nationale regie misdaadkennis	17
Bijlage	21

Inleiding

De extra investeringen van het kabinet in veiligheid ...

Nederland moet veiliger. In het strategisch akkoord 2002 was daartoe een intensivering voor veiligheid van € 800 mln. overeengekomen. In het hoofdlijnenakkoord voor het kabinet Balkenende II is een additionele intensivering van € 350 mln. afgesproken, zodat voor de periode 2004-2007 een totaal van € 1.150 mln. voor veiligheid wordt gereserveerd. De extra middelen zullen worden ingezet voor preventie en de justitiële keten.

... gaan niet gepaard met kennisintensivering

Bij de effectievere aanpak van criminaliteit die het nieuwe kabinet voorstaat, past sterk verhoogde aandacht voor de systematische onderbouwing van het veiligheidsbeleid door wetenschappelijk onderzoek en kennisoverdracht. Er is bij misdaadpreventie en -bestrijding te weinig kennis van wat echt werkt, waarom, wanneer, onder welke omstandigheden.

In andere sectoren wordt veel meer geïnvesteerd in kennis

Er wordt veel geïnvesteerd in de bestrijding en preventie van misdaad en onveiligheid. De uitgaven voor onderzoek en onderwijs op het gebied van veiligheid maken hier een onevenredig klein deel van uit; minder dan 1%. Voor maatschappelijk probleem nummer 1 wordt relatief weinig in kennis geïnvesteerd. Op andere beleidsterreinen (volksgezondheid, verkeer en waterstaat, landbouw) wordt aanzienlijk meer in onderzoek en onderwijs geïnvesteerd.

Meer kennis zorgt voor betere preventie en bestrijding

Er bestaat geen directe relatie tussen verhoging van de kennis van criminaliteit en de afname van de omvang van criminaliteit. Meer kennis leidt echter wel tot een meer systematische onderbouwing van het veiligheidsbeleid en daarmee tot meer preventie en effectievere bestrijding. Verhoging van het kennispeil kan de schade van criminaliteit helpen beperken.

De schade bedraagt € 16 à 18 miljard per jaar

Het is moeilijk de schade van criminaliteit in geld uit te drukken. In een studie uit 1998 werd een schatting gemaakt van ca. 35 miljard gulden (€ 16 miljard),¹ maar deze was aan de lage kant omdat de niet-geregistreerde criminaliteit buiten beeld is gebleven. Daarnaast is veel leed van slachtoffers niet in cijfers uit te drukken. Het gaat daarbij niet alleen om angstgevoelens, maar ook om kosten van een verlies aan gemeenschapszin, afnemend vertrouwen in de samenleving c.q. de overheid; immateriële kosten die onze samenleving echte schade berokkenen.

¹ Ministerie van Justitie, Werkgroep Effecten Rechtspraak, *Rechtspraak en rechtshandhaven: maatschappelijke effecten van verbetering*; Den Haag, mei 1998.

**Fraude en illegale handel
zijn de grootste
schadeposten ...**

Een andere schatting is nauwkeuriger. Nadeel is dat de cijfers uit deze schatting betrekking hebben op 1989,² maar ze geven toch een indicatie van het aandeel per misdadcategorie en de extra kosten voor misdadbesteding en -preventie. Dit levert het volgende beeld op: totale schade 40 miljard gulden (ruim € 18 mld.). Daar bovenop moet de burger als belastingbetaler en verzekeringnemer nog eens meer dan 20% van die schade (9 miljard gulden; € 4 mld.) betalen aan criminaliteitsbestrijding (politie, justitiële keten) en particuliere preventie, verzekeringen e.d. Opvallende uitkomst uit de studie was ook dat 'slechts' 16% van de totale schade wordt veroorzaakt door "veelvoorkomende criminaliteit" en dat de meeste schade ontstaat door minder zichtbare misdaad (50% fraude, 25% illegale handel).

**... terwijl het beleid vooral
gericht is op de zichtbare
criminaliteit**

Het veiligheidsbeleid is vooral gericht op de misdaad die we dagelijks op straat zien, hoewel natuurlijk ook de actualiteit van diverse fraudezaken de aandacht krijgt. Ook in het onderzoek ligt het accent op de zichtbare criminaliteit. Uit een verkenning die de AWT heeft laten uitvoeren komt een andere onderzoeksagenda naar voren, waarin thema's zijn genoemd zoals fraude, corruptie, internationaal terrorisme, computercriminaliteit e.d.³

**Er moet zoveel gebeuren dat
nationale regie nodig is**

Een effectief veiligheidsbeleid kan niet zonder de inzet van gedegen kennis. Daarom is, gelet op de tekortkomingen in de kennisopbouw en -verspreiding, overheidshandelen dringend noodzakelijk. In dit advies doet de AWT het voorstel om te komen tot een nationale regie voor enerzijds vergroting van de kennisintensiteit en anderzijds vergroting van de kennisoverdracht en de toepassingen van kennis in de praktijk. Er moeten meer denkers en doeners komen die met elkaar samenwerken.

Dit advies is voor een belangrijk deel gebaseerd op de genoemde verkenning (zie voetnoot 3). Daarnaast heeft de Raad in een gespreksronde een aantal deskundigen geraadpleegd.(zie de Bijlage)

2 McKinsey & Company in opdracht van de Stichting Maatschappij en Politie (SMP), *Veiligheid en politie: een beheersbare zaak*, 1991.

3 Prof.dr. G.J.N. Bruinsma, Prof.dr. H.G. van de Bunt, Prof.dr. I. Haen Marshall, *Met het oog op de toekomst: verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdadbesteding in 2010*; AWT-achtergrondstudie nr. 24, december 2001.



Onderzoek, onderwijs en praktijkkennis

Inhaalslag voor onderzoek en brug naar de praktijk gewenst

De kennis van misdaad vertoont een aantal tekortkomingen. Er is te weinig fundamenteel inzicht in de oorzaken van de verschillende vormen van misdaad, de nieuwe (technologische) ontwikkelingen waar criminelen gebruik van maken, de effectiviteit van maatregelen van bestrijding en preventie, enzovoort. En de brugfunctie die het wetenschappelijk onderzoek zou moeten hebben voor de praktijk van het veiligheidsbeleid komt onvoldoende van de grond: er zijn te weinig opleidingen in hoger onderwijs, waardoor de praktijk onvoldoende gevoed wordt door nieuwe wetenschappelijke inzichten, en het ontbreekt aan een systematische onderbouwing van het veiligheidsbeleid. Naast een inhaalslag aangaande het fundamenteel onderzoek is ook een verbindingsslag nodig tussen onderzoek, onderwijs en veiligheidsbeleid.

Er is behoefte aan verdieping van de kennis van misdaad en misdaadbestrijding – oorzaken?, wat werkt? – maar de bestaande capaciteit voor fundamenteel onderzoek is te gering en wordt subkritisch ingezet. Fundamenteel onderzoek vergt tijd en is op de lange termijn gericht.

Fundamenteel onderzoek is schaars in Nederland

De ontwikkelingen gaan zo snel en de vorderingen op afzonderlijke vakgebieden zijn internationaal zo talrijk, dat er in Nederland een kennisreservoir nodig is waarin de nieuwste wetenschappelijke inzichten gebundeld zijn. Aan dit kennisreservoir moet voortdurend worden toegevoegd, terwijl er ook uit geput moet kunnen worden. Een gedegen kennisbasis is nodig met de actuele wetenschappelijke inzichten, om snel in te kunnen spelen op ontwikkelingen die zich op het terrein van de misdaad voordoen. Minimale vereiste is om op de hoogte te blijven van de vooruitgang in de wetenschap. Daartoe is het nodig dat onderzoekers in Nederland hun bijdrage wereldwijd leveren. Bijblijven vereist immers bijdragen. Echter, fundamenteel misdaadonderzoek is in Nederland schaars. De aandacht is vooral gericht op korte termijn onderzoek, in opdracht van de vakdepartementen Justitie en BZK, politie e.a. Hoe belangrijk en beleidsrelevant dit onderzoek ook is, in totaal is de huidige onderzoekscapaciteit betrekkelijk gering.

In WODC, NFI en NSCR gebeurt het nodige ...

Het Ministerie van Justitie heeft de 'eigen' onderzoeksinstituten: het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Deze instituten zijn ingesteld om onderzoek

**... maar de totale
onderzoekscapaciteit is
beperkt**

te doen naar zaken die de aandacht van het beleid hebben en de actualiteit raken. Er is ruimte voor fundamenteel onderzoek, maar deze is beperkt. Het NFI zoekt aansluiting bij de universiteiten. En om het tekort aan meer diepgaand criminologisch onderzoek te compenseren is het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) in het leven geroepen, gefinancierd door het WODC en NWO.

De onderzoekscapaciteit aan de universiteiten is zeer gering. Het vakgebied strafrecht is overal in ruime mate aanwezig, maar de aandacht voor criminaliteit en criminaliteitsbestrijding vormt een minderheid binnen de faculteiten Rechtsgeleerdheid, en de leerstoelen forensische wetenschappen zijn op de vingers van één hand te tellen. Drie universiteiten (VUA, EUR, Leiden) en TNO-FEL hebben de krachten gebundeld in de onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid. De aandacht vanuit andere vakgebieden voor criminaliteit (economie, psychologie, sociologie, technische wetenschappen) hoewel hard nodig, is zeer beperkt.

**Er moet tijd en geld komen
voor verdieping en
transnationale vergelijkingen**

De huidige onderzoekscapaciteit in totaal is te gering, zo stelt de verkenningscommissie die aan de AWT rapport heeft uitgebracht. Deze conclusie is bevestigd in de gesprekken die door en namens de Raad zijn gevoerd met vertegenwoordigers uit het veiligheidsbeleid. Er is meer fundamenteel onderzoek nodig naar misdaad en misdaadbestrijding. Hiervoor is te weinig tijd en geld. Fundamenteel onderzoek is vooral lange termijn onderzoek: het vergt tijd om oorzaken van diverse vormen van misdaad aan het licht te brengen, te achterhalen welke preventie- en bestrijdingsmaatregelen echt werken en onder welke omstandigheden, internationale vergelijkingen te maken door middel van transnationaal onderzoek, de inzichten vanuit diverse disciplines te bundelen, cohortanalyses te maken, nieuwe ontwikkelingen in de technologie en in de samenleving op hun betekenis voor de groei van de misdaad te onderzoeken, enzovoort.

De omvang van het onderzoek is niet alleen gering, ook is er sprake van subkritische inzet van de onderzoekscapaciteit. Op allerlei plaatsen wordt door verschillende groepen van beperkte omvang onderzoek gedaan.

**Multidisciplinaire
samenwerking komt
nauwelijks van de grond**

Door het geringe onderzoeksvolume in totaal en per instelling is er weinig ruimte voor samenwerking. Dat geldt met name de multidisciplinaire samenwerking. Tussen de moederdisciplines – criminologie, strafrecht, forensische wetenschappen – is al weinig samenwerking, maar dat geldt nog meer voor de andere vakgebieden, zoals economie, accountancy, bestuurskunde, biotechnologie, technische wetenschappen, psychologie e.a. Dit belemmert de benodigde integrale benadering van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding.

Voor maatschappelijk
probleem nr. 1 bestaan
amper opleidingen in hoger
onderwijs

De opleidingscapaciteit voor
jonge onderzoekers is te
klein

Fundamenteel onderzoek
staat te ver af van
praktijkvragen ...

Er is grote behoefte aan hoogopgeleide praktijkdeskundigen op het terrein van veiligheid en aan onderzoekers, maar het ontbreekt aan voldoende opleidingen

In Nederland bestaan in het hoger onderwijs pas sinds kort slechts enkele opleidingen op het terrein van misdaad. Dit geldt niet zozeer voor de politie-opleidingen en de universitaire studies strafrecht als wel voor opleidingen die aandacht schenken aan de studie van oorzaken, preventie, bestrijding van criminaliteit en veiligheidsbeleid. Er is in de samenleving grote behoefte aan hooggekwalificeerde professionals bij de overheid, lokale overheden en in het bedrijfsleven. Voor een zo groot maatschappelijk probleem zou men toch al lang een groot opleidingsaanbod in het hoger onderwijs verwachten, maar recentelijk zijn slechts enkele opleidingen van start gegaan: een universitaire opleiding criminologie aan drie samenwerkende universiteiten (EUR, VUA, Leiden) en twee instituten (WODC, TNO-FEL) en twee HBO-opleidingen veiligheidsstudies (Den Haag en Enschede).

Door de ondercapaciteit op het gebied van het onderwijs (en het onderzoek) bestaat er al jaren een tekort aan jonge onderzoekers i.c. promovendi die zich met criminaliteit en veiligheid bezighouden, zowel in de criminologie en de forensische wetenschappen als de vakgebieden daarbuiten, nodig voor de multidisciplinaire aanpak.

Zwakke brug tussen wetenschap en praktijk

Het geringe volume van het fundamentele onderzoek betekent dat het aanbod voor de praktijk gefragmenteerd is. Het ontbreekt veelal aan een systematische onderbouwing van het beleid voor misdaadpreventie en -bestrijding. Er wordt zeer veel opdrachtonderzoek uitgezet waarin de aandacht voor de korte termijn overheerst. De resultaten van fundamenteel onderzoek, die ondanks de geringe capaciteit toch worden behaald, bereiken de praktijk nauwelijks. Er wordt door wetenschappers weinig energie gestoken in kennistransfer richting praktijk.

Ook wordt bij de formulering van fundamentele onderzoeksvragen onvoldoende gelet op de vragen waar de praktijkmensen mee worstelen. Weliswaar zijn de praktijkvragen meestal op de korte termijn gericht, maar wetenschappers zouden daar in samenspraak met de praktijkmensen fundamentele vragen uit kunnen destilleren. Van samenspraak is nog weinig sprake. Onderzoekers volgen meestal hun eigen wetenschappelijke agenda.

... en de vraagkant doet te
weinig aan verdieping

Omgekeerd bestaat er bij de vragende partijen, met name de ministeries van Justities en BZK, geen onderzoekstraditie gericht op de lange termijn en de fundamentele vragen. De absorptiecapaciteit voor fundamentele inzichten is, zeker bij de politie, gering. De praktijkmensen, met name bij BZK en de politie, zijn gericht op de actualiteit en op "meer" en "doen": meer blauw op straat, meer gevangencellen, meer rechters, meer ..., terwijl er minder aandacht is voor de vraag hoe het anders kan, wat echt werkt. Het veiligheidsbeleid en de uitvoeringsinstanties leven te veel bij de dingen van de dag en hollen achter de nieuwe ontwikkelingen aan.

Wisselwerking tussen
wetenschap en praktijk moet
versterkt

Toch is 'de praktijk' ook steeds meer zelf kennis gaan ontwikkelen. Dat is onder meer in de private sector te zien. Er zijn adviesbureaus ontstaan die zich richten op het veiligheidsbeleid van de (locale) overheden. Een nieuw vakgebied als *forensic accountancy* is een voornamelijk private aangelegenheid. Bij de banken en verzekeraars is veel kennis van criminaliteit aanwezig, waar de publieke kennisinfrastructuur nauwelijks toegang toe heeft. Op het gebied van de technische kennis- en productontwikkeling (intelligente camera's, biometrie, *track & tracing*, encryptie) is de wisselwerking tussen de private en publieke kennisinfrastructuur wel iets beter, maar ook hier is versterking van die wisselwerking nodig.

Wetenschap kan beter
gebruikmaken van
praktijkkennis

Niet alleen in de private sector wordt, los van de wetenschap, steeds meer kennis ontwikkeld, ook in de publieke sector is een rijkdom aan kennis aanwezig: Justitie en BZK, en de andere vakdepartementen die met specifieke vormen van criminaliteit te maken hebben (EZ, VROM, VWS, LNV), gemeenten met integrale veiligheidsplannen, politie, brandweer, Defensie, marechaussee, recherche, diverse inspectie- en keuringsdiensten, douane. Dat men niet altijd succesvol optreedt in het aandragen van bewijzen die voor de rechterlijke macht acceptabel zijn, neemt niet weg dat er veel, vaak informele, kennis aanwezig is van misdadige praktijken. Van deze praktijkkennis kan de wetenschap beter gebruik maken.

Verder zijn er bedrijven en beroepsgroepen die veel met misdaad te maken hebben en daardoor veel praktijkkennis van specifieke vormen van criminaliteit opdoen: internetproviders, journalisten, grootwinkelbedrijven, advocaten, accountants, notarissen, ingenieursbureaus voor bouw en milieu, e.a.

Beide partijen – de wetenschappers en de praktijkmensen uit de private en publieke sector – zouden elkaar goed kunnen aanvullen, maar dat gebeurt in onvoldoende mate.

2

Sterke bruggen bouwen

Voor het veiligheidsbeleid is veel kennis nodig:

Wil Nederland een dynamische en concurrerende regio binnen Europa worden, dan zal Nederland ook een veilige plek moeten zijn: voor de eigen burgers, voor buitenlandse ondernemingen die vestigingen in Nederland hebben of willen openen, voor toeristen, voor kennismigranten, en vele anderen. Het veiligheidsbeleid verdient systematische onderbouwing. Daarvoor is kennis nodig. Veel kennis.

De AWT doet hiertoe de volgende aanbevelingen:

1. Geef meer ruimte aan het lange-termijn onderzoek

Meer fundamenteel onderzoek door buitenlanders aan te trekken ...

De AWT is van mening dat het lange-termijn onderzoek naar criminaliteit moet worden gestimuleerd. Een goede kennisbasis is nodig als voedingsbodem voor zowel het ad hoc, op de korte termijn gerichte, beleidsonderzoek als voor een systematische onderbouwing van het veiligheidsbeleid. Deze kennisbasis moet vroegtijdig georganiseerd zijn, wil zij gefundeerde antwoorden kunnen leveren op knellende vragen uit de samenleving en het beleid. Daartoe verdient de bestaande onderzoekscapaciteit uitbreiding. Dit kan door onderzoekers uit andere vakgebieden dan de moederdisciplines voor het thema criminaliteit te interesseren, en door buitenlandse onderzoekers aan te trekken.

... en economen, psychologen, chemici, ingenieurs, biotechnologen et cetera

Niet alleen het lange-termijn onderzoek in de moederdisciplines – criminologie, strafrecht en de forensische wetenschappen – heeft versterking nodig. Binnen die disciplines bestaat een tekort aan onderzoekers en er is behoefte aan vers bloed. Daarom moeten ook andere disciplines – bijvoorbeeld economie, psychologie, biotechnologie, chemie, bedrijfskunde, technische wetenschappen, antropologie en biologie – betrokken worden bij het thema criminaliteit om zo het lange-termijn onderzoek een nieuwe impuls te geven.

2. Stimuleer het hoger onderwijs in misdaad- en veiligheidsstudies

Nieuwe opleidingen leveren professionals af ...

De AWT is van mening dat het hoger onderwijs op het gebied van criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving uitbreiding behoeft. Nieuwe studierichtingen

... en geven het onderzoek
een stimulans

kunnen de professionals en onderzoekers afleveren die in de toekomst nodig zullen zijn op dit gebied. Bovendien kunnen nieuwe studierichtingen de kiem leggen voor nieuw wetenschappelijk onderzoek. De Amerikaanse regering heeft jarenlang geïnvesteerd in brede multidisciplinaire opleidingen *Criminal Justice* en dit heeft het academische onderzoek een grote impuls gegeven. Het hoger onderwijs in Nederland telt op dit moment maar weinig opleidingen op dit gebied.

Bij de vormgeving van nieuwe opleidingen veiligheidsstudies hoeft niet meteen gedacht te worden aan complete academische of hbo-studierichtingen. De bachelor-master structuur biedt een uitgelezen mogelijkheid om te experimenteren met kortdurende masteropleidingen, al dan niet in postinitiële vorm. Gezien de urgentie van dit vraagstuk lijkt het raadzaam om meerdere experimenten te starten en na enige tijd, bijvoorbeeld 5 à 10 jaar, na te gaan welke formule het meeste succes heeft.

3. Verbeter de wisselwerking tussen het onderzoek en de praktijk

Sla een brug tussen
onderzoek en praktijk ...

Naast een inhaalslag op het gebied van onderzoek en onderwijs (zie de vorige twee punten) is er een verbindingsslag nodig tussen het onderzoek en de praktijk bij de overheid, de politie, het OM, het bedrijfsleven e.a.

3.a Transfer van fundamentele kennis "über die Köpfe"

Over het algemeen is de wisselwerking tussen het wetenschappelijk onderzoek en de praktijk van criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving beperkt. Functionarissen die met het beleid van vandaag en morgen bezig zijn, lezen meestal geen wetenschappelijke verhandelingen. Zeker in de top van de vakdepartementen heeft men geen tijd om op de hoogte te blijven van de stand van de wetenschap. Omgekeerd laat het lange-termijn onderzoek zich veelal weinig gelegen liggen aan de vragen waarmee het beleid worstelt.⁴ De afstand tussen het

⁴ De AWT-verkenningcommissie is met een onderzoeksagenda voor de toekomst gekomen. Er zou meer lange-termijn onderzoek moeten worden verricht naar organisatiecriminaliteit als fraude, naar corruptie en witwassen, naar criminele loopbanen van veelplegers, naar grensoverschrijdende misdaad, naar effecten van afnemende sociale controle en terugtrekkende overheid en naar criminogene effecten van technologische innovaties en de Europese eenwording. Over deze onderzoeksagenda heeft de Raad geen inhoudelijk oordeel. Dat is aan de deskundigen in het veld. De AWT is van mening dat de sectorraad Openbaar Bestuur, Justitie en Veiligheid (OBJV) die zeer binnenkort van start zal gaan, zich hierover zal moeten buigen.

... door uitwisseling van voorstellen voor de onderzoeksagenda ...

beleid en de wetenschap blijft groot. De contacten die er zijn, beperken zich tot korte termijn opdrachtonderzoek met weinig diepgang.

De strijd tegen criminaliteit heeft een grotere kans van slagen indien het veiligheidsbeleid systematisch wordt onderbouwd. Daartoe dienen bruggen gebouwd te worden tussen wetenschap en praktijk. Ten eerste is het van belang dat er bij de programmering en/of opzet van nieuw onderzoek voldoende overleg plaatsvindt. Academici zouden veel meer interesse moeten tonen in de vragen waarmee het beleid en de uitvoeringspraktijk worstelen en zich hierdoor laten inspireren bij het formuleren van hun eigen, wetenschappelijke vragen. En omgekeerd zouden de beleids- en praktijkmensen zich meer met de programmering van onderzoeksvragen moeten bemoeien. Ten tweede zouden academici bij de uitvoering van onderzoek meer gebruik moeten maken van de kennis van praktijkdeskundigen. Een voorwaarde hiervoor is dat de, vaak informele, kennis van praktijkdeskundigen op waarde wordt geschat. En ten derde zouden de resultaten van wetenschappelijk onderzoek sterker dan nu teruggekoppeld moeten worden naar de praktijk.

... en meer persoonlijke contacten en dubbelbenoemingen

Een vruchtbare wisselwerking tussen wetenschap en praktijk is onder andere sterk afhankelijk van persoonlijke contacten en uitwisselingen. Om dat te bereiken, moeten beide circuits persoonlijke contacten aangaan, bijvoorbeeld door middel van dubbelbenoemingen. Mensen uit de praktijk – hogere ambtenaren, consultants, officieren van justitie e.a. – zouden deeltijds verbonden kunnen worden aan universiteiten. En wetenschappelijk onderzoekers zouden op hun beurt deeltijds verbonden kunnen worden aan politiekorpsen, parketten en dergelijke. Ze zouden deel moeten uitmaken van de relevante overlegstructuren. Dergelijke dubbelbenoemingen zouden de bruggenhoofden kunnen vormen waarlangs een echte dialoog tussen wetenschap en praktijk op gang komt en blijft bestaan. Want dat is essentieel, dat het beleid de academie niet voor de zoveelste keer vraagt om snel een rapport te schrijven dat slechts door een paar ingewijden wordt gelezen. Nee, de top van het beleid zou elk half jaar de top van het onderzoek moeten uitnodigen om een tot twee dagen van gedachten te wisselen en af te stemmen. Geen rapporten maar discussie, geen contracten maar contacten.

3.b Praktijkonderzoek

Laat wetenschappers en praktijkmensen samenwerken

In de ogen van de AWT beschikken de praktijkdeskundigen die zijn betrokken bij het veiligheidsbeleid (OM, politie, inspecties, brandweer, delen van het bedrijfsleven) een onschatbare rijkdom aan kennis. Van deze kennis zou veel meer gebruik

gemaakt moeten worden dan thans het geval is. De AWT acht dit praktijkonderzoek van groot belang. Lange-termijn onderzoek alleen is niet zaligmakend. Juist in een kennissamenleving doet de overheid er goed aan alle beschikbare kennisbronnen aan te boren. Daarom dient de overheid voorzieningen te treffen om de uitwisseling van kennis tussen praktijkdeskundigen en wetenschappers sterk te vergroten, in het bijzonder door praktijkonderzoek door wetenschappers en praktijkmensen samen te stimuleren.

3

Naar een nationale regie misdaadkennis

**Bundeling van activiteiten
door nationale regie nodig**

De voorgestelde verbeteringen op de terreinen van het onderzoek, het onderwijs en het kennisarsenaal in de praktijk van het veiligheidsbeleid vragen om krachtig optreden. Bundeling van activiteiten is hard nodig. Dit gebeurt al op diverse terreinen, door de Commissie Politie en Wetenschap, de onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid, het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC), het Nationaal Centrum voor Preventie (NCP) en het programma Technologie & Criminaliteitspreventie van het agentschap Senter. Geen van deze activiteiten richt zich evenwel op de volle breedte van de kennisinfrastructuur inzake criminaliteit en rechtshandhaving. De huidige situatie is zodanig urgent, dat extra inspanningen nodig zijn onder een nationale regie.

Een regisseur die zelf de casting doet

**Eerste stap: nieuw bloed
aantrekken**

Er dient zo spoedig mogelijk een Nationaal Regie-orgaan Misdaadkennis te komen. Het is nodig initiatieven te ontplooiën voor versterking van het onderzoek en het onderwijs, en versterking van de band tussen wetenschap en praktijk. Een eerste stap daarbij is de casting van actoren; het bestaande veld zal uitgebreid en verrijkt moeten worden met nieuw bloed. De AWT pleit daarom in eerste instantie voor een daadkrachtige kwartiermaker, een regisseur die deze noodzakelijke casting voor zijn rekening neemt. Hij/zij zou toegevoegd kunnen worden aan de nieuwe sectorraad Openbaar Bestuur, Justitie en Veiligheid (OBJV). Wanneer er na een korte speurtocht (maximaal 2 jaar) voldoende levensvatbare initiatieven zijn, kunnen deze worden overgedragen aan een regie-orgaan om de acties verder te stimuleren en faciliteren.

**Zoek naar toponderzoekers
uit binnen- en buitenland ...**

Allereerst zal de regisseur op zoek moet gaan naar onderzoekers die hebben laten blijken multidisciplinair te kunnen samenwerken. Aan goede bedoelingen ontbreekt het niet; het gaat om onderzoekers die zich hierin hebben onderscheiden. Naast de kerngebieden (criminologie, strafrecht en forensische wetenschappen) kijkt de regisseur vooral naar toponderzoekers in vakgebieden als economie, accountancy, psychologie, biotechnologie, technische wetenschappen e.a. De regisseur let ook nadrukkelijk op de top in het buitenland en polst ze voor een verblijf in Nederland. De toponderzoekers hechten ook groot belang aan de transfer

... zet in op drie tot vier
thema's ...

van hun kennis richting de praktijk via lezingen en adviesgesprekken met topmensen uit het veiligheidsbeleid.

De uitkomst van deze actie zou kunnen zijn dat de regisseur vijftig onderzoekers enthousiast weet te krijgen voor drie of vier thema's van maatschappelijk belang die om fundamenteel multidisciplinair onderzoek vragen. Dit zou moeten uitmonden in onderzoeksprogramma's met elk een duidelijke tot de verbeelding sprekende doelstelling en tijdshorizon: bijvoorbeeld fraude, terrorisme, milieucriminaliteit en techno-crime. Natuurlijk zullen er andere doelstellingen uitkomen, maar de AWT wil benadrukken dat het moet gaan om een enthousiaste ploeg met toppers die de tijd en het geld krijgt zichtbare prestaties neer te zetten met maatschappelijk belang.

... en geef steun aan nieuwe
opleidingen

De regisseur moet ook op pad gaan en aandacht vragen voor de noodzaak van meer overdracht van veiligheidskennis via het hoger onderwijs. Gezocht moet worden naar initiatiefnemers in het hoger onderwijs (hbo en wo) die in samenwerking met praktijkmensen uit het veiligheidsbeleid onderwijsprogramma's willen opzetten.

Breng topwetenschappers
en topambtenaren bij elkaar

De regisseur kan natuurlijk niet in zijn eentje de werelden van wetenschap en (beleids)praktijk dichter bij elkaar brengen. Maar hij kan wél mensen opsporen die het belang inzien van synergie van dubbelbenoemingen van topambtenaren en toponderzoekers. Hij kan ook ontmoetingen organiseren waar topmensen uit wetenschap en beleids- en uitvoeringspraktijk met elkaar van gedachten wisselen over toekomstige vraagstukken. De regisseur zou best practices kunnen zoeken (in binnen- en buitenland) van praktijkonderzoek, waarbij wetenschappers en kenniswerkers uit de publieke en private sector samen aan onderzoeksprojecten werken. Dit zou kunnen leiden tot nieuwe initiatieven.

Regisseur moet zelf ook een
topper zijn

Het profiel van de regisseur omvat, naast de eis van deskundigheid, de volgende eigenschappen:

- oog hebben voor nieuwe ontwikkelingen op het terrein van criminaliteit;
- geen belang hebben bij de bestaande structuren;
- van buitenaf naar de bestaande circuits kunnen kijken en met die blik buitenstaanders van andere disciplines en insiders bij elkaar brengen;
- de werelden van de wetenschap en het veiligheidsbeleid kennen;
- Nederland zien als een provincie van Europa en een stipje op de wereldkaart.

Naar een regie-orgaan

Wanneer het werk van de regisseur erop zit, kan het startschot worden gegeven voor een Nationaal Regie-orgaan Misdadkennis.

Het regie-orgaan moet breed zijn samengesteld ...

... en breed gedragen

De financiering moet fors zijn en zeker 10 jaar duren ...

... en gedragen worden door het hele kabinet

De investering vergt 5% van de extra investeringen voor veiligheid

Het bestuur van het regie-orgaan moet breed samengesteld zijn. Niet alleen is de inbreng gewenst vanuit de diverse wetenschappelijke disciplines, inclusief bij voorkeur buitenlandse wetenschappers, ook is participatie gewenst van vertegenwoordigers uit de betrokken vakdepartementen, het OM, politie, banken en verzekeraars, beveiligingsindustrie e.a.

De oprichting van het regie-orgaan zou niet alleen in handen gelegd moeten worden van de direct betrokken departementen (Justitie, BZK) en de sectorraad OBJV i.o., maar ook andere departementen, in het bijzonder OCenW.

Financiering

De financiering moet voldoende van omvang zijn. Aan weer een klein programma bestaat geen behoefte. Onderbouwing van het veiligheidsbeleid vraagt om forse investeringen om het kennistekort aan fundamenteel onderzoek en hoger onderwijs weg te werken en bruggen te bouwen tussen wetenschap en praktijk. De financieringsbehoefte loopt volgens de AWT in de procenten van de extra investeringen van het nieuwe kabinet in veiligheid. Daarmee is de financiering van de activiteiten van het regie-orgaan voor een lange tijd gewaarborgd. Een periode van tien jaar is gewenst.

De AWT is van mening dat de financiering niet alleen de verantwoordelijkheid van de direct betrokken ministeries Justitie en BZK is. Van het ministerie van OCenW kan voor met name het fundamentele onderzoek en het hoger onderwijs een bijdrage worden verwacht. Ook andere ministeries hebben belang bij de verhoging van het kennispeil ter bestrijding van en preventie van criminaliteit op de respectieve beleidsterreinen, zoals EZ, VWS, VROM, LNV, en zeker ook het Ministerie van Financiën als het gaat om het terugbrengen van de te hoge overheidsuitgaven als gevolg van fraude en corruptie en de derving van belastinginkomsten als gevolg van het zwarte-geldcircuit. De financiering is kortom een aangelegenheid van het hele kabinet.

De AWT geeft als indicatie de volgende bedragen: in de startfase € 10 mln. ter stimulering van het fundamentele lange termijn onderzoek, € 10 mln. voor de start van opleidingen in het hoger onderwijs, en € 10 mln. voor "transdisciplinair" onderzoek, d.w.z. onderzoek dat gezamenlijk door netwerken van wetenschappers en praktijkmensen wordt uitgevoerd. Minimaal is in de aanloopfase dus in totaal € 30 mln. per jaar nodig (3% van de extra uitgaven van het nieuwe kabinet voor veiligheid). Wanneer het regie-orgaan misdaadkennis van start is gegaan, zal nog eens € 20 mln. nodig zijn om de Nederlandse kennisinfrastructuur op het

gebied van kennis van misdaad en veiligheid tot de top van Europa te brengen.
Omstreeks 2005 zullen de totale extra uitgaven voor misdaadonderzoek jaarlijks
ca. € 50 mln. bedragen.

Aldus vastgesteld te Den Haag 2 juni 2003

J.F. Sistermans
Voorzitter

Mw.dr. V.C.M. Timmerhuis
secretaris

Bijlage

Geraadpleegde personen

Bij de voorbereiding van haar rapport *Met het oog op de toekomst: verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010* heeft de verkenning-commissie een groot aantal deskundigen, in binnen- en buitenland, geraadpleegd. Daarnaast heeft de AWT een gespreksronde georganiseerd. De volgende personen zijn geraadpleegd:

- Drs. A.H.C. Annink, destijds directeur-generaal Openbare orde en veiligheid, Ministerie van BZK
- Mr. G.P. Beek, destijds plv. hoofdofficier, Arrondissementsparket Rotterdam
- Mw. T.S.I. van den Broeck-Oosterhoff, secretaris Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC)
- Mr.drs. C.W.M. Dessens, directeur-generaal Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie
- F. van Dijk, hoofd afdeling Ontwikkeling, Raad voor de Rechtspraak
- J.H.J.M. ten Doeschate MPM, Ministerie van BZK, directeur Directie Grote Stedenbeleid
- Prof.dr. D.J. Hessing (†), Onderzoekschool Maatschappelijke Veiligheid
- Mr. E.M. d'Hondt, voorzitter VSNU
- Drs. V. Jammers, Ministerie van Justie, DG Preventie, Jeugd en Sancties, directeur sector Criminaliteitspreventie en slachtofferzorg
- Dr. A.S.M. Koeleman, directeur Nederlands Forensisch Instituut
- Prof.mr.dr. E.R. Muller, hoogleraar bestuurskundige aspecten van geschillenbeslechting Universiteit Leiden, directeur Crisis Onderzoeksteam (COT)
- Mr.dr. E. Niemeijer, Ministerie van Justitie, WODC, sectorhoofd afdeling Onderzoek en universitair hoofddocent criminologie VU
- K.H. Oey, Senter, secretaris Technologie & Criminaliteitspreventie
- Mr.drs. M.B. Schuilenburg, Openbaar Ministerie, College van Procureurs-Generaal, medewerker kabinet
- mr. D.W. Steenhuis, Openbaar Ministerie, Vice-Voorzitter College van Procureurs-Generaal

- Prof.dr. D.R.A. Uges, plv. hoofd apotheek AZG en hoogleraar klinische en forensische toxicologie
- Drs. T.G. Veenkamp, Ministerie van Justitie, directeur Directie Algemene Justitiële Strategie
- G.C.K. Vlek, Commissie Politie & Wetenschap, directeur programmabureau
- Ir. J.A. Vogel, directeur TNO-FEL
- A. Weggelaar, Ministerie van BZK, Directie Grote Stedenbeleid, beleidsmedewerker Veiligheid en Jeugd
- Drs. H.M. Willemse, Ministerie van Justitie, beleidscoördinator Directie Algemene Justitiële Strategie
- Dr. D.C. Zijdeveld MPA, NWO, hoofd Algemene Beleids- en Bestuurszaken
- E. van Zuidam, lid korpsleiding Regiopolitie Groningen

Ook heeft de AWT een workshop georganiseerd over het rapport van de verkenningcommissie. De toenmalige minister van Justitie, mr. A.H. Korthals, heeft zijn reactie op het rapport gegeven, evenals mr. E.M. d'Hondt, voorzitter van de VSNU. Naast een aantal personen die al eerder tijdens de gespreksronde waren geraadpleegd, werd deelgenomen aan de workshop door de leden van de verkenningcommissie (Prof.dr. G.J.N. Bruinsma, Prof.dr. H.G. van de Bunt en Prof.dr. I. Haen Marshall), de toenmalige voorzitter van de AWT, dr.ir. B.P.Th. Veltman, de secretaris van de AWT, mw. dr. V.C.M. Timmerhuis, AWT-stafmedewerker Ton Langendorff, en de volgende genodigden:

- Drs. A.C. Berghuis, Openbaar Ministerie, College van Procureurs-Generaal, hoofd Ontwikkeling & Onderzoek
- W. Bruggeman, plv. directeur Europol
- Prof.mr. H.W.K. Kaspersen, hoogleraar informatica en recht, UvA
- Prof.dr. E.C. Klasen, destijds algemeen directeur NWO

