

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

## CRIMINALITEITSPREVENTIE IN DE EUROPESE UNIE

(COM(2004) 165 def.)

(2004/C 92/02)

## 1. CONTEXT EN DEFINITIES

## 1.1. Juridische en politieke context

Het **Verdrag van Amsterdam**, dat sinds mei 1999 van kracht is, verschaft een rechtsgrond voor acties ter voorkoming van criminaliteit op EU-niveau. In artikel 29 is bepaald dat „het doel van de Unie [is] de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen”. Het voorkomen van „al dan niet georganiseerde” criminaliteit wordt erin genoemd als een van de middelen om deze doelstelling te verwezenlijken.

Tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in mei 1999 was de aandacht voor beleidsmaatregelen inzake misdaadpreventie op EU-niveau meestal beperkt tot de voorkoming van georganiseerde criminaliteit. In het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van 1997 <sup>(1)</sup> zijn een aantal gebieden aangegeven die voorrang moeten krijgen teneinde georganiseerde criminaliteit te voorkomen en ook in het actieplan van Wenen van december 1998 <sup>(2)</sup> zijn specifieke, daartoe strekkende maatregelen vastgelegd.

De **Europese Raad van Tampere** van oktober 1999 heeft het belang van een doeltreffend beleid ter voorkoming van criminaliteit op het niveau van de Unie bevestigd in zijn conclusies <sup>(3)</sup> nrs. 41 en 42, overeenkomstig welke:

„— aspecten van criminaliteitspreventie in de maatregelen ter bestrijding van de criminaliteit worden geïntegreerd en dat de nationale criminaliteitspreventieprogramma's verder worden uitgebouwd. Er moeten gemeenschappelijke prioriteiten op het gebied van de criminaliteitspreventie worden uitgewerkt en geïdentificeerd voor het externe en interne beleid van de Unie, en deze prioriteiten moeten in aanmerking worden genomen bij de voorbereiding van de nieuwe regelgeving;

— er verder moet worden gewerkt aan de uitwisseling van beste praktijken, het netwerk van bevoegde nationale autoriteiten voor criminaliteitspreventie en de samenwerking tussen de nationale criminaliteitspreventieorganisaties moeten worden versterkt, en daartoe de mogelijkheid van een door de Gemeenschap gefinancierd programma moet worden onderzocht. De eerste prioriteiten voor deze samenwerking zouden jeugdcriminaliteit, stedelijke en drugserelateerde criminaliteit kunnen zijn”.

Op 29 november 2000 heeft de Commissie een **mededeling** aan de Raad en het Europees Parlement ingediend inzake de „Preventie van de criminaliteit in de Europese Unie — Beraad over gemeenschappelijke richtsnoeren en voorstellen voor een communautaire financiële steunverlening” <sup>(4)</sup>. Met deze mededeling gaf de Commissie de aanzet voor de vaststelling van prioriteiten op het gebied van de criminaliteitspreventie op EU-niveau en droeg zij bij aan de ontwikkeling van een doeltreffende EU-strategie. In aansluiting op deze mededeling hebben er zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan en werd met name het Europees Forum voor de preventie van de georganiseerde criminaliteit <sup>(5)</sup> ingesteld, werd een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie <sup>(6)</sup> opgericht en werd een besluit van de Raad tot vaststelling van het Hippocrates-programma ter medefinanciering van samenwerkingsprojecten tussen lidstaten <sup>(7)</sup> goedgekeurd.

Voorts werd een specifiek onderzoeksthema inzake criminaliteitspreventie opgenomen in het Zesde EU-kaderprogramma voor O & O (onderzoek en technologische ontwikkeling). Hierdoor zal onder meer worden bijgedragen aan de vaststelling van gemeenschappelijke instrumenten voor de meting van de omvang en de aard van volumecriminaliteit, aan de evaluatie van strategieën om de criminaliteit terug te dringen en aan de analyse van bedreigingen op lange termijn.

Zoals in de mededeling van 2000, wordt ook in de onderhavige mededeling onderstreept dat de verantwoordelijkheid op het gebied van de preventie in de eerste plaats bij de lidstaten berust, aangezien jeugdcriminaliteit, stedelijke en drugserelateerde criminaliteit van lokale aard zijn. Teneinde preventieactiviteiten in de lidstaten op doeltreffende wijze te ondersteunen, om herhaling van inspanningen te vermijden en de beschikbare middelen doeltreffender te gebruiken, zijn bepaalde samenwerkingsactiviteiten vereist op EU-niveau.

In artikel III 173 van het **Ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet**, dat door de Conventie werd opgesteld over de toekomst van Europa, wordt opnieuw bevestigd dat blijvend voldoende aandacht aan criminaliteitspreventie moet worden besteed. In genoemd artikel is bepaald dat bij Europese wet of kaderwet maatregelen kunnen worden vastgesteld ter stimulering en ondersteuning van het optreden van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie (maar dat deze geen aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen kunnen inhouden).

## 1.2. Definities

### 1.2.1. Het begrip volumecriminaliteit

Deze mededeling heeft alleen betrekking op de preventie van niet-georganiseerde criminaliteit. De Commissie is van mening dat deze soorten criminaliteit het best kunnen worden omschreven als volumecriminaliteit, omdat deze alle vormen van criminaliteit omvat die vaak worden gepleegd en waarbij gemakkelijk kan worden vastgesteld wie de slachtoffers ervan zijn. Volumecriminaliteit is de belangrijkste bron van zorg voor Europese burgers<sup>(8)</sup>. De betrokken delicten zijn meestal eigendomsdelicten en gaan vaak gepaard met fysiek geweld. Voorbeelden ervan zijn woninginbraken, diefstallen uit auto's, gewone overvallen, straatoverrij, enz. Deze vormen van criminaliteit vallen onder de drie brede prioritaire gebieden die door de Europese Raad van Tampere zijn aangegeven: jeugdcriminaliteit, stedelijke en drugsgerelateerde criminaliteit. Een belangrijk kenmerk van volumecriminaliteit is dat deze tegen de gezinnen en burgers is gericht. Dat heeft gevolgen voor de preventieve maatregelen, in het bijzonder die welke er veeleer op zijn gericht de problemen aan te pakken die het gevolg zijn van deze vormen van criminaliteit dan op het terugdringen van het aantal misdaden die „de krantenkoppen halen” en vaker in het kader van de georganiseerde criminaliteit worden gepleegd<sup>(9)</sup>.

Het financiële kostenplaatje van volumecriminaliteit voor de samenleving mag evenmin worden onderschat<sup>(10)</sup>. Er dient evenwel in aanmerking te worden genomen dat de kostenramingen van lidstaat tot lidstaat verschillen<sup>(11)</sup>. Uit studies is gebleken dat deze vorm van criminaliteit voor jongeren vaak de eerste stap vormt vooraleer zij betrokken geraken bij ernstigere vormen van criminaliteit, en met name georganiseerde criminaliteit. Investeren in de preventie van volumecriminaliteit, betekent bijgevolg ook investeren in de terugdringing van zwaardere vormen van criminaliteit<sup>(12)</sup>.

### 1.2.2. Het begrip criminaliteitspreventie

De Commissie stelt voor om voor het doel van deze mededeling gebruik te maken van de definitie van criminaliteitspreventie die is gegeven in het besluit van de Raad van mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (EUCPN). Overeenkomstig die definitie: „... bestrijkt (criminaliteitspreventie) alle maatregelen die ten doel hebben om criminaliteit en gevoelens van onveiligheid onder de burgers zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht terug te dringen of mede terug te dringen, hetzij door criminele activiteiten rechtstreeks te ontmoedigen, hetzij door beleidsmaatregelen en acties waardoor de mogelijkheden voor en de oorzaken van criminaliteit worden beperkt. Bij criminaliteitspreventie worden overheid, bevoegde autoriteiten, strafrechtelijke instanties, lokale autoriteiten en organisaties van specialisten die zij in Europa hebben opgericht, de particuliere sector, vrijwilligersorganisaties, onderzoekers en het publiek — daarin bijgestaan door de media — ingeschakeld”<sup>(13)</sup>.

Preventieve maatregelen moeten er derhalve niet alleen op zijn gericht criminaliteit in de strikte zin des woords te voorkomen; zij moeten zich ook uitstrekken tot „antisociaal gedrag”, dat bij wijze van spreken een soort „voorstadium” van criminaliteit vormt. Als voorbeelden in dit verband kunnen worden ge-

noemd, buurten waar veel lawaaioverlast heerst, waar rondhangende tieners, dronkelieden of lawaaischoppers, rondslingerend vuilnis of afval het straatbeeld bepalen, waar de woonomgeving belabberd en de woonomstandigheden slecht zijn. Dergelijke omstandigheden kunnen het herstel van probleemgebieden bemmeren en daardoor een omgeving creëren waarin criminaliteit gedijt. Antisociaal gedrag ondermijnt het gevoel van veiligheid en verantwoordelijkheid dat nodig is om mensen te doen deelnemen aan het gemeenschapsleven. Uit een oogpunt van preventie is het bijgevolg eveneens een belangrijk aspect waaraan aandacht moet worden besteed.

Preventie moet zich ook bezighouden met het fenomeen van de angst voor criminaliteit, aangezien uit onderzoek<sup>(14)</sup> is gebleken dat die angst vaak even schadelijk is als de misdaad zelf. Angst voor criminaliteit kan ertoe leiden dat mensen zich terugtrekken uit het sociale leven en hun vertrouwen in politie en rechtsstaat verliezen.

De bevoegde autoriteiten van de lidstaten zijn het erover eens dat de preventie van criminaliteit een noodzakelijke aanvulling vormt van repressieve maatregelen. De ervaring leert dat overdreven aandacht voor repressieve maatregelen leidt tot steeds toenemende kosten voor het strafrechtelijk apparaat, een toenemend aantal gedetineerden en stijgende recidivecijfers. Preventieve maatregelen kunnen, wanneer zij goed zijn geconcipeerd en goed worden toegepast, in uiteenlopende mate bijdragen tot een aanzienlijke vermindering van de criminaliteit. Dat criminaliteitspreventie daadwerkelijk resultaat kan hebben, blijkt uit de volgende voorbeelden<sup>(15)</sup>.

- Het risico van woninginbraken kan aanzienlijk worden verkleind wanneer enkele relatief eenvoudige preventieve maatregelen worden genomen, zoals die welke zijn aangegeven in de Politiemonitor Bevolking, een breed opgezet Nederlands onderzoek naar de slachtoffers van criminaliteit. Uit dergelijk onderzoek<sup>(16)</sup> blijkt dat wanneer vijf van die preventieve maatregelen worden genomen (het licht aanlaten bij het verlaten van de woning; extra sloten op deuren en ramen; extra buitenverlichting; inbraakalarm en/of een hond), het risico van inbraken spectaculair afneemt.
- Goed gedocumenteerde en nauwkeurig geëvalueerde initiatieven inzake jongeren in de leeftijdscategorie van 10 tot 16 jaar wijzen er in sterke mate op dat doeltreffende ontwikkelingsgerichte programma's en vroegtijdige interventieprogramma's belangrijke positieve gevolgen kunnen hebben op lange termijn. 16 jaar later bleek de kans op arrestatie van jongeren die aan dergelijke programma's hadden deelgenomen, veel geringer dan bij hun collega's in de controlegroep<sup>(17)</sup>.
- Het klinkt misschien eenvoudig, maar een betere straatverlichting is een preventiemaatregel die blijkt te werken. Uit een systematisch onderzoek van 13 afzonderlijke studies blijkt dat een betere straatverlichting de criminaliteit met ongeveer 20 % terugdringt<sup>(18)</sup>. Uit dit onderzoek is gebleken dat in zones waar de verlichting 's nachts beter is, ook overdag minder criminaliteit wordt gepleegd. De installatie van nieuwe verlichting kan voor potentiële delinquenten een signaal zijn dat de gemeenschap meer in het gebied investeert, een teken van toegenomen trots, saamhorigheid en informele controle, de klok rond.

— Een markant voorbeeld in het kader van het preventiebeleid dat eveneens verdient te worden vermeld, is het „Perry Pre-school program”. In het kader van dit initiatief, waarmee in de jaren zeventig in de Verenigde Staten van start werd gegaan, wordt gezorgd voor voorschoolse verrijkskursussen voor jonge kinderen (in de leeftijd van drie of vier jaar) uit lage-inkomensgezinnen, gecombineerd met wekelijkse bezoeken thuis door het personeel dat aan het programma deelneemt. Uit langdurige follow-ups is gebleken dat de arrestatiepercentages aanzienlijk lager liggen bij jongeren en volwassenen die aan het programma hebben deelgenomen, maar ook dat het slaagpercentage in het secundair en het tertiair onderwijs, de arbeidsdeelname en het loonniveau aanzienlijk hoger liggen. Dit programma is niet alleen doeltreffend gebleken, ook de kosten/baten-analyse ervan was positief. De totale baten van het programma zijn namelijk geraamd op drie keer de kostprijs ervan.

In het kader van het programma „Jeugd” van de EU (19), waarmee aan het einde van de jaren tachtig van start werd gegaan, wordt vooral aandacht besteed aan het welzijn, het politieke respect voor en de integratie van jongeren in de samenleving. Het programma heeft via zijn activiteiten een belangrijke preventieve invloed gehad.

Tot slot moet worden vermeld dat in de gevangenis en in de cruciale periode na de vrijlating verstrekte opleiding voor delinquenten van essentieel belang kan zijn om de moeilijke reïntegratie in de samenleving mogelijk te maken en de kans op recidive terug te dringen. Grundtvig, het onderdeel volwassenenonderwijs van het EU-onderwijsprogramma Socrates, heeft ten doel steun te verlenen aan projecten en leerpartnerschappen die een opmerkelijke impact hebben op de deelnemende instellingen en daarbuiten (20).

Volumecriminaliteit wordt meestal op lokaal niveau, in een stedelijke omgeving, gepleegd. Dat betekent dat alleen op dat niveau een doeltreffend beleid mogelijk is dat aan de specifieke lokale of regionale omstandigheden is aangepast. Het staat derhalve aan de lidstaten ervoor te zorgen dat op hun grondgebied op alle niveaus doeltreffende maatregelen ter voorkoming van criminaliteit worden genomen. Wegens de nadruk op het lokale niveau dienen de preventieve acties zo dicht mogelijk bij de gewone burger te worden opgezet en dienen er vele verschillende categorieën van actoren bij te worden betrokken. Een belangrijk aspect van preventieve maatregelen is bijgevolg ook dat een grote verscheidenheid van actoren erbij moet betrokken zijn, zowel uit de publieke sector (politie, plaatselijke overheden, maatschappelijk werkers, met bijzondere aandacht vooral aan jongeren) en de particuliere sector (bedrijfsverenigingen, verzekeringsmaatschappijen, burgerorganisaties).

### 1.3. Algemene tendensen in de criminaliteit

Er is informatie nodig over de tendensen in de criminaliteit en de publieke opinie over criminaliteit om een beter inzicht te krijgen in de gevolgen voor de samenleving wanneer geen preventieve maatregelen worden genomen, alsmede over de wijze waarop inspanningen op het gebied van de criminaliteitspreventie de tastbare en niet-tastbare kosten voor de slachtoffers van criminaliteit en recidive bij delinquenten kunnen terugdringen.

Er zijn twee instrumenten om de aard en de omvang van criminaliteit op EU-niveau te meten: 1) officiële, door de politie bijgehouden criminaliteitsstatistieken, en 2) de internationale enquête naar de slachtoffers van misdaad (ICVS). In het eerste geval is het niet mogelijk absolute en relatieve cijfers tussen de lidstaten te vergelijken wegens de talrijke verschillen in de wetgevingen van de lidstaten en de verschillende manieren waarop de officiële criminaliteitsstatistieken worden opgesteld. Deze gegevens kunnen evenwel nuttig zijn om tendensen in de tijd vast te stellen.

Op EU-niveau geeft het totale aantal door de politie geregistreerde misdaden het volgende beeld te zien. Tussen 1950 en 1970 nam het misdaadniveau gestaag, zij het niet verontrustend, toe. Vanaf 1970 steeg het echter versneld en het bereikte een hoogtepunt in het midden van de jaren negentig. Sinds 1990 is het totale aantal geregistreerde misdaden in de vijftien lidstaten vrij stabiel gebleven. Tussen 1991 en 2001 is het per jaar gemiddeld met een procent (21) toegenomen.

Het tweede instrument waarvan gebruik kan worden gemaakt om een beeld te krijgen van de aard en de omvang van de criminaliteit op EU-niveau is de ICVS (22), een zeer verrijkend geheel van volledig gestandaardiseerde steekproefenquêtes naar de ervaringen van de gezinnen met criminaliteit in verschillende landen. Een raming van de absolute criminaliteitsniveaus kan worden verkregen uit de ICVS betreffende de ervaring van slachtoffers met criminaliteit. Over het algemeen genomen blijkt uit de ICVS dat de criminaliteit is toegenomen tussen 1988 en 1999, of is verminderd in 1995, en vervolgens in nog sterkere mate is afgenomen in 1999. Bij een vergelijking met door de politie geregistreerde criminaliteitsgegevens blijkt dat de tendensen in de gegevens van de slachtofferenquête overeenstemmen met die in de gegevens van de politie.

### 1.4. Tendensen op bepaalde terreinen van criminaliteit

Behalve het totale aantal misdaden, worden ook twee specifieke vormen van door de politie geregistreerde criminaliteit kort behandeld: woninginbraken (omschreven als het zich met geweld toegang verschaffen tot een woning om te stelen) en gewelddelicten (omschreven als geweld tegen personen, beroving en seksuele misdrijven). Er wordt bijzondere aandacht aan deze misdaden besteed omdat zij, uit het oogpunt van de slachtoffers, de zwaarste en financieel ernstigste vormen van criminaliteit zijn, die tot grote ongerustheid leiden bij de stedelijke bevolking en in alle lidstaten vaak voorkomen.

In veel lidstaten van de EU wordt een opmerkelijk scherpe afname van het aantal woninginbraken vastgesteld. Een van de belangrijkste redenen voor deze spectaculaire daling is vermoedelijk het effect van het verscherpt preventief gedrag van de bevolking. Volgens de meest recente conclusies van de internationale enquête naar misdaadslachtoffers neemt de bevolking in de meeste landen in toenemende mate maatregelen ter voorkoming van criminaliteit. Het aandeel van de woningen met speciale deursloten is sinds 1992 in het algemeen toegenomen. Het gemiddelde aantal woningen met een alarmsysteem is toegenomen van 8 % in 1992 tot 14 % in 2000, maar het probleem is nog niet volledig opgelost. Een woninginbraak impliceert een schending van de persoonlijke levenssfeer. De negatieve gevolgen voor de slachtoffers zijn in dit geval groter dan alleen de materiële schade.

In 2000 heeft de politie in de vijftien lidstaten in totaal 1 511 000 woninginbraken geregistreerd. Dat komt neer op een gemiddelde van 4 140 inbraken per dag, 172 per uur en bijna drie per minuut.

De statistieken geven helaas een stijging van het aantal geweldsmisdrijven op EU-niveau aan. Dit lijkt in het bijzonder te gelden voor gewelddelicten gepleegd door jongeren. Bij een vergelijking van de tendensen bij geweldsmisdrijven die door de politie tussen 1995 en 2000 zijn geregistreerd, wordt in twaalf van de lidstaten een toename van het geweld waargenomen. De scherpste stijging wordt vastgesteld in Spanje, Frankrijk en Nederland (+ 50 en + 41 %).

In 2000 heeft de politie in de 15 lidstaten in totaal 1 770 000 gewelddelicten vastgesteld. Dit komt neer op een gemiddelde van 4 850 per dag, 202 per uur en meer dan drie per minuut.

### 1.5. De publieke opinie in verband met criminaliteit

Behalve statistieken die zijn gebaseerd op gegevens van de politie en slachtofferenquêtes zijn ook opiniepeilingen inzake criminaliteit belangrijke instrumenten om de angst voor criminaliteit, de perceptie van het risico dat men loopt om slachtoffer te worden van criminaliteit en opinies over criminaliteit en criminaliteitspreventie te meten <sup>(23)</sup>.

Uit deze enquêtes blijkt dat het onveiligheidsgevoel in de EU tussen 1996 en 2002 langzaam, doch gestaag is toegenomen. In het najaar van 2002 hadden vooral vrouwen en ouderen een onveiligheidsgevoel. In dezelfde periode kwamen de burgers in hun woonomgeving in de hele EU ook vaker in contact met drugserelateerde problemen. Dergelijke contacten werden vooral gemeld door de jongeren onder de respondenten. In alle lidstaten was meer dan de helft van de respondenten van mening dat een betere politiezorg zou bijdragen tot een reductie van de criminaliteit. In de hele EU was een grote meerderheid van de respondenten van mening dat gerichte programma's ter voorkoming van criminaliteit doeltreffender zijn dan strengere straffen om jongeren uit de criminaliteit te houden. Een meerderheid van de respondenten was tevens van mening dat armoede, werkloosheid en een gebrek aan discipline factoren zijn die criminaliteit bij jongeren in de hand kunnen werken.

### 1.6. In de toekomst verwachte tendensen

Criminaliteit evolueert voortdurend. De misdadigers passen zich aan aan de tegenmaatregelen die worden genomen. Misdadigers maken misbruik van of geven een oneigenlijke bestemming aan nieuwe producten, diensten en systemen, en maken een verkeerd gebruik van nieuw gecreëerde omgevings <sup>(24)</sup>. Dit betekent dat de autoriteiten voortdurend op hun hoede moeten zijn voor nieuwe bedreigingen en ontwikkelin-

gen op de misdaadmarkt. Op die manier kunnen op het gebied van de criminaliteitspreventie belangrijke resultaten worden geboekt. Bepaalde ontwikkelingen hebben zich in het verleden echter totaal onverwacht voorgedaan. Op grond van een aantal recente initiatieven <sup>(25)</sup> in het kader waarvan vooruit werd gekeken om na te gaan welke de nieuwe bedreigingen en ontwikkelingen in de criminaliteit zouden zijn, kunnen een aantal belangrijke ontwikkelingen op maatschappelijk, technologisch en economisch gebied worden geëvalueerd.

In de toekomst zal de samenleving in het algemeen heterogener zijn, sterker in netwerken zijn georganiseerd, zullen de mensen beter opgeleid, welvarender en beter geïnformeerd zijn, maar zullen er ook potentieel meer risicopersonen zijn. De toegenomen mobiliteit van personen, diensten, goederen en nieuwe technologieën creëert enorme mogelijkheden voor welvaart en groei, maar kan ook leiden tot nieuwe kansen op het gebied van criminaliteit. Bepaalde categorieën van personen blijven uitgesloten van de kansen op welvaart en opleiding: eenoudergezinnen, drugs- en alcoholverslaafden, alleenstaanden die anoniem en afgezonderd van de buitenwereld leven of in gemarginaliseerde gebieden wonen, immigranten en migranten van de tweede en derde generatie. De nieuwe technologieën zouden de kansen op het gebied van criminaliteit in de hand kunnen werken doordat: zij gemakkelijker toegang verlenen tot systemen, gebouwen, goederen en informatie, doordat de geografische belemmeringen voor criminaliteit worden weggenomen, doordat de omvang van de potentiële baten van en de anonimiteit bij het plegen van misdrijven of het gebruik van de opbrengsten ervan toeneemt.

De autoriteiten zullen ingevolge deze ontwikkelingen moeten zorgen voor de preventie en bestrijding van sterker gespecialiseerde misdrijven, zoals elektronische diefstal, waarvan de omvang en de snelheid nog kunnen worden vergroot door nieuwe technologieën. De komende jaren zullen de regeringen preventieve beleidsmaatregelen moeten ontwikkelen om zich aan de maatschappelijke veranderingen en nieuwe criminaliteitspatronen aan te passen. Nationale beleidsmaatregelen ter voorkoming van criminaliteit moeten het mogelijk maken om op een innovatieve wijze te reageren op de uitdagingen die het gevolg zijn van dergelijke ontwikkelingen.

## 2. ONTWIKKELINGEN OP HET NIVEAU VAN DE EUROPESE UNIE

Aangezien volumecriminaliteit van lokale aard is, kunnen doeltreffende maatregelen alleen op dat niveau, ondersteund door het nationale niveau, worden genomen. Sommige samenwerkingsactiviteiten moeten echter op het niveau van de EU worden georganiseerd, teneinde de activiteiten op nationaal niveau doeltreffend te kunnen ondersteunen, herhaling van inspanningen te vermijden en de beschikbare middelen doeltreffender te gebruiken.

### 2.1. Resultaten in de lidstaten

Versillende lidstaten zijn met wisselend succes actief geweest op het gebied van de preventie van volumecriminaliteit <sup>(26)</sup>.

Ondanks de positieve ontwikkelingen in de meeste lidstaten, zijn er nog een aantal obstakels die de doeltreffende preventie van volumecriminaliteit belemmeren. Deze kunnen kort als volgt worden omschreven.

#### *Moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging*

Er zijn steeds meer aanwijzingen dat doeltreffende criminaliteitspreventiemaatregelen wel degelijk bestaan en op vele vormen van delinquent gedrag kunnen worden toegepast. De uitdaging is echter hoe deze kennis in praktijk kan worden gebracht. Vaak wordt in het kader van officiële criminaliteitspreventiemaatregelen en -praktijken geen gebruik gemaakt van bestaande goede methoden of beproefde werkwijzen. Er lijkt een kloof te bestaan tussen de onderzoeksresultaten en de maatregelen en methoden ter voorkoming van criminaliteit, die als volgt te verklaren valt.

Op het gebied van de criminaliteitspreventie zijn vele verschillende partners en organisaties actief, die vaak niet zo gecoördineerd samenwerken als wenselijk is. Een ander probleem is dat er te weinig samenhang bestaat tussen de informatie van de talrijke autoriteiten en organisaties die bij de criminaliteitspreventie betrokken zijn (politie, jeugdwerkers, kamers van koop-handel, gemeentelijke sociale diensten, enz.). Het beperkte gebruik dat van de grote hoeveelheid beschikbare informatie wordt gemaakt, draagt ertoe bij dat de genomen maatregelen niet in overeenstemming zijn met het eigenlijke probleem.

Er is nog te weinig bekend over kwantitatieve en kwalitatieve analysemethoden en diverse preventieve maatregelen, de relevantie, beperkingen en positieve resultaten ervan.

Er zijn talrijke voorbeelden van de weinige aandacht die de preventie van criminaliteit krijgt in vergelijking met de andere schakels in het strafrechtelijk systeem. Door het gebrek aan financiële en menselijke middelen wordt de noodzakelijke langetermijnplanning vaak vervangen door een kortetermijnbenadering en wordt onvoldoende aandacht besteed aan de correcte uitvoering van preventieprojecten.

#### *Wijze waarop de kloof kan worden gedicht*

Er kan een aantal maatregelen worden genomen om bovengenoemde obstakels uit de weg te ruimen. De beschrijvingen van goede werkwijzen en beproefde methoden zouden gebruikersvriendelijker moeten worden, in het bijzonder voor diegenen die in de dagelijkse praktijk staan. Bij de indienstneming, selectie en bevordering van leidinggevend personeel en personeel dat het misdadpreventiebeleid ten uitvoer legt, zou meer belang moeten worden gehecht aan kennis van de vakliteratuur, de analysemethoden en de praktische toepassing daarvan bij de preventie van criminaliteit. De subsidieverlenende autoriteiten zouden de aandacht van de uitvoerders van de preventieprogramma's moeten vestigen op de bestaande goede methoden en beproefde werkwijzen en op de mogelijkheden om daarvan gebruik te maken. Een adequate evaluatie van de strategie en de impact ervan zou een standaardvoorwaarde moeten zijn voor de goedkeuring van of steunverlening aan een criminaliteitspreventieprogramma. De uitwisseling van informatie tussen verschillende partners zou moeten worden beloofd. Sommige

lidstaten leggen (onder meer) de plaatselijke autoriteiten, de politieautoriteiten, de gezondheidsautoriteiten en de reclaseringsinstanties de verplichting op samen te werken bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een strategie ter bestrijding van criminaliteit en ordeverstoring in hun gebied (met inbegrip van de verplichting informatie uit te wisselen)<sup>(27)</sup>. Deze organisaties moeten rekening houden met gewijzigde werkmethoden, interne prioriteiten en hun betrekkingen met andere instanties en met de ruimere gemeenschap.

Correct uitgevoerde programma's, waarmee het doel niet wordt gehaald, maar die inzicht verschaffen in de oorzaken van dit falen, moeten als geslaagd worden beloofd. De regeringen zouden gespecialiseerde professionele eenheden moeten opzetten, die de verantwoordelijkheid voor de criminaliteitspreventie en voor de toepassing en tenuitvoerlegging van op bewijzen gebaseerde preventieve optredens op zich nemen. De uitvoering van criminaliteitspreventiemaatregelen vraagt tijd en er is een aantal jaren vereist om deze ten volle te ontwikkelen en te evalueren. Omdat vele van de huidige criminaliteitsproblemen oplossingen vereisen die de traditionele grenzen van het strafrecht overschrijden, moeten door de overheid nieuwe systeem-brede strategieën worden aangemoedigd die dezelfde politieke status moeten krijgen als de andere schakels in het strafrechtelijk systeem.

Opdat Europese criminaliteitspreventiemaatregelen de veiligheid en rechtvaardigheid zouden versterken, is het absoluut noodzakelijk dat voor een goede en op bewijzen gebaseerde criminaliteitspreventie wordt gezorgd en dat deze in praktijk wordt gebracht.

## **2.2. Resultaten op het niveau van de EU**

In aansluiting op de mededeling van november 2000 heeft de Unie haar goedkeuring gehecht aan belangrijke instrumenten om bij te dragen aan een doeltreffender misdadpreventie in de hele Unie, met name het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie en de financieringsprogramma's Hippocrates en AGIS.

### *2.2.1. Het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie*

Op 28 mei 2001 heeft de Raad een besluit goedgekeurd betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (EUCPN)<sup>(28)</sup>. Het netwerk heeft ten doel bij te dragen aan de ontwikkeling van de diverse aspecten van de criminaliteitspreventie in de Europese Unie en acties ter voorkoming van criminaliteit op lokaal en nationaal vlak te ondersteunen. Hoewel het netwerk zich met alle vormen van criminaliteit bezighoudt, zal in het kader ervan bijzondere aandacht worden besteed aan jeugdcriminaliteit en stedelijke en drugsgerelateerde criminaliteit. In dit verband zou het netwerk de samenwerking, de contacten en de uitwisseling van informatie en ervaringen tussen de lidstaten en nationale organisaties onderling, en tussen de lidstaten en de Commissie en andere netwerken die gespecialiseerd zijn in vraagstukken in verband met criminaliteitspreventie, moeten vergemakkelijken. Een andere belangrijke taak van het netwerk is informatie over bestaande acties inzake criminaliteitspreventie te verzamelen en te analyseren.

### *Resultaten tot nog toe*

Het netwerk heeft sinds de start ervan in 2001 goede resultaten geboekt. Voor de allereerste keer zijn vertegenwoordigers en experts uit de lidstaten geregeld samengekomen om ervaringen uit te wisselen, een gemeenschappelijke strategie en prioriteiten voor acties en onderzoek op grond van jaarprogramma's vast te stellen. Er werd een aanvang gemaakt met de inventarisering van preventiemaatregelen die doeltreffend zijn gebleken (goede methoden). De eerste conferentie voor de uitwisseling van goede methoden over kwesties op het gebied van jeugdcriminaliteit/etnische minderheden, woninginbraken en drugsgerelateerde diefstallen werd op 7 en 8 oktober 2002 in Denemarken georganiseerd en medegefinancierd uit het Hippocrates-programma. Een tweede conferentie, die op 11 en 12 november 2003 in Rome werd gehouden, vormde een verdere belangrijke stap bij de uitbouw van een geheel van goede preventiemethoden op EU-niveau.

Er is vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke methodologie voor de voorbereiding, tenuitvoerlegging en controle van preventieprojecten. Door de instelling van deskundigengroepen was het mogelijk vooruitgang te boeken door bijvoorbeeld het probleem van diefstal van mobiele telefoons aan te pakken als een ernstige vorm van straatcriminaliteit<sup>(29)</sup> en de samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector te verbeteren. Bijeenkomsten van deskundigen hebben ook geleid tot een beter inzicht in de lacunes in het onderzoek en de manieren om deze aan te vullen. In deze context bereidt het secretariaat van het netwerk momenteel de uitvoering van vijf studies voor over onderwerpen zoals door jongeren gepleegd geweld, een register van autodiefstallen, angst voor criminaliteit, pesten op school en de kosten en baten van criminaliteitspreventie.

Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd op het gebied van de verzameling, beschrijving en verbetering van de kwaliteit en de vergelijkbaarheid van de statistieken over criminaliteit en strafrechtspraak van de lidstaten. De EUCPN-werkgroep inzake criminaliteit en slachtofferschap heeft een inventaris opgesteld van de informatie die beschikbaar is over nationale en transnationale misdaadstatistieken, teneinde beleidsmakers in de lidstaten gemakkelijk referentiemateriaal te verschaffen. De aandacht van de groep ging vooral naar (straat)roof, woninginbraken en autodiefstal. In mei 2003 legde de groep een verslag voor met aanbevelingen over de wijze waarop transnationale statistieken kunnen worden verbeterd en gebruikt in het kader van preventiemaatregelen.

De website van het EUCPN is een doeltreffend instrument geworden voor het verschaffen, aan zowel deskundigen als het grote publiek, van informatie over het preventiebeleid van de lidstaten en de activiteiten van het EUCPN. Het netwerk heeft samenwerkingsverbanden tot stand gebracht met het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving in Lissabon en met Europol.

Er is tevens goede vooruitgang geboekt wat betreft de ontwikkeling van een gemeenschappelijke methodologie ter voorbereiding, uitvoering en evaluatie van concrete projecten ter voor-

oming van criminaliteit. Een dergelijke methodologie is nodig om de kwaliteit van preventieprojecten, waar deze ook in de Unie worden uitgevoerd, te verbeteren en een gestandaardiseerde vergelijking tussen landen mogelijk te maken. De besprekingen in het EUCPN spitsten zich toe op de zogenoemde methode van de „5 I's”. Hiermee worden de 5 stappen bedoeld die moeten worden gedaan bij de beschrijving en evaluatie van elk project en elke maatregel ter voorkoming van criminaliteit<sup>(30)</sup>. Het EUCPN voorziet dat de lidstaten in de loop van de volgende paar maanden overeenstemming over de methode van de „5 I's” zullen bereiken. Het is belangrijk dat een dergelijke overeenkomst formeel wordt vastgelegd, zodat de daadwerkelijke toepassing ervan wordt gegarandeerd.

### *Moelijkheden waarmee het EUCPN wordt geconfronteerd*

In het besluit van de Raad tot oprichting van het netwerk wordt erop aangedrongen de werkzaamheden van het netwerk binnen drie jaar na de aanneming van het besluit te evalueren<sup>(31)</sup>, d.w.z. vóór het einde van 2004. Teneinde de Raad volgend jaar bij zijn evaluatie te helpen, acht de Commissie het nodig dat de institutionele structuur van het EUCPN aan een grondig onderzoek wordt onderworpen. Ondanks de resultaten die tot nog toe zijn bereikt, dient het functioneren van het netwerk aanzienlijk te worden verbeterd. Het feit dat het netwerk geen institutionele structuur heeft, dat het budget ervan niet toereikend is en dat er geen duidelijke financiële regels bestaan, zijn de oorzaak van belangrijke moeilijkheden. Bovendien is het secretariaat, dat 1,5 personeelsleden telt, te klein om zijn taken naar behoren uit te voeren, zeker wanneer er rekening mee wordt gehouden dat het netwerk vanaf 1 mei 2004 25 volle leden zal tellen. De Commissie is daarom van mening dat het EUCPN, om volledig operationeel te worden, middelen uit de communautaire begroting moet ontvangen, moet beschikken over financiële regels waarin duidelijk is vastgesteld hoe de financiële middelen moeten worden gebruikt, en een secretariaat met een toereikend aantal personeelsleden moet hebben. De opties in dit verband zijn: ofwel het netwerk rechtspersoonlijkheid te geven, ofwel het in de diensten van de Commissie te integreren.

Een ander probleem is dat het netwerk zijn potentieel niet ten volle kan benutten zolang niet alle lidstaten zich ertoe hebben verbonden formeel nationale algemene beleidsmaatregelen inzake criminaliteitspreventie aan te nemen en ten uitvoer te leggen. Zolang niet alle lidstaten over dergelijke beleidsmaatregelen beschikken, bestaat het risico dat de activiteiten van het netwerk, hoe nuttig deze op zich ook mogen zijn, ten dele op zichzelf staande activiteiten blijven, zonder adequate follow-up in de praktijk van de nationale misdaadbestrijding in de lidstaten.

#### *2.2.2. De programma's Hippocrates en AGIS*

In aansluiting op de mededeling van november 2000 inzake criminaliteitspreventie had de Unie twee instrumenten goedgekeurd teneinde samenwerkingsprojecten tussen de lidstaten op het gebied van de misdaadpreventie mede te financieren, namelijk Hippocrates in 2001 en AGIS in 2002.

Het „Hippocrates“-programma<sup>(32)</sup> had ten doel de samenwerking te stimuleren tussen alle openbare en particuliere organisaties van de lidstaten die betrokken zijn bij de preventie van criminaliteit. Het bestreek een periode van twee jaar, 2001 en 2002. De prioriteiten voor de algemene criminaliteitspreventie waren gebaseerd op de drie belangrijkste problemen die door de Europese Raad van Tampere werden vastgesteld en in het werkprogramma van het EUCPN werden opgenomen, namelijk jeugdcriminaliteit, stedelijke en drugsgelerateerde criminaliteit. In 2001 werden 23 van de 60 voorgestelde projecten gefinancierd. In 2002 werden in het kader van het programma<sup>(33)</sup> 44 projecten ontvangen; aan 14 daarvan werd financiële steun verleend. Voorbeelden van voorstellen waaraan steun werd verleend, zijn projecten inzake samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector bij de criminaliteitspreventie, voetbalvandalisme en „designing out of crime“, d.w.z. het „wegontwerpen“ van criminaliteit.

Op voorstel van de Commissie keurde de Raad op 22 juli 2002 een kaderprogramma goed betreffende de medefinanciering van samenwerkingsprojecten in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken<sup>(34)</sup>, het programma AGIS, dat onder meer het programma Hippocrates verving.

In 2003 werd bijgedragen aan de financiering van 30 van de 54 projecten inzake criminaliteitspreventie. Als voorbeelden van in aanmerking genomen voorstellen, kunnen worden genoemd het ontwerpen van veilige stedelijke omgevingen, de uitwisseling van beproefde methoden op het gebied van jeugdcriminaliteit en stedelijke criminaliteit, de kosten van criminaliteit en de verdeling daarvan.

### 2.3. De Europese prijs voor criminaliteitspreventie

De Europese prijs inzake criminaliteitspreventie (European Crime Prevention Award — ECPA) is een initiatief van Nederland, België en het VK uit 1979. De achterliggende gedachte was actoren op het gebied van de criminaliteitspreventie aan te moedigen door jaarlijks voor de Europese prijs de twee beste projecten inzake criminaliteitspreventie te selecteren. De projecten worden gekozen op grond van vaste criteria, zoals de vatbaarheid ervan voor herhaling, de inachtneming van de plaatselijke omstandigheden en de doeltreffendheid ervan met het oog op het daadwerkelijk terugdringen van criminaliteit. Sindsdien verlenen ook zes andere lidstaten hun medewerking aan het initiatief (Denemarken, Frankrijk, Zweden, Portugal, Griekenland en Finland).

De prijs heeft ten doel bij te dragen aan het terugdringen van de criminaliteit en de angst voor criminaliteit, de internationale uitwisseling van goede methoden te bevorderen en activiteiten inzake criminaliteitspreventie aan te moedigen. De prijs biedt een unieke mogelijkheid om onder meer veldwerkers en officiële vertegenwoordigers uit de lidstaten en de kandidaat-lidstaten beter bekend te maken met criminaliteitspreventie in zeer ruime zin.

Teneinde meer bekendheid te geven aan de prijs en ervoor te zorgen dat deze hopelijk door alle lidstaten wordt geaccepteerd, heeft de EU het initiatief medegefinancierd via het programma Hippocrates. Dankzij deze financiële steun bleef het ECPA-initiatief in 2002 niet beperkt tot de presentatie van de beste en meestbelovende methoden, maar omvatte het ook een grondige

bespreking van de uitvoering en de evaluatie van de deelnemende projecten. De Commissie is van mening dat het initiatief in de toekomst, ter bevordering van de coherentie en de stabiliteit, een integrerend deel moet gaan vormen van het EUCPN en dat alle lidstaten van de EU erbij moeten worden betrokken.

## 3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De preventie van volumecriminaliteit is een vrij nieuw, doch potentieel doeltreffend beleidsinstrument om de criminaliteit terug te dringen. Dit soort preventie zou bijgevolg in de Europese Unie een apart beleidsterrein moeten vormen. De Commissie is van mening dat het met het oog op een doeltreffender criminaliteitspreventie in de hele Unie van essentieel belang is dat zowel in de lidstaten als op EU-niveau aan de volgende voorwaarden wordt voldaan.

### 3.1. Essentiële voorwaarden in de lidstaten

*De plaatselijke autoriteiten dragen een bijzondere verantwoordelijkheid*

Volumecriminaliteit is een typisch lokale vorm van criminaliteit. Bijgevolg berust de verantwoordelijkheid voor het aanpakken van het probleem in de eerste plaats bij de autoriteiten op dat niveau, idealiter ondersteund door het nationale niveau. Samenwerking op EU-niveau kan een belangrijke stimulerende en ondersteunende rol spelen, zonder echter in de plaats te treden van de nationale beleidsstrategieën van de lidstaten.

*Nationale beleidsmaatregelen inzake criminaliteitspreventie vormen een sleutelfactor*

De meeste, zij het lang niet alle, lidstaten hebben beleidsmaatregelen ter voorkoming van volumecriminaliteit ontwikkeld. De Commissie stelt daarom voor dat alle lidstaten formeel de verplichting zouden aangaan dat zij doeltreffende maatregelen ter voorkoming van volumecriminaliteit zullen vaststellen.

*Het is belangrijk dat internationaal overeengekomen normen in acht worden genomen*

Doeltreffende beleidsmaatregelen ter voorkoming van criminaliteit moeten aan een aantal belangrijke voorwaarden voldoen. Vele van deze voorwaarden zijn vermeld in de **United Nations Guidelines for the Prevention of Crime**<sup>(35)</sup>. Eén ervan is dat er sprake moet zijn van een politieke verbintenis op het hoogste niveau, toereikende middelen, onder meer financiële middelen voor structuren en activiteiten, begeleiding door het nationale niveau van het lokale niveau, alsmede een doeltreffend partnerschap tussen de openbare en de particuliere sector. Bij strategieën ter voorkoming van criminaliteit moet, in voorkomende gevallen, ook de nodige aandacht worden besteed aan de verschillende behoeften van mannen en vrouwen en moet rekening worden gehouden met de bijzondere behoeften van kwetsbare bevolkingsgroepen. Differentiatie is voor beide categorieën ook belangrijk in verband met daders en slachtoffers. De Commissie is van oordeel dat het, in het belang van een doeltreffende criminaliteitspreventie, in de hele Unie nodig is de beginselen inzake criminaliteitspreventie van de VN in het nationale preventiebeleid van de lidstaten te integreren.

### 3.2. Essentiële voorwaarden op het niveau van de EU

Om de activiteiten op nationaal niveau doeltreffend te kunnen ondersteunen, om herhaling van inspanningen te vermijden en om de middelen doeltreffender te kunnen gebruiken, zijn ook op EU-niveau samenwerkingsactiviteiten met het oog op de preventie van volumecriminaliteit vereist.

Volgens de Commissie zijn de belangrijkste taken en activiteiten op het niveau van de EU: de uitwisseling van ervaringen tussen beleidsmakers en preventiedeskundigen; de omschrijving en goedkeuring van prioritaire acties; een akkoord bereiken over doeltreffend gebleken beleidsmaatregelen/maatregelen inzake criminaliteitspreventie (goede methoden); een akkoord bereiken over uniforme methodologieën om preventiemaatregelen voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren; in de hele Unie het belang van algemene misdaadpreventie benadrukken; een akkoord bereiken over gemeenschappelijk te verrichten onderzoek om de lacunes op onderzoeksgebied aan te vullen; het opzetten van gemeenschappelijke preventieprojecten; de controle en evaluatie van nationale preventiemaatregelen; de verbetering van de vergelijkbaarheid van nationale statistieken teneinde verschillen in de criminaliteitsniveaus vast te stellen (zodat kan worden nagegaan waarom beleidsmaatregelen doeltreffend/niet doeltreffend zijn).

Hulp van de lidstaten bij deze taken en activiteiten zou nuttig zijn, hoewel er rekening mee moet worden gehouden dat de gezamenlijke activiteiten van de lidstaten in het kader van het EUCPN nooit concrete nationale activiteiten ter voorkoming van misdaad kunnen vervangen.

Teneinde het EUCPN in staat te stellen doeltreffender te functioneren en de in punt 2.2.1 toegelichte problemen aan te pakken, is de Commissie voornemens een formeel voorstel in te dienen betreffende de toekomstige institutionele structuur van het netwerk na de evaluatie ervan in 2004.

De Commissie stelt voor dat de lidstaten en de Commissie zich de komende paar jaar in het kader van het EUCPN in het bijzonder zouden bezighouden met de volgende vijf belangrijke prioritaire actierreinen, teneinde sneller concrete vooruitgang te boeken:

#### *Prioritaire vormen van criminaliteit*

In de eerste plaats dient exact te worden vastgesteld aan welke vormen van volumecriminaliteit de lidstaten in het bijzonder aandacht moeten besteden en dient daarover formeel overeenstemming te worden bereikt. In de conclusies van de Europese Raad van Tampere en het besluit van de Raad tot oprichting van het EUCPN zijn jeugdcriminaliteit, stedelijke en drugsgereleerde criminaliteit als prioritaire gebieden vermeld. Het gaat hier echter om te brede categorieën. De Commissie stelt daarom voor deze, exhaustief, onder te verdelen in de verschillende vormen van criminaliteit die onder deze drie categorieën vallen (bijvoorbeeld straatroof, diefstal uit auto's, inbraken). Op grond van die lijst kunnen dan prioritaire vormen van criminaliteit worden geselecteerd, waaraan bijzondere aandacht moet worden besteed.

#### *Een inventaris van goede methoden*

In de tweede plaats zou parallel daarmee een inventaris moeten worden opgesteld en goedgekeurd van alle bestaande goede methoden om elk van de geselecteerde vormen van criminaliteit aan te pakken. De lidstaten zouden het vervolgens eens moeten worden welke van de goede methoden het doeltreffendst zijn en daarna zouden zij zich ertoe moeten verbinden elk van de goede methoden op de betrokken vorm van criminaliteit te zullen toepassen.

#### *Een gemeenschappelijke methodologie — de methode van de „5 I's”*

Een derde prioriteit is een akkoord te bereiken over een gemeenschappelijke methode om concrete projecten ter voorkoming van criminaliteit voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren. Dat is nodig om de kwaliteit van preventieprojecten te verbeteren en een gestandaardiseerde vergelijking tussen landen mogelijk te maken. De Commissie stelt voor voort te bouwen op de goede vooruitgang die de voorbije jaren op dit gebied in de Unie is geboekt met betrekking tot de zogenoemde methode van de 5 I's, en in de loop van de komende maanden formeel tot een akkoord te komen.

#### *Controle en evaluatie*

Een belangrijke activiteit op EU-niveau is ook de geregelde controle op en evaluatie van de algemene beleidsmaatregelen van de lidstaten op het gebied van de misdaadpreventie. Uit ervaringen met het gemeenschappelijk evaluatiemechanisme, dat uit hoofde van het gemeenschappelijk optreden van 5 december 1997<sup>(36)</sup> is ingesteld op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, is gebleken dat dit een nuttige rol kan spelen bij de beoordeling van de gemaakte vorderingen, de vergelijking van ervaringen, het trekken van conclusies inzake het beleid en de voorlichting van de Europese burger. Een dergelijke oplossing zou bijgevolg ook voor de preventie van volumecriminaliteit moeten worden voorgesteld.

#### *Statistieken*

Tot slot wordt de Europese samenwerking bemoeilijkt door verschillen in de definiëring, de procedures voor de registratie en de structuur van statistieken over criminaliteit en strafrecht-spraak. De lidstaten moeten kunnen beschikken over degelijke statistieken over vormen van criminaliteit waaraan prioritaire aandacht moet worden besteed. Alleen een betere vergelijkbaarheid van de statistische gegevens over criminaliteit kan helpen de verschillen tussen de criminaliteitscijfers en de vormen van criminaliteit op nationaal, regionaal en stedelijk niveau vast te stellen en doeltreffende maatregelen voor een gericht optreden en beleidsmaatregelen op EU-niveau te formuleren.

#### **Slotopmerkingen**

De Commissie is voornemens, op grond van een bespreking van deze mededeling met het Europees Parlement en de Raad en rekening houdend met de conclusies van de evaluatie van het EUCPN waartoe de Raad midden 2004 zal overgaan, tegen het einde van 2004 voorstellen ter uitvoering van bovenstaande aanbevelingen in te dienen, teneinde sneller en concreter voortgang te boeken bij de preventie van volumecriminaliteit in de Unie.



- (<sup>1</sup>) PB C 251 van 15.8.1997.
- (<sup>2</sup>) PB C 19 van 23.1.1999, blz. 1. Actieplan van 3 december 1998 van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, het actieplan van Wenen.
- (<sup>3</sup>) PB C 124 van 3.5.2000.
- (<sup>4</sup>) COM(2000) 786 def. van 29 november 2000.
- (<sup>5</sup>) In de in voetnoot 1 vermelde mededeling van de Commissie was voorzien in de oprichting van het Forum. Een eerste plenaire vergadering van het Forum had plaats op 17 en 18 mei 2001.
- (<sup>6</sup>) Besluit van de Raad van 28 mei 2001 (PB L 153 van 8.6.2001).
- (<sup>7</sup>) PB L 186 van 7.7.2001.
- (<sup>8</sup>) INRA (mei 2003). Opinieonderzoek over openbare veiligheid, blootstelling aan drugsgerelateerde problemen en criminaliteit. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/projects.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/projects.html)
- (<sup>9</sup>) Van Dijk, Jan J. M. (1994). Understanding crime rates: On the interactions between the rational choices of victims and offenders. *British Journal of Criminology*, deel 34, nr. 2, blz. 105-121.
- (<sup>10</sup>) 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Den Haag: ministerie van Justitie, RDC. 2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (July 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. Londen: Afdeling Onderzoek, Ontwikkeling en Statistiek van het ministerie van Binnenlandse Zaken. 3) EUCPN (oktober 2003). *Crime Trends in the EU*. Brussel: Europese Commissie, DG JBZ, Secretariaat EUCPN.
- (<sup>11</sup>) De meest gedetailleerde nationale ramingen van de kosten zijn die betreffende Engeland en Wales, waar het ministerie van Binnenlandse Zaken een goed gedocumenteerd en geanalyseerd verslag heeft gepubliceerd, waaruit blijkt dat de jaarlijkse kostprijs van de criminaliteit 60 miljard GBP, of het equivalent van 1 700 EUR per burger bedraagt in 2000. Deze kosten omvatten de kosten van preventieve maatregelen, zoals particuliere beveiliging (ongeveer 9 %); de consequenties zoals de invloed op de slachtoffers van het geleden verlies, het lijden en de achteruitgang van de leefomgeving (circa 71 %); alsmede de kosten voor de remediëring, zoals de exploitatiekosten op het gebied van de ordehandhaving, de rechtspraak en bestrafing (circa 20 %). Brand, Sam & Price, Richard (2000). *The Economic and Social Costs of Crime*. Londen: Afdeling Onderzoek en ontwikkelingsstatistiek van het ministerie van Binnenlandse Zaken.
- (<sup>12</sup>) Kleemans, E. & Van De Bunt, H. G. (1999). Social embeddedness of organized crime. *Transnational Organized Crime*, deel 5, nr. 1, blz. 19-36. Sampson, R.J. (1997). *Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy*. *Science*, deel 277, 15 augustus, blz. 2-25.
- (<sup>13</sup>) Zie artikel 1, lid 3, van het besluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (PB L 153 van 8.6.2001, blz. 1).
- (<sup>14</sup>) Irving, B. (2002). *Fear of crime: Theory, measurement and application*. London: Police Foundation.
- (<sup>15</sup>) De afgelopen jaren is in een aantal overzichten aangetoond dat maatregelen op het gebied van criminaliteitspreventie doeltreffende instrumenten zijn om de criminaliteit terug te dringen:  
— Sherman, L.W. et al. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, D. C.: Amerikaans ministerie van Justitie. Beschikbaar op volgend adres: <http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>  
— Goldblatt, Peter & Lewis, Chris (Eds.) (1998). *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. Londen: ministerie van Binnenlandse zaken. Beschikbaar op het adres: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>  
— Clarke, Ronald V. (Ed.) (1999). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Albany: Harrow and Heston.  
— Sansfacon, Daniel & Welsh, Brandon (1999). *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*. <http://www.crime-prevention-intl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>  
— Waller, Irvin & Sansfacon, Daniel (2000). *Investing wisely in crime prevention: International experience*. <http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>  
— Welsh, Brandon C. et al. (Ed.) (2001). *Costs and benefits of preventing crime*. Oxford: Westview Press.  
— Sherman, Lawrence W. et al. (Ed.) (2002). *Evidence based crime prevention*. Routledge. EUCPN (2003). *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf)
- (<sup>16</sup>) Willemse, Hans M. (1998). Overlooking crime prevention: Ten years of crime prevention in the Netherlands. *Security Journal*, deel 7, nr. 3, blz. 177-184.
- (<sup>17</sup>) Center for the Study and Prevention of Violence/CSPV (2003). *Model programs and promising programs*. <http://www.colorado.edu/cspv/bleuprints/default.htm>.
- (<sup>18</sup>) Farrington, D. P. & Welsh, B. C. (2002). Improved street lighting and crime prevention. *Justice Quarterly*, deel 19, nr. 2, blz. 313-342.
- (<sup>19</sup>) [http://europa.eu.int/comm/youth/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html)
- (<sup>20</sup>) Een breder Europees netwerk is opgezet en er is steun verleend aan de European Prison Education Association (EPEA) om de activiteiten ervan te versterken en uit te breiden. De opleiding van onderwijzend personeel voor het gevangenisonderwijs (en van gevangenisfunctionarissen, wier rol bij het scheppen van een positieve leeromgeving van essentieel belang is) vereist in dit opzicht bijzondere aandacht.
- (<sup>21</sup>) 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Den Haag: ministerie van Justitie, RDC. 2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (July 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. Londen: Home Office Research Development and Statistics Directorate. 3) EUCPN (oktober 2003). *Crime Trends in the EU*. Brussel: Europese Commissie, DG JBZ, Secretariaat EUCPN.

- (<sup>22</sup>) Zie [http://www.unicri.it/international\\_crime\\_victim\\_survey.htm](http://www.unicri.it/international_crime_victim_survey.htm)
- (<sup>23</sup>) INRA (2003). Public safety, exposure to drug-related problems and crime: opiniepeiling. Voor het volledige verslag, een samenvatting en tabellen, zie: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/projects.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/projects.html)
- (<sup>24</sup>) Ekblom, Paul (2002). Future Imperfect: Preparing for the Crimes to Come. *Criminal Justice Matters*, Winter 2002, blz. 38-40.
- (<sup>25</sup>) In 2002 leidde het Britse Foresight Programme tot het verslag „Turning the Corner” (beschikbaar op: [www.foresight.gov.uk](http://www.foresight.gov.uk)). Nederlands ministerie van Justitie (2001), *Justitie Over Morgen: een Strategische Verkenning*, Den Haag.
- (<sup>26</sup>) De voorbije jaren zijn in de meeste van deze lidstaten criminaliteitspreventiemaatregelen uitgewerkt. Doorslaggevende factoren voor het welslagen van beleidsmaatregelen zijn gewoonlijk een politieke verbintenis op het hoogste niveau, de beschikbaarstelling van voldoende middelen voor preventie, begeleiding van lokale en regionale overheden en nauwe samenwerking tussen de overheid en de samenleving, met inbegrip van de particuliere sector. Het is belangrijk erop te wijzen dat deze factoren zijn opgenomen in de richtsnoeren van de Verenigde Naties ter preventie van criminaliteit van 2002 (zie ook voetnoot nr. 33).
- (<sup>27</sup>) <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/cdaindex.html>
- (<sup>28</sup>) PB L 153 van 8.6.2001, blz. 1.
- (<sup>29</sup>) De deskundigenbijeenkomst die betrekking had op de diefstal van mobiele telefoons heeft geleid tot een bijeenkomst in juni 2003 tussen de Commissie, de producenten, de leveranciers en de belangstellende lidstaten, die ten doel had te verduidelijken welke acties op nationaal niveau en op EU-niveau diende te worden genomen. De besprekingen gaan door, op grond van een vragenlijst, teneinde normaliter vóór het einde van 2003 te bepalen welke acties op elk niveau het meest doeltreffend zijn en wie concrete initiatieven moet nemen.
- (<sup>30</sup>) Ekblom, Paul (2003). The 5IS Framework (met de „5 I's” worden bedoeld: 1) Intelligence (informatie): de verzameling en analyse van informatie. 2) Intervention (optreden): het bestrijden, verstoren of verzwakken van de oorzaken van criminaliteit. 3) Implementation (uitvoering): het omzetten van de beginselen volgens welke wordt opgetreden in praktische methoden. 4) Involvement (betrokkenheid): andere instanties, ondernemingen en individuele personen mobiliseren om hun rol te spelen bij het optreden of om in partnerschap samen te werken. 5) Impact en procesevaluatie. [http://europa.eu.int/com/justice\\_home/eucpn/practices.html](http://europa.eu.int/com/justice_home/eucpn/practices.html)
- (<sup>31</sup>) Artikel 6 van het besluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (PB L 153 van 8.6.2001, blz. 1).
- (<sup>32</sup>) PB L 186 van 7.7.2001, blz. 11.
- (<sup>33</sup>) Verslag 2002 over het programma Hippocrates, SEC(2003) 1176 van 23 oktober 2003.
- (<sup>34</sup>) PB L 203 van 1.8.2002, blz. 5.
- (<sup>35</sup>) Zie het verslag van de elfde zitting (16-25 april 2002) van de „United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice” — Economische en Sociale Raad van de VN, officiële verslagen, 2002; supplement nr. 10.
- (<sup>36</sup>) PB L 344 van 15.12.1997, blz. 7. In het gemeenschappelijk optreden komen de lidstaten een mechanisme overeen voor evaluatie op voet van gelijkheid van de toepassing op nationaal niveau van rechtsinstrumenten bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.
-