

Samenvatting

Inleiding

Dit rapport doet verslag van een onderzoekstocht naar een analytisch instrument om de kwaliteit van de keuze van veiligheidsmaatregelen tegen criminaliteit en overlast te verhogen. Opdrachtgever van het onderzoek is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. Het onderzoek is uitgevoerd door Decide bv, een onderzoek- en adviesbureau verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De aanleiding voor het onderzoek vormde een brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer (TK 2005-2006, 28 684, nr.85, pag. 8). Hierin stellen beide ministers dat er bij besluiten rond veiligheidsmaatregelen meer aandacht zou moeten komen voor de afweging tussen enerzijds veiligheid en anderzijds economische belangen.

De besluitvorming over maatregelen tegen criminaliteit en overlast is om meerdere redenen moeilijk. In de eerste plaats zijn de effecten van maatregelen veelal onzeker en sterk afhankelijk van de context. In de tweede plaats is de waarde van 'veiligheid' moeilijk te kwantificeren wat een afweging tegen de kosten van maatregelen lastig maakt. Bovendien hebben maatregelen neveneffecten, maatschappelijk en economisch, die bij de afweging betrokken zouden moeten worden. Verder kunnen verschillen in belangen leiden tot een verschil in afweging wat de besluitvorming verder compliceert.

Dit alles maakt het zeer gewenst om een geschikt 'afwegingsinstrument' te ontwikkelen. Dit instrument moet een kader scheppen voor het evalueren van veiligheidsmaatregelen. Het moet de gebruiker alert maken op veel van de problematiserende facetten die hierboven genoemd zijn. Het instrument moet bovendien om kunnen gaan met de onzekerheden die in dit soort besluitvorming ingebakken zit. Tenslotte zou het een platform moeten kunnen scheppen voor een discussie tussen verschillende deskundigen en/of stakeholders.

In een dergelijk instrument is een vorm van kwantificering onontkoombaar: in het afwegingsproces zullen de verschillende aspecten geïntegreerd moeten worden middels een soort kwantitatief algoritme. Uiteindelijk zal het instrument de vorm moeten krijgen van een softwareapplicatie.

Het instrument zal op verschillende beleidsniveaus door zowel beleidsmakers bij de overheid als door ondernemers gebruikt moeten kunnen worden. Het zal onder andere geschikt moeten zijn voor het evalueren van maatregelen ter:

- beveiliging van een bedrijventerrein,
- voorkoming van winkeldiefstal in een winkelgebied,
- beveiliging van kantorenpanden,
- voorkoming van winkelderving en de interne veiligheid van een bedrijf,
- bestrijding van de diefstal van vrachtauto(ladingen).

Wil het instrument de beoogde functie goed kunnen vervullen dan zal het instrument zo eenvoudig moeten zijn dat beleidsmakers en ondernemers het zelf kunnen gebruiken. De drempel voor toepassing moet laag zijn: de tijdsinvestering en de kosten van de toepassing moeten beperkt zijn. Verder zou de werking van het instrument transparant moeten zijn: de gebruiker moet het verband zien tussen de gegevens die hij of zij invoert en de resultaten van

de evaluatie. Dit laatste is in het bijzonder van belang als het instrument door meerdere personen tegelijkertijd wordt gebruikt.

Samenvattend zijn dan de doelen van het beoogde afwegingsinstrument:

1. Het vergemakkelijken van het afwegingsproces
2. De verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming
3. Het transparant maken van het afwegingsproces
4. Het ondersteunen van gezamenlijke besluitvorming

Aanpak

Allereerst is een scan gemaakt van de relevante literatuur naar theoretische invalshoeken die geschikt zouden zijn voor het te ontwikkelen afwegingsinstrument. In het bijzonder werd gekeken naar de mogelijkheden van multicriteria analyse (MCA), besluitvormingstheorie en expected utility theory. Tegelijkertijd werd in gesprekken met deskundigen in het veld nagegaan, aan welk instrument, met welk doel en voor welke doelgroep behoefte bestond.

Na de constructie van het instrument, waarvan een Excel applicatie gemaakt werd, is dit in vier casus op haar bruikbaarheid getest:

- Bij het verkennen en evalueren van de opties voor veiligheidsmaatregelen voor een nieuw bedrijventerrein in Groningen.
- Bij een ex post analyse van de veiligheidsmaatregelen die genomen zijn ten tijde van de activiteiten van de pyroomaan in 't Zandt in de provincie Groningen.
- Bij een ex ante verkenning en evaluatie van veiligheidsmaatregelen voor het winkelgebied Centrum Utrecht.
- Bij een evaluatie van veiligheidsmaatregelen die onderdeel zijn van het lopend beleid voor het winkelgebied Centrum Utrecht dan wel (nog) niet gerealiseerd zijn.

In drie van de vier casus bleek de toepassing een succes: het bood de betrokken deskundigen een platform voor discussie en het maakte overwegingen, schattingen en individuele belangenafwegingen transparant. Voor de analyse van de maatregelen die genomen zijn in 't Zandt, bleek het instrument niet geschikt: er was daar toen geen sprake van een afweging in termen van kosten en baten. Er was slechts één doel: het vergroten van de veiligheid.

Het instrument

Bij het ontwerp en de uitwerking van het model/instrument kwamen de onderzoekers uiteindelijk uit bij een combinatie van besluitvormingstheorie en multicriteria analyse (MCA). De evaluatie van veiligheidsmaatregelen wordt benaderd als een besluitvormingsvraagstuk waarbij de keuze tussen alternatieve veiligheidsmaatregelen centraal staat. Bij de afweging worden vervolgens allerlei criteria betrokken waarop de maatregelen directe en indirecte effecten hebben; het integreren van deze effecten houdt een impliciete kosten-baten afweging in. Voor deze afweging bleek MCA een voor de hand liggende methodiek. In dit geval zijn de alternatieve maatregelen de te evalueren grootheden; de directe en indirecte verwachte kosten en baten van de maatregelen vormen de afwegingscriteria.

Bij toepassing van MCA moet de gebruiker achtereenvolgens:

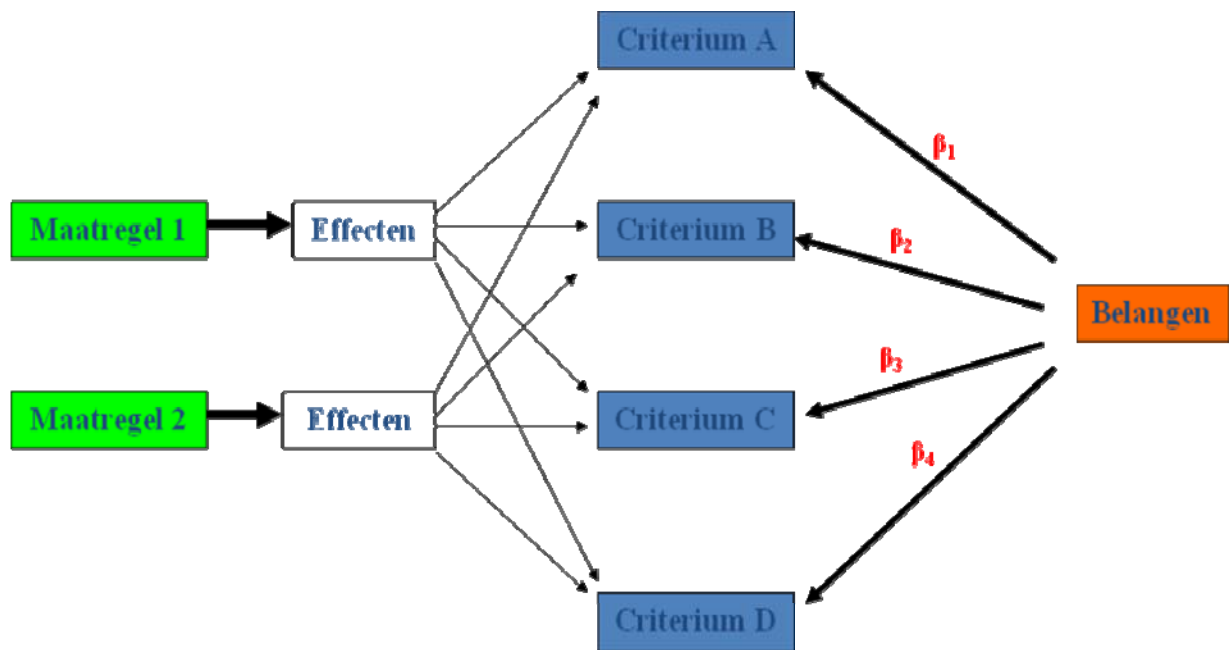
1. De alternatieven vaststellen, in ons geval de overwogen veiligheidsmaatregelen.
2. De criteria vaststellen waarmee de alternatieven geëvalueerd moeten worden.
3. Voor elk alternatief het effect schatten op elk van de afwegingscriteria. Dit levert de zogenaamde 'effectenmatrix' op.

4. Tenslotte wordt bekeken welke maatregel het hoogste scoort over alle afwegingscriteria samen. In deze somming wordt ook nog het gewicht van de criteria verdisconteerd, dat de gebruiker zelf moet vaststellen.

Een belangrijke reden om voor MCA te kiezen is dat deze methodiek het mogelijk maakt ongelijksoortige effecten in de analyse te integreren. Een tweede reden is dat MCA geschikt is voor moeilijk te kwantificeren effecten. De eisen zijn minder hoog dan bij bijvoorbeeld een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Ook zijn de pretenties van MCA minder hoog. Gaat het bij MKBA om de bepaling van het objectief beste kosten-baten alternatief, MCA verdisconteert het subjectieve perspectief van de gebruiker. Dit stelt grenzen aan de pretenties van het instrument. Het is bedoeld als een ondersteuning van de besluitvorming van de gebruiker: het structureert het afwegingsproces en maakt de besluitvorming transparant. In grafiek 1 is de samenhang tussen de verschillende elementen weergegeven zoals die door MCA gehanteerd wordt.

Maatregelen hebben effecten op verschillende criteria die verschillend gewogen worden - weergegeven door de β 's - op basis van de achterliggende waarden en belangen van de gebruiker.

Grafiek 1: samenhang verschillende elementen in MCA voor veiligheidsmaatregelen.



Toepassing stapsgewijs

De situatie

Er worden maatregelen overwogen ter vergroting van de veiligheid die effecten hebben op uiteenlopende criteria als veiligheid, kosten, verpaupering van de buurt, aantrekkelijkheid van het winkelgebied, de belasting van het politiecorps, etc. Bij de keuze van de maatregelen wenst men al deze directe en indirecte effecten te betrekken.

Bepaling maatregelen

Allereerst worden de maatregelen gespecificeerd die overwogen worden. Van belang is hierbij dat alle aspecten van de maatregelen meegenomen worden: intensiteit, duur en samenhang met andere maatregelen.

Afwegingscriteria

De gebruiker stelt een lijst op van criteria die van belang zijn bij de afweging. In de applicatie is deze lijst voorgeprogrammeerd en kan de gebruiker 'aanvinken' welke criteria hij of zij in dit specifieke geval relevant acht. Ook kunnen er nog één of meerdere criteria toegevoegd worden. In tabel 1 is een voorbeeld gegeven van hoe een dergelijke lijst van afwegingscriteria eruit zou kunnen zien.

Tabel 1: overzicht van afwegingscriteria

Afwegingscriterium	Gewicht
Vergroting van veiligheid	10
Vermindering van overlast	10
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	4
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	3
Hoogte extra initiële kosten (materieel /personeel)	7
Hoogte extra vaste lasten (onderhoud / personeel)	9
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	6
Maatschappelijk draagvlak voor de maatregel	8
(Extra) belasting of ontlasting v.h. politiecorps	7

Weging

Vanuit de belangen en waarden van de gebruiker krijgen deze criteria, en dus ook de effecten op deze criteria een verschillend gewicht: het ene effect acht hij of zij belangrijker of nuttiger dan het andere. In kolom 2 van tabel 1 staat een voorbeeld van een mogelijke weging.

Effectenmatrix

In de volgende stap bepaalt de gebruiker de effecten die de maatregelen zullen hebben op de criteria. Deze effecten kunnen in de praktijk van allerlei aard zijn: teruggang van het aantal misdrijven, kostenvergroting (in euro's), imagoverbetering, belasting van het corps in uren, etc. In het instrument is er om meerdere redenen voor gekozen bij elk criterium op voorhand uit te gaan van dezelfde effectenschaal: een semantische schaal die in algemene termen de omvang van elk effect beschrijft op elk criterium. Als schaal voor de effecten wordt gebruikt: Niet of te verwaarlozen - Zeer weinig - Weinig - Behoorlijk - Veel - Zeer veel - Extreem veel Vervolgens wordt voor elke maatregel per criterium de vraag gesteld: **“In welke mate verbetert/verhoogt/verlaagt maatregel x criterium y?”**

Bijvoorbeeld: 'in welke mate draagt de invoering van een burenuwaarschuwingssysteem bij aan een verbetering van de veiligheid?' en: 'In welke mate verlaagt (of verhoogt) de maatregel de belasting van het politiecorps?' In tabel 2 wordt een voorbeeld gegeven van een effectenmatrix. Boven de kolommen staan de overwogen veiligheidsmaatregelen (de scores zijn fictief).

Tabel 2: effectenmatrix

Afwegingscriterium	Effect van onderstaande maatr. op criteria links		
	Veiligheidsmanagement	Overlastdonatie	Burenwaarschuwingssysteem
Vergroting van veiligheid	Extreem veel	Behoorlijk	Veel
Vermindering van overlast	Geen	Behoorlijk	Behoorlijk
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	Behoorlijk	Weinig	Weinig
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	Weinig	Weinig	Behoorlijk
Hoogte extra initiële kosten (materieel /personeel)	Geen	Geen	Behoorlijk
Hoogte extra vaste lasten (onderhoud / personeel)	Behoorlijk	Zeer weinig	Zeer weinig
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	Geen	Geen	Geen
Maatschappelijk draagvlak voor de maatregel	Zeer veel	Extreem veel	Zeer veel
(Extra) belasting of ontlasting v.h. politiecorps	Geen	Weinig	Geen

De inschattingen worden vervolgens omgezet in waarderingen die we in een getal, een waarderingscore, willen uitdrukken. Kosten worden vertaald in een *negatieve* waardering. De gedachte van MCA is dat we deze waarderingscores voor een maatregel kunnen sommeren om tot een totale waardering voor de maatregel te komen. De verbale scores worden volgens een eenvoudige functie omgezet in waarderingscores; zie tabel 3.

Tabel 3: waarderingscores, gebaseerd op de effectenmatrix in tabel 2

Afwegingscriterium	Veiligheidsmanagement	Overlastdonatie	Burenwaarschuwingssysteem
Vergroting van veiligheid	100	50	70
Vermindering van overlast	0	50	50
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	50	30	30
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	30	30	50
Hoogte extra initiële kosten (materieel /personeel)	0	0	-50
Hoogte extra vaste lasten (onderhoud / personeel)	-50	-10	-10
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	0	0	0
Maatschappelijk draagvlak voor de maatregel	90	100	90
(Extra) belasting of ontlasting v.h. politiecorps	0	30	0

Weging en totaalwaardering

Om de uiteindelijke waardering van de effecten op de criteria te krijgen moeten de waarderingscores van tabel 3 nog gewogen worden met de wegingcoëfficiënten van tabel 1. Zie tabel 4. De wegingcoëfficiënten, die lopen van 0 tot 10, worden hierbij door 10 gedeeld,

zodat we coëfficiënten krijgen van 0 tot 1. Zo wordt de hoogte van de waardering van de extra vaste lasten van ‘veiligheidsmanagement’: $9/10 \times (-50) = -45$.

Tabel 4: waardering van de effecten; de waarderingscores gewogen met de wegingcoëfficiënten van de criteria.

Afwegingscriterium	Veiligheidsmanagement	Overlastdonatie	Burenwaarschuwingssysteem
Vergroting van veiligheid	100	50	70
Vermindering van overlast	0	50	50
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	20	12	12
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	9	9	15
Hoogte extra initiële kosten (materieel /personeel)	0	0	-35
Hoogte extra vaste lasten (onderhoud / personeel)	-45	-9	-9
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	0	0	0
Maatschappelijk draagvlak voor de maatregel	72	80	72
(Extra) belasting of ontlasting v.h. politiecorps	0	21	0
Totaalscores	156	213	175

In het voorbeeld krijgt de maatregel ‘overlastdonatie’ de hoogste totaalscore. Hoewel van de maatregel het kleinste effect wordt verwacht op veiligheid, scoort hij hoog omdat de kosten nihil zijn. De kosten van het ‘veiligheidsmanagement’ en het ‘burenwaarschuwingssysteem’ (BWS) worden vergelijkbaar hoog gewaardeerd, echter een belangrijk neveneffect van het BWS is dat het overlast doet verminderen; dit mist het ‘veiligheidsmanagement’ waardoor deze het laagst scoort.

Omdat de weging van de criteria mede de uitkomst bepaalt, is het duidelijk dat het perspectief van de gebruiker een duidelijke invloed kan hebben op de uitkomst; niettemin is de uitkomst van het model behoorlijk robuust voor kleine veranderingen in de wegingcoëfficiënten.

Aandachtspunten

Hoe de effectenmatrix wordt opgesteld, hangt af van hoe het instrument gebruikt wordt. Als een beleidsmaker voor zich zelf een genuanceerde afweging of een quick scan wil maken van verschillende veiligheidsmaatregelen, dan kan hij of zij de verwachte effecten zelf schatten. De gebruiker kan er ook experts bijhalen die tot zijn beschikking staan, teneinde een betere schatting te verkrijgen.

Met het variëren van de gewichten van de afwegingscriteria kan de gebruiker inzicht krijgen in de effecten van zijn weging op de selectie van die maatregel die als meest gunstig uit het instrument komt.

Het is belangrijk, juist op het terrein van veiligheid, te anticiperen op uiteenlopende scenario's in de toekomst. Deze scenario's kunnen samenhangen met onzekerheden in de schatting van de effecten maar kunnen ook de context gelden. Door verschillende scenario's door te denken, kunnen beleidsmakers de gewichten en eventueel ook de effecten van de maatregelen heroverwegen. Dit zal leiden tot een zorgvuldiger afweging van het uiteindelijk besluit. Aan de orde is al geweest dat verschillende perspectieven tot verschillende voorkeuren voor maatregelen kunnen leiden. Het variëren van het perspectief is ook voor de individuele gebruiker van belang. Hij kan hiermee de beleidsvoorkeuren van verschillende maatschappelijke stakeholders ten aanzien van het veiligheidsprobleem verkennen. Dit kan hem helpen bij de bepaling van de eigen positie.

Indien er een beleidsteam is die de beslissingen collectief moet nemen, zullen de leden van het team waarschijnlijk verschillen in de gewichten die zij aan de criteria geven. Door de invulexercitie gezamenlijk uit te voeren kunnen de leden leren argumentatie en politieke voorkeur van elkaar te onderscheiden. Dit zal de discussie effectiever maken en zal er sneller een collectief beeld ontstaan.

Toepassing van dit afwegingsinstrument op brede schaal biedt een kans: de schattingen en afwegingen worden op deze wijze gestandaardiseerd en worden vergelijkbaar. Door de vergelijkbaarheid wordt tevens de cumulatie van ervaring mogelijk. Er zou een databank van schattingen kunnen ontstaan waarin verwachte effecten en afwegingscriteria geraadpleegd kunnen worden. Tevens zou de maatschappelijke discussie over de afweging tussen veiligheidseffecten en economische effecten beter onderbouwd gevoerd kunnen worden.

Evaluatie

- De onderzoekers menen dat het instrument goed voldoet, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Dit houdt in dat de gebruiker voldoende duidelijkheid moet hebben over maatregelen, afwegingscriteria en verwachte effecten van de maatregelen.
- De afwegingscriteria zijn goed voor te structureren. Niettemin moet de gebruiker op de mogelijkheid worden gewezen om criteria toe te voegen.
- De meeste effecten zijn goed op een algemeen niveau te schatten.
- Het bepalen en invullen van de schattingen neemt niet veel tijd in beslag, ongeveer 1,5 uur.
- De weging van de criteria is moeilijk. Informanten hebben de neiging de weging te snel uit te voeren. Het is cruciaal dat er goed over wordt nagedacht. Een goede toelichting is absoluut noodzakelijk.
- Een goede handleiding hoeft niet langer te zijn dan 2 pagina's maar het is belangrijk dat dit goed wordt gelezen door de gebruiker.
- De maatregelen die geëvalueerd worden, moeten goed zijn beschreven. Het moet duidelijk zijn wat er geëvalueerd moet worden en onder welke voorwaarden de maatregel wordt ingevoerd. Als de maatregel onderdeel wordt van een reeds bestaand pakket dan gaat het om de meerwaarde die de maatregel aan het pakket toevoegt.
- Er moet sprake zijn van een afweging tussen maatregelen. Soms is het belang van 'veiligheid' of 'het voorkomen van bepaalde incidenten' zo groot dat het er niet toe doet hoeveel kosten er worden gemaakt voor preventieve maatregelen. Het is duidelijk dat het afwegingsinstrument dan niet zinvol toe te passen is.