

Decide

**Afwegingsinstrument
'Veiligheid en Economie'**

Eindrapport

Dr. J. van der Knoop

11 februari 2009



Dit rapport is verschenen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

Auteur: dr. J. van der Knoop,

Decide, www.decide.nl

©2009, WODC, ministerie van Justitie, auteursrechten voorbehouden.

Voorwoord

Het voorliggende rapport is de neerslag van een onderzoekstocht naar een analytisch instrument ter verhoging van de kwaliteit van de keuze van veiligheidsmaatregelen tegen criminaliteit en overlast. Deze keuze wordt in de praktijk bemoeilijkt omdat bij de afweging rekening gehouden moet worden met sterk uiteenlopende factoren en neveneffecten, zoals veiligheid, kosten op korte en lange termijn en economische en maatschappelijke neveneffecten.

De aanleiding voor het onderzoek vormde een brief van de ministers van Justitie en binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer¹. Hierin stellen beide ministers dat er in de toekomst meer aandacht moet komen voor de afweging tussen enerzijds veiligheid en anderzijds economische belangen: “Om de juiste balans te vinden tussen economie en veiligheid kan worden gedacht aan het ontwikkelen van een analytisch model om in beleids- of bedrijfsmatige besluitvorming veiligheidsbelangen af te kunnen wegen tegen economische belangen.”²

Oprachtgever 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. Uitvoerder van het onderzoek is dr. Jelle van der Knoop; de wetenschappelijke begeleiding had prof. dr. F.N. Stokman. Het onderzoek is ondersteund door drs. R.C.H. van Oosten.

De begeleidingscommissie bestond uit: Prof. dr. H. Folmer, voorzitter (hoogleraar Algemene Economie aan de WUR en Hoogleraar methodologie aan de RUG), dr. H.C.J. van der Veen (Ministerie van Justitie, WODC), E.J. Prins (MKB Nederland), R. Creemers (Ministerie van Justitie, Directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP)), J. Lavèn (Gemeente Utrecht, Stadsontwikkeling Economische Zaken). De onderzoekers danken de leden van de commissie voor de goede adviezen en stimulerende opmerkingen.

Tenslotte danken de onderzoekers allen uit het veld voor hun bereidwillige medewerking aan het onderzoek, in het bijzonder diegenen die als informant hebben meegewerkt aan de analyse van de vier proefcasus.

¹ TK 2005-2006, 28 684, nr.85, pag. 8; het betrof hier de zevende voortgangsrapportage over de uitvoering van het Veiligheidsprogramma en de landelijke rapportage van de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) 2006.

² Idem, pag. 8



Inhoud

Summary	3
Samenvatting	7
1. Inleiding	14
2. Doelen, functie-eisen en toepasbaarheid van het instrument	15
3. Aanpak en verslag	19
4. Opzet en toepassing van het afwegingsinstrument	21
5. Aandachtspunten bij de toepassing van het instrument	35
6. Evaluatie van de toepassing van het instrument	37
7. Toepassing van het afwegingsinstrument in zeven stappen	39
8. Epiloog	40
Bijlage 1: Overzicht van criteria die van belang zijn bij de afweging van veiligheidsmaatregelen	41
Bijlage 2: Overzicht van vier proefcasus	42
Eerste casus: bedrijventerrein Westpoort, gemeente Groningen	
Tweede casus: het centrum van Utrecht (ex ante), gemeente Utrecht	
Derde casus: de pyromaan in 't Zandt, regiopolitie Groningen	
Vierde casus: het centrum van Utrecht (ex post), gemeente Utrecht	



Summary

Introduction

This report gives an account of the development of an analytical instrument to improve decision-making on measures against criminality and nuisance. The project was commissioned by the Dutch Ministry of Justice, Research and Documentation Centre, and has been carried out by Decide, a research- and consultancy firm linked to the RUG, University of Groningen.

The decision-making on measures against criminality and nuisance is difficult for various reasons. First of all, the effects of these measures are generally uncertain and will depend on the context. Secondly, the value of ‘safety’ is difficult to quantify, which makes it complex to compare it with the costs of the measure under consideration. Thirdly, measures have side-effects, social and economic, which should be taken into account when different measures are compared on effectiveness. Finally, the decision-making is complicated by differences in interests of the actors involved: police, politicians, civilians, companies and shopkeepers may have differences in priorities and preferences, which will lead to different choices.

All this complicates the evaluation of the measures considered.

The challenge for the researchers were to construct a suitable evaluation instrument that would integrate the various effects of measures - on safety, costs and on social and economic side-effects - in order to facilitate an overall comparison between measures. The instrument should in particular be able to handle the uncertainties, which are inherent in this field of decision-making. Furthermore, it should create a platform for discussion between actors that participate in the decision-making.

For example, the instrument should be suited to evaluate measures on

- Security of business parks,
- Prevention of shoplifting,
- Security of office and shop buildings,
- Prevention of steeling trucks.

Eventually the instrument should be used – on various policy levels – by government institutions, private organizations and companies. This means that it has to be user-friendly and also that the cost of applying it should be limited. Furthermore, the instrument should make the evaluation process transparent for the user: he should understand the impact of changes in the data input on the result of the evaluation.

Summarizing, the evaluation instrument should:

1. Facilitate the evaluation process of measures.
2. Improve the quality of the decision-making process.
3. Make the evaluation more transparent.
4. Facilitate collective decision-making.

Approach

First of all a scan has been made of relevant literature of various theoretical approaches that could be applied, especially multi criteria analysis (MCA), theories on decision-making in general and expected utility theory. At the same time experts on criminality were interviewed in order to get insight into the use decision-makers could make of an evaluation instrument, and in what situations and circumstances.



Then a simple model was constructed, which was subsequently tested in an actual case. It concerned the decision-making on security measures for a new business park in the city of Groningen. During the test the model was adjusted and further simplified. Overall, the test was a success. The model was then transformed into a simple MS Excel spreadsheet. The instrument was tested in three more cases. In two of them this proved to be a success. In the third case the model wasn't of any use. The primary goal in that case – prevention of arson – was that compelling, that there was no real need for an instrument that helped in choosing the optimal measure: any measure that enhanced safety would do, and money was not an issue. In two of the four test cases the data-input was generated and discussed by a team of experts who were involved in the actual cases.

The instrument

The eventual instrument has been based on a combination of MCA and decision-making theory. The evaluation of security measures is approached as a selection of optimal measures, given a list of criteria on which the measures has direct and indirect effects, either positive or negative valuated. Examples of criteria are: 'increasing safety', 'increasing the attractiveness of a shopping centre', 'initial costs of the measure', 'structural costs of the measure', 'affects on privacy', 'public support for the measure', 'demands on police capacity'. The integration of the valuation of the different effects implicitly brings forward a cost-benefit evaluation, be it in terms of value in stead of money.

Applying the instrument, the user should:

1. Specify the alternative security measures.
2. Specify the criteria considered important with which the measures are evaluated.
3. Determine how important these criteria are towards each other.
4. Estimate the effect of each measure on each of the criteria.
5. Valuate the effects, according to the amount of effect and the importance of the criteria.
6. Determine the measure(s) which are optimal in terms of total value.

An important reason for applying MCA is that with this technique it is possible to integrate unlike quantities by a process of valuation, for example 'effects on safety' and 'costs'. The second reason is that MCA doesn't place great demands on quantification, unlike financial cost-benefit analysis. Furthermore, with cost-benefit analysis one determines the optimal alternative in terms of *objective* costs and benefits. Within MCA the *subjective* perspective and interests of the user is taken into account by the valuation of evaluation criteria. So the analytical pretensions of the two methods are different. MCA is a decision-making support tool: the evaluation process is structured in a way that all relevant factors become transparent.

Application step by step

Question

Policymakers within the (local) government or companies are considering a number of measures to increase safety in some area or situation, or measures against specific types of criminal behaviour.

Each measure has its effects on various criteria such as safety, costs, deterioration, attractiveness of shopping centres, demands on police capacity, etc. The question is: how can we select the optimal measure(s) when all these effects are taken into account.



Specifying measures

All measures considered are specified. All important aspects of the measures have to be incorporated: scope, intensity, duration and relation with other current policy measures and relevant context variables. This is necessary for an exact as possible estimation of the effects of each measure.

Evaluation criteria

The list of relevant evaluation criteria is specified. In the evaluation instrument an extensive list of criteria is presented to the user who can select the ones he thinks are relevant in the particular situation. The user also can add new criteria.

Weighing criteria

Based on the importance the user attaches to each criterion, he specifies weighing coefficients for each criterion. These coefficients determine the relative impact of the various effects of each measure on their total valuation.

Matrix of effects

In the next step the user(s) estimates the effects of each of the measures on each of the criteria. A lot of these effects can only be estimated approximately, due to uncertainty and the qualitative nature of some of the criteria, for example 'deterioration of the neighbourhood'. Because of this for each criteria the same rough semantic scale is used for effects: No or negligible effect – very small – small – considerable – large – very large – extreme. It is important to realise that only relative *differences* between measures in effects are decisive in the evaluation.

Valuation of effects

The effects, expressed as semantic terms, are then expressed as scores on a simple quantitative valuation scale (0-100); the larger the effect, the higher the valuation score. Negative effects, for example costs, receive a negative score; positive effects, for example an increase in safety receive a positive valuation score.

Weighing of effects

Effects on different criteria are differently valued, according to the weighing coefficients of the criteria. This is done by multiplying the valuation scores on a criterion by its weighing coefficient.

Total valuation score

Finally all weighed valuation scores of each measure simply are added. The valuation sum of a measure will increase if it causes more positive effects on highly valued criteria; it will decrease if it causes more negative effects on highly valued criteria. The comparison of the balances of valuation scores of the measures is decisive in the evaluation.

Remarks

How the instrument is applied depends on the goal of the user. He could use it to make a quick scan or on the contrary a sophisticated evaluation. He could estimate the effects by himself or he could set up an expert meeting to do this.

When the data input is generated collectively by a team of experts with different backgrounds, (for example: police, local government, expert on security, employers organisation), experts may differ in weighing coefficients and in estimated effects. The latter can be agreed upon



after discussion; the weighing coefficients however, depend on the perspective and the interests of the participant. Applying the instrument has the advantage that both aspects – perspective and estimated effects – are untangled, making the discussion much more transparent.

Varying the weighing coefficients, the user can gain insight into the effects of these on the valuation scores. Doing so, he also can explore the probable preferences of other parties involved by estimating their weighing coefficients.

Users might estimate the effects of measures in the context of different scenarios: how sensitive is the outcome of the evaluation for future developments, for example in police capacity or an increase in crime.

Applying the instrument on a broad scale offers an interesting opportunity: the process of defining criteria, weighing coefficients and estimated effects becomes standardized, and data and outcomes of evaluations become comparable between situations. By making these accessible for policy makers, experience with safety measures will quickly accumulate.



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.

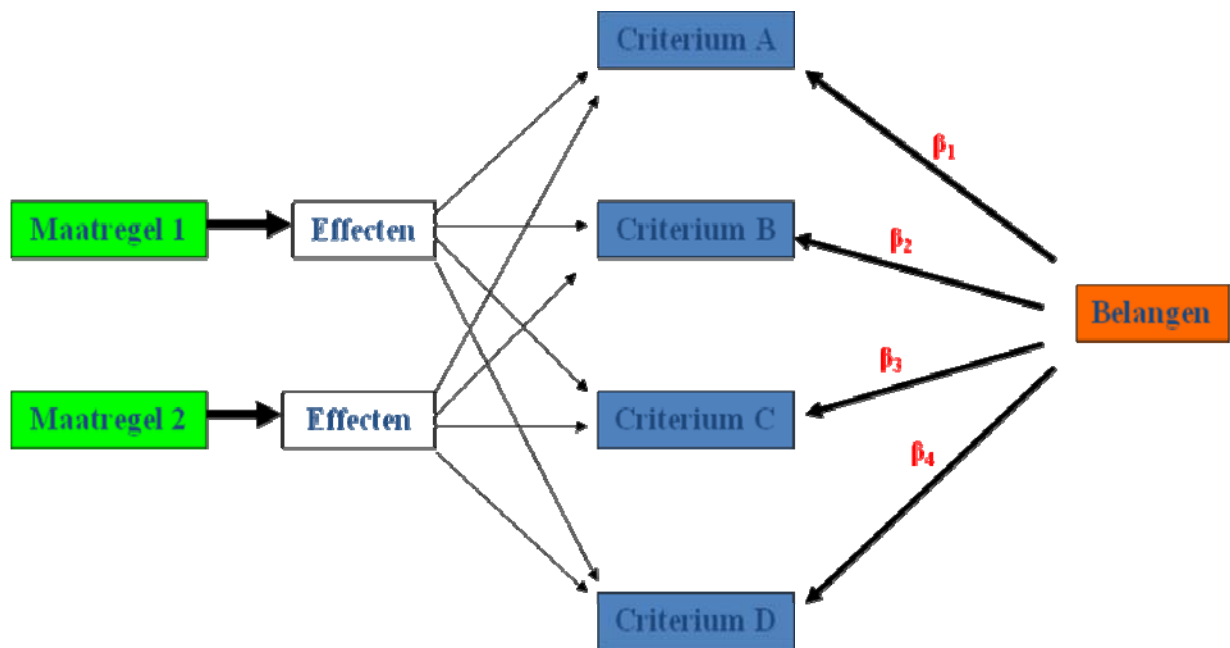


4. Tenslotte wordt bekeken welke maatregel het hoogste scoort over alle afwegingscriteria samen. In deze somming wordt ook nog het gewicht van de criteria verdisconteerd, dat de gebruiker zelf moet vaststellen.

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 waarderingsscores 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.



1. Inleiding

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' lastig te kwantificeren. Dit maakt een afweging tegen kosten van maatregelen problematisch. Bovendien hebben maatregelen neveneffecten, positief en negatief, die bij de afweging betrokken zouden moeten worden; denk aan het effect op de aantrekkelijkheid van een winkelgebied of de belasting van politie en justitie. Ook dit soort zaken is moeilijk te kwantificeren. In de derde plaats bevat de waardering van 'veiligheid' een subjectief element dat van persoon tot persoon zal verschillen. Dit subjectieve element maakt het moeilijk het eens te worden over de waardering van (effecten van) investeringen in veiligheid. Tenslotte worden veel besluiten over veiligheidsmaatregelen genomen door een team van mensen met verschillende achtergrond en belangen. Met name deze verschillen in belangen kunnen 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, voorgenomen of reeds in werking gezet. Het moet de gebruiker alert maken op veel van de problematiserende facetten die hierboven zijn genoemd. Het instrument moet bovendien om kunnen gaan met de onzekerheden die in dit soort besluitvorming ingebakken zit. Bovendien zou het een platform moeten kunnen scheppen voor een discussie en besluitvorming door meerdere deelnemers met een verschillende achtergrond.

De term 'instrument' suggereert meetbaarheid en een soort kwantitatief algoritme voor het afwegingsproces. De opdracht aan de onderzoekers van Decide luidde dan ook: maak een model waarmee de problematiek met behulp van meetbare concepten in kaart gebracht kan worden en bouw een instrument, een softwareapplicatie, dat de gebruiker helpt bij het afwegingsproces.

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

- beveiliging van een bedrijventerrein,
- voorkoming van winkeldiefstal in een winkelgebied,
- voorkoming of vermindering van overlast,
- beveiliging van kantorenpanden,
- voorkoming van diefstal door eigen personeel,
- bestrijding van de diefstal van vrachtauto(ladingen),
- bestrijding van smokkelpraktijken,
- voorkoming van geweld bij risicovoetbalwedstrijden.

In het navolgende zal eerst de functie en het toepassingsgebied nader worden afgebakend. Daarna zal in hoofdstuk 3 verslag worden gedaan van de procesaanpak: de stappen die gemaakt zijn bij de constructie van het instrument. In hoofdstuk 4 en 5 wordt het afwegingsinstrument beschreven en toegelicht aan de hand van een concreet voorbeeld. In hoofdstuk 6 worden vier concrete toepassingen van het instrument beschreven. Tenslotte volgt een stapsgewijs overzicht van de toepassing en een epiloog.

De bijlagen bevatten respectievelijk een overzicht van afwegingscriteria bij het nemen van veiligheidsmaatregelen (niet uitputtend) en een beschrijving van de vier casus waarin het instrument toegepast is.



2. Doelen, functie-eisen en toepasbaarheid van het instrument

In het algemeen en dus ook bij besluiten rond maatregelen tegen onveiligheid zou de afweging tussen kosten en baten centraal moeten staan: loont de maatregel in voldoende mate, gegeven de kosten? De vraag is dan of de beleidsmaker of ondernemer bij zijn afwegingen rekening houdt met alle factoren en mogelijke lange termijn effecten. Het gaat niet alleen om de directe kosten van veiligheidsmaatregelen maar ook om de kosten die hiermee voorkómen worden. Daarnaast moet een inschatting gemaakt worden van de materiële baten van de investeringen, zoals omzetverhoging voor een ondernemer. Naast materiële overwegingen zijn er ook zaken die moeilijk zijn te kwantificeren: ‘het gevoel van veiligheid’, ‘het tegengaan van verpaupering van de buurt’, ‘aantrekkelijker worden als werkgever’, ‘het verbeteren van het imago van bijvoorbeeld het winkelgebied’, etc.

Een ‘afwegingsinstrument’ moet de gebruiker³ dan helpen al deze factoren die hij bij zijn afweging zou moeten betrekken in kaart te brengen teneinde de mogelijke maatregelen systematisch te kunnen evalueren. Idealiter zal het instrument zoveel mogelijk zijn voorgestructureerd opdat de gebruiker de relevante afwegingscriteria alleen maar hoeft aan te vinken. Een dergelijke voorstructurering moet geënt zijn op de praktijk en zou per probleemgebied kunnen verschillen. Er zouden dus verschillende paden in het doorlopen van het instrument gevolgd kunnen worden.

De voorstructurering zal tevens voor een vermindering van het aantal blinde vlekken zorgen.

Het onderwerp van evaluatie zijn veiligheidsmaatregelen. Het is niet reëel te veronderstellen dat ook de *maatregelen* in het instrument voorgestructureerd kunnen worden. Er zijn immers onnoemelijk veel mogelijke maatregelen die ook nog in verschillende zwaarte of intensiteit toegepast kunnen worden. De maatregelen zullen dus door de gebruiker ingevoerd moeten worden. De vraag is dan welk effect deze concrete maatregelen op de factoren hebben die van belang zijn voor de afweging. Dit effect zal afhankelijk zijn van de situatie en context.

Het instrument moet een structurerende en een evaluerende functie hebben: het zou de gebruiker moeten helpen zijn of haar afwegingen vollediger, zorgvuldiger en adequater te maken. Het afwegingsinstrument moet de gebruiker in staat stellen een zo optimaal mogelijke afweging te maken waarin alle relevante factoren betrokken worden. De gebruiker dient daarbij geconfronteerd te worden met de consequenties van zelf ingeschatte effecten van maatregelen en beleidsprioriteiten.

Een belangrijke eis is verder dat het instrument eenvoudig in het gebruik dient te zijn. Hier zijn meerdere redenen voor:

- de beleidsmaker of ondernemer moet zelf gebruik kunnen maken van het instrument; de applicatie moet dus zeer toegankelijk zijn,
- de drempel voor toepassing moet laag zijn: de tijdsinvestering en de kosten van de toepassing moeten beperkt zijn,

³ Het instrument is ontwikkeld voor zowel (overheids)beleidsmakers als ondernemers. Indien in de tekst alleen gesproken wordt over gebruiker worden hiermee zowel beleidsmakers als ondernemers bedoeld.



-de werking van het instrument moet transparant zijn. De gebruiker moet het verband kunnen zien tussen (veranderingen in) de gegevens die hij invoert en de evaluatieresultaten. Dit is cruciaal in een evaluatie instrument, met name wanneer het instrument door meerdere personen tegelijk wordt benut.

De onzekerheidsmarge die inherent is aan deze vorm van besluitvorming dient door het instrument hanteerbaar gemaakt te worden. De gebruiker moet zijn verwachtingen ten aanzien van effecten, indien nodig, op een voldoende algemeen niveau kunnen formuleren. Voorkomen moet worden dat onzekerheden een verdieping in het afwegingsproces blokkeren, iets wat in de praktijk dikwijls het geval is.

De politiek-maatschappelijke prioriteiten van de gebruiker zijn medebepalend in de keuzes van maatregelen. Deze factor zal dus meegenomen moeten worden in de bouw van het afwegingsinstrument. Door het expliciet maken van persoonlijke prioriteiten zal de afweging van gebruikers transparanter worden. De afweging van gebruikers met een verschillende achtergrond worden hierdoor onderling beter vergelijkbaar. Dit zal de discussie over de uiteindelijk te maken keuzes verhelderen en verdiepen.

Doelen

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

Functie-eisen

Aan de geformuleerde doelen en het beoogde gebruik van het afwegingsinstrument kunnen de volgende functie-eisen voor het instrument ontleend worden:

-eenvoud

Het gebruik moet eenvoudig zijn en de relatie tussen invoer en resultaat transparant.

-onzekerheidsmarges

Het instrument zal ruimte moeten bieden aan de onzekerheden die inherent zijn bij de schatting van effecten van veiligheidsmaatregelen.

-inzichtverhogend

Het instrument dient het inzicht in de besluitvormingssituatie bij de gebruiker te verhogen. Toepassing mag de besluitvorming niet compliceren.

-breed inzetbaar

Sommige situaties zullen zich niet lenen voor toepassing van het model. Het toepasbaarheid domein moet daarom goed omschreven worden. Niettemin moet er naar gestreefd worden het model zo generiek te maken dat het breed inzetbaar is.

-versnellen

Snelheid is een relatief begrip; niettemin moet het gebruik van het model de besluitvorming versnellen en niet vertragen.

-integrerend

Het model moet in staat zijn de effecten op de verschillende afwegingscriteria in de evaluatie te integreren.

-vergelijkend

De inzichten van verschillende gebruikers, bijvoorbeeld de leden van een beleidsteam, moeten op systematische wijze met elkaar kunnen worden vergeleken.



-beperkte kosten

De gebruiker zal zo weinig mogelijk geremd moeten worden het afwegingsinstrument toe te passen. De toepassingskosten zullen laag moeten zijn en de verzameling van de benodigde gegevens zal weinig tijd moeten vergen.

-voorstructurering

Het instrument moet zoveel mogelijk voorgestructureerd zijn, niet alleen voor het gemak van de gebruiker maar ook ter voorkoming van omissies in het afwegingsproces.

Voorwaarden en beperkingen

Het instrument zal niet in alle situaties gebruikt kunnen worden. In de eerste plaats is dit inherent aan het *instrument* zelf: om maatregelen op hun effecten te vergelijken, moeten gegevens worden verzameld. Dit brengt met zich mee dat de situatie niet te onduidelijk mag zijn, wil het instrument toepasbaar zijn.

Minimaal moet de gebruiker in staat zijn afwegingscriteria te formuleren, kennis hebben van de maatregelen die als optie beschikbaar zijn en de effecten kunnen schatten van de maatregelen op de afwegingscriteria⁴. De schattingen die gemaakt moeten worden, mogen ruw zijn maar dienen op zijn minst plausibel te zijn voor de gebruiker.

Een tweede voorwaarde hangt samen met het *doel* van het instrument: het dient ter evaluatie van veiligheidsmaatregelen aan de hand van een kosten-baten structuur. In situaties waarin er geen afweging gemaakt wordt, waar bijvoorbeeld het belang van een vergroting van de veiligheid allesbepalend is, zal een afwegingsinstrument geen meerwaarde hebben. Wij zullen in de casus (zie bijlage 2) een voorbeeld van een dergelijke situatie tegenkomen.

Het instrument zal nooit veiligheidsmaatregelen kunnen *genereren*. Het is bedoeld om een aantal voorgenomen maatregelen te *evalueren*. In die zin kan het instrument nooit in de plaats treden van een veiligheidsexpert. Ook afwegingen aangaande de *effectiviteit* van een veiligheidsmaatregel kan het instrument niet maken; dit zal afhangen van de concretisering van de uitvoering en de context. Dergelijke afwegingen moeten geschat worden door de gebruiker.⁵

Op basis van het instrument zal niet ‘de objectief meest optimale’ maatregel bepaald kunnen worden. *Wanneer een maatregel als ‘beste’ uit de bus komt, is dat gebaseerd op de verwachte effecten en de afwegingen en prioriteiten van de gebruiker*: het instrument verwerkt deze gegevens op een systematische wijze. Tenslotte zullen de uiteindelijke keuzes zullen door de gebruiker gemaakt moeten worden. Het gaat om een evaluatie instrument dat de besluitvorming ondersteunt. Een beleidsteam zou met behulp van een dergelijk instrument sneller consensus kunnen bereiken over wat de optimale maatregelen set is.

Doelgroep

Zoals gezegd is het de bedoeling dat zowel beleidsmakers bij de verschillende overheden als ondernemers van het instrument gebruik zouden moeten kunnen maken. Bij de groep ondernemers maken we onderscheid tussen grote en middelgrote ondernemingen aan de ene

⁴ In situaties waarin bovenstaande schattingen niet gemaakt kunnen worden, kan het instrument wel de functie vervullen duidelijkheid te scheppen welke kennis de gebruiker mist voor het maken van een verantwoorde afweging.

⁵ De gebruiker kan hierbij de hulp inroepen van deskundigen die hem of haar kunnen helpen de zaak in kaart te brengen



kant en kleine ondernemingen aan de andere kant. Voor de kleine ondernemer lijkt het inzetten van een softwareapplicatie om besluiten te nemen niet erg praktisch. In de eerste plaats gaat het hier om relatief kleine investeringen (inbraakalarm, betere sloten, het ophangen van spiegels, andere indeling van de winkel) met tamelijk onvoorspelbare effecten. In de tweede plaats blijkt deze groep in de praktijk voor dergelijke applicaties niet erg toegankelijk. Wel heeft deze groep behoefte aan adequate informatie: welke maatregelen kunnen er genomen worden en wat zijn op grond van ervaring de verwachte effecten in de praktijk?⁶.

Er ontstaat een andere situatie wanneer het om collectieve maatregelen gaat, die genomen worden voor een groep kleine ondernemers/winkeliers in een bepaald gebied. In dat geval zou het afwegingsinstrument goed dienst kunnen doen voor gemeentelijke medewerkers die het veiligheidsbeleid voor het gebied in hun portefeuille hebben (in samenwerking met ondernemersverenigingen).

Het instrument zou overheidsfunctionarissen en grote en middelgrote ondernemingen in het algemeen moeten kunnen helpen in afwegingsprocessen op het gebied van veiligheidsmaatregelen. Het gaat dan met name om die situaties waarin naast de effectiviteit van de maatregelen ook de kosten en neveneffecten bij de afweging betrokken worden.

⁶ Op dit moment wordt er in het kader van het Actieplan Veilig Ondernemen, deel 3, project 19 'Veiligheid van kleinere bedrijven', gewerkt aan een individuele bedrijfsscan voor kleine ondernemers. Een belangrijk onderdeel van de bedrijfsscan is het adviseren van de ondernemer over de maatregelen die hij nog kan nemen.



3. Aanpak en verslag

Hieronder volgt een verslag van de stappen die in het proces van de constructie van het instrument gezet zijn.

Exploratie van het toe te passen theoretisch kader, literatuuronderzoek

Allereerst is een scan gemaakt van de relevante literatuur naar theoretische invalshoeken die – eventueel deels – gebruikt konden worden voor een methodologisch kader dat geschikt is voor het te ontwikkelen afwegingsinstrument. In het bijzonder werd gekeken naar de mogelijkheden van:

- Multi-Criteria Decision analysis (MCDA)
- Besluitvormingstheorie
- Expected Utility Theory

Reeds in de offerte was aangegeven dat de onderzoekers een combinatie van elementen uit deze drie invalshoeken kansrijk achten.

Expert interviews

Tegelijkertijd werd in gesprekken met deskundigen in het veld (MKB, Hoofdbedrijfschap Detailhandel, veiligheidsexpert, gemeentelijk dossierhouder veiligheid, corpschef politie Groningen) nagegaan aan welk instrument, met welk doel en voor welke doelgroep behoefte bestaat.

Tevens werd nagegaan of het mogelijk was de criteria die relevant zijn voor de vergelijking tussen veiligheidsmaatregelen in voldoende mate vóór te specificeren: met welke effecten zouden beleidsmakers en ondernemers rekening moeten houden bij het nemen van veiligheidsmaatregelen?

Ontwikkeling van het evaluatiemodel

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 de keuze tussen veiligheidsmaatregelen kunnen allerlei subjectieve, economische en politieke voorkeuren een rol spelen. MCA biedt de mogelijkheid individuele voorkeuren te betrekken bij de afweging van welke maatregel ‘de beste’ is; dit gebeurt door een weging toe te staan van de uiteenlopende effecten, die de mate waarin deze gewaardeerd worden weerspiegelt.

Intussen was op basis van de informatie verkregen uit de expertinterviews duidelijk geworden dat de individuele kleine ondernemer weinig baat zou hebben bij een dergelijk instrument. De te nemen maatregelen zijn hiervoor niet geschikt. Dit ligt anders voor ondernemerscollectieven in bijvoorbeeld een KVO gebied of bedrijventerrein. De effecten van collectieve veiligheidsmaatregelen zijn zinvol in te schatten op directe en indirecte effecten.



Bij de gemaakte keuzes bij de modelvorming speelden de eisen die opgenomen zijn in de startnotitie van WODC een belangrijke rol, met name de eis dat het instrument uitermate eenvoudig in het gebruik zou moeten zijn en dat toepassing zeer laagdrempelig zou moeten zijn. Een poging om alsnog, via het vaststellen van referentiepunten van de beslissers⁷, de analysemogelijkheden van de ‘expected utility theory’ in het instrument in te bouwen, strandde als gevolg van deze eis van eenvoud in het gebruik (in feite viel de beslissing hierover tijdens de eerste praktijktoepassing van het instrument).

Toepassing op een casus (overheidsbeleid)

Het model is eerst op haar bruikbaarheid getest bij een casus van de gemeente Groningen. Het betrof hier de vraag: welke maatregelen moeten worden genomen ter beveiliging van een nieuw bedrijventerrein? (zie bijlage 2). Van deze toepassing is veel geleerd; het instrument is sterk vereenvoudigd. In deze vereenvoudigde vorm bleek het instrument goed bruikbaar bij de casus.

Intussen ging WODC en de begeleidingscommissie akkoord met een doorstart naar fase II: het ontwikkelen van een eenvoudige basisapplicatie (excel) en het uittesten op nog 3 casus. De belangrijkste overweging was dat het ontwerp van het instrument er zo veelbelovend uitzag dat een uitgebreide test van het instrument zeer de moeite waard leek.

Maken van een Excel applicatie

Nu het ontwerp en de structuur van het instrument gereed was, kon een ontwerp in Excel gemaakt worden die als uitgangspunt zou kunnen worden genomen voor een professionele software applicatie.

Toepassing op nog drie casus

Het instrument is op nog drie casus toegepast waarvan 2 in de sfeer van het bedrijfsleven en één in de overheidsfeer. De eerste twee betroffen het winkelgebied in het centrum van Utrecht en de derde de pyromaan in 't Zandt, provincie Groningen. Zie bijlage 2 voor de verslagen van de toepassingen.

In Utrecht 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 ex post analyse van de maatregelen die genomen zijn in 't Zandt ten behoeve van het vinden van de pyromaan, bleek het instrument niet geschikt: er was toen geen sprake van een afweging in termen van kosten en baten. Er was slechts één doel: het vergroten van de veiligheid. Het speciale politieteam had op dit punt vrijwel ‘carte blanche’.

⁷ Met referentiepunten worden de voorkeuren van de besluitnemers bedoelt. Het idee was om voor elk criterium een ‘maximaal aanvaardbaar niveau’ (bijvoorbeeld kosten) dan wel een ‘minimaal noodzakelijk niveau’ (bijvoorbeeld veiligheid) van een beleidsmaker in te schatten. Door de afwijkingen van de verwachte effecten van de te evalueren maatregelen ten opzichte van deze referentiepunten te analyseren, wint de analyse aan inhoud. Het bleek echter niet haalbaar dergelijke voorkeuren voor elk criterium vast te stellen.



4. Opzet en toepassing van het afwegingsinstrument

De onderzoekers hebben voor het afwegingsinstrument de structuur van de Multi Criteria Analyse (MCA) gekozen en toegepast op een besluitvormingssituatie: het evalueren van en kiezen tussen verschillende veiligheidsmaatregelen. Deze keuze ligt min of meer voor de hand, gegeven de uitwerking van de functiespecificatie in hoofdstuk 2. MCA is per definitie een afwegingsinstrument. Het wordt toegepast bij het maken van een zo optimaal mogelijke keuze uit een beperkt aantal alternatieven. Bij toepassing van MCA moet de gebruiker achtereenvolgens:

1. De alternatieven vaststellen, in ons geval de mogelijke 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 sommering wordt ook het gewicht of het belang van de criteria verdisconteerd, die door de gebruiker aan de criteria wordt toegekend.

Een belangrijke reden om voor MCA te kiezen is dat deze methodiek het toestaat dat ongelijksoortige effecten in de analyse geïntegreerd worden. Dit is bij veiligheidsmaatregelen in het bijzonder het geval waarbij naast veiligheidseffecten ook allerlei neveneffecten op maatschappelijk en economisch gebied samengenomen moeten worden.

Een tweede reden is dat MCA geschikt is voor moeilijk te kwantificeren effecten. De eisen zijn minder hoog dan bijvoorbeeld bij een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA), waarbij alle effecten zoveel mogelijk in geld worden uitgedrukt. Effecten op veiligheid of maatschappelijke neveneffecten van veiligheidsmaatregelen zijn alleen maar op een algemeen niveau te schatten; er is veel minder precisie mogelijk.

Een derde reden is dat de pretenties van MCA minder hoog zijn. Gaat het bij MKBA om de bepaling van het objectief beste kosten-baten alternatief, MCA verdisconteert het subjectieve perspectief van de gebruiker. Het politiek-maatschappelijk perspectief van de gebruiker zal bij het nemen van veiligheidsmaatregelen altijd een rol spelen, wat grenzen stelt aan de pretenties van een afwegingsinstrument. Het instrument is een ondersteuning van de besluitvorming van de gebruiker voor het bepalen van het optimale besluit vanuit *zijn* perspectief: het structureert het afwegingsproces en maakt de besluitvorming transparant.

Er zijn verschillende technische uitwerkingen van MCA. De verschillen betreffen de bepaling van de effecten(schalen), de waarderingsfunctie, de sommatie van waarderingscores en de wegingcoëfficiënten. Het bestek van dit onderzoek staat het niet toe hier op in te gaan.

Een typische toepassing van MCA betreft het ondersteunen van een keuze tussen verschillende wederzijds uitsluitende alternatieven. Het doel van MCA is dan om het ‘beste’ alternatief te identificeren, gegeven de opties, de omstandigheden en de prioriteiten.

In Nederland wordt MCA vaak toegepast in het kader van milieu effect rapportage (mer) procedures, wanneer een groot aantal alternatieven tegen elkaar afgewogen moet worden op basis van een groot aantal (milieu)criteria.⁸ Er komen ook toepassingen voor in de sfeer van de gezondheidszorg: ‘Welk type woning heeft de beste luchtkwaliteit binnen?’

⁸ RIVM rapport 630500001/2005. ‘MCA en MKBA: structureren of sturen?’. Een verkenning van beslissingsondersteunende instrumenten voor Nuchter omgaan met Risico’s., E.Lebret, K.Leidelmeijer, H.F.P.M. van Poll (eds), pp 83.



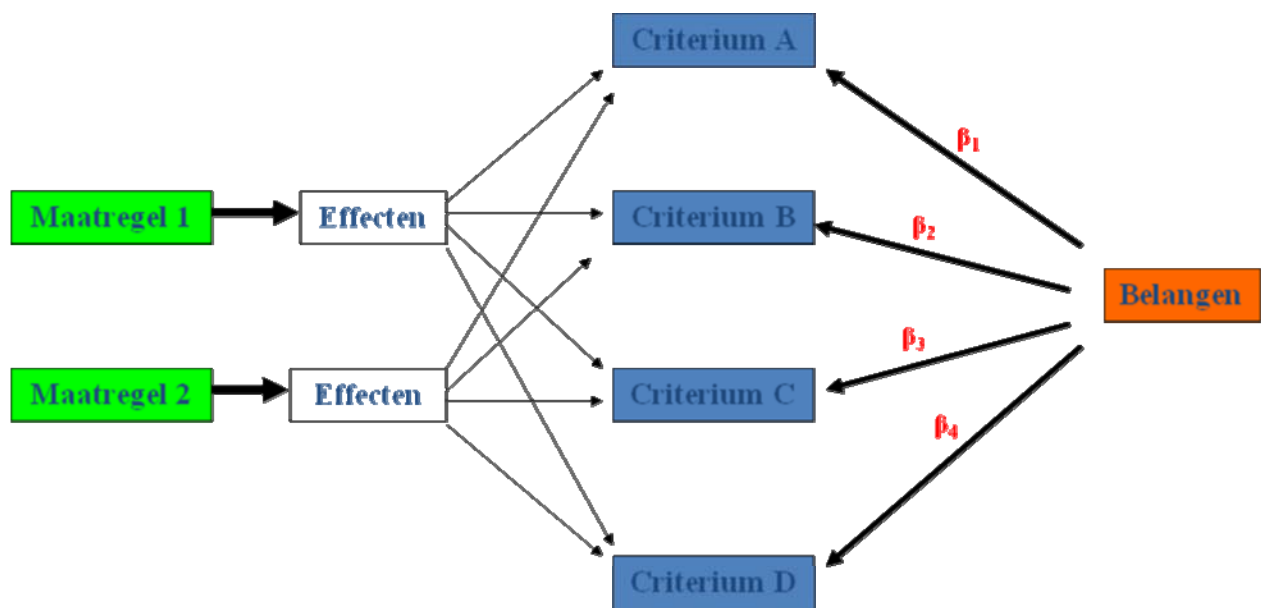
MCA wordt ook gebruikt bij de bepaling van de ‘beste’ locatie voor specifieke activiteiten zoals industrie, infrastructurele projecten en energievoorzieningen⁹; een voorbeeld is de vraag wat de beste locatie voor de opslag van afval?¹⁰

In het bedrijfsleven wordt MCA wel gebruikt voor de ondersteuning van strategische besluiten zoals de keuze van de (beste) toeleverancier.

In ons geval dient MCA eenvoudig van opzet te zijn omdat de beleidsmaker en ondernemer het zelf uit moeten kunnen voeren en het logische verband moet kunnen zien tussen de eigen input en het eindresultaat. De systematiek van een programma als BOSDA¹¹ of soortgelijke programmatuur is in ons geval te ingewikkeld, gegeven het doel en functie van het instrument.

In grafiek 1 is de samenhang weergegeven tussen de verschillende elementen zoals die door MCA gehanteerd wordt. Vertaald naar onze situatie: er worden maatregelen overwogen om de veiligheid te vergroten die uiteenlopende effecten hebben op criteria die van belang zijn, dus op ‘veiligheid’ maar ook op ‘kosten’, ‘tegengaan van verpaupering van de buurt’, ‘het aantrekkelijker maken van een winkelgebied’, ‘de belasting van het politiecorps’, etc. Vanuit de belangen van de gebruiker worden deze criteria verschillend gewogen (de β ’s): het ene criterium is belangrijker dan het andere. De waardering van effecten wordt bepaald door zowel de omvang van het effect als het gewicht dat aan het effect gehecht wordt. De waardering tussen gebruikers kunnen dus verschillen door een verschil in inschatting van effecten en/of door een verschil in de verhouding tussen de gewichten die aan de effecten gegeven worden.

Grafiek 1: samenhang verschillende elementen in MCA voor veiligheidsmaatregelen.



⁹ Of bij de bepaling van de beste activiteit bij een specifieke locatie. Zie “The use of multi-criteria evaluation in spatial policy”, Marjan van Herwijnen en Ron Janssen, IVM, VU.

¹⁰ RIVM rapport 630500001/2005

¹¹ “BeslissingsOndersteunend Systeem voor Discrete Alternatieven” (BOSDA); Dit is een gezamenlijk product van het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) van de VU en het Ministerie van Financiën, afdeling beleidsevaluatie en –instrumentatie.



Voorbeeld van toepassing

We zullen in het onderstaande de opzet van het instrument illustreren met een concreet voorbeeld. Daarbij zullen we keuzes toelichten die we met betrekking tot de systematiek hebben gemaakt.

Maatregelen

Allereerst is er natuurlijk sprake van een probleemsituatie die het nodig maakt dat er veiligheidsmaatregelen moeten worden genomen. We nemen als voorbeeld een winkelgebied waarin veel diefstal plaatsvindt en waar men maatregelen wil nemen om deze diefstal te bestrijden.¹² We nemen vervolgens aan dat er een drietal maatregelen op tafel ligt, die door experts (politie, veiligheidsadviseurs, ambtenaren en vertegenwoordigers van de ondernemers) worden overwogen. In tabel 1 worden deze maatregelen weergegeven.

Tabel 1: overzicht van maatregelen

1	Een dag per week centrummanagement veiligheid (code Cmg2) Het centrummanagement bestaat eruit dat de ondernemers in het centrum bezocht en geadviseerd worden door een veiligheidsconsulent op het gebied van veiligheid voor een dag in de week.
2	Overlastdonatie op grote schaal (code Don) Winkeliers die een winkeldief op heterdaad betrappen kunnen direct een donatie ontvangen die door de winkeldief direct als boete betaald moet worden. Het is tevens bedoeld als lik op stuk beleid.
3	Burenwaarschuwingssysteem op grote schaal, incl. training (code Bws) Op dit moment functioneert er al een burenwaarschuwingssysteem maar dan op kleine schaal. De maatregel behelst dus het opschalen ervan. In dit systeem kan een winkelier, die een verdacht persoon in de winkel krijgt, met een knop zijn buren waarschuwen, die vervolgens een kijkje komen nemen.

Criteria

Vervolgens moet de gebruiker bepalen welke afwegingscriteria voor hem of haar belangrijk zijn bij de evaluatie van de verschillende maatregelen. In de applicatie zal een groot aantal van deze afwegingscriteria reeds opgenomen zijn, waardoor de gebruiker alleen maar de criteria die voor hem van belang zijn, aanvinkt. Bijlage 1 bevat een lijst die voor de meeste situaties waarin veiligheidsmaatregelen genomen moeten worden, redelijk compleet is. Dit is bevestigd in de vier casus waar slechts in twee gevallen een extra criterium is toegevoegd. In het voorbeeld zou de gebruiker kunnen kiezen voor de criteria in tabel 2. Belangrijk in de lijst van criteria is dat deze zoveel mogelijk *verschillende* aspecten afdekken. Ideaal is wanneer de criteria onderling zelfs volledig onafhankelijk zouden zijn. Dit is bij veiligheidsmaatregelen per definitie echter onmogelijk. De omvang van de meeste neveneffecten, bijvoorbeeld ‘de vermindering van de verpaupering van de buurt’ zal mede worden bepaald door de mate waarin de veiligheid vergroot is. Hierdoor zal het veiligheidseffect van een maatregel correleren met het betreffende neveneffect. Zolang er echter sprake is van een onafhankelijke dimensie (‘verpaupering’) die een autonome waardering geniet en niet synoniem is met ‘veiligheid’ is de correlatie geen probleem. De verschillen tussen de waardering van maatregelen – gegeven een verschil in veiligheidseffect

¹² De tweede casus in de bijlage is hiervoor gebruikt maar alleen fragmentarisch en de data zijn fictief; het is dus geen integrale weergave.



– worden door de sommatie van onderling gecorreleerde effecten aldus uitvergroot maar zolang het om onafhankelijk gewaardeerde effecten gaat, is dit ook terecht.

Tabel 2: overzicht van de afwegingscriteria

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

Anders is dit met effecten die zodanig met (on)veiligheid samenhangen dat het eigenlijk aspecten van dit begrip zijn. We denken hier aan de schade door inbraak en vernieling, letselschade en geestelijke schade door geweld, opsporing- en vervolgingskosten, justitiële kosten. Deze aspecten correleren zeer sterk met ‘de mate van onveiligheid’, in enge zin gedefinieerd als ‘het aantal incidenten per jaar’¹³. Het gewicht dat wij toekennen aan ‘veiligheid’ is echter niet gebaseerd op de statistiek maar juist op de directe gevolgen van criminele activiteiten als schade, leed en vervolgingskosten. In het instrument incorporeren we dus in het effect op veiligheid van maatregelen de effecten op aspecten die direct en uitsluitend samenhangen met een vergroting van de veiligheid.

Vandaar dat in het lijstje van criteria ‘het vergroten van veiligheid’ gedefinieerd wordt als:

Het verminderen van lichamelijk en geestelijk letsel door geweld en het terugbrengen van schade door diefstal, inbraak en vernieling, plus de **direct daaruit voortvloeiende** baten zoals minder inverdieneffecten van bedrijven en winkels, minder opsporingskosten, minder justitiële vervolgingskosten, minder zorgkosten, etc.

‘Overlast’ is een moeilijk te omschrijven begrip. In het instrument is het gedefinieerd als:

Gedrag dat op zichzelf niet crimineel is maar waar mensen – onder de huidige normen en waarden – ernstige hinder van ondervinden en dat vaak een structureel en een groeps karakter heeft maar niet altijd. Gedacht kan worden aan lawaai, vervuiling, hinderen, intimidatie, bedreiging, mensen lastig vallen op allerlei manieren, dronkenschap, etc. De direct hieruit voortvloeiende lasten, leed en kosten zijn geïncorporeerd in het begrip.

¹³ Een maatregel die de veiligheid vergroot, kan niettemin op de korte termijn de opsporing- en vervolgingskosten doen toenemen; op de langere termijn mag worden verondersteld dat een maatregel die de veiligheid vergroot de opsporing- en vervolgingskosten verlaagt.



Weging

Een gebruiker zal de afwegingscriteria niet alle even belangrijk vinden. De effecten op het ene criterium zal hij of zij zwaarder wegen dan die op een ander criterium. In Tabel 3 wordt een overzicht gegeven van een mogelijke weging (kolom 2). Het perspectief is dat van de gemeente; een ondernemer zou in ieder geval de derde en vierde factor zwaarder wegen.

Tabel 3: overzicht van de weging van de criteria naar belang

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

In de systematiek krijgt het belangrijkste criterium altijd een '10'. De scores van de overige criteria worden hieraan gerelateerd. Het gaat erom de juiste verhouding in het gewicht te bepalen tussen de criteria. Een score van '0' wil zeggen dat het criterium er voor deze gebruiker niet toe doet. Criteria met nulcores worden niet meegenomen in de analyse. Er kunnen meerdere criteria zijn met dezelfde score. In het voorbeeld wordt 'een vermindering van overlast' even zwaar gewogen als 'een vergroting van de veiligheid'.

In het model is gekozen voor een directe weging door de gebruiker: hij of zij geeft door middel van getallen direct aan welk gewicht het ene criterium heeft ten opzichte van elk andere. Strikt genomen is dit een vrijwel onmogelijke exercitie, immers elke bilaterale verhouding tussen de gewichten van de criteria zou moeten kloppen. Dit is wiskundig alleen mogelijk indien er slechts één onderliggende dimensie is die bepalend is voor de hoogte van de gewichten. Om de kwaliteit van de weging te verbeteren wordt in MCA vaak gebruik gemaakt van paarsgewijze vergelijking. In deze methodiek wordt de gebruiker over elk paar van criteria gevraagd welke van de twee belangrijker is. Een aggregatie van deze parenvergelijking levert dan een reeks gewichten op voor de criteria die het minst strijdig is met de door de gebruiker gemaakte vergelijkingen.

De keuze om de gebruiker een *directe* weging te laten maken, wordt voor de onderzoekers gerechtvaardigd om een aantal verschillende redenen:

- welke methodiek ook gekozen wordt, het blijft moeilijk,
- het instrument moet eenvoudig blijven,
- bij directe weging blijft het verband tussen gegevensinvoer en resultaat transparant en kan de gebruiker bij wijziging van gewichten direct het effect zien,



- de structuur in de effectenmatrix (zie verderop) is het meest bepalend voor de uitkomst; het resultaat is tamelijk robuust voor beperkte wijzigingen in de wegingcoëfficiënten.

Wellicht kan een verbetering bereikt worden door een getrapte weging. Hierbij wordt de gebruiker eerst gevraagd de hoofdaspecten te wegen: ‘veiligheid’, ‘kosten’, ‘maatschappelijke neveneffecten’ en ‘economische neveneffecten’. Vervolgens moet de gebruiker binnen elke groep de verschillende criteria onderling (binnen elke groep) onderling gaan wegen.

In tabel 4 is een dergelijke weging uitgevoerd. De ‘platte’ weging van tabel 3 is hiervoor terug gerekend. Berekend is dus welke gewichten de groepen en de criteria daarbinnen zouden moeten hebben om hetzelfde resultaat te krijgen als in de platte weging. De cijfers zijn afgerond.

Tabel 4: een getrapte weging van de criteria

Afwegingscriterium	Gewicht				
	Groep		Binnen groep	Samengesteld	Overall
Vergroting van veiligheid en vermindering overlast	10	Vergroting veiligheid	10	4,76	10
		Vermindering overlast	10	4,76	10
Kosten	8	Hoogte extra initiële kosten	8	3,33	7
		Hoogte extra vaste lasten	10	4,27	9
Maatschappelijke neveneffecten	10	Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	8	2,86	6
		Maatschappelijk draagvlak voor de maatregel	10	3,80	8
		(Extra) belasting of ontlasting politiecorps	9	3,33	7
Economische neveneffecten	3	Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	10	1,90	4
		Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	8	1,43	3

In de tweede kolom staan de wegingcoëfficiënten van de hoofdaspecten onderling, de groepsgewichten. In de derde kolom staan de criteria die binnen elk hoofdaspect worden onderscheiden met daarachter de wegingcoëfficiënten van de criteria *binnen* elk hoofdaspect. Het samengestelde gewicht van elk criterium (vijfde kolom) wordt berekend door het product van het groepsgewicht en het gewicht van het criterium binnen de groep. De gewichten binnen elke groep moeten eerst worden genormaliseerd, dat wil zeggen, gedeeld door het totaal van de gewichten in de groep. Hierdoor sommeren de relatieve gewichten per groep steeds tot het totale groepsgewicht; dit is noodzakelijk om de wegingcoëfficiënten van de criteria vergelijkbaar te houden. Zo volgt het gewicht van ‘De mate van belasting van privacy,



hinder, e.d.’ uit de volgende berekening: $10 \times 8 / (8+10+9) = 2,86$. Zetten we deze cijfers weer om in een 0-10 schaal dan volgt kolom 6, met dezelfde cijfers als in tabel 3¹⁴.

Als we naar de groepsgewichten kijken, dan zien we dat de maatschappelijke neveneffecten nogal zwaar gewogen worden, zwaarder als veiligheid en overlast tezamen als we niet afronden. Dit kan er op wijzen dat de maatschappelijke criteria in de platte weging te hoog geschat zijn.

Het grote voordeel van de getrapte weging is dat zij genuanceerder is dan de ongetrapte weging. Doordat de aantallen kleiner zijn (eerst in de eerste trap en daarna binnen de groepen in de tweede trap) wordt de afweging gemakkelijker. Ook is het ‘appels met peren’ vergelijken binnen elke groep iets minder groot.

Het grote nadeel van de getrapte weging is, dat de relatie tussen data-invoer en evaluatieresultaat minder helder wordt, wat ten koste gaat van de beoogde functie van het instrument. Een tweede nadeel is dat de groepsgrootte een ongewenst effect heeft op de wegingcoëfficiënten. Een vergroting van een groep met een extra criterium doet alle uiteindelijke wegingcoëfficiënten in die groep dalen. Dit is niet goed te rechtvaardigen. Dit speelt een minder grote rol zolang de groepen ongeveer even groot zijn.

In het afwegingsinstrument is alleen de ongetrapte weging opgenomen. In de uitwerking van de softwareapplicatie zou de getrapte weging als optie opgenomen kunnen worden.

Effectenmatrix

In de volgende stap schat de gebruiker de effecten die de maatregelen zullen hebben op de criteria.¹⁵ 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. Het kunnen omgaan en integreren van dergelijke uiteenlopende waardeschalen is tegelijkertijd het sterke en het zwakke punt van MCA. In MCA worden de scores van de maatregelen op elk criterium ‘genormaliseerd’, dat wil zeggen: omgezet in waarden tussen 0 en 1¹⁶. Hierna zijn de schalen van alle criteria ‘vergelijkbaar’ geworden en kan er gesommeerd worden.

‘Normalisatie’ heeft echter een groot nadeel: is de marge tussen de effecten van maatregelen op een criterium klein dan worden de verschillen tussen de effecten sterk overgewaardeerd, immers ook kleine verschillen worden ‘uitgerekt’ naar een 0 – 1 range. Hierdoor leiden relatief kleine verschillen tot grote verschillen in waarderingscores. Dit is terecht wanneer een klein verschil een grote betekenis of impact heeft, bijvoorbeeld 1/2°C stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde. Meestal betekent een klein verschil in effect op een criterium dat er op dit punt weinig verschil tussen de maatregelen bestaat.

In dit afwegingsinstrument is gekozen voor een wezenlijk andere benadering. In plaats van effecten van verschillende aard op verschillende schalen om te zetten naar schalen die met elkaar vergelijkbaar zijn, wordt bij elk criterium op voorhand uitgegaan van dezelfde effectenschaal: een semantische schaal die in algemene termen de omvang van elk effect beschrijft op elk criterium.

¹⁴ Daarbij wordt de hoogste score 10 (de score 4,76 op veiligheid) en de andere cijfers worden vermenigvuldigd met 10/4,76.

¹⁵ De gebruiker kan de effecten individueel inschatten maar hij kan dit ook samen met andere doen of laten doen door een team van deskundigen.

¹⁶ Er moet tevens voor gezorgd worden dat alle schalen dezelfde kant op staan: hoe groter de waarde hoe positiever het effect. In de praktijk moeten vaak schalen in waarde omgedraaid worden binnen de range 0 – 1.



Als antwoordschaal wordt gebruikt:

- Niet of te verwaarlozen
- Zeer weinig
- Weinig
- Behoorlijk
- Veel
- Zeer veel
- Extreem veel

Vervolgens wordt de vraagstelling voor elke maatregel met betrekking tot elk criterium gelijk gemaakt: **“In welke mate draagt maatregel x bij aan een verbetering/verhoging/verlaging van criterium y?”**

Bijvoorbeeld: ‘in welke mate draagt de invoering van het burenuwarschuwingssysteem bij aan een verbetering van de veiligheid?’ en: ‘In welke mate verlaagt (of verhoogt) de maatregel de belasting van het politiecorps?’

Het nadeel hiervan is dat er op een zeer algemeen niveau effecten worden geschat. Kosten worden niet in euro’s gemeten, veiligheid niet in ‘aantal incidenten’ en de politiebelasting niet in ‘uren mankracht’, alles wordt uitgedrukt als een ‘mate van impact’ van de maatregel op de verschillende criteria. Echter, de minder precieze schatting van effecten sluit wat betreft veiligheidsmaatregelen juist goed aan bij de (on)mogelijkheden in de praktijk, gegeven de onzekerheid van veel effecten. Kortom: voor verreweg de meeste criteria is deze beperking toch al noodzakelijk.

De algemene termen in de schaal brengen het gevaar mee dat personen deze verschillend interpreteren of invullen. Dit is echter niet erg zolang de verschillen tussen de effecten over de verschillende maatregelen maar consistent, volgens dezelfde interpretatie, worden geschat. Uiteindelijk zijn alleen de *verschillen* in effecten tussen de maatregelen per criterium van belang en niet wat nu precies ‘weinig’ of ‘behoorlijk’ betekent.¹⁷

Daarnaast zijn er de volgende voordelen:

- Doordat alle schalen gelijk zijn, is een normalisering niet meer nodig. Zo wordt voorkomen dat sommige verschillen tussen maatregelen kunstmatig opgeblazen worden. De impact van de effecten wordt nu uitsluitend nog door de weging beïnvloed.
- Doordat de vraagstelling en de antwoordschaal steeds dezelfde is, wordt het invullen en omzetten van de effectenmatrix sterk vereenvoudigd.
- De relatie tussen ingevuld effect en het uiteindelijk evaluatieresultaat wordt maximaal transparant.
- Indien de gebruiker afwegingscriteria wil toevoegen die in zijn geval belangrijk zijn, is dit zeer eenvoudig, immers de vraagstelling hoeft niet te veranderen en de gebruiker hoeft niet zelf nieuwe antwoordschalen te maken.

In tabel 5 wordt de effectenmatrix van ons voorbeeld weergegeven.

*Voor de methodiek is het cruciaal dat de effectenmatrix **horizontaal** wordt ingevuld. Eerst moet het effect van alle maatregelen op het vergroten van de veiligheid worden geschat.*

Daarna het effect van alle maatregelen op het verminderen van overlast, etc. Het gaat immers om het vergelijken van de effecten van maatregelen; dit lukt het beste wanneer de effecten van maatregelen op eenzelfde criterium direct na elkaar worden geschat.

¹⁷ Ook in het geval de schattingen in teamverband worden gemaakt en de leden van het team zouden verschillende interpretaties geven aan de termen, levert dit geen probleem op zolang het team het er maar over eens is dat de ene maatregel meer effect heeft dan de andere.

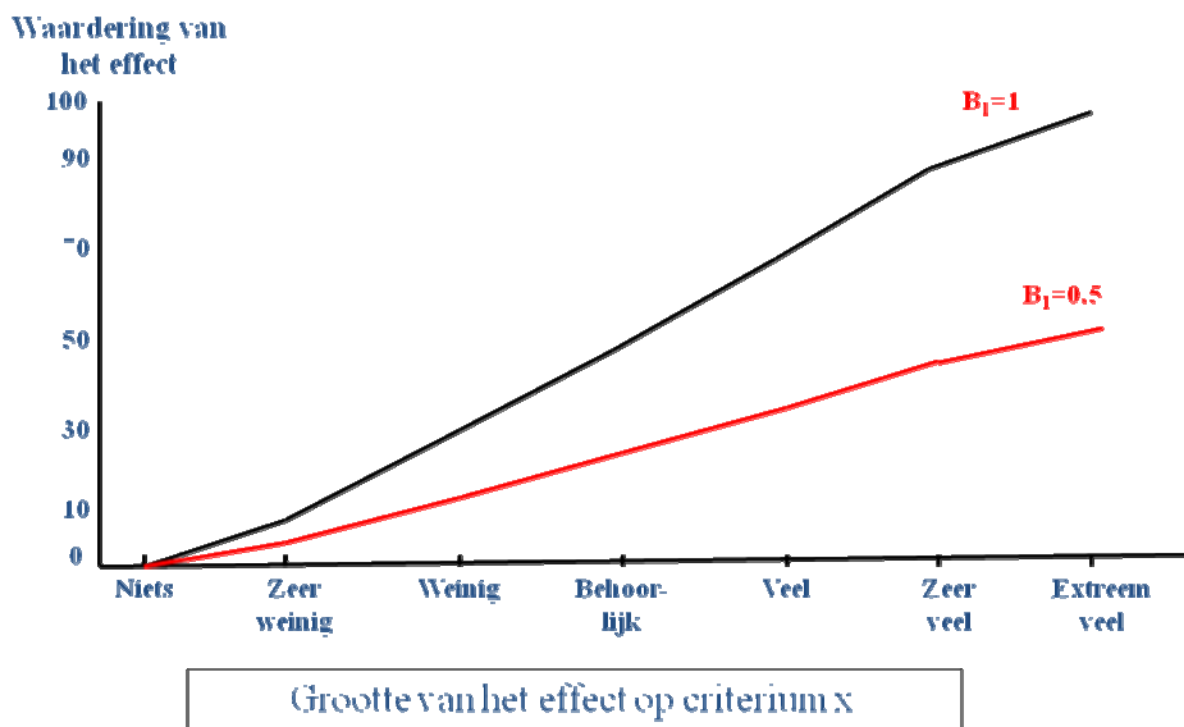


Tabel 5: effectenmatrix

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	Geen of minimaal	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 verbale inschatting wordt vervolgens omgezet in een *waardering* die we in een getal, een waarderingsscore, willen uitdrukken. Het principe van MCA is dat we deze waarderingsscores voor een maatregel kunnen sommeren om tot een totale waardering voor de maatregel te komen. In grafiek 2 wordt weergegeven hoe de semantische schaal wordt omgezet in waarderingsscores.

Grafiek 2: verband tussen effecten van maatregelen en waardering



De bovenste scheve zwarte lijn geeft het verband weer tussen de omvang van het effect en de uiteindelijke waardering: hoe groter (positiever) het effect van een maatregel op een bepaald criterium, des te groter de waardering. We veronderstellen een simpel lineair verband: de waardering neemt evenredig toe met de grootte van het – positief – effect. Een uitzondering maken we voor de extremen: we veronderstellen dat de verschillen in waardering afnemen in de extremen van de schaal van effecten. Het verschil in waardering tussen ‘niets’ en ‘zeer weinig’ is kleiner dan het verschil tussen ‘zeer weinig’ en ‘weinig’. Dit fenomeen is ontleend aan de Cumulatieve Prospect theorie (CPT). Empirisch onderzoek - oorspronkelijk van Kahneman en Tverski en later van tal van anderen - heeft tot het inzicht geleid dat ‘waardering’ aan deze voorwaarde voldoet.^{18/19} Zouden we dit fenomeen volledig verwerken in de waarderingcurve dan zouden we er een vloeiende S-curve van moeten maken.²⁰ Omdat we de transparantie in de berekening van de totaalscores belangrijker achten, hebben we dit niet gedaan.²¹

De waardering wordt echter ook nog door het gewicht van het criterium bepaald: hoe belangrijker een criterium gevonden wordt, des te zwaarder wordt een effect gewaardeerd. De bovenste lijn in de grafiek heeft een wegingcoëfficiënt van 1²², de maximale wegingcoëfficiënt en geldt dus een uiterst belangrijk criterium. De vlakkere rode lijn heeft een wegingcoëfficiënt van 0,5. De waardering is het product van waarderingsscore – gebaseerd op het effect – en de wegingcoëfficiënt, die het gewicht van het criterium weergeeft in verhouding tot dat van de andere criteria. De waarderingen van de onderste lijn zijn dus de helft van die van de bovenste lijn.

In tabel 6 zijn de waarderingsscores weergegeven, die gebaseerd zijn op de effecten van tabel 5, dus nog ongewogen. Merk op dat er ook getallen bij staan (40, 60) die tussen de scores inzitten die behoren bij de effectencategorieën. Dit gebeurt als de gebruiker toch nog een nuance aan wil geven in de vergelijking met de effecten van andere maatregelen²³.

¹⁸ (Cumulative) Prospect Theory is een alternatief voor Expected Utility als keuze theorie in een onzekere en risicovolle omstandigheden. Er is zeer veel literatuur beschikbaar over CPT. Een belangrijke bundel is “Choices, Values and Frames”, Ed. D. Kahneman en A. Tverski, Cambridge University Press, 2000. Hierin staan een groot aantal van de belangrijkste artikelen tot dat moment in, waaronder:

- Kahneman en Tverski, “Prospect Theory, an Analysis of Decision under Risk”, *Econometrica*, 47:2,263-291, 1979. Dit is het eerste artikel over prospect theory. Hierin wordt ook gerapporteert over het empirisch onderzoek en wordt de S-vormige waarde functie geïntroduceerd.
- Tversky en Kahneman, “Advances in Prospect Theory, Cumulative Representation of Uncertainty”, *Journal of Risk and Uncertainty*, 5, 297-323, 1992. Hierin wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen rond besluitvorming onder onzekerheid en risico tot dat moment en wordt Cumulative Prospect Theory ontwikkeld.

¹⁹ We nemen aan dat voor elke maatregel op elk criterium het referentiepunt voor het verwachte effect ergens tussen ‘niet’ en ‘extreem veel’ op de schaal ligt.

²⁰ Veel MCA programma’s maken gebruik van de S-curve.

²¹ Een ander aspect van CPT: het verschil in waardering tussen positieve en negatieve effecten (negatieve effecten worden meer negatief gewaardeerd dan positieve effecten positief) is niet meegenomen.

²² De gebruiker wordt een weging gevraagd tussen 0 en 10. In het model worden deze door 10 gedeeld en omgezet in een getal tussen 0 en 1.

²³ Als de gebruiker eenmaal gewend is aan de antwoordschaal, schakelt hij of zij gaandeweg over tot het scoren in getallen in plaats van in semantische omschrijvingen.



Tabel 6: waarderingsscores, gebaseerd op de effectenmatrix in tabel 5, met de omzetting van grafiek 2.

Afwegingscriterium	Veiligheidsmanagement	Overlastdonatie	Burenwaarschuwingssysteem
Vergroting van veiligheid	100	50	70
Vermindering van overlast	0	50	60
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	60	30	30
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	40	30	50
Hoogte extra initiële kosten (materieel / personeel)	0	0	-50
Hoogte extra vaste lasten (onderhoud / personeel)	-40	-5	-10
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	0	0	0
Maatschappelijk draagvlak voor de maatregel	80	100	90
(Extra) belasting of ontlasting v.h. politiecorps	0	30	0

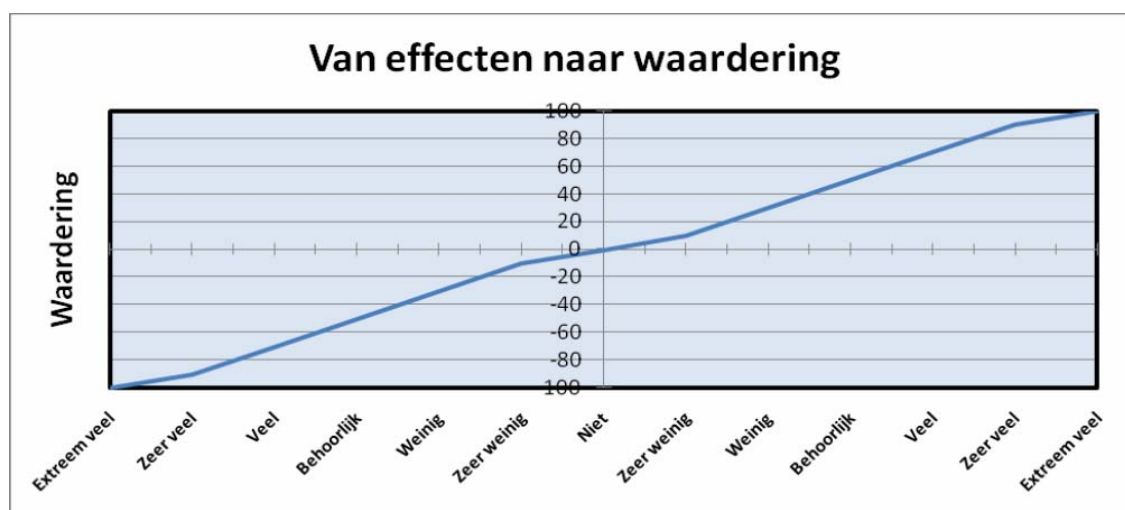
Een ander punt dat toelichting behoeft, is het vóórkomen van negatieve scores. Dit heeft te maken met de richting van de antwoordschalen. In MCA worden de scores opgeteld: hoe hoger de totaalscore hoe positiever de maatregel wordt gewaardeerd. Dan is het belangrijk er voor te zorgen dat alle antwoordschalen qua betekenis dezelfde kant op staan. Een hoge score moet een positiever effect weerspiegelen dan een lage score. Is dit niet het geval dan draait men in MCA veelal de schaal om. Een voorbeeld zijn de kosten. Brengt een maatregel in verhouding veel kosten met zich mee dan is dit een negatief punt. Door de schaal om te draaien, krijgen ‘hoge kosten’ een lage –slechte– score en dragen dus weinig bij aan de totaalwaardering van de maatregel. Zo wordt in MCA veelal de schaal 0 – 100 voor kostenwaarderingen omgedraaid in een 100 – 0 schaal, immers kosten worden negatief gewaardeerd. ‘Veel kosten’ krijgt dan de score 30 in plaats van de score 70.

Wij hebben voor een andere methodiek gekozen: negatieve effecten worden letterlijk van een minteken voorzien. Zo krijgt het effect ‘veel kosten’ de score -70. Dit kan omdat we de effectenschaal – die voor elk criterium dezelfde is – in het negatieve kunnen spiegelen. Wat we in feite doen is de waarderingcurve in grafiek 2 naar links doortrekken. Zie grafiek 3. Op de horizontale as, links van de verticale as worden negatieve effecten weergegeven, met dezelfde oplopende schaal van omvang. In het kwadrant linksonder wordt dan het verband gelegd tussen negatieve effecten en negatieve waarderingsscores.

De effecten op de meeste criteria zullen per definitie hetzij positief, hetzij negatief zijn. Zo zal het effect op veiligheid van een veiligheidsmaatregel misschien niet groot zijn maar in ieder geval positief. De kosten die gemaakt moeten worden voor de realisatie van een maatregel worden per definitie negatief gewaardeerd. Een criterium dat zowel een negatief als een positief effect van een maatregel kan krijgen is ‘de belasting (manuren) van het politiecorps’. Zo zal ‘extra surveilleren’ de politie belasten maar maatregelen met een preventieve werking zoals het installeren van bewakingscamera’s zouden de politie kunnen *ontlasten*. Op dit criterium zijn dus zowel negatieve als positieve scores mogelijk.



Grafiek 3: de waarderingscurve voor positieve en negatieve effecten samen



Weging van waarderingscores

Om de uiteindelijke waardering van de effecten op de criteria te krijgen moeten de waarderingscores van tabel 6 gewogen worden met de wegingcoëfficiënten van tabel 3. Zie tabel 7.

Tabel 7: 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	60
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	24	12	12
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	12	9	15
Hoogte extra initiële kosten (materieel / personeel)	0	0	-35
Hoogte extra vaste lasten (onderhoud / personeel)	-36	-5	-9
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	0	0	0
Maatschappelijk draagvlak voor de maatregel	64	80	72
(Extra) belasting of ontlasting v.h. politiecorps	0	21	0
Totaalscores	164	218	185



De wegingcoëfficiënten, die lopen van 0 tot 10, worden hierbij door 10 gedeeld, zodat we coëfficiënten krijgen van 0 tot 1²⁴. Zo wordt de hoogte van de waardering van de extra vaste lasten van ‘veiligheidsmanagement’: $9/10 \times (-40) = -36$.

We zien dat de maatregel ‘overlastdonatie’ de hoogste totaalscore krijgt. 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 van 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 als laagste scoort. We benadrukken hier nogmaals dat het hier om fictieve cijfers gaat.

We zagen in tabel 6 dat het ‘veiligheidsmanagement’ het beste effect heeft op het aantrekkelijker maken van het winkelgebied (in hoofdzaak door het veiliger te maken). Dit zou voor ondernemers de doorslag kunnen geven waardoor ze toch voor deze maatregel zouden kiezen. Dit zou tot uitdrukking moeten komen in een andere weging van de criteria. In tabel 8 hebben we de wegingcoëfficiënten aangepast aan het ondernemersperspectief. Zij staan in de eerste kolom.

Tabel 8: waardering van de effecten vanuit ondernemersperspectief

Weging ondern.	Afwegingscriterium	Veiligheidsmanagement	Overlastdonatie	Burenwaarschuwingssysteem
10	Vergroting van veiligheid	100	50	70
8	Vermindering van overlast	0	40	48
10	Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	60	30	30
8	Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	32	24	40
3	Hoogte extra initiële kosten (materieel / personeel)	0	0	-15
7	Hoogte extra vaste lasten (onderhoud / personeel)	-28	-4	-7
3	Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	0	0	0
4	Maatschappelijk draagvlak voor de maatregel	32	40	36
2	(Extra) belasting of ontlasting v.h. politiecorps	0	6	0
	Totaalscores	196	187	202

We zijn ervan uitgegaan dat het merendeel van de kosten door de gemeente wordt betaald waardoor deze factor minder zwaar weegt voor de ondernemers. De ‘overlastdonatie’, die weinig kost, mist hierdoor voor ondernemers een belangrijk relatief voordeel.

²⁴ Op zichzelf is dit delen door 10 niet nodig; het maakt voor de vergelijking tussen de maatregelen niets uit. Het dient alleen de overzichtelijkheid van de cijfers.



We zien dat het ‘veiligheidsmanagement’ door de ondernemers een aanzienlijke hogere waardering krijgt, hoger dan de overlastdonatie. Dit komt ook door het effect op de aantrekkelijkheid van het winkelgebied door het veiligheidsmanagement. BWS is echter favoriet geworden. De kosten hiervan wegen nu net als bij het veiligheidsmanagement minder zwaar. Bovendien scoort het BWS goed op zowel de veiligheid als de overlast waardoor het uiteindelijk een hogere waardering krijgt dan de beide andere.

Het is duidelijk dat het perspectief een duidelijke invloed kan hebben op de uitkomst maar dat er dan wel sprake moet zijn van aanmerkelijke verschillen in de weging. De uitkomst van het instrument is behoorlijk robuust voor beperkte veranderingen in de wegingcoëfficiënten.



5. Aandachtspunten bij de toepassing van het instrument

Opstellen van de effectenmatrix

Hoe de effectenmatrix wordt opgesteld, hangt af van hoe het instrument wordt gebruikt. Als een beleidsmaker voor zich zelf een genuanceerde afweging of een quick scan wil maken van verschillende veiligheidsmaatregelen, dan kan hij de verwachte effecten zelf schatten. De gebruiker kan er ook experts bijhalen die tot zijn beschikking staan, teneinde een betere schatting te verkrijgen. Het beste kunnen de effecten door een team van experts worden geschat, bijvoorbeeld door een veiligheidsexpert, iemand van de politie, een ondernemer uit het betreffende gebied en iemand van de gemeente. Er kan dan door discussie gekomen worden tot een gezamenlijke schatting.

Gevoeligheidsanalyse

Met het variëren van de gewichten van de afwegingscriteria kan de gebruiker inzicht krijgen in de effecten van zijn weging op zijn totaalwaardering van de maatregelen. In het algemeen zal de beleidsmaker, gegeven de voorliggende maatregelen meestal een voorkeur hebben voor een bepaalde maatregel of maatregelpakket²⁵. Door de gewichten van de criteria te variëren, kan hij er achter komen, hoe zwaar hij bijvoorbeeld veiligheid moet laten wegen opdat zijn voorkeur ook als ‘optimale’ maatregel uit de bus komt in de rekenmethodiek van het instrument. Het instrument fungeert dan als klankbord, wat de kwaliteit van zijn besluiten zal verhogen.

Scenarioanalyse

Het is belangrijk, juist op het terrein van veiligheid, te anticiperen op verschillende toekomstscenario's. Deze scenario's kunnen samenhangen met onzekerheden in de schatting van de effecten maar kunnen ook de context gelden, bijvoorbeeld indien wordt verondersteld dat de drugshandel in een wijk toe zal nemen of juist niet. Daarbij hoeft de keuze van de scenario's niet gebaseerd te zijn op ‘waarschijnlijke’ ontwikkelingen. Het leereffect wordt juist groter door extreme gebeurtenissen dóór te denken.

Naar aanleiding van een scenarioanalyse kunnen beleidsmakers de gewichten en eventueel ook de verwachte effecten van de maatregelen heroverwegen. Dit zal leiden tot een zorgvuldiger afweging.

Verschillende perspectieven

In het vorige hoofdstuk hebben we al gezien dat verschillende wegingen tot verschillen in de voorkeur voor maatregelen kunnen leiden. Het variëren van wegingcoëfficiënten 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

²⁵ In de praktijk kan het voorkomen dat verschillende pakketten van maatregelen vergeleken worden op effectiviteit in plaats van afzonderlijke maatregelen.



hem helpen bij de bepaling van de eigen voorkeur of positie. Hij kan dit doen door zich zelf te verplaatsen in de belangen van andere stakeholders maar hij kan ook vertegenwoordigers van hen actief betrekken bij de beleidsvorming.

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 er zal sneller een collectief gedragen beeld ontstaan²⁶.

Strategisch gebruik

Het instrument kan ook benut worden in een onderhandelings situatie. Door met het instrument de achterliggende belangen van de onderhandelingspartner te verkennen en hierdoor inzicht te krijgen in zijn voorkeuren, kan meer inzicht worden verkregen in welke argumentatie het meeste effect zal hebben. Tevens wordt op voorhand duidelijker welke eigen voorkeuren kansrijk zijn en onder welke voorwaarden. Het kan eventueel leiden tot het innemen van een strategische positie die afwijkt van de eigen voorkeur.

Cumulatie van ervaring

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.

²⁶ Dit collectief beeld kan ook een wezenlijk verschil in opvatting weerspiegelen tussen bijvoorbeeld gemeente en ondernemers. Het is dan echter duidelijk geworden waar deze verschillen op stoelen: op andere verwachtingen of op verschillen in prioriteiten.



6. Evaluatie van de toepassingen van het instrument

Het instrument is voor vier casus toegepast:

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

Zie bijlage 2 voor een beschrijving en resultaten van de casus. In alle vier gevallen werden schattingen voor het instrument verkregen van ter zake deskundigen. In het eerste geval waren dat een beleidsmedewerker van de gemeente en een vertegenwoordiger van een ondernemersvereniging. In het tweede geval betrof dat de commandant van het speciale opsporingsteam dat met de zaak belast was.

In de derde casus werd een team van vier personen geïnterviewd die bij de beleidsvorming betrokken waren (gemeente, veiligheidsadviseur, politie en ondernemersvereniging).

In de laatste casus werden een medewerker van de gemeente en een vertegenwoordiger van de ondernemersvereniging geïnterviewd.

Hieronder doen wij puntsgewijs verslag van de ervaringen.

1. We kunnen concluderen dat het instrument goed voldoet, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan:
 1. Alvorens het instrument in te zetten, moet de gebruiker nagaan of de informatie die nodig is als invoer beschikbaar is. In ieder geval moeten:
 - De maatregelen goed uitgewerkt zijn, inclusief relevante voorwaarden
 - De afwegingscriteria duidelijk zijn
 - De effecten op een algemeen niveau zijn in te schatten
 2. De maatregelen die geëvalueerd worden, moeten goed zijn beschreven. Vaak kan een maatregel meer of minder intensief worden toegepast, bijvoorbeeld de winkelsurveillance: met hoeveel mensen wordt dit uitgevoerd? Ook zijn er soms voorwaarden verbonden aan een goede werking van de maatregel. Zo kan het effect van camera's vergroot worden door deze te combineren met slimme software. Verder is er vaak sprake van een pakket van maatregelen waar de te evalueren maatregel onderdeel van gaat uitmaken.
Het moet dus in ieder geval 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.
 3. Er moet sprake zijn van een *afweging* tussen maatregelen. Soms is het belang van ‘veiligheid’ of ‘het voorkómen van bepaalde incidenten’ zo groot dat de kosten van maatregelen er niet toe doen. Bij de tweede casus, de pyromaan van ’t Zandt, was dit het geval. In feite werd hier geen afweging gemaakt maar werd ‘veiligheid’ gemaximaliseerd, zonder rekening te houden met de kosten. Het is duidelijk dat een afwegingsinstrument dan geen nut heeft. In zijn algemeenheid zal er echter een keuze moeten worden gemaakt op basis van de kosten-baten verhouding van maatregelen.



2. De criteria zijn vooraf goed te structureren. Slechts in twee cases is er door de informanten 1 criterium toegevoegd. Niettemin moet de gebruiker op de mogelijkheid gewezen worden om criteria toe te voegen.
3. De meeste effecten zijn goed op een algemeen niveau in te schatten. Een inschatting van de effecten van ongeveer 5 maatregelen op ongeveer 10 criteria door een team van 4 deskundigen neemt ongeveer 1,5 uur in beslag. Een individuele inschatting hoeft beslist niet langer te duren dan een uur. In de eerste casus vulde een vertegenwoordiger van de ondernemersvereniging de hele matrix met ongeveer 75 cellen in 20 minuten in.
4. 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.
5. Een goede voorlichting vooraf en hiervoor de tijd nemen is belangrijk. Invullen moet geen spelletje worden. Het moet duidelijk zijn dat indien schattingen soms moeilijk zijn te geven, dit niet 'een probleem is van het afwegingsinstrument' maar dat het dankzij het afwegingsinstrument duidelijk wordt waar de blinde vlekken zitten. Het is beter om een moeilijke schatting te maken dan helemaal geen schatting.
4. Het moeilijke van de kostencriteria is dat hier meer behoefte bestaat aan een ijking van de schaal. Sommige maatregelen zijn erg duur. Deze hoge kosten bepalen in feite wat 'extreem veel' is in de schaal. Omdat dit bij het begin van het schatten van de kosten nog niet duidelijk is, loopt de consistentie tussen de schattingen gevaar. Er zijn verschillende methoden om dit probleem te vermijden:
 - schat alles ruwweg in euro's en schaal dit om naar een 0-100 schaal; deze methode voorkomt elke vorm van inconsistentie maar stelt iets hogere eisen aan de kennis.
 - spreek af dat de score 'behoorlijk' ongeveer 50.000 euro betekent en relateer de scores op de schaal aan dit bedrag.
 - sta, indien nodig, tijdelijk getallen toe boven de 100 maar schaal daarna alles terug naar de schaal 0-100. Dit is waarschijnlijk het eenvoudigste.
5. Het in teamverband openlijk vaststellen van wegingcriteria kan gevoelig liggen. In een team van personen met verschillende achtergrond, bijvoorbeeld ambtenaren en ondernemers, zijn op bepaalde punten de belangen tegengesteld, met name wat betreft de verdeling van de kosten. Zolang de kostenverdeling niet duidelijk is, kunnen de partijen moeilijk een gewicht toekennen aan de kostenposten in hun afweging. Als de kostenverdeling daarentegen reeds is afgesproken, is er geen probleem. Zo bleken in de eerste casus gemeente en ondernemers sterk verschillende gewichten toe te kennen aan de kostencriteria, gegeven de afgesproken kostenverdeling.
6. Het is van belang zich te realiseren dat wanneer een beleidsmaker zich bedient van professionals om schattingen van effecten te maken, daar een begrijpelijke weerstand te verwachten is: het instrument legt de verwachtingen en afwegingen van de professional bloot. Niet alleen kan hij daar later op afgerekend worden, het laat ook zien waar zijn kennis tekort schiet. Tegelijkertijd blijkt hier het grote belang van de beleidsmaker een dergelijk instrument toe te passen: op deze wijze krijgt de beleidsmaker zicht op de toegevoegde waarde van professionals.



7. Toepassing van het afwegingsinstrument in zeven stappen

Onderstaande stappen kunnen individueel of samen met anderen genomen worden.

1. Formuleer de veiligheidsmaatregelen die worden overwogen. Specificeer deze zoveel mogelijk, ook in termen van randvoorwaarden en noodzakelijke andere pakketaanpassingen.
2. Maak een lijst van criteria op basis waarvan de afweging gemaakt moet worden voor het besluit welke maatregel(s) het beste genomen kunnen worden. Deze kunnen geselecteerd worden uit de lijst die in de applicatie staat.
3. Schat de effecten in van elke maatregel op elk criterium. Doe dit horizontaal, dat wil zeggen, schat eerst de effecten van alle maatregelen op het eerste criterium, daarna de effecten van alle maatregelen op het tweede criterium, etc. Vul in de applicatie het getal in op de schaal 0 – 100 dat hoort bij het geschatte effect op de semantische schaal (van ‘niet’ tot ‘extreem veel’).
4. Weeg de criteria naar belangrijkheid. Geef cijfers tussen 0 en 10. Geef het criterium dat het meeste weegt een score van 10. Relateer de gewichten van de andere criteria aan dit cijfer. Indien er meerdere deelnemers zijn, laat ieder een set met wegingcoëfficiënten vaststellen.
5. Laat het afwegingsinstrument de totaalwaardering uitrekenen en vergelijk de verschillende maatregelen hierop. Vergelijk eventueel de verschillen tussen de deelnemers en analyseer de belangrijkste verschillen.
6. Breng indien gewenst veranderingen aan in de scores op effecten en in de weging van de criteria. Leer van de veranderingen die dit teweegbrengt.
7. Denk na over mogelijke toekomstscenario's die wijzigingen met zich mee zouden brengen in de effecten van de maatregelen. Voer deze wijzigingen in en leer van de veranderingen in de totaalscores die daarvan het gevolg zijn.



8. Epiloog

Met veel plezier hebben de onderzoekers gewerkt aan het tot stand brengen van een verbinding tussen theorie en praktijk, tussen besluitvormingsanalyse en de praktische keuzes die er op het gebied van veiligheid gemaakt moeten worden. We zijn ervan overtuigd dat het voorliggende afwegingsinstrument ‘Veiligheid en Economie’ nut kan hebben, hetzij als ‘quick scan’, hetzij als platform voor een discussie tussen de verschillende stakeholders in het veiligheidsbeleid.

We hopen dan ook dat het nu ontwikkelde instrument een vast onderdeel gaat uitmaken van de bagage van beleidsmakers, adviseurs en ondernemers die met problemen rond veiligheid te maken hebben. Voor het zover is, zullen er nog een aantal stappen gezet moeten worden. Het instrument zal omgezet moeten worden in een professionele softwareapplicatie die gemakkelijk en uitnodigend is in het gebruik. Vervolgens zal de applicatie in de markt gezet moeten worden en zal er energie moeten worden gestoken in de voorlichting en verspreiding ervan.

Deze stappen zijn essentieel en noodzakelijk om het maatschappelijk rendement van het onderzoek te verzilveren.



Bijlage I: Overzicht van criteria die van belang zijn bij de afweging van veiligheidsmaatregelen (niet uitputtend)

Veiligheid en overlast

Vergroting van veiligheid Het verminderen van lichamelijk en geestelijk letsel en het terugbrengen van schade door diefstal, inbraak en vernieling, plus de direct daaruit voortvloeiende baten zoals minder inverdieneffecten van bedrijven en winkels, minder opsporingskosten, minder justitiële vervolgingskosten, minder zorgkosten, etc.
Vermindering van overlast Gedrag dat op zichzelf niet crimineel is maar waarvan mensen –onder de huidige normen en waarden- ernstige hinder van ondervinden en dat vaak een structureel en een groeps karakter heeft maar niet altijd. Gedacht kan worden aan lawaai, vervuiling, hinderen, intimidatie, bedreiging, mensen lastig vallen op allerlei manieren, dronkenschap, etc. De direct hieruit voortvloeiende lasten, leed en kosten zijn geïncorporeerd in het begrip.
Vergroting van de pakkans van de daders

Kosten

Hoogte extra initiële materiële kosten
Hoogte extra materiële onderhoudskosten
Hoogte extra initiële personele lasten
Hoogte extra jaarlijks terugkerende personele lasten

Maatschappelijke neveneffecten

Verbetering van het imago van het gebied/ bedrijventerrein
Vergroting van de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor bedrijven
Vergroting vertrouwen van burgers in overheid
Vermindering van maatschappelijke onrust
Mate van belasting van de privacy, hinder, e.d. van burgers, personeel
Omvang politiek-maatschappelijk draagvlak
(Extra) belasting of ontlasting politiecorps
Imago van het politiecorps
Vermindering van de verpaupering van de buurt of wijk
Mogelijke spanning met bestaande wetgeving

Economisch/commerciële neveneffecten

Vergroting onroerend goed waarde gebouwen
Vergroting aantrekkelijkheid van het winkelgebied
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever
Verbetering imago van het winkelgebied
Verlaging van de premie van verzekeraars



Bijlage 2

Samenvattingen van de vier casus:

Eerste casus: bedrijventerrein Westpoort, gemeente Groningen

Tweede casus: het centrum van Utrecht (ex ante), gemeente Utrecht

Derde casus: de pyromaan in 't Zandt, regiopolitie Groningen

Vierde casus: het centrum van Utrecht (ex post), gemeente Utrecht



Afwegingsinstrument ‘Veiligheid en economie’

Eerste casus, bedrijventerrein Westpoort, gemeente Groningen

Achtergrond en vraagstelling

In opdracht van het Ministerie van Justitie heeft *Decide*, een onderzoeksbureau verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, een instrument ontwikkeld om veiligheidsmaatregelen systematischer te kunnen evalueren: het afwegingsinstrument ‘veiligheid en economie’. Bij het nemen van veiligheidsmaatregelen spelen tal van afwegingscriteria een rol. Bovendien worden positieve neveneffecten, economische en maatschappelijke, vaak ten onrechte onderbelicht bij de vraag welke maatregelen de voorkeur zouden moeten krijgen. In het afwegingsinstrument van *Decide* krijgen alle facetten systematisch aandacht en wordt de kwaliteit van de besluitvorming met slechts een geringe extra tijdsinvestering aanmerkelijk verbeterd.

Om de toepassing te illustreren is een aantal casus met het instrument geanalyseerd. Eén daarvan is het nieuwe bedrijvenpark ‘Westpoort’, nabij de stad Groningen. Hier moet nog besloten worden over een aantal te nemen veiligheidsmaatregelen.

Bij de aanleg is rekening gehouden met de eisen van het KVOB, waardoor dit certificaat inmiddels verkregen is. Daarenboven wordt op dit moment nog een aantal aanvullende veiligheidsmaatregelen overwogen. De vraag is welke de voorkeur zouden moeten krijgen, gegeven de effecten van de maatregelen op veiligheid en andere relevante afwegingscriteria. Informatie over deze effecten is verkregen van een betrokken medewerker van de gemeente Groningen en een vertegenwoordiger van een ondernemersvereniging.

Omdat elke informant vanuit een eigen perspectief verschillende afwegingen maakt, worden er in feite twee evaluaties gemaakt die met elkaar vergeleken zullen worden.

Maatregelen

1. Het bedrijvenpark is zo ingericht dat het voldoet aan de eisen van KVOB. Dit certificaat is ook reeds verkregen. Ter vergelijking met de waardering van de aanvullende veiligheidsmaatregelen is niettemin ook deze maatregel in de evaluatie meegenomen (code ‘**KVOB**’).
2. Het instellen van ‘normaal’ cameratoezicht, wat inhoudt het hier en daar plaatsen van camera’s. Er wordt van uitgegaan dat er geen ‘life’ toezicht via de beelden plaatsvindt (code ‘**Cam**’).
3. Het koppelen van de camera’s aan slimme techniek. Zo kunnen de camera’s afgesteld worden op autobewegingen en gebruikt worden voor kentekenregistratie. Je kunt de camera’s ook koppelen aan ‘slimme lichttechniek’: je kunt lampen aan laten gaan als er een auto in de buurt komt. Verder is een koppeling denkbaar met de slagboom (code ‘**Cslim**’).
4. Het inschakelen van een beveiligingsbedrijf voor object en terreinbeveiliging, ‘s nachts. De kosten zullen door het bedrijvencollectief betaald worden (code ‘**Bbcol**’).
5. Het installeren van een slagboom om het terrein af te sluiten. De slagboom wordt gekoppeld aan een lus in de weg. Aan de slagboom wordt een pas of codesysteem voor toegang verbonden (code ‘**Slagb**’).



6. Het neerzetten van een portiersloge met portier bij genoemde slagboom (code 'Slport').

De kosten van de maatregelen zullen deels door de gemeente worden betaald (met name de initiële) en deels door de vereniging van bedrijven die gebruik maken van het bedrijvenpark (met name de structurele).

Dataverzameling

De twee informanten geven we respectievelijk de codenamen **gem** (gemeentelijk beleidsmedewerker) en **ond** (vertegenwoordiger van de ondernemersvereniging). Zij hebben onafhankelijk van elkaar de benodigde invoergegevens voor het instrument geleverd. Eerst werd elk van hen gevraagd welke afwegingscriteria zij of hij hanteert bij het beoordelen van maatregelen. Hiertoe werd hen een lijst van 15 criteria²⁷ voorgelegd met het verzoek te benoemen welke hier van toepassing zijn en de lijst eventueel aan te vullen. De beleidsmedewerker van de gemeente heeft nog één criterium toegevoegd. Dit resulteerde in een lijst van 13 criteria, waarvan er één in de analyse werd weggelaten vanwege een grote overlap met een ander criterium. Zie tabel 1.

Tabel 1: overzicht van wegingcoëfficiënten voor elk afwegingscriterium, van beide informanten

	Afwegingscriteria	Gem	Ond
1	Het vergroten van de directe veiligheid	9	8
2	Hoogte van initiële materiële kosten (aanschaf)	5	5
3	Hoogte van materiële onderhoudskosten	3	7
4	Hoogte van initiële personele lasten	3	7
5	Hoogte van jaarlijks terugkomende personele lasten	3	8
6	Waarestijging van het onroerend goed	5	6
7	Aantrekkelijker worden als vestigingsplaats	9	5
8	Aantrekkelijker worden als werkgever	7	6
9	Het vergroten van het gevoel van veiligheid van personeel en bezoekers.	5	5
10	Het verbeteren van het imago van het bedrijvenpark	7	6
11	De mate waarin de privacy van personeel, bezoekers wordt belast of andere hinder	3	7
12	De mate waarin de kosten onder zijn te brengen in de begroting van de grondexploitatie	10	7

²⁷ Deze lijst werd samengesteld op basis van interviews met ter zake deskundigen.



Elk van de informanten werd vervolgens gevraagd welke criteria belangrijk waren vanuit hun perspectief en welke minder belangrijk. Hiertoe werden de criteria van wegingcoëfficiënten voorzien. Een score van 10 betekent dat het criterium van zeer veel belang is voor de persoon, een score van 0 dat het criterium geen rol speelt bij het beoordelen van veiligheidsmaatregelen.

We zien dat de ondernemer veel minder differentieert dan de gemeentemedewerker. De medewerker van de gemeente weegt vooral de kostenfactoren laag; deze zouden grotendeels ten laste komen van de parkvereniging (van ondernemers). Voor de ondernemer wegen 'kosten' en 'veiligheid' even zwaar, behalve bepaalde initiële kosten waar de gemeente sterk aan bijdraagt.

Daarnaast zijn er nog een paar accentverschillen die samenhangen met het perspectief van de betrokkene. Specifiek voor de gemeentemedewerker is van veel belang of de kosten van de maatregelen ondergebracht kunnen worden in de begroting van de grondexploitatie. In dat geval is er reeds dekking en hoeft er niet aanvullend gefinancierd te worden.

De aantrekkelijkheid als vestigingsplaats van Westpoort is voor de gemeente van groot belang (werkgelegenheid!), voor de ondernemer weegt dit minder zwaar. Omgekeerd weegt de ondernemer de belasting die de maatregelen voor de gebruikers met zich meebrengt zwaar (privacy, hinder) terwijl de medewerker van de gemeente dit een stuk minder belangrijk acht bij de evaluatie van de maatregelen.

Vervolgens is door beide informanten geschat: in welke mate en in welke richting de eerder genoemde maatregelen elk van de criteria beïnvloeden. De vraag die steeds gesteld werd, luidt: in welke mate draagt 'deze maatregel' bij aan een verbetering/verhoging van 'dit criterium'. Als antwoord kan de informant steeds kiezen tussen:

-Geen of minimaal effect, -zeer weinig effect, -weinig effect, -behoorlijk effect, -veel effect, -zeer veel effect, -extreem veel effect.

Aan deze antwoorden worden scores toegekend, respectievelijk 0, 10, 30, 50, 70, 90 en 100. Deze scores drukken de hoogte van de waardering uit die men hecht aan een effect; hoe hoger het effect, hoe groter de waardering, tenminste als het om een positief effect gaat. Als het om een kostenpost of negatief effect gaat, krijgt de score een minteken.

In de zogenaamde 'effectenmatrix' staat het overzicht van alle scores. Zie tabel 2 op de volgende pagina waarin de schattingen van de gemeentemedewerker zijn weergegeven. Voor de codes van de maatregelen, zie het overzicht van de maatregelen.

In tabel 3 staat het overzicht van de verwachte effecten van de maatregelen op de afwegingscriteria zoals geschat door de ondernemer. We zien bij beiden ongeveer dezelfde structuur in de schattingen van de effecten.

Belangrijke verschillen tussen gem en ond zijn:

1. De effecten op de kosten: bij de inschatting van de kosten gaan beide partijen uit van hun eigen perspectief, namelijk dat de doorlopende personele lasten ten laste zullen komen van de ondernemers en de initiële kosten grotendeels voor rekening zijn voor de gemeente.
2. De ondernemer schat het positieve effect van het KVOB certificaat op veiligheid een stuk lager in.
3. De ondernemer schat de effecten van de maatregelen op het gevoel van veiligheid van personeel en klanten hoger in dan de gemeente medewerker.
4. De ondernemer is minder bang dat de maatregelen de privacy van het personeel en klanten belast.



Tabel 2: de effectenmatrix van de betrokken medewerker van de gemeente.

Afwegingscriteria	Maatregelen					
	KVOB	Cam	Cslim	Bbcol	Slagb	Slport
Vergroten van veiligheid	90	50	70	50	50	70
Hoogte initiële materiële kosten	-30	-50	-70	0	-10	-30
Hoogte materiële onderhoudskosten	-10	-10	-30	0	-10	-10
Hoogte initiële personele lasten	0	-30	-30	0	0	-10
Hoogte jaarlijks terugkomende personele lasten	0	0	0	0	0	-10
Vergroting waarde van onroerend goed	30	0	0	0	0	10
Vergroting aantrekkelijkheid als vestigingsplaats	70	50	50	30	50	30
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	0	50	70	30	50	50
Vergroting gevoel van veiligheid van klanten, personeel	0	10	10	0	10	30
Verbetering imago van het bedrijvenpark	70	50	70	30	50	50
Belasting van klanten, personeel	0	-30	-70	-10	-70	-50
Voor welk deel opneembaar in de begroting van de grondexploitatie?	90	90	90	0	90	50

Tabel 3: de effectenmatrix van de vertegenwoordiger van ondernemers

Afwegingscriteria	Maatregelen					
	KVOB	Cam	Cslim	Bbcol	Slagb	Slport
Vergroten van veiligheid	50	70	90	30	50	90
Hoogte initiële materiële kosten	-10	-50	-70	0	-30	-50
Hoogte materiële onderhoudskosten	0	-10	-30	0	-10	-10
Hoogte initiële personele lasten	0	-30	-30	0	0	0
Hoogte jaarlijks terugkomende personele lasten	0	-30	-30	-50	0	-70
Vergroting waarde van onroerend goed	0	0	10	0	0	10
Vergroting aantrekkelijkheid als vestigingsplaats	30	30	50	30	30	50
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	0	30	50	30	30	70
Vergroting gevoel van veiligheid van klanten, personeel	0	30	50	10	30	70
Verbetering imago van het bedrijvenpark	50	30	50	50	30	50
Belasting van klanten, personeel	0	-10	-10	0	-10	-10
Opneembaar in de begroting van de grondexploitatie?	90	90	90	0	90	30

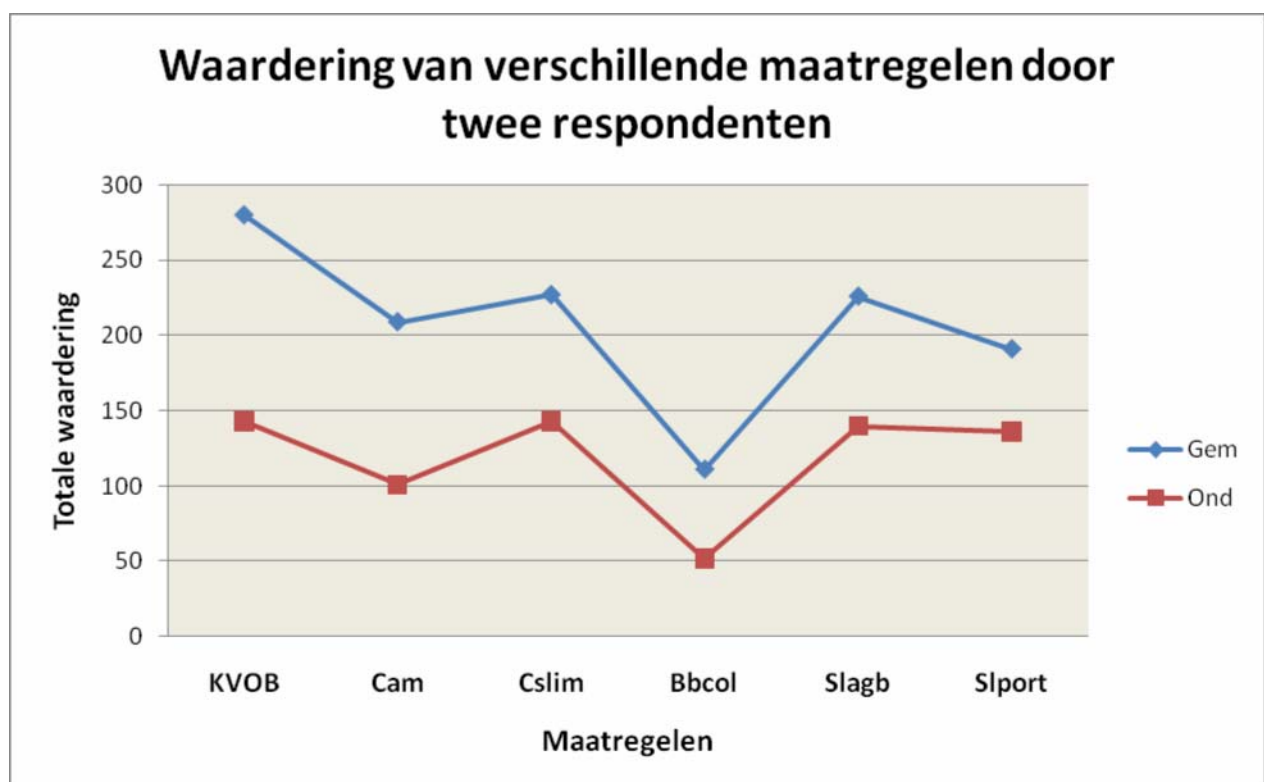


Resultaten en evaluatie

Door de waarderingscores in de effectenmatrix te wegen met het belang dat aan elk criterium gehecht wordt en deze te sommeren, krijgen we een goede indruk van welke maatregel de beste kosten-baten verhouding heeft. We noemen deze somscores de 'totale waarderingscore'. Het resultaat kan verschillen van persoon tot persoon, afhankelijk van de prioriteiten die hij of zij stelt en de verwachtingen van de effecten. In het algemeen zullen die maatregelen hoog scoren die op de belangrijke criteria een groot positief effect hebben en naar verhouding geen grote negatieve scores hebben op belangrijke kostencriteria.

In grafiek 1 zien we een overzicht van de resultaten voor beide informanten.

Grafiek 1: vergelijking van de waarderingscores tussen beide informanten



Voor beiden is voor elke maatregel een totale waarderingscore berekend. De scores op de 6 maatregelen zijn voor de duidelijkheid voor elke persoon apart verbonden door een lijn; deze lijn heeft verder geen betekenis.

We wijzen erop dat de absolute hoogte van het getal dat de waardering aangeeft er minder toe doet. Het gaat om de *verschillen* in waardering *tussen* de maatregelen.

We zien bij beide informanten dezelfde structuur in de verhouding tussen de waarderings van de maatregelen. Niettemin heeft de medewerker van de gemeente een duidelijke favoriet - het KVOB certificaat - terwijl de ondernemer een top vier heeft van nagenoeg gelijkgewaardeerde maatregelen. Dat de gemeentemedewerker het certificaat zo hoog waardeert heeft drie oorzaken:



1. Het effect op het vergroten van de veiligheid wordt door haar erg groot geschat.
 2. Het heeft in verhouding tot de meeste andere maatregelen sterke positieve neveneffecten op de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats van Westpoort en haar imago.
 3. De kosten zijn bijna geheel gedekt in de begroting van de grondexploitatie.
- De ondernemer schat de eerste twee factoren een stuk minder gunstig in.

De grote overeenkomst tussen gemeentemedewerker en ondernemer is dat ze dezelfde top drie hebben:

- KVOB certificaat
- De installatie van camera's gekoppeld aan slimme techniek
- Het installeren van een slagboom met lus in de weg

Het toevoegen van een portier aan de slagboom heeft voor de ondernemer bijna dezelfde waardering als een slagboom zonder portier. De portier heeft in zijn ogen een substantiële extra vergroting van de veiligheid en andere positieve effecten tot gevolg. Dit weegt echter niet op tegen de kosten die hiermee gemoeid zijn.

Twee maatregelen hebben duidelijk minder voorkeur van beiden:

- Het installeren van camera's sec.
- Het inschakelen van een particuliere beveiligingsdienst.

De eerste heeft een lage waardering omdat er gewoon te weinig positieve effecten staan tegenover de hoge kosten van de installatie van camera's.

Voor het beveiligingsbedrijf geldt dit nog in sterkere mate. Het effect op veiligheid wordt niet hoog geschat. De doorslag geeft dan het feit dat de kosten niet gedekt worden door de begroting van de grondexploitatie terwijl die kosten voor de ondernemers aanzienlijk zijn.

Conclusies

1. Zowel vanuit het perspectief van de medewerker van de gemeente als de vertegenwoordiger van de ondernemers heeft het behouden van het KNOV een hoge waardering. Voor de gemeente is dit zelfs het belangrijkste, vergeleken met de andere overwogen maatregelen.
2. Op basis van deze evaluatie worden betrokkenen verder aangeraden om in ieder geval te investeren in:
 - o De installatie van camera's gekoppeld aan een slimme techniek.
 - o De aanleg van een slagboom met een lus in de weg.

Voor wat betreft de eerste maatregel wegen de positieve effecten op veiligheid en andere positieve neveneffecten zeer zeker op tegen de kosten.

Voor wat betreft de tweede worden de positieve effecten minder hoog geacht maar zijn de kosten beperkt.
3. Ontraden wordt, te volstaan met camera's zonder slimme techniek: hier worden te weinig positieve effecten van verwacht.
4. Het inschakelen van een particulier beveiligingsbedrijf wordt ontraden omdat dit een slechte kosten – baten structuur heeft.
5. Het installeren van een portier bij de slagboom heeft een aantal positieve effecten, met name vanuit het perspectief van de ondernemer (veiligheid, imago, aantrekkelijkheid als werkgever). Deze wegen in de evaluatie echter niet op – qua waardering – tegen de extra vaste lasten. De betrokkenen worden geadviseerd op dit punt nog een wat scherpere kosten–baten analyse uit te voeren.



Afwegingsinstrument ‘Veiligheid en economie’

Tweede casus, centrum Utrecht

Achtergrond en vraagstelling

Voor het centrum van Utrecht worden verschillende maatregelen overwogen ter vergroting van de veiligheid. Elke maatregel heeft verwachte effecten en neveneffecten. De vraag is welke maatregel(s) de voorkeur genieten, gegeven de evaluatiecriteria en effecten hierop van de verschillende maatregelen.

Teneinde dit te beoordelen wordt informatie verzameld bij een team van vier personen met verschillende achtergrond: een veiligheidsadviseur, een beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht, een vertegenwoordiger van de ondernemersvereniging en een politiefunctionaris. Omdat elke informant vanuit het eigen perspectief verschillende afwegingen maakt, worden er in feite vier evaluaties gemaakt die met elkaar vergeleken zullen worden.

Maatregelen

De volgende maatregelen worden overwogen:

- 1. Continuering centrummanagement veiligheid (1 dag per week) (Code Cmg1)**
In het verleden was deze maatregel al genomen. De vraag was nu of dit gecontinueerd moet worden. Het centrummanagement bestaat eruit dat de ondernemers in het centrum bezocht en geadviseerd worden door een veiligheidsconsulent. De consulent werkt een dag in de week.
- 2. Twee dagen per week centrummanagement veiligheid (code Cmg2)**
Er wordt overwogen om de veiligheidsconsulent de genoemde activiteiten twee dagen in de week te laten doen.
- 3. Overlastdonatie op grote schaal (65%) (code Don)**
Winkeliers die een winkeldief op heterdaad betrappen kunnen direct een donatie ontvangen die door de winkeldief direct als boete betaald moet worden. Het is tevens bedoeld als lik op stuk beleid.
- 4. Burenwaarschuwingssysteem op grote schaal, incl. training (code Bws)**
Op dit moment functioneert er al een burenwaarschuwingssysteem maar dan op kleine schaal. De maatregel behelst dus het opschalen ervan. In dit systeem kan een winkelier, die een verdacht persoon in de winkel krijgt, met een knop zijn buren waarschuwen, die vervolgens een kijkje komen nemen.
- 5. Koppeling cameratoezicht aan burenwaarschuwingssysteem (code Bwcam)**
Met deze maatregel wordt beoogd camera's op te hangen die, wanneer iemand het waarschuwingssysteem activeert, naar de bewuste deur draaien waarachter de verdachte persoon zich bevindt.
- 6. Koppeling collectieve winkelsurveillance aan burenwaarschuwingssysteem (code Bwsur).** Dit houdt in dat wanneer het burenwaarschuwingssysteem in het gebied wordt geactiveerd een surveillancewagen naar het bewuste adres rijdt. Het gaat om een particulier bewakingsbedrijf dat standby staat.



Dataverzameling

De vier informanten geven we respectievelijk de codenamen **ond** (vertegenwoordiger ondernemersvereniging), **adv** (onafhankelijk veiligheidsadviseur), **gem** (gemeentelijk beleidsmedewerker) en **pol** (een vertegenwoordiger van de politie).

Eerst werd elk van hun gevraagd welke afwegingscriteria zij of hij hanteert bij het beoordelen van maatregelen. Hiertoe werd hen een lijst van 17 criteria²⁸ toegestuurd met het verzoek deze van wegingcoëfficiënten te voorzien en de lijst eventueel aan te vullen. Er werden geen criteria toegevoegd. Zie tabel 1.

Tabel 1: overzicht van wegingcoëfficiënten voor elk afwegingscriterium, van elke deelnemer

Afwegingscriterium	Pol	Adv	Ond	Gem	Gemiddeld
Vergroting van veiligheid	10	10	10	10	10
Vermindering van overlast	9	9	10	10	9,5
Vergroting onroerendgoed waarde	1	0	10	2	3,3
Vergroting aantrekkelijkheid als vestigingsplaats	1	7	10	7	6,3
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	1	9	10	7	6,8
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	1	6	10	5	5,5
Verbetering imago van het winkelgebied	5	8	10	7	7,5
Verbetering van het imago van Utrecht	6	1,5	10	6	5,9
Vergroting vertrouwen van burgers in overheid	7	3	10	7	6,8
Vermindering maatschappelijke onrust	9	6	10	8	8,3
Hoogte extra initiële materiële kosten	1	8	10	5	6
Hoogte extra materiële onderhoudskosten	1	8	10	5	6
Hoogte extra initiële personele lasten	1	8	10	2	5,3
Hoogte extra jaarlijks terugkerende personele lasten	2	8	10	8	7
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	4	6	10	6	6,5
Omvang politiek-maatschappelijk draagvlak	2	10	10	7	7,3
(Extra) belasting of ontlasting politiecorps	8	1,5	10	8	6,9

Een score van 10 betekent dat het criterium van zeer veel belang is voor de persoon, een score van 0 dat het criterium geen rol speelt bij het beoordelen van veiligheidsmaatregelen. Eén deelnemer (ond) had er moeite mee prioriteiten aan te geven en woog alles even zwaar.

²⁸ Deze lijst werd samengesteld op basis van de eerder gehouden interviews.



‘Vergroting veiligheid’ en ‘vermindering overlast’ heeft kennelijk bij iedereen prioriteit. De hoogte van de kosten weegt iedereen minder zwaar, met name ‘pol’: kosten spelen voor hem nauwelijks een rol. Hij is de enige die grote verschillen aangeeft in weging; de anderen leggen weliswaar verschillende accenten maar hechten aan de meeste criteria belang.

Vervolgens is door het viertal *gezamenlijk*, op basis van discussie, de effectenmatrix geschat: in welke mate en in welke richting beïnvloeden de maatregelen de genoemde criteria. Dit is weergegeven in tabel 2. Voor de codes van de maatregelen, zie het overzicht van de maatregelen.

Tabel 2: de effectenmatrix

Afwegingscriterium	Cmgt 1	Cmgt 2	Don	Bws	Bw-cam	BW-sur
Vergroting van veiligheid	70	100	50	70	80	70
Vermindering van overlast	0	0	50	60	70	90
Vergroting onroerend goed waarde	0	0	0	0	0	0
Vergroting aantrekkelijkheid als vestigingsplaats	0	0	0	0	0	0
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	50	60	30	30	30	40
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	30	40	30	50	60	60
Verbetering imago van het winkelgebied	40	50	30	30	40	40
Verbetering van het imago van Utrecht	40	50	30	30	40	40
Vergroting vertrouwen van burgers in overheid	0	0	0	0	0	0
Vermindering maatschappelijke onrust	0	0	0	0	0	0
Hoogte extra initiële materiële kosten	0	0	0	-40	-80	-40
Hoogte extra materiële onderhoudskosten	0	0	0	-5	-30	-5
Hoogte extra initiële personele lasten	0	0	0	-20	-20	-20
Hoogte extra jaarlijks terugkerende personele lasten	-20	-40	-5	-5	-5	-100
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	0	0	0	0	-30	0
Omvang politiek-maatschappelijk draagvlak	90	80	100	90	70	90
(Extra) belasting of ontlasting politiecorps	0	0	30	0	0	30

In zowel de wegingcoëfficiënten als de effectenmatrix zijn een paar correcties aangebracht die de deelnemers na afloop wensten aan te brengen of die ‘vergingen’ in de scores verbeterden.

De scores zijn waarderingsscores die verbonden zijn met een semantische schaal op de volgende wijze:

00 Geen of minimaal effect

10 Zeer weinig effect



- 30 Weinig effect
- 50 Behoorlijk effect
- 70 Veel effect
- 90 Zeer veel effect
- 100 Extreem veel effect

Dus hoe groter het verwachte effect, des te groter de waardering. Als het om een kostenpost gaat, krijgt de score een minteken.

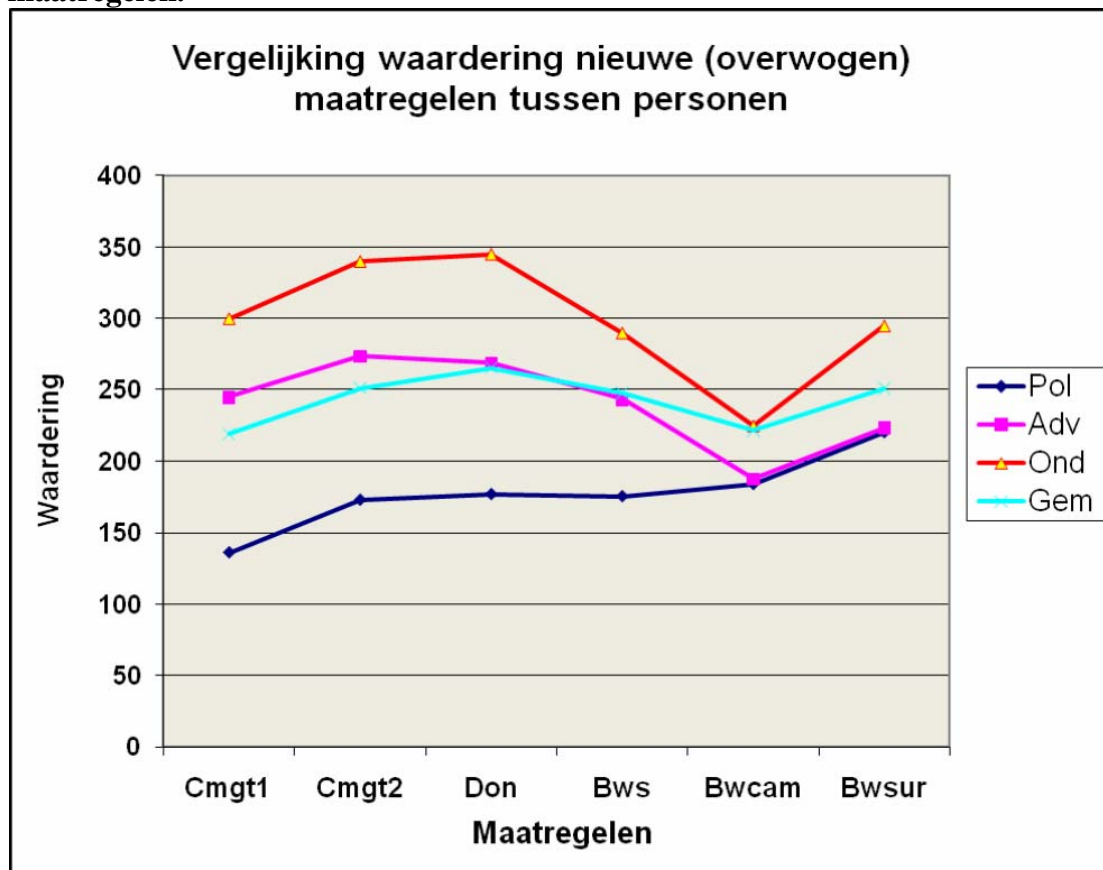
Op een viertal criteria wordt van geen der maatregelen een effect verwacht, zoals ‘een stijging van de onroerend goedwaarde’. Hierdoor verdwijnen deze criteria uit de afweging.

Resultaten evaluatie

Door de effecten te wegen met het belang dat aan de criteria gehecht wordt en deze te sommeren, krijgen we een goede indruk van welke maatregel de beste kosten-baten verhouding heeft. We noemen deze somscores de ‘totale waarderingsscore’. Het resultaat kan verschillen van persoon tot persoon, afhankelijk van de prioriteiten die hij of zij stelt. Maatregelen die op de belangrijke criteria een groot positief effect hebben en naar verhouding geen grote negatieve scores hebben op de kostencriteria zullen hoog scoren.

In grafiek 1 zien we een overzicht van de resultaten per persoon. Voor elk is voor elke maatregel een totale waarderingsscore berekend. Voor elke persoon zijn de scores op de 6 maatregelen verbonden met een lijn.

Grafiek 1: overzicht van de waarderingsscores voor elke deelnemer over alle zes maatregelen.



We wijzen erop dat het de absolute hoogte van het getal dat de waardering aangeeft er niet veel toe doet. Het gaat om de verschillen in waardering tussen de maatregelen.

Bij drie van de vier deelnemers zien we ongeveer hetzelfde beeld. De nu volgende analyse is op deze drie gebaseerd:

De twee maatregelen met de grootste waardering zijn:

- Overlastdonatie op grote schaal
- Centrummanagement veiligheid voor 2 dagen per week

De reden dat de **overlastdonatie** zo goed scoort, komt niet doordat de maatregel zoveel meer veiligheid schept, integendeel, het is de maatregel die op dat punt het slechtst scoort. Ook scoort de maatregel het laagst op andere positieve neveneffecten zoals ‘verbetering van het imago van het winkelgebied’, ‘de vergroting van de aantrekkelijkheid van het winkelgebied’ of de ‘verbetering van de aantrekkelijkheid als werkgever’. Het effect hierop werd als ‘weinig’ geschat.

De reden waarom de maatregel toch hoog scoort komt omdat:

1. Het vrijwel niets kost
2. Er een groot draagvlak is voor de maatregel
3. En omdat het naar verwachting de politie enigszins ontlast door de preventieve werking die van de maatregel uitgaat.

Het **uitbreiden van het centrummanagement** met een dag scoort om heel andere redenen erg goed.

1. Op basis van de ervaringen die er al mee zijn opgedaan, verwacht men van deze maatregel de sterkste verbetering van de veiligheid.
2. Mede door de eerste reden, scoort de maatregel ook goed bij andere positieve neveneffecten zoals een verbetering van de aantrekkelijkheid als winkelgebied.

Omdat de verbetering van de veiligheid door iedereen het belangrijkste gevonden wordt, worden de in verhouding hogere kosten van deze maatregel ruimschoots gecompenseerd.

Op de derde en vierde plaats op de waarderingsschaal komt de invoering van het burenuwaarschuwingssysteem en het koppelen daaraan van een surveillancedienst. ‘Veiligheidsmanagement voor 1 dag in de week’ scoort eveneens hoog maar is minder relevant omdat twee dagen veiligheidsmanagement hoger scoort.

Het **burenuwaarschuwingssysteem** scoort redelijk goed op ‘veiligheid’ en ‘overlast’ maar brengt meer kosten met zich mee dan de twee maatregelen die als beste uit de bus komen. De koppeling hieraan van een **surveillancedienst** scoort in verhouding zeer hoog op het terugdringen van overlast wat zeer zwaar wordt gewogen. Verder ontlast het de politie enigszins wat door sommigen ook zwaar wordt gewogen. Omdat echter de kosten ervan zo hoog zijn, levert de koppeling met een surveillancedienst ‘overall’ geen meerwaarde op voor het burenuwaarschuwingssysteem.

De koppeling van camera’s aan het burenuwaarschuwingssysteem tenslotte, krijgt de laagste waardering. De redenen zijn:

1. Het levert nauwelijks een grotere bijdrage aan de vergroting van de veiligheid en vermindering van de overlast dan het burenuwaarschuwingssysteem zonder camera’s.
2. De aanschaf- en onderhoudskosten van de camera’s zijn hoog.
3. De maatregel belast de privacy van mensen en heeft daarom minder maatschappelijk draagvlak.



Zoals in grafiek 1 te zien is, heeft de politiefunctionaris een geheel andere evaluatie. Het verhogen van de veiligheid en het verminderen van overlast en maatschappelijke onrust heeft voor hem absolute prioriteit. Positieve neveneffecten voor het ondernemingsklimaat noch kosten spelen een rol van betekenis. Alleen het imago van Utrecht en de belasting van het politiecorps leggen nog gewicht in de schaal.

Daar waar drie maatregelen bij de andere deelnemers in verhouding laag scoorden door de kosten ervan, scoren deze maatregelen juist hoog bij de politiefunctionaris omdat kosten voor hem immers niet tellen en omdat deze maatregelen het hoogst scoren op veiligheid en (vermindering van) overlast. Het hoogst scoort het burenuwaarschuwingssysteem gekoppeld aan een surveillancedienst, vooral vanwege door de vermindering van overlast en de ontlasting op het politiecorps die door de maatregel te verwachten is.

De evaluatie van de politiefunctionaris is begrijpelijk maar kan niet geheel reëel worden geacht. In zijn visie moet 'veiligheid' gemaximaliseerd worden, ongeacht de kosten. In sommige situaties is dit een juiste strategie maar in een veiligheidsbeleid waarin het nemen van de ene maatregel de andere uitsluit vanwege een beperkt budget, is deze benadering minder goed van toepassing.

Conclusies

1. Van de geëvalueerde maatregelen komen twee als beste uit de bus:
 1. Het invoeren van de overlastdonatie op grote schaal. Deze maatregel heeft weliswaar een beperkt positief effect maar heeft nagenoeg geen kosten.
 2. Het doorvoeren van centrummanagement veiligheid voor twee dagen in de week. Op basis van de ervaring tot nu toe wordt er een sterke vergroting van de veiligheid verwacht. Bovendien heeft het positieve neveneffecten op het winkelklimaat en het imago van het centrum van Utrecht.
2. Het burenuwaarschuwingssysteem krijgt ook een goede waardering ondanks de hoge initiële lasten. Positief van de maatregel is ook dat het overlast voorkomt.
3. De koppeling van een surveillancedienst aan het burenuwaarschuwingssysteem heeft geen meerwaarde en wordt ontraden door de hoge kosten.
4. De koppeling van camera's aan het burenuwaarschuwingssysteem wordt eveneens ontraden. Ten eerste levert het naar verwachting nauwelijks een groter positief effect op voor veiligheid en overlast. Ten tweede zijn de materiële kosten in verhouding zeer hoog. Ten derde is er enige weerstand te verwachten van sommigen of sommige instanties vanwege de aantasting van de privacy.



Afwegingsinstrument ‘Veiligheid en Economie’

Derde casus, ’t Zandt, provincie Groningen

Informatie verstrekt door de commandant van het ingestelde SGBO.

Achtergrond

Op 14 augustus 2007 vond de eerste brandstichting plaats in het dorp ’t Zandt, provincie Groningen. In oktober, na nog een aantal branden, neemt het politiecorps regio Groningen de regie over van het lokale bestuur. Men besluit tot het inrichten van een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO)²⁹. Een SGBO wordt normaal ingesteld in tijden van crisis, rampen en calamiteiten. Het creëert tevens een duidelijke bevelstructuur.

Van het OM krijgt de SGBO een duidelijk lijstje met opdrachten, waaraan prioriteiten hangen. De grootste prioriteit krijgen:

1. Het vergroten van de veiligheid: het voorkomen van nieuwe branden.
2. Het oppakken van de dader(s)
3. Het herstellen van de rust onder de bewoners

De eerste opdracht krijgt de hoogste prioriteit. Geaccepteerd wordt dat dit eventueel ten koste gaat van de slagingskans van de tweede opdracht.

In de eerste anderhalve week na het instellen van de SGBO wordt een groot aantal maatregelen genomen. De belangrijkste zijn:

1. Het inrichten van een permanente politiepost in het dorp (24 uur)
2. De aanwezigheid van meer uniform in het dorp
3. De ‘onopvallende’ aanwezigheid van politie in burger
4. Een verkenning van de omgeving door een arrestatieteam, later overgenomen door het leger
5. Het positioneren van militairen rond het dorp (verdekt) die met kijkers elke beweging registreerden, ook ’s nachts met nachtkijkers.
6. Het positioneren van drie militaire verkenningsvoertuigen rond het dorp, uitgerust met warmtecamera’s.
7. Het positioneren hier en daar in het dorp van militairen die zich daar schuil hielden
8. Het installeren van 35 camera’s in het dorp (geen infrarode)
9. Het versterken van de lichten van de lantaarnpalen (van 18 naar 36 Watt)

Het mandaat van de SGBO is nagenoeg een ‘carte blanche’: kosten spelen bijna geen rol. Alleen een overwogen(!) maatregel om meer palen voor mobiele telefonie in en om het dorp

²⁹ De politie kent een bijzondere structuur voor Grootchalig en Bijzonder Optreden (sGBO), landelijk vastgesteld in het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) 2002. Feitelijk is dit een virtuele organisatie die wordt geactiveerd bij grootschalige en bijzondere incidenten. Deze rampenbestrijdingsorganisatie van de politie werkt volgens het zogenoemde Knoppenmodel. Acht processen vormen de kern van het model (Mobiliteit, Bewaken & Beveiligen, Ordehandhaving, Opsporing, Interventie, Slachtofferregistratie & Identificatie en de processen Ondersteuning en Informatie). Deze processen omvatten alle politietaken bij incidenten, worden centraal aangestuurd en kunnen als het ware via een druk op de knop worden geactiveerd (uit het rampenplan van de gemeente Zaanstad).



te plaatsen (à raison van 1 miljoen euro), teneinde de bewegingen van verdachten beter te kunnen volgen, wordt te duur geacht.

Al met al vindt er dus geen afweging plaats tussen maatregelen naar mogelijke verschillen in effectiviteit en kosten. Als een maatregel maar een positief effect heeft op veiligheid of pakkans, wordt hij genomen. In feite betekent dit dat er geen optimalisatie plaatsvindt naar maatregel ('wat is de beste maatregel, gegeven de afwegingscriteria') maar naar de belangrijkste afwegingscriteria, in dit geval veiligheid en pakkans. 'Veiligheid' en 'pakkans' worden gemaximaliseerd, zonder beperking in de keuze van de maatregelen.

Hoewel de informant bevestigde dat er nog meer evaluatiecriteria waren (zie het onderstaande overzicht), ging het om het maximaliseren van de eerste twee.

	Afwegingscriteria	Belangrijkheid
1	Vergroten van veiligheid, door het <i>voorkomen</i> van nieuwe incidenten.	max
2	Vergroten van veiligheid, door de pakkans van de dader(s) te vergroten.	max
3	Vermindering onrust onder de bevolking	
4	Vergroting van het vertrouwen van de burgers in de overheid.	
5	Vermindering politiek-maatschappelijke druk	max
7	De hoogte van de materiële kosten.	
8	De hoogte van de personele lasten	
9	Verbetering van het imago van 't Zandt / de gemeente Loppersum / provincie Groningen	
10	De mate waarin burgers door de maatregel belast worden (inbreuk op privacy, fysieke hinder, e.d.).	
11	De mate waarin er politiek-maatschappelijk draagvlak is voor de maatregel.	
12	De mate waarin het politiecorps (extra) belast wordt (gaat ten koste van andere activiteiten) of ontlast wordt.	
13	Verbetering van het imago en het prestige van de politie, zowel lokaal als landelijk	

Deze strategie werd grotendeels veroorzaakt door de enorme politiek-maatschappelijke druk. Zowel de media als het OM zetten het SGBO zwaar onder druk. Indirect waren de maatregelen er dus ook op gericht de politiek-maatschappelijke druk op de politie te verminderen.

Wat ook een belangrijke rol speelde was het imago en het prestige van de politie: hoe langer het duurde voordat de dader gepakt werd, hoe meer schade dit opleverde voor de politie, althans zo werd dit door de politie zelf ervaren. Er kwamen zeer veel aanbiedingen van steun uit de andere politiecorpsen.



Conclusies

In termen van ons afwegingsinstrument werd er met betrekking tot 't Zandt niet vertikaal maar horizontaal in de effectenmatrix geoptimaliseerd: het pakket aan maatregelen dat veiligheid en pakkans maximaliseert wordt gekozen.

Deze wijze van afweging kan ons afwegingsinstrument niet aan. De belangrijkste reden hiervoor is dat elke maatregel met enig verwacht effect zal worden genomen.

Voor de toepasbaarheid van het afwegingsinstrument is de vraag nu belangrijk of deze situatie, waarbij er in feite geen afweging wordt gemaakt tussen baten en kosten van maatregelen, vaker voorkomt. Naar de mening van de onderzoekers gebeurt dit alleen wanneer de politiek-maatschappelijke druk om succes te boeken zeer groot wordt³⁰. De grootte van het risico van falen kan ook een rol spelen (denk aan terroristische dreiging) maar is kennelijk niet allesbepalend. Zo was het risico in 't Zandt van het nemen van slechts lichte maatregelen in verhouding laag. De pyromaan leek burgerslachtoffers te willen voorkomen en vroeg of laat was hij zeker tegen de lamp gelopen. Tegen die achtergrond was het geld beter besteed aan bijvoorbeeld de strijd tegen mensenhandel.

Bij eenmalige gebeurtenissen die sterk in de publiciteit staan, zoals risicovoetbalwedstrijden, waar vaak ook een SGBO voor wordt opgericht, kan het afwegingsproces wellicht niet helemaal maar dan toch gedeeltelijk dezelfde afwijkende structuur hebben. Het afwegingsinstrument kan dit opvangen door de weging van de kostencriteria te minimaliseren. Hierdoor zullen kosten slechts een kleine rol spelen in de afweging en de effectiviteit van de maatregel ter vergroting van de veiligheid een zware rol. Het blijft echter een instrument voor de afweging *tussen* maatregelen en niet voor het maximaliseren van veiligheid.

³⁰ De instelling van een SGBO kan op zichzelf een dergelijke structuur in het afwegingsproces met zich meebrengen, gegeven de verregaande bevoegdheden van een SGBO.



Afwegingsinstrument ‘Veiligheid en economie’

Vierde casus, centrum Utrecht

Achtergrond en vraagstelling

In 2007 werd een aantal maatregelen overwogen ter voorkoming en bestrijding van winkeldiefstal in het centrum van Utrecht³¹, in te voeren in 2008. Een aantal hiervan werd inderdaad doorgevoerd en een aantal werd niet of zeer beperkt doorgevoerd. Sommige ingevoerde maatregelen zijn reeds geëvalueerd in de eerste casus voor Utrecht waarin het voorgenomen beleid voor 2009 onder de loep is genomen. De vraagstelling voor die maatregelen was toen: welke moeten gecontinueerd of uitgebreid worden?

De maatregelen die uiteindelijk voor deze tweede evaluatie geselecteerd zijn, worden hieronder kort toegelicht.³² Eén ervan is reeds ingevoerd en twee in beperkte mate. Daarnaast zijn er twee destijds niet doorgegaan om uiteenlopende redenen. Wat betreft de maatregelen die niet of zeer beperkt zijn ingevoerd: *bij de evaluatie is verondersteld dat zij optimaal en in de breedte worden uitgevoerd.*

De evaluatie is dus deels ex post en deels ex ante. De data zijn 6 november 2008 verzameld.

Maatregelen³³

1. Invoering van winkelontzeggingen per deelgebied (code ‘ontz’).

De maatregel wordt op dit moment op bescheiden schaal toegepast, dat wil zeggen bij een klein aantal winkels waar ook ‘face check’ (zie hieronder) is ingevoerd. In de evaluatie wordt ervan uitgegaan dat de maatregel in de breedte wordt ingevoerd.

2. Inzet van collectieve winkelsurveillance per deelgebied en/of ondersteuning op afroep door een particuliere beveiligingsdienst (code ‘wsurv’).

Deze maatregel is niet ingevoerd vanwege de hoge kosten.

In de evaluatie wordt het effect geschat als hij wel en bovendien goed uitgevoerd³⁴ wordt. Er wordt vanuit gegaan dat het om 10 man fulltime gaat.

3. Het verstrekken van foto’s van veelplegers in het kader van het project ‘Tegenhouden’ (code ‘foto’).

Deze maatregel is afgevoerd omdat er teveel veelplegers zijn zodat de maatregelen niet bruikbaar is.

In de evaluatie wordt er van uitgegaan dat de maatregel wel ingevoerd is op een wijze die praktisch haalbaar is.

4. Actieve ondersteuning door de politie bij de aanpak van winkeldiefstallen en overige criminaliteit (code ‘bike’).

³¹ Het betreft 550 winkels die gevestigd zijn in de aanloopgebieden en de historische binnenstad van Utrecht; het winkelcentrum Hoog Catharijne maakt geen deel uit van het KVO project.

³² Onder degene die niet zijn meegenomen is het zogenaamde ‘burenwaarschuwingssysteem’ dat zeer goed wordt gewaardeerd; zie ook de eerste casus in Utrecht.

³³ Zie de bijlage voor een uitvoeriger beschrijving van de maatregelen.

³⁴ Hiermee wordt bedoeld dat de kwaliteit van de beveiligingsdienst goed is.



Deze maatregel is wel uitgevoerd; de beoogde snelheid van de politie (met bikes) loopt de laatste tijd echter terug. In de evaluatie wordt uitgegaan van een optimale uitvoering van de maatregel.

5. Brede invoering van winkelontzeggingen met ‘face check’ (code ‘face’).

Indien de camera’s met slimme software een gezicht uit de database herkennen wordt een signaal gegeven. De beelden worden centraal bekeken; de winkelier krijgt een seintje.

Deze maatregel is nog niet in de breedte gerealiseerd; hij loopt bij een klein aantal winkels. In de evaluatie gaan we er van uit dat de ‘face check’ in de breedte wordt ingevoerd.

Dataverzameling

De data zijn verzameld bij twee informanten. Deze geven we respectievelijk de codenaam **ond** (vertegenwoordiger ondernemersvereniging) en **gem** (gemeentelijk beleidsmedewerker). Omdat het om dezelfde soort beleidsbeslissing gaat als in de maatregelen van de eerste evaluatie, werd aangenomen dat de afwegingscriteria dezelfde zijn. Verder zijn die criteria er uit verwijderd waarover in de eerste casus werd verondersteld dat dit type maatregelen hier in de huidige context geen effect op zullen hebben. Resteren de criteria in tabel 1. Daarachter zijn de wegingcoëfficiënten weergegeven van de twee informanten.

Tabel 1: overzicht van wegingcoëfficiënten voor elk afwegingscriterium, van elke deelnemer

Afwegingscriterium	Gem	Ond
Vergroting van veiligheid	10	7
Vermindering van overlast	10	7
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	7	8
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	5	5
Verbetering imago van het winkelgebied	7	8
Verbetering van het imago van Utrecht	6	8
Hoogte extra initiële materiële kosten	5	6
Hoogte extra materiële onderhoudskosten	5	6
Hoogte extra initiële personele lasten	2	6
Hoogte extra jaarlijks terugkerende personele lasten	8	7
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	6	3
Omvang politiek-maatschappelijk draagvlak	7	5
(Extra) belasting of ontlasting politiecorps	8	5

Een score van 10 betekent dat het criterium van zeer veel belang is voor de persoon, een score van 0 dat het criterium geen rol speelt bij het beoordelen van veiligheidsmaatregelen.



‘Vergroting veiligheid’ en ‘vermindering overlast’ zijn de belangrijkste criteria van de beleidsmedewerker van de gemeente maar overall heeft deze informant een tamelijk vlakke verdeling (weinig echte uitschieters). Ook de ondernemer heeft een vrij vlakke prioriteitsverdeling maar voor hem zijn de commerciële belangen van de ondernemers toch het belangrijkste. De kosten worden door beiden minder zwaar gewogen; de structurele personele lasten, die het meeste geld zullen kosten, wegen beiden het zwaarst.

Vervolgens is de effectenmatrix door het tweetal *gezamenlijk* geschat: in welke mate en in welke richting beïnvloeden de maatregelen de genoemde criteria. Dit is weergegeven in tabel 2. Voor de codes van de maatregelen, zie het overzicht.

Tabel 2: de effectenmatrix

Afwegingscriterium	Ontz	Wsurv	Foto	Bike	Face
Vergroting van veiligheid	10	30	40	80	90
Vermindering van overlast	0	50	0	70	0
Vergroting aantrekkelijkheid als winkelgebied	50	50	0	70	50
Vergroting aantrekkelijkheid als werkgever	10	10	10	10	10
Verbetering imago van het winkelgebied	50	50	0	70	50
Verbetering van het imago van Utrecht	30	30	0	50	30
Hoogte extra initiële materiële kosten	0	0	0	-5	-60
Hoogte extra materiële onderhoudskosten	0	0	0	-5	-20
Hoogte extra initiële personele lasten	-5	-10	-5	-5	-5
Hoogte extra jaarlijks terugkerende personele lasten	0	-100	-5	-25	-5
Mate van belasting van privacy, hinder, e.d.	0	0	0	0	0
Omvang politiek-maatschappelijk draagvlak	100	100	30	100	70
(Extra) belasting of ontlasting politiecorps	-10	50	-10	-10	-10

De scores zijn waarderingscores die verbonden zijn met een semantische schaal op de volgende wijze:

- 0 Geen of minimaal effect
- 10 Zeer weinig effect
- 30 Weinig effect
- 50 Behoorlijk effect
- 70 Veel effect
- 90 Zeer veel effect
- 100 Extreem veel effect

Dus hoe groter het verwachte effect, des te groter de waardering. Als het om een kostenpost gaat, krijgt de score een minteken.



De kosteneffecten behoeven nog een korte toelichting. Kosten hebben uiteraard een gemeenschappelijke noemer: euro's. Na de verkregen schattingen met toelichting zijn de scores hier en daar veranderd om ze goed op elkaar te ijken. De hoogste kostenpost zijn de jaarlijks terugkerende personele lasten voor het realiseren van de winkelsurveillance. Hierbij is uitgegaan van een team van 10 fulltime veiligheidsmedewerkers met een modaal salaris. Deze kosten zijn gesteld op 250.000 euro op jaarbasis; hierop is vervolgens de schaalwaarde van -100 geijkt. De schattingen van de andere kostenposten zijn hieraan gerelateerd. Zo zijn de initiële kosten van de camera's voor de face check op 150.000 euro geschat, wat een schaalwaarde oplevert van -60.

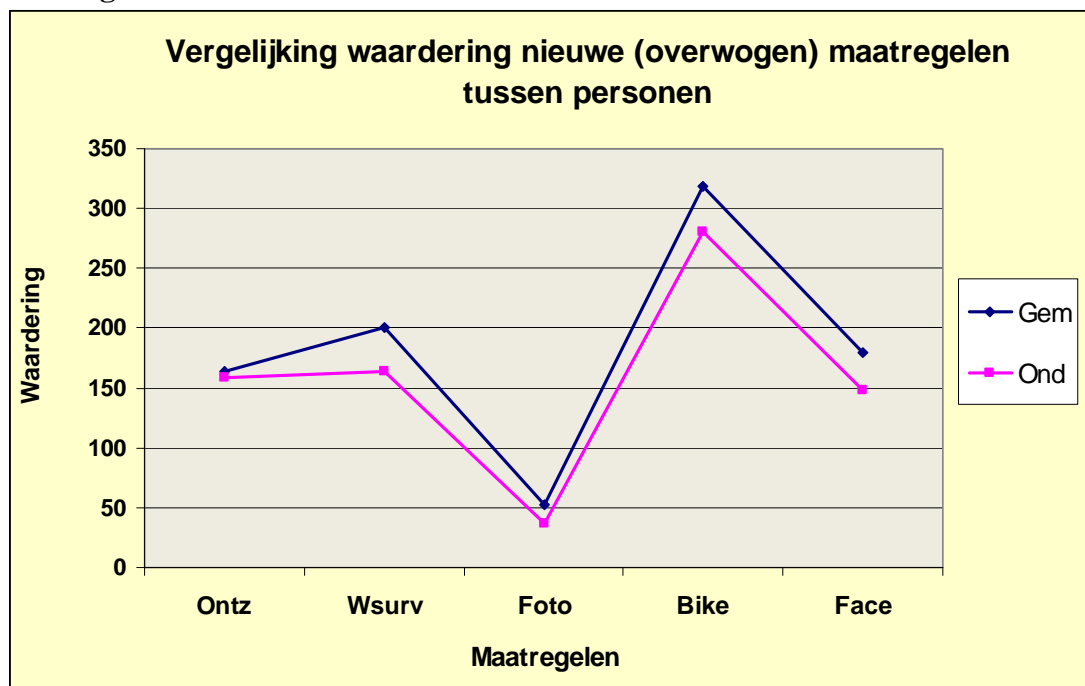
Let wel: hoe *zwaar* de structurele kosten worden gewogen ten opzichte van de opstartkosten, wordt bepaald door de wegingcoëfficiënten!

Resultaten evaluatie

Door de effecten te wegen met het belang dat aan de criteria gehecht wordt en deze te sommeren, krijgen we een goede indruk van welke maatregel de beste kosten-baten verhouding heeft. We noemen deze somscores de 'totale waarderingscore'. Het resultaat kan verschillen van persoon tot persoon, afhankelijk van de prioriteiten die hij of zij stelt. De maatregelen die door de bank genomen op de belangrijke criteria een groot positief effect hebben en naar verhouding geen grote negatieve scores op de kostencriteria, zullen het hoogste scoren.

In grafiek 1 staat een overzicht van de totale waarderingscores per maatregel voor elke persoon.

Grafiek 1: overzicht van de waarderingscores voor elke deelnemer over alle zes maatregelen.



De scores op de 5 maatregelen zijn voor elke persoon voor de duidelijkheid verbonden met een lijn. Een andere functie heeft deze lijn niet. We wijzen er verder op dat de absolute hoogte van het getal dat de waardering aangeeft er niet veel toe doet. Het gaat om de verschillen in waardering *tussen* de maatregelen.

Omdat de wegingcoëfficiënten zoveel overeenkomen tussen de informanten (bij beiden zijn deze vrij vlak), zijn de totaalwaarderingen van de maatregelen ongeveer gelijk.

De laagste waardering krijgt **het verstrekken van foto's aan winkeliers** (het 'smoelenboek'). Dit komt door een optelsom van overwegingen:

-omdat er geen direct zichtbare effecten zijn, mist de maatregel positieve effecten op het imago en aantrekkelijkheid van het winkelgebied;

-het effect op de veiligheid wordt niet al te groot geacht en er is geen effect op de overlast;

-er is weinig politiek-maatschappelijk draagvlak voor de maatregel.

De kosten zijn in verhouding erg laag.

Al met al kunnen we zeggen dat er weinig reden is om de maatregel alsnog in te voeren.

De hoogste waardering krijgt **de snelle interventie door de politie** bij betraptingen op heterdaad (winkeldiefstal en overige criminaliteit). We merken daarbij met nadruk op dat er van uit wordt gegaan dat de politie inderdaad snel ter plekke is. De laatste tijd duurt dit langer, wellicht een gevolg van onderbezetting bij de politie.

De maatregel scoort hoog omdat op vrijwel alle criteria hiervan het beste effect wordt verwacht. Zwaar weegt in ieder geval dat deze maatregel zichtbaar is voor het publiek en ook een belangrijk effect op het verminderen van overlast heeft. Omdat de maatregel al ingevoerd is, zij het niet geheel optimaal, mogen we de verwachtingen op dit algemene niveau best betrouwbaar achten. De benodigde extra inzet van de politie is geschat op gemiddeld ongeveer 2 fte. Er wordt vanuit gegaan dat het een taak is die er grotendeels 'bij gedaan' kan worden³⁵.

De overige drie maatregelen scoren ongeveer alle drie even hoog.

Van de **'face check'** wordt een zeer positief effect op veiligheid verwacht maar er zijn twee nadelen: de kosten zijn tamelijk hoog en het draagvlak voor de maatregel is niet optimaal.

De **winkelsurveillance** is extreem duur in verhouding maar heeft ook zeer positieve effecten (veiligheid en overlast en economische neveneffecten); daarnaast ontlast het de politie.

Van de **winkelontzegging** wordt weinig tot geen effect op veiligheid verwacht, ook als het in de breedte wordt ingevoerd. Het voordeel van de maatregel is dat er vrijwel geen kosten mee gemoeid zijn.

Concentreren we ons op winkeldiefstal dan lijkt van de laatste drie maatregelen de 'face check' nog het meest aantrekkelijk, mits de maatregel politiek goed gecommuniceerd wordt en er een voor alle partijen acceptabele kostenverdeling gemaakt wordt.

In het kostenplaatje van de winkelsurveillance zou de ontlasting van de politie verdisconteerd kunnen worden; in dit geval zou de maatregel aantrekkelijker worden.

Conclusies

1. Van de geëvalueerde maatregelen komt de **'snelle interventie door de politie met bikes'** zonder twijfel als beste uit de bus, mits de reactiesnelheid onder de 10 minuten blijft.

³⁵ Bovendien mogen we aannemen dat wanneer de maatregel goed werkt, er ook een preventieve werking van uit gaat, waardoor het aantal 'heterdaten' zal dalen en de politie minder vaak hoeft te komen.



2. Het **verstrekken van foto's**, toch al niet ingevoerd, wordt ontraden. Hoewel de kosten laag zijn, wordt er weinig van verwacht en zijn er problemen te verwachten met het politiek draagvlak.
3. De **'winkelontzegging'**, de **'face check'** (beide op bescheiden schaal toegepast) en de **'winkelsurveillance'** (niet ingevoerd), worden ongeveer gelijk gewaardeerd maar wel om verschillende redenen:
 - Van de 'winkelontzegging', nu op bescheiden schaal ingevoerd, wordt weinig verwacht maar kost ook weinig.
 - Zowel de 'winkelsurveillance' als de 'face check' zijn duur maar hebben belangrijke positieve effecten: 'face check' vooral op winkeldiefstal, de surveillance vooral ook op overlast. Bovendien draagt de winkelsurveillance bij aan de ontlasting van de politie.
4. Concentreren we ons op winkeldiefstal dan lijkt een uitbreiding van het huidige veiligheidsbeleid met 'face check' het meest voor de hand liggend, gegeven de verwachtingen, mits de maatregel politiek goed wordt gecommuniceerd en er een voor alle partijen acceptabele kostenverdeling wordt gemaakt.



Bijlage: overzicht van geëvalueerde maatregelen, casus 4

	Maatregel	Ondernemers	Gemeente	Politie
1	<p>Invoering van winkelontzeggingen per deelgebied</p> <p>Deze maatregel wordt nu slechts op bescheiden schaal toegepast. In ieder geval bij de winkels waar facecheck is ingevoerd</p>	<p>Na iedere aangifte van winkeldiefstal wordt een winkelontzegging uitgereikt.</p>		<p>De politie ondersteunt de winkeliers actief bij het uitreiken van een winkelontzegging en maakt in voorkomende gevallen proces-verbaal op voor art. 138 W.v.SR. en er wordt een 'smoelenboek' opgesteld.</p>
2	<p>Inzet van collectieve winkelsurveillance per deelgebied en/of ondersteuning op afroep door een part.bev.dienst</p> <p>Deze maatregel is niet ingevoerd. Krijgen wij niet van de grond in verband met de kosten ervan.</p>	<p>Het draagvlak voor collectieve winkelsurveillance onderzoeken in deelgebieden en/of gebruik te maken van een particuliere beveiligingsdienst op afroep. Standpunt bepaling vóór 1 januari 2008.</p> <p>Communicatie via Informatieavonden en nieuwsbrieven.</p>	<p>De Gemeente ondersteunt de winkeliers bij de invoering van deze maatregel. Er zal worden nagegaan of er een raamovereenkomst voor meerdere winkelgebieden kan worden afgesloten vóór 1 januari 2008.</p>	
3	<p>Het verstrekken van foto's van veelplegers in het kader van het project 'Tegenhouden'</p> <p>Deze maatregel is afgevoerd omdat er teveel veelplegers zijn zodat de maatregelen niet bruikbaar is.</p>	<p>De winkeliers die zich aansluiten bij het project krijgen de beschikking over een beperkt aantal foto's van veelplegers. Zij moeten voldoen aan de protocol voorwaarden.</p> <p>Aansluiting van tenminste 5 deelgebieden c.q. winkelstraten binnen twee jaar.</p>	<p>Door de gemeente wordt een samenwerkingsprotocol opgesteld voor de deelnemende partijen ter bescherming van de persoonsgegevens.</p>	<p>De wijkagent ondersteunt de winkeliers een 'smoelenboek' van veelplegers. Dit maakt onderdeel uit van het 'Project Tegenhouden'</p>



4	<p>Actieve ondersteuning door de politie bij de aanpak van winkeldiefstallen en overige criminaliteit</p> <p>De politie is inderdaad zeer snel ter plaatse (bikers)</p>	<p>De ondernemers informeren de politie via 112 bij aanhoudingen op heterdaad.</p>		<p>Bij aan aanhouding op heterdaad komt de politie met prioriteit 1 ter plaatse binnen 10 minuten. In de binnenstad is dat in de praktijk gemiddeld 4 minuten.</p>
5	<p>Brede invoering van winkelontzeggingen met 'face check'</p> <p>Nog niet gerealiseerd; nu ingevoerd bij een klein aantal winkels. Indien de software een gezicht herkend wordt een signaal gegeven.</p>	<p>De ondernemers voeren in winkels die daarvoor in aanmerking komen facecheck in (kleinschalig voor specifieke doelgroep). Doelstelling 15 winkels binnen 2 jaar.</p>	<p>De gemeente ondersteunt de winkeliers die de winkelontzeggingen willen laten ondersteunen met 'facecheck'. (centrale database en privacy protocollen).</p>	

