



*Experimenten criminaliteitsbestrijding:  
een tussen balans*

drs E.G.M. Nuijten-Edelbroek  
drs. A. Slothouwer  
drs. J.L.P. Spickenheuer

Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum  
van het Ministerie van Justitie  
december 1982

## INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding . . . . .	1
2	Achtergrond van de experimenten . . . . .	3
3	De experimenten . . . . .	5
4	Inhoudelijke en onderzoektechnische/methodologische problemen	9
4.1	Inhoudelijke problemen . . . . .	9
4.2	Onderzoektechnische en methodologische problemen . . . . .	16
5	Uitgangspunten voor verdere experimenten	21

## 1 INLEIDING

Sinds 1980 worden door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) onderzoekprojecten uitgevoerd met behulp waarvan de effectiviteit van nieuwe wijzen van politie-optredens worden onderzocht. Nu een aantal van deze projecten is afgerond en afzonderlijk geëvalueerd, is de tijd rijp om de stand van zaken in de vorm van een totaalevaluatie van de verschillende projecten op te maken. Een dergelijke tussentijdse balans heeft niet alleen tot doel terug te blikken op de tot nu toe behaalde resultaten, maar zou tevens perspectieven moeten bieden voor mogelijk in de toekomst op te zetten projecten. Ook gezien de discussies in de Begeleidingscommissie Experimenten Criminaliteitsbestrijding (BEC) over "tweede generatie experimenten" is een tussentijdse balans op dit moment relevant.

Alvorens een aantal lijnen aan te geven die zouden kunnen voeren tot het opzetten van concrete (vervolg)experimenten bij de politie, wordt eerst de stand van zaken geschetst. Daarbij komen aan de orde de oorsprong van de experimenten en de inhoud van de projecten, om vervolgens de belangrijkste resultaten de revue te laten passeren. Mede in het licht van deze resultaten is een inventarisatie gemaakt van een aantal belangrijke methodologische en inhoudelijke problemen. De manier waarop, gezien die problemen, tegen de resultaten aangekeken moet worden zal dan tenslotte leiden tot de vraag of en op welke wijze nieuwe projecten gestalte zouden moeten krijgen.

## 2 ACHTERGROND VAN DE EXPERIMENTEN

Het eindrapport van de Werkgroep Verbaliseringsbeleid Misdrijven uit 1976 kan als basis gezien worden van de zg. politie-experimenten die door het WODC worden uitgevoerd. In haar eindrapport stelde de werkgroep dat landelijke richtlijnen voor een verbaliseringsbeleid niet goed zijn vast te stellen, maar dat een selectief verbaliseringsbeleid op lokaal of regionaal niveau zou moeten plaats vinden. De werkgroep was bovendien van mening dat een dergelijk selectief beleid vooral zou kunnen gelden voor bepaalde categorieën van misdrijven, en wel de zg. "kleine criminaliteit".

Mede op grond van het genoemde rapport, maar ook naar aanleiding van de toename van de kleine criminaliteit besloot de vergadering van Procureurs-Generaal in 1978 experimenten te laten uitvoeren. In de experimenten, die een lokaal karakter zouden krijgen zou een selectief opsporings- en verbaliseringsbeleid vastgesteld worden binnen het driehoeksoverleg tussen hoofdofficier van justitie, burgemeester en korpschef.

Vervolgens zou dat beleid dan wetenschappelijk geevalueerd worden. Besloten werd deze experimenten in een aantal gemeenten uit te voeren teneinde verschillende wijzen van selectief beleid in opsporing, verbalisering en vervolging te evalueren op hun effecten met betrekking tot het criminaliteitsniveau. In eerste instantie zou het zwaartepunt van deze experimenten liggen op opsporing en verbalisering door de politie. In een later stadium zou gekeken worden naar de daarop afgestemde vervolging door justitie. Tijdens de verdere uitwerking van de experimenten is, mede op basis van bevindingen in het buitenland, het accent meer komen te liggen op de ontwikkeling van methoden ter bestrijding van de criminaliteit dan op de ontwikkeling van een selectief opsporings- en verbaliseringsbeleid. De resultaten van bepaalde succesvolle methodieken zouden vervolgens aanknopingspunten kunnen bieden voor de ontwikkeling van een dergelijk beleid.

De hier geschetste versmalling die de experimenten hebben ondergaan door het accent op de politie(methodieken) te leggen is aan de andere kant verbreed doordat er naast experimenten met een

repressief karakter ook experimenten met een preventief karakter zijn opgezet. De experimenten zouden aldus een (eerste) antwoord geven op de vraag op welke manier de politie een betere bijdrage kan leveren aan de repressieve en preventieve bestrijding van de criminaliteit. Het zwaartepunt ligt daarbij op de kleine criminaliteit, niet alleen vanwege de toenemende omvang daarvan, maar ook vanwege de gestoge afname van het (absolute en relatieve) aantal ophelderingen.

### 3 DE EXPERIMENTEN

Inmiddels zijn enkele experimenten afgerond en is het mogelijk een voorlopige balans op te maken van de resultaten die tot nu toe bereikt zijn. De afgesloten experimenten werden uitgevoerd bij de gemeentelijke politiekorpsen in Amsterdam, 's-Gravenhage, Hoogeveen en Utrecht.

In de eerste drie gemeenten lag, met variaties in inhoud en intensiviteit, het accent op preventie-activiteiten van de politie. De delicten waarop de activiteiten zich gericht hebben, waren: inbraak, vernieling en allerlei vormen van diefstal. Voor de uitvoering van de projecten werden vooral geuniformeerde politie-ambtenaren ingezet. Een tweede belangrijk gemeenschappelijk element was een zichtbare en aanspreekbare politie op straat door middel van surveillances te voet.

Omdat de drie preventie-experimenten ieder een eigen gezicht hadden, worden zij in het kort nogmaals besproken. Vervolgens worden de belangrijkste (gemeenschappelijke) resultaten beschreven.

#### Hoogeveen

In het Hoogeveens project lag het accent op het voorkomen van criminaliteit met behulp van gerichte surveillances door de geuniformeerde dienst en voorlichting door een ambtenaar Voorkoming Misdrijven (VM). Vernielingen of baldadigheid en diefstal uit voertuigen kregen bijzondere aandacht in de gerichte surveillances. Op basis van gegevens die intern bij de politie aanwezig waren, werd gerichte aandacht besteed aan die plaatsen waar en op die tijdstippen dat die misdrijven frequent voorkwamen. Afhankelijk van tijd en plaats zijn de projectsurveillances per auto, te voet of per fiets uitgevoerd. Er werd zowel in uniform als in burger gesurveilleerd en alle surveillanten van het korps waren gedurende een jaar bij het project betrokken. Daarnaast werd een ambtenaar VM belast met allerlei activiteiten gericht op de preventie van met name inbraak, vernieling, fietsendiefstal en diefstal uit auto of kleedlokaal e.d.

### 's-Gravenhage

In 's-Gravenhage werd een speciaal team geïnstalleerd met als eerste taak de inbraken in Moerwijk terug te dringen. Acht geuniformeerde agenten en twee rechercheurs werden voor de duur van een half jaar ingezet. De activiteiten van het team bestonden uit intensieve voet- en fietssurveillance, het geven van voorlichting over de wijze waarop men inbraken kan voorkomen, het opnemen en afhandelen van aangiften van inbraken.

### Amsterdam

Het Amsterdamse project dat in de wijk Osdorp werd uitgevoerd kan gezien worden als een aangepaste replicatie van het Haagse project. In de eerste plaats werden meer delicten in het experiment betrokken. In de tweede plaats was er in Amsterdam geen vermenging van preventie- en rechercheverksamheden. Als eerste doel werd gesteld de relatie met het publiek te verbeteren door zoveel mogelijk directe contacten. Daartoe werd in hoofdzaak te voet gesurveilleerd en veel aandacht besteed aan het geven van voorlichting over het voorkomen van vermogensmisdrijven. Ook hier werd gedurende een half jaar een team ingezet dat vooral bestond uit geuniformeerde politie.

Wat zijn nu de resultaten van deze drie preventie-experimenten?

In de eerste plaats is het algemene criminaliteitsniveau als gevolg van de experimenten niet gedaald, hoogstens kon van stabilisering worden gesproken. Dit resultaat sluit aan op de conclusie die getrokken werd naar aanleiding van het voetsurveillance-experiment in Newark (V.S.). Ook daar was met het toepassen van een bepaalde voetsurveillancemethodiek geen effect behaald op het criminaliteitsniveau in de zin van een afname. We willen er evenwel met nadruk op wijzen dat de conclusie wat betreft de Nederlandse experimenten enige nuancering behoeft. Het lijkt er nl. op dat bepaalde delicten, met name die welke zich in het openbaar afspelen zoals bv. vernieling, gevoeliger zijn voor deze manier van werken dan andere.

Wel hebben sommige experimenten een gunstig effect gehad op de subjectieve beleving van de criminaliteit bij de bevolking. Voetsurveillance (ofwel meer zichtbare surveillance) op verschillende manieren toegepast leidt tot een afname van de gevoelens van onveiligheid. Vooral is dit te zien als de aanwezigheid van de politie niet gerelateerd wordt aan het gevoel dat er iets mis is in de wijk

→ p 122 e.v.



p 123 →

of de stad. Ook is dit in overeenstemming met het genoemde Amerikaanse project.

Naast de subjectieve beleving van de criminaliteit bij de bevolking hebben de experimenten nog andere belangrijke effecten gehad.

Zo steeg in de eerste plaats de aangiftbereidheid bij de bevolking als men het slachtoffer werd van een agressief misdrijf. Ook toonde men zich eerder bereid de politie te waarschuwen wanneer verdachte situaties geconstateerd werden waarmee men zelf niet direct te maken had.

Over het algemeen beoordeelde de bevolking de politie gunstiger naar aanleiding van de projectactiviteiten. Voorlichtingsactiviteiten met betrekking tot de preventiebereidheid hebben bij de bevolking minder sterke positieve resultaten. Wel heeft een directe benadering meer effect dan algemene voorlichting via media.

### Utrecht

Naast de genoemde preventie-experimenten is in Utrecht een onderzoeksproject geëvalueerd, het zg. inbraakproject. Onderzocht werd wat de invloed is van een efficiëntere en effectievere werkwijze binnen de recherche-afdeling op de bestrijding van diefstal en inbraak. Met behulp van een gewijzigde en tijdelijke extra inzet van mankracht hoopte men te komen tot betere resultaten in het ophelderen van binnengekomen aangiften, dat wil zeggen meer ophelderingen van diefstal en inbraak met relatief minder tijd en/of mankracht.

Hiertoe

- werd een team geformeerd bestaande uit rechercheurs en surveillanten;
- waren de teamleden vrijgemaakt uit de normale dienst, hun tijd werd dus niet verbruikt door allerlei onderbrekingen;
- werkte men met meerdere teamleden aan één zaak;
- droeg een projectleider zorg voor de taakverdeling, procesbewaking; controle en coördinatie;
- werd er beter gebruik gemaakt van CID-Info's;
- had men daarnaast een eigen informatiesysteem, toegespitst op inbraak en diefstal;
- was er administratieve ondersteuning;
- waren de administratieve procedures vereenvoudigd.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het inbraakproject succesvol was. Het aantal en het percentage ophelderingen nam toe, met relatief minder ophelderingen-op-het-erdaad en relatief meer ophelderingen zonder directe opsporingsaanwijzingen.

Bovendien was de pakkans groter geworden; er waren niet alleen meer zaken opgehelderd, doch ook meer daders geverbaliseerd. Tevens was er gemiddeld minder tijd besteed aan de opheldering van een zaak.

Vaorzover een daling in de criminaliteit optreedt, is dit pas langere tijd na het bestaan van het inbraakproject. Of deze daling derheive een gevolg is van het functioneren van het inbraakproject valt niet te beantwoorden.

#### 4 INHOUDELIJKE EN ONDERZOEKTECHNISCHE/METHODOLOGISCHE PROBLEMEN

Bij de start van de eerste serie experimenten is het uitgangspunt geweest dat allerlei vormen van -anders dan gebruikelijke- politie-inspanningen een gunstig effect zouden hebben op de omvang van de criminaliteit.

Gezien de resultaten die tot nu toe behaald zijn, is het wellicht zinvol op dit moment reeds wat uitvoeriger in te gaan op een aantal problemen die zich bij de opzet, de uitvoering en de evaluatie van de experimenten hebben voorgedaan. Deze problemen zijn ondergebracht in twee factoren. De eerste factor heeft een aantal inhoudelijke dimensies en is gecentreerd rond de vraag naar de relatie tussen de werkwijze van de politie en de omvang van de criminaliteit. De tweede factor is meer methodologisch en onderzoektechnisch van aard. In de bespreking van deze twee factoren wordt tevens een aanzet gegeven voor een nadere beschouwing over mogelijk nieuw op te zetten politie-experimenten.

##### 4.1 Inhoudelijke problemen

De vraag naar de relatie tussen de werkwijze van de politie en de omvang van de criminaliteit is de meest fundamentele die aan de orde is en dringt zich des te sterker op bij beschouwing van de resultaten van de verschillende experimenten. Wanneer we ons beperken tot het criminaliteitsniveau dan zijn de resultaten helaas nog niet al te hoopgevend.

Een eerste verklaring kan wellicht gezocht worden in de soort delicten waarop de experimenten zich gericht hebben: relatief lichte vormen van misdrijven die veelvuldig voorkomen.

Binnen een samenleving zijn normen over wat mag en niet mag tot op zekere hoogte aanvaard als een gemeenschappelijk goed waarbij dan sprake is van een verschil in de mate waarin men zich deze norm eigen heeft gemaakt en als iets vanzelfsprekends beschouwt. Zo zal bijna iedereen vinden dat moorden niet mag, terwijl de norm bij inbraak, diefstal of bv. vernieling minder of zelfs veel minder algemeen aanvaard is. Voor de handhaving van normen op het justitiële terrein zijn sancties in de vorm

van bepalingen in het Wetboek van Strafrecht noodzakelijk. Politie en ook justitie hebben de taak ervoor zorg te dragen dat normovertredingen worden voorkomen (preventie) of negatief worden gesanctioneerd (repressie, straf).

Voor de delicten waarop de experimenten tot nu toe gericht waren, zou men kunnen stellen dat, door wat voor omstandigheden ook, een relatief grote normvervalsing (mag het wel of mag het niet) is opgetreden, terwijl (of omdat) de sanctie een groot deel van hun werking verloren hebben. Voor dat laatste mogen zowel een relatief geringe pakkans als ook -in een volgend stadium- een relatief geringe kans op vervelging of strafoplegging illustratief zijn.

De politie-experimenten zijn opgezet vanuit de veronderstelling dat de politie met het inzetten van extra mankracht en het ter hand nemen van allerlei nieuwe activiteiten meer greep kan krijgen op de ontwikkeling van de criminaliteit en een halt kan toereepen aan de gestage toename. Reeds tijdens het uitvoeren van de experimenten is de vraag gerezen of deze veronderstelling niet wat al te simpel is omdat de relatie tussen politie-optreden en criminaliteitsniveau veel complexer ligt.

Diverse andere factoren kunnen in deze relatie een rol spelen.

Zonder een volledig beeld te geven van alle factoren moge het onderstaande het een en ander illustreren.

Het politie-optreden wordt geacht de objectieve pakkans doch vooral ook de subjectieve beleving van deze pakkans bij de bevolking te beïnvloeden en daarmee het (criminale) gedrag te veranderen. Voor verschillende categorieën van de bevolking zal deze poging tot gedragsbeïnvleeding anders uitwerken. De mate waarin zij dit (crimineel) gedrag vertonen is daarbij (mede) van belang. Zo zou men de volgende bevolkingscategorieën kunnen onderscheiden.

1. De categorie van daders, dat wil zeggen personen die daadwerkelijk een delict plegen.
2. De categorie van bijna-daders, dat wil zeggen personen die op het punt staan een delict te plegen.
3. De categorie van potentiële daders, dat wil zeggen personen die (o.a. omdat ze eventueel reeds eerder een delict hebben gepleegd) met relatief grote waarschijnlijkheid in de "verleiding" zullen komen om wederom een delict te plegen (en er wanneer de belemmeringen niet al te groot zijn, toe over zullen gaan).

4. De zg. risicogroep, dat wil zeggen personen die qua persoonlijke, sociaal-economische, sociaal-culturele of demografische kenmerken een verhoogd risico lopen tot het plegen van een delict.
5. De categorie van 'conformisten', dat wil zeggen personen die zich bepaalde waarden en normen zodanig eigen hebben gemaakt dat zij (zonder ingrijpende veranderingen in hun situatie) niet tot het plegen van een delict zullen overgaan.

Het politie-optreden kan verschillende vormen aannemen. Om niet te verzanden in een discussie over de vraag wat verstaan wordt onder preventief, pro-actief of repressief, wordt -zonder daarmee volledig te willen zijn- aangesloten bij de vormen van politie-optreden die terug te vinden zijn in de WODC-politie-experimenten. Deze zijn:

1. surveillance (en voorlichting) door de surveillance-dienst;
2. activiteiten gericht op het ophelderen van criminaliteit door de recherche-afdeling;
3. preventie-activiteiten door een ambtenaar VM;

Wat is nu de invloed van een substantiele toename van elk van deze politie-inspanningen op het gedrag van de genoemde bevolkingscategorieën? Dit kan duidelijk worden gemaakt door de vormen van politie-optreden en de bevolkingscategorieën waarop dit optreden is gericht in een matrix onder te brengen.

	politie-optreden		
	surveillance	recherche	ambtenaar VM
dadars	(1)	( 6 )	(11)
bijna-dadars	(2)	( 7 )	(12)
potentiele dadars	(3)	( 8 )	(13)
risicogroep	(4)	( 9 )	(14)
conformisten	(5)	(10)	(15)

Voor elk van de 15 cellen van deze matrix kan -meer vragenderwijs dan stellerderwijs- aangegeven worden wat het effect is van een substantiele toename of afname van dit politie-optreden. (We laten even in het midden wat een substantiele verandering is: een verdubbeling/halvering, een toename/afname met een kwart e.d.). Getracht wordt een eerste aanzet te geven.

### Surveillance

#### a. Ingeval van een toename van het politie-optreden

De vraag is of er op deze wijze meer daders (cel 1) gepakt zullen worden ten tijde van het plegen van een delict. Waarschijnlijk lijkt dit niet, aangezien de extra-inzet dan afgestemd moet worden op die plaatsen en tijdstippen waarop het delict (veelal) gepleegd wordt (hetgeen lang niet altijd bekend is). Het percentage daders dat op heterdaad wordt betrapt, is bij de meeste delicten waarschijnlijk gering. Veel effect op het criminaliteitsniveau mag dan ook niet verwacht worden. Daarbij komt dat de experimenten uitwijzen dat surveillance-activiteiten alleen effect zullen hebben op delicten die zich zichtbaar voor de politie afspelen en/of waarbij het surveilleren door de politie voor de (potentiele) dader zichtbaar is. Dit benaamt de soorten delicten waarop mogelijk effect behaald kan worden. De eis van 'zichtbaarheid' geldt ook voor cel 2 t/m 5.

Met betrekking tot de bijna-daders (cel 2) kan men zich afvragen of zij zich van het delict laten afhouden door een toevallig (waarschijnlijk vaker dan normaal door de grotere politie-inzet) langskomende politieursurveillance. Het ligt meer voor de hand dat zij zich verdekt zullen opstellen en even zullen wachten met het uitvoeren van het strafbare feit of elders ertoe zullen overgaan. Niet zozeer een daling in criminaliteit zal dan optreden, maar een verschuiving in de tijd of plaats, of wellicht een verschuiving naar een ander delict dat minder zichtbaar is voor politieursurveillance.

Een ander punt is dat de situatie waarin de persoon zich bevindt een rol zal spelen in het gedrag dat de persoon zal vertonen door de extra politie-inzet. Is het criminele gedrag plaats/situatiegebonden ("peer-groep"), gebonden aan de omstandigheden waarin de persoon zich bevindt (drugs, werkloos), of vindt het impulsief plaats of op basis van een weloverwogen berekening? Deze specificatie zal ook gelden ten aanzien van cel 3 en 4. Ten aanzien van potentiele daders en de risicogroep is het dan ook meer zeer de vraag of zij zich door een verhoogde surveillance van delictpleging zullen laten weerhouden.

Voor de laatste categorie (cel 5) zal een verhoogde surveillance geen effect hebben; men zou ook zonder extra surveillance (vrijwel zeker) geen delict gepleegd hebben.

*b. Ingeval van een afname van het politie-optreden*

Denkbaar is dat de categorie daders (cel 1), wanneer hen bekend is dat er minder politie-surveillance is, per persoon gemiddeld meer delicten zullen plegen. Bovendien is het mogelijk dat vanuit de categorieën (2), (3) en (4) personen naar boven 'doorschuiven' in de matrixkolom. Dit zou op lange termijn zelfs voor categorie (5) kunnen gelden. Al met al zal een afname van politie-optreden kunnen resulteren in een toename van de criminaliteit.

Recherche

*a. Ingeval van een toename van het politie-optreden*

Onder de toename van het recherche optreden kunnen twee dingen worden verstaan. Enerzijds een toename van de beschikbare mankracht (een uitbreiding van de sterkte), en anderzijds een toename van het daadwerkelijke recherchewerk (en dus het afstoten van nevenwerkzaamheden) bij een gelijkblijvende sterkte van de recherche.

In Nederland is nog weinig (experimenteel) onderzoek verricht om deze beide aspecten op hun effecten te bekijken.

Uit een Engelse studie (*Clearing up crime, Home Office*) bleek dat een toename van de sterkte zeker niet resulteert in een evenredige toename van het aantal ophelderingen.

Het ligt in de lijn te mogen verwachten dat een uitbreiding van de sterkte op korte termijn meer ophelderingen zal opleveren. Of dit op lange termijn ook het geval zal zijn, valt nog te bezien.

De laatste decennia is het politie-apparaat in Nederland (en daarmee de recherche) aanzienlijk uitgebreid; het ophelderingspercentage is daarentegen verder gedaald. Men kan zich dan ook de vraag stellen of de oplossing moet worden gezocht in een voortdurende uitbreiding van de sterkte wanneer daar geen voldoende "rendement" tegenover staat. Een experiment in Utrecht (*Inbraakproject*) heeft uitgewezen dat een gecombineerde weg meer succes lijkt te boeken: een uitbreiding van de sterkte in combinatie met een aantal organisatorische aanpassingen, waarbij deze laatste wellicht zwaarder telden dan de recherche-uitbreiding.

Een volgende vraag is of een toename van het aantal ophelderingen leidt tot een afname van de criminaliteit. Laten daders van een delict (cel 6) die door de politie zijn opgepakt en geverbaliseerd zich van het plegen van een volgend delict weerhouden. Dat is nog maar de vraag. Allereerst vindt er niet altijd een verdere strafvervolgning en strafoplegging plaats, bovendien heeft onderzoek uitgewezen dat de speciale/specifieke preventie vooral gering is. Of personen uit de categorieën 7 t/m 9 (cel 10 is minder relevant) zich in hun gedrag zullen laten leiden door extra recherche-inspanningen of een grotere pakkans is de vraag. De kans is groot dat deze informatie niet aan hen bekend is; factoren die voor hen een rol spelen in de bepaling om een delict te plegen worden derhalve nauwelijks beïnvloed.

Over het geheel genomen is het niet aannemelijk te verwachten dat een uitbreiding van de sterkte van de recherche of organisatorische wijzigingen in de werkwijze van de recherche op langere termijn zullen resulteren in een afname van de criminaliteit (als een gevolg van een toename van het aantal ophelderingen. (Het onderscheid tussen korte en lange termijn speelt een rol; zolang iemand vastzit in een politiecel, huis van bewaring of gevangenis, kan hij geen delict plegen). Verder onderzoek zou dit moeten toetsen.

**b. Ingeval van een afname van het politie-optreden**

Verondersteld zou kunnen worden dat, wanneer aan de personen uit de categorieën 7 t/m 9 bekend wordt dat de politie niets of weinig meer doet aan het opheiden van delicten (en dat de pakkans dus zeer gering is), zij over zullen gaan tot het plegen van meer delicten (cel 7) of daadwerkelijk een delict zullen plegen (cel 8 en 9). Dit laatste betekent dat meer personen tot een delictpleging zullen overgaan; de aantallen van cel 7, 8 en 9 worden groter. Dit kan zelfs zover gaan dat personen uit cel 10 overgaan tot een delict ("iedereen pleegt wel eens een winkeldiefstal, dus waarom ik dan niet").

Een afname van de recherche-inspanningen zal vermoedelijk resulteren in minder ophelderingen; en -onder voorwaarde dat de geringere politie-aandacht breder bekend raakt- resulteren in een toename van de criminaliteit.

Ambtenaar Voorkoming Misdrijven

Met betrekking tot de ambtenaar VM is er niet zozeer sprake van een toename of afname van dit soort politie-optreden als wel van het al dan niet bestaan van



een ambtenaar VM (over de kwaliteit van zijn werkzaamheden wordt geen uitspraak gedaan). De ervaringen met een ambtenaar VM zijn beperkt, sterker geldt dit nog voor de evaluatie van de effecten van zijn activiteiten. Wil men de effecten kunnen evalueren dan moet aangegeven zijn waaruit de activiteiten bestaan en welk doel ze hebben.

Tot nog toe is één evaluatie bekend. In de veelheid van activiteiten van de ambtenaar VM in het desbetreffende korps zaten enkele hoofdpunten:

- voorlichting aan potentiële slachtoffers over het voorkomen van een delict, in algemene zin of meer specifiek middels beveiligingsadviezen (die vervolgens op de uitvoering ervan werden gecontroleerd);
- voorlichting aan potentiële daders over ernst/schade-omvang van het delict binnen de gemeente;
- het realiseren van meer grootschalige toepassing van beveiligingsmaatregelen, na contacten met aannemers, woningbouwverenigingen e.d.

Hiermee wil niet gezegd zijn dat dit in grote lijnen de inhoud van het werk van een ambtenaar VM is (zie daarvoor de Oriënteringsnota).

De evaluatie in het betreffende korps heeft uitgewezen dat resultaten waarschijnlijk pas op langere termijn zichtbaar zijn. Het algemene inbraakniveau bv. is nog niet gedaald, wel is er in de beveiligde objecten niet ingebroken. Het doen toenemen van de preventiebereidheid kan dus in de individuele gevallen in die zin succes hebben dat in het beveiligde object niet wordt ingebroken. Doch waarschijnlijk treden er verschuivingen op naar minder goed beveiligde objecten. Met betrekking tot vernieling (het delict waarbij de ambtenaar VM zich ook op potentiële daders heeft gericht) is er wel een daling te constateren doch deze lijkt veeleer toegeschreven te moeten worden aan andere politie-activiteiten.

Het is dan ook nog onbekend of de ambtenaar VM erin slaagt om personen uit de categorieën 11 t/m 14 te bereiken opdat zij zich in hun gedrag door de door hem geentameerde activiteiten laten beïnvloeden.

De relatie tussen de activiteiten van de ambtenaar VM en het criminaliteitsniveau lijkt op korte termijn dan ook gering te zijn.

De vele vragen die hierboven geformuleerd zijn over de mogelijke effecten maken duidelijk dat nog lang niet helder is hoe de relatie tussen politie-optreden en criminaliteit verloopt. Over de invulling van de matrix zijn nog weinig gegevens bekend. Daarbij is er voor het gemak

van uitgegaan dat dit voor alle soorten delicten hetzelfde ligt. Wanneer dat niet het geval is, houdt dit in dat voor verschillende delictsoorten een andere matrix dient te worden opgesteld. Van belang is daarbij ook te weten hoe groot de categorieën uit de 15 cellen zijn. Onderzoek ten beantwoording van deze vragen is noodzakelijk om adequate politie-experimenten op te kunnen zetten.

Toch bieden de resultaten van het onderzoek dat tot nu toe is verricht, en met name de preventie-experimenten, ook enkele lichtpunten zij het niet met betrekking tot het criminaliteitsniveau als zodanig. In de eerste plaats kan gewezen worden op de subjectieve beleving van de criminaliteit: onrustgevoelens bij de bevolking konden gereduceerd worden door een andere inzet van de politie. Maar ook nan, zoals zij genoemd zijn, een aantal randvoorwaarden die moeten bijdragen tot criminaliteitsbeheersing kon veelal worden voldaan. Voor bepaalde delicten steeg de aangiftebereidheid en de bevolking toonde zich ook eerder bereid de politie te waarschuwen als dat nodig zou zijn.

Tenslotte beoordeelde men over het algemeen de politie gunstiger dan normaal gesproken. Deze resultaten geven aan dat er mogelijk een basis is geschapen voor een betere samenwerking tussen bevolking en politie en zij zijn belangwekkend genoeg als men ervan uitgaat dat de politie bij een effectieve uitvoering van haar werk grotendeels afhankelijk is van informatie van en hulp uit het publiek.

Waarom, zo kan men zich afvragen, zijn de resultaten op het eerste gezicht dan toch weinig hoopgevend? Het is niet uitgesloten dat de effecten in termen van criminaliteitsbeheersing op te korte termijn verwacht worden, waarmee dan tevens een eerste van de hierna volgende onderzoekstechnische/methodologische problemen aan de orde komt.

#### 4.2 *Onderzoekstechnische en methodologische problemen*

Een tweede factor die een rol gespeeld heeft bij de opzet, uitvoering en evaluatie van de experimenten kan omschreven worden in termen van onderzoekstechnische en methodologische problematiek. Een zestal problemen waarop de onderzoekers zijn gestuit zullen achteraanvolgens besproken worden.

1. Het eerste probleem dat hiervoor al even is aangevoerd heeft betrekking op de termijn waarop effecten optreden en meetbaar zijn.

Bij de start van de experimenten is er min of meer van uitgegaan dat de beoogde effecten kort na afloop van het experiment zouden optreden, dat er een -in de

tijd bezien - tamelijk directe relatie zou bestaan tussen politie-optreden en omvang van de criminaliteit. Later is in enkele experimenten deze directe relatie al enigszins afgevlakt door extra effectmetingen in te voegen. Onbekend blijft evenwel op welk moment de effecten zich zullen gaan voordoen: is daarvoor een half jaar, een jaar of nog langer nodig? En zijn die effecten die pas op langere termijn worden gemeten, dan nog toe te schrijven aan het reeds lang afgesloten experiment, of aan andere factoren?

2. Een tweede probleem is de meetbaarheid van de effecten die men met het experiment hoopt te bereiken. In de experimenten is gekozen voor een representatieve steekproef uit de lokale bevolking. Aan hen worden naast vragen over gevoelens van onveiligheid en vragen over de bereidheid tot het nemen van preventiemaatregelen en het inschakelen van de politie bij een delict waarvan men zelf het slachtoffer wordt of bij een potentieel verdachte situatie, vragen worden voorgelegd over persoonlijk slachtofferschap. In landelijk onderzoek blijkt deze laatste vraagstelling een betrouwbaar instrument te zijn voor het meten van de werkelijke omvang van een aantal veel voorkomende vormen van criminaliteit, als tegenhanger van de bij de politie geregistreerde criminaliteit. Bij de toepassing op lokale schaal zijn twijfels gerezen; het aantal slachtoffers is te gering om betrouwbare conclusies te kunnen trekken over veranderingen in de omvang van de 'werkelijke' criminaliteit. Een oplossing is nog niet gevonden. Gedacht zou kunnen worden aan een gestratificeerde steekproef onder die groepen van de bevolking die volgens de gegevens uit de landelijke onderzoeken een groter risico lopen om het slachtoffer te worden. Dit heeft evenwel weer het nadeel dat men voor de andere effectcriteria geen representatieve gegevens heeft. Een andere mogelijkheid is om aanvullende gegevens te verzamelen over bv. de omvang van financiële schade, het aantal en de hoogte van ingediende claims voor schade vergoedingen bij diefstal, inbraak e.d. Dit zal evenwel niet voor allerlei soorten delicten realiseerbaar zijn. Ook kan men overwegen om, ondanks de nadelen, terug te vallen op de gegevens van de geregistreerde criminaliteit. Deze geven weliswaar geen volledig beeld van de omvang, doch kunnen wel een beeld geven van de ontwikkeling, indien ervan uitgegaan kan worden dat de wijze van registratie niet is veranderd. De praktijk wijst uit dat deze laatste veronderstelling zeker niet altijd op gaat. Zo leidt het delegeren van verantwoordelijkheid voor de registratie aan een ander persoon binnen het politiekorps volgens de ervaringen van het CBS tot grote ver-

schillen. Niet na te gaan valt welke invloed dit soort factoren heeft op de registratie en daarmee op de geregistreerde criminaliteit.

3. Een derde probleem is de mate waarin de bevolking iets gemerkt heeft van het (experimentele) politie-optreden. Zo werd bv. in het Hoogeveense experiment verondersteld dat de gerichte surveillances, naast een mogelijke repressie van vernieling, vooral ook een generieke preventieve werking zouden hebben op potentiële daders. Deze preventie zou dan niet alleen op de korte termijn moeten werken, nl. wanneer men de politie op straat ziet surveilleren <sup>F</sup> van de kans die men loopt om gepakt te zullen worden en van een verandering van mentaliteit, van waarden en normen over wat mag en wat niet mag. Willen de gerichte surveillances deze effecten teweeg brengen dan zal de bevolking c.q. de potentiële dader in ieder geval op de hoogte moeten zijn van dit politie-optreden. Het onderzoek wijst uit dat ook na een langere tijd van experimenteren slechts een derde deel van de bevolking op de hoogte was van de gerichte surveillances; en dan niet alleen op basis van eigen waarnemingen doch ook op basis van berichten in de plaatselijke media. Bovendien kan hierbij nog de kanttekening worden geplaatst dat personen van 15 jaar of jonger niet in het onderzoek werden opgenomen. De vraag is in hoeverre zij -als groep met relatief veel potentiële daders- wat gemerkt hebben. Over het geheel genomen zal de preventieve werking van de gerichte surveillances derhalve niet optimaal geweest kunnen zijn, omdat de sterkte van de stimulus (de zichtbaarheid van het politie-optreden) niet groot is geweest. Bij een grotere zichtbaarheid van dit nieuwe politie-optreden zouden wellicht meer mensen zich in hun gedrag hierdoor laten leiden en strafbaar handelen achterwege laten.

Dat de bekendheid bij de bevolking van groot belang kan zijn blijkt uit de resultaten van het Osdoorpse experiment: de effecten waren relatief sterker.

4. Een vierde probleem kan beschreven worden in termen van kosten en baten van de verschillende projecten. Nieuwe politie-activiteiten hebben in de verschillende korpsen tijdelijk een aanslag gedaan op de bestaande capaciteit. Omdat, vanwege de beperkte tijdsduur van de projecten, gekozen is voor een sterke -zij het wellicht nog niet sterk genoeg- stimulus, was deze extra inzet -en dus het terugbrengen van normale politie-zorg- noodzakelijk. Wat de interne zowel als de externe effecten daarvan zijn geweest is moeilijk na te gaan, omdat het onderzoekdesign daarvoor geen mogelijkheden bood.

F, deel vooral ook op de langere termijn, op basis van een inschatting

5. Een vijfde probleem is het meten van relatieve effecten. In de onderzoekopzet is gekozen voor het meten van overall-effecten. De stimulus werd gericht op verschillende criteria. Bij de evaluaties doen zich echter problemen voor wanneer uitspraken worden verwacht over relatieve effecten op bepaalde criteria.

6. Tanslotte heeft zich bij alle tot nu toe verrichte experimenten een probleem met betrekking tot de praktische uitvoering voorgedaan. In de praktijk is gebleken dat de veranderingen die in het politie-optreden werden beoogd moeilijker konden worden gerealiseerd dan werd verondersteld, ondanks afspraken die gemaakt zijn. De tijdsplanning voor de start van bepaalde deelactiviteiten binnen het experiment wordt verstoord, omdat deze activiteiten een langere interne of externe voorbereidingen vergen. Binnen het politiekorps moeten voorbereidingen getroffen worden, bv. het verzamelen en systematiseren van informatie, het formeren en instrueren van surveillancegroepen, het vrijmaken van een rechercheur e.d.

Specifieke tussentijdse acties vergen wederom intern overleg en voorbereiding. De externe voorbereidingen zijn aanmerkelijk minder beïnvloedbaar, met alle gevolgen van dien voor de tijdsplanning. Zo is het vandalisme-project in Hoogeveen pas daadwerkelijk gestart in februari 1982, terwijl de plannen reeds dateerden van begin 1981.

Niet alleen de tijdsplanning kan anders uitvallen dan was bedoeld, ook de daadwerkelijke uitvoering van de activiteiten door zowel interne als externe factoren. Geplande surveillances gaan niet door vanwege te weinig beschikbare mankracht (ziekte, verlof, sport, cursus) of worden voor andere doeleinden aangewend (assistentiesurveillance, surveillance in verband met mogelijke brandstichtingen).

Daarnaast is het juist belangrijk de betrokken politiemensen ook op de langere duur gemotiveerd te doen blijven. In het Amsterdamse experiment bleek dit een probleem te zijn. Naarmate de tijd verstreek werd de behoefte aan "echte" acties groter.

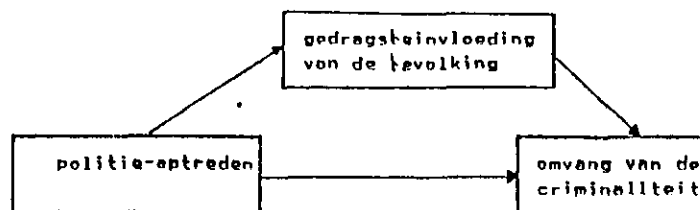
## 5 UITGANGSPUNTEN VOOR VERDERE EXPERIMENTEN

In het voorgaande is kort aangegeven welke resultaten de experimenten criminaliteitsbestrijding tot dus ver hebben opgeleverd en welke problemen de uitvoering en interpretatie leveren. We willen nu bezien hoe, tegen de achtergrond van deze gegevens, een nieuwe generatie experimenten ingericht zou moeten worden.

Aanknopingspunten daarvoor biedt het aan de experimenten ten grondslag liggende model en de hierboven genoemde problemen.

Het theoretische model voor de experimenten is in grote lijnen dat een gewijzigd politie-optreden zowel rechtstreeks door het politie-optreden zelf als indirect door beïnvloeding van het gedrag van de bevolking leidt tot een afname van de criminaliteit. Het politie-optreden zou dan onder andere de preventie- en meldingsbereidheid van de bevolking moeten doen toenemen alsmede het vertrouwen van de bevolking in de politie.

In schema:



Met betrekking tot elk van de drie variabelen in dit schema bleken problemen te bestaan.

### 1. het politie-optreden:

- praktische uitvoering: voorbereiding en tijdsplanning
- daadwerkelijke uitvoering van geplande activiteiten
- motivatie van betrokkenen

trèden

2. de gedragsbeïnvloeding bevolking:

- zichtbaarheid van het politie-optreden voor bevolking
- bekendheid met politie-optreden

3. de criminaliteitsomvang

- termijn waarop resultaten optreden
- meetbaarheid van relatieve effecten

In het algemeen zullen nieuwe experimenten zodanig dienen te zijn dat de problemen rond uitvoering (1), doorwerking (2) en interpretatie (3) minimaal zijn en de bruikbaarheid van de conclusies voor de beleidsvoering maximaal is. Dit betekent voor eventuele nieuwe experimenten een bijsturing op elk der drie terreinen.

Voor het politie-optreden is schaalverkleining een denkbare bijsturing. Door de duur van de experimente kort te houden en het onderzoek toe te spitsen op enkelvoudige politieke methoden zullen de sturingsproblemen afnemen en zal bovendien de causale interpretatie aan kracht winnen. De keerzijde van een dergelijke aanpak is dat, tenzij de politieke activiteiten bijzonder intensief zijn, en de stimulus dus erg sterk is, gevreesd moet worden dat het effect van kort durende experimenten niet aantoonbaar is zeker waar de beschikbare meetinstrumenten voornamelijk geeigend zijn om voor het vaststellen van tamelijk grote effecten. Een tweede bijsturingsmogelijkheid is om sturingsproblemen van het politie-optreden niet te beschouwen als een storende variabele die zoveel mogelijk uit het onderzoek gebannen moet worden. Te verwachten is immers dat deze problemen zich ook zullen voordoen, wanneer de onderzoekresultaten door beleidsvoerders worden geïmplementeerd. Experimenten die voorbij gaan aan sturingsproblemen zullen dan ook voor de praktijk weinig waarde hebben. De weg die voorligt is derhalve de sturingsproblemen nadrukkelijk in het onderzoek te betrekken. De sturingsproblemen zoals deze zich in de verschillende experimenten hebben voorgedaan zijn van tweërlei aard. Enerzijds ontstonden deze doordat andere, niet geplande activiteiten het experiment doorkruisten (bv. mededelingen aan de pers), anderzijds doordat de beslissingsstrategie op uitvoerend niveau een eigen dynamiek heeft. In het algemeen is deze te kenschetsen als sterk incidentgericht en mede bepaald door doelen op individueel niveau die niet altijd op een lijn liggen met de doelen van de organisatie als geheel. Voorgesteld wordt het stimuleren van een probleemgerichte aanpak kern te doen zijn van een nieuwe generatie experimenten.

In feite wordt met dit voorstel aangesloten op de experimenten in Moerwijk, Osdorp en het onderzoek "Projectmatig rechercheren" in Utrecht.

Voorzover de nieuw op te zetten experimenten zich eveneens zullen richten op het groepsniveau zal echter de sturing en het functioneren van en binnen de taak-, projectoropen, anders dan tot dusver, expliciet onderwerp van onderzoek zijn. Dit houdt onder andere in dat onderzoek zal worden of er bij het gehele korps de bereidheid bestaat het politie-optreden (experimenteel) te wijzigen. Is dat niet het geval dan zal er inog) geen experiment plaatsvinden. Bovendien zal tijdens het experiment voortdurend aandacht gegeven moeten worden aan de mate van bereidheid en inzet van alle betrokkenen. Dit betekent bovendien dat gezien de aard van het onderzoek gekozen zal worden voor een functioneel "design" in plaats van het gebruikelijke quasi-experimentele.

Voor de gedragsbeïnvloeding van de bevelking zal nagegaan moeten worden in hoeverre politie-optreden (en zo ja welke vormen van politie-optreden effect heeft).

Voor de meetbaarheid van de effecten op het criminaliteitsniveau zal gezocht moeten worden naar andere, betere, meer verfijnde en gedetailleerde meetinstrumenten ten einde conclusies te kunnen trekken over de betekenis van de gevonden resultaten.

De uitgangspunten voor verder experimenteel onderzoek die hier globaal zijn aangegeven, zullen nader uitgewerkt moeten worden. Gekozen zal daarbij niet moeten worden voor een onderzoek dat zich alleen richt op de effecten van het politie-optreden (op de "outcome"), maar voor een onderzoek waarbij het politie-optreden zelf ook object van onderzoek is. Een combinatie van organisatie-ontwikkeling en "outcome". Voordat een onderzoek, gericht op de effecten van een bepaald politie-optreden, ongezegt zal worden, dient er een fundamentele bereidheid van het gehele korps tot dit politie-optreden aanwezig te zijn. Een pelling hiervan is dan ook een noodzakelijke voorwaarde. En wanneer deze bereidheid niet of in te geringe mate aanwezig is, zal eerst daaraan dienen te worden gewerkt. Dit is van toepassing op elke concrete uitwerking van (experimenteel) politie-optreden. Deze kan plaatsvinden aan de hand van literatuur en aan de hand van diagnoses van probleemgebieden met betrekking tot criminaliteit binnen de gemeente van onderzoek of van probleemgebieden binnen het korps van onderzoek.