

DE EVALUATIE VAN BESTUURLIJKE PREVENTIEPROJECTEN

MINISTERIE VAN JUSTITIE
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
's-Gravenhage

drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
december, 1985

DE EVALUATIE VAN BESTUURLIJKE PREVENTIEPROJECTEN

1. Inleiding

Met deze notitie willen we een vervolg respectievelijk een nieuwe start geven aan de (sluimerende) discussie binnen het WODC over de wijze van evaluatie van beleidsexperimenten die gericht zijn op de bestrijding van de " kleine criminaliteit". Het WODC heeft in het recente verleden ervaring opgedaan met dergelijke experimenten (zie het groene boek, politieële misdaadbestrijding). En opnieuw is of wordt het WODC betrokken bij dergelijke experimenten in het kader van de commissie Roethof en het beleidsplan "Samenleving en criminaliteit".

Een leermoment van de politie-experimenten is onder andere geweest dat deze experimenten in hun meest haalbare evaluatie-opzet toch nog ver afstonden van het onderzoekdesingn van een experiment, waardoor het zeer moeilijk was de effecten - zo deze gemeten konden worden - aan de experimentele stimulus of activiteiten toe te kunnen schrijven. Voor bestuurlijke experimenten zal dit niet veel anders zijn. Wat dat betreft is de term "experiment" ook misleidend; de activiteiten zijn experimenteel doch het design volgens welke de resultaten van deze activiteiten worden gemeten, niet.

Een ander leermoment was dat in de evaluatie niet alleen aandacht zou moeten worden besteed aan de effecten van de experimentele activiteiten, uitgedrukt in de omvang van de criminaliteit of in andere criteria (zoals bewustwording, mentaliteitsbeïnvloeding, onveiligheidsgevoelens terugdringen, relatie tussen politie en publiek bevorderen), maar ook aan het proces zelf langs welke deze effecten bereikt zouden moeten worden. Dat wil zeggen dat nagegaan zou moeten worden hoe de voorbereiding, de opzet, de uitvoering en dergelijke van die activiteiten zijn verlopen. Immers, door deze procesevaluatie zou wellicht meer inzicht verkregen kunnen worden in de relatie tussen de activiteiten en de verschillen die in de effectcriteriagegevens worden geconstateerd. Een veronderstelde causule relatie zou op die wijze meer plausibel gemaakt kunnen worden.

X [De centrale vragen] die we aan de hand van deze notitie willen stellen, [zijn of het wel mogelijk - zeker bij complexe bestuurlijke preventieprojecten - om tot een productevaluatie te komen in termen van criminaliteitsreductie, waarbij kan worden aangetoond dat deze reductie kan worden toegeschreven aan bepaalde activiteiten die vervolgens tot een algemener beleid worden gemaakt. Of moet worden afgezien van een dergelijke productevaluatie en worden volstaan met algemene gegevens over de omvang van de criminaliteit zonder directe causale relaties? En is bij dit alles misschien uiteindelijk de procesevaluatie niet belangrijker of net zo belangrijk als de productevaluatie?]

We willen de discussie hieromtrent op gang brengen door de activiteiten die momenteel in het kader van het beleidsplan criminaliteitsbeheersing van de gemeente Enschede plaatsvinden of gaan plaatsvinden in schema uiteen te leggen naar hun mogelijke effecten op het criminaliteitsniveau (als een van de einddoelen naast meer subjectieve criteria) en daarmee duidelijk te maken welke problemen zich in de evaluatie kunnen voordoen.

Deze problemen gelden niet alleen voor de Enschedese situatie. Bij de voorbereidingen van het buurtpreventieproject in Amsterdam speelt eenzelfde discussie ook al. En ook de werkgroep projecten van de Stuurgroep Grosheide zal hiermee worden geconfronteerd, gezien de betekenis die wordt gehecht aan de veronderstelde effecten en aan de evaluatie (door wie uitgevoerd?) dienaangaande. Waar relevant zal dan ook naar de criteria worden verwezen die door de werkgroep worden gehanteerd.

2. Het beleidsplan Enschede

Het beleidsplan criminaliteitsbeheersing is in juni 1984 in het driehoeksoverleg vastgesteld. Dit plan gaat uit van een geïntegreerde aanpak van de kleine criminaliteit waarbij elk van de drie partners (gemeentebestuur), politie en justitie) een eigen taak heeft en waarbij de activiteiten binnen die taak zoveel mogelijk op die van de andere partners worden afgestemd.

In de periode daarna is het beleidsplan uitgewerkt in concrete activiteiten.

Nu, ruim een jaar later, ligt er een operationalisering van het plan op tafel. Van de uitvoering is een deel reeds ter hand genomen, een ander

deel nog niet; daarvoor is subsidie aangevraagd bij de werkgroep projecten. In het beleidsplan, en dus in de uitvoering, staan vier delicttypen centraal, namelijk:

1. inbraak in woonhuizen
2. vandalisme , inclusief voetbalvandalisme;
3. fietsendiefstal;
4. geweldsdelicten op straat en op andere publieke plaatsen;

De bijgevoegde schema's bevatten zowel de (nieuwe) reeds lopende activiteiten als de activiteiten die zullen worden gestart indien de subsidie-aanvraag wordt gehonoreerd. De eerst genoemde activiteiten (of middelen) zijn in de schema's onderstreept. De schema's hebben geenszins de pretentie een volledig beeld te geven.

Zo zijn andere dan de geplande activiteiten die van invloed zijn op het criminaliteitsniveau voor de "eenvoud" van het schema weergegeven met E-invloed,; en andere effecten dan die op het criminaliteitsniveau zijn aangeduid met E-effect. Deze simpele, bijna in het schema wegvallende, notities hebben misschien wel een grote inhoud/lading. Voorts zijn de schema's niet compleet. De geplande activiteiten voor de aanpak van voetbalvandalisme zijn grotendeels buiten het schema gehouden, ofschoon verondersteld kan worden dat effecten daarvan meegenomen worden in de meting van de omvang van vandalisme. Voor de aanpak van geweldsdelicten is geen schema aangezien daarvoor nog geen concrete (nieuwe) activiteiten zijn ontwikkeld.

In paragraaf 3 wordt een toelichting gegeven op het instrumentarium dat in Enschede, en elders, zal worden gehanteerd van de beoogde eind-effecten te meten. In deze paragraaf zal tevens worden ingegaan op het onderzoekdesign en op de criteria van de werkgroep projecten.

Daarna zal alleen voor de activiteiten die betrekking hebben op de aanpak van woninginbraken worden aangegeven welke tussenliggende relaties worden verondersteld en wat dat betekent als deze ook onderzoekmatig moeten worden aangetoond.

De schema's voor de overige delicten maken duidelijk dat daar vergelijkbare situaties gelden.

De notitie wordt afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste discussiepunten.

3. De meting van de eind-effecten

Het uiteindelijke doel van de (experimentele) activiteiten is het omlaag brengen van het aantal delicten in de sfeer van de kleine criminaliteit, in het bijzonder de woninginbraken, de fietsendiefstallen, het vandalisme en de geweldsdelicten op straat.

Of dit doel is bereikt, wordt bepaald aan de hand van zogenaamde slachtofferenquêtes (in 1985 en in 1987) en aan de hand van de bij de politie geregistreeerde criminaliteit. Overigens is niet nader gespecificeerd hoever de criminaliteit teruggedrongen dient te zijn, wil het doel bereikt worden!

Met betrekking tot de genoemde bronnen wordt een aantal ongetoetste assumpties gehanteerd. Zo wordt ervan uitgegaan dat het aantal objecten waar kan worden ingebroken, dat kan worden gestolen of kan worden vernield, gedurende de evaluatieperiode constant is. Is dat namelijk niet het geval, dan gaat daarvan, los van de te onderzoeken activiteiten, reeds een "eigen" werking uit. Een andere assumptie is dat er geen veranderingen optreden in het registratieproces binnen het (Enschede)se politiekorps of daarbuiten. Zo zal een centraal registratieproject van vandalisme ongetwijfeld een stijging van de omvang van dit probleem ^{tot} gevolg hebben, zeker de eerste tijd.

Voorts wordt ervan uitgegaan dat de bevolkingssamenstelling, de potentiële dadergroepen, in grote lijnen onveranderd blijft. En ten aanzien van de slachtoffers van een delict wordt verondersteld dat er geen veranderingen optreden in het aangiftegedrag. Immers, vanwege het absoluut en relatief gezien) geringe aantal slachtoffers (van woninginbraak, maar ook van de andere delicten) is toetsing van deze assumptie aldaar vrijwel niet mogelijk.

Van belang is ook om te weten of het gaat om pogingen tot het plegen van een delict (met name bij inbraak), of het gestolene (b.v. de fiets) weer is teruggevonden; aangenomen wordt dan dat dit steeds op een zelfde wijze is afgebakend, in de vraagstelling aan de respondenten en in de politieregistratie.

Het aantonen van effecten van bepaalde, nieuwe activiteiten kan onder andere alléén wanneer tevens bekend is wat er met de hoogte van de effectcriteria zou zijn gebeurd wanneer die nieuwe activiteiten niet hadden plaatsgehad. Daarvoor is een soort "controle" nodig. Voor de Enschedese situatie is (nog) niet in een bepaalde vorm van controle voorzien, bijvoorbeeld door (een) vergelijkbare gemeente(n). De centrale vraag daarbij is of het mogelijk zal zijn een dergelijke controle te vinden, respectievelijk of de eis dat er een dergelijke controle moet zijn, gesteld mag worden. Want, wat betekent deze eis? Het betekent o.a. dat er, nadat de omvang van de geselecteerde delicten over een bepaalde periode is vastgesteld (de nul-meting), geen veranderingen of alleen dezelfde veranderingen mogen optreden in de controlegemeente als in de experimentele gemeente (buiten de experimentele activiteiten), bijvoorbeeld in het beleid van gemeente, justitie, politie, rijksoverheid, bedrijfsleven, woningbouwcorporaties, maatschappelijke en hulpverleningsinstellingen enz.

Want die veranderingen zouden van invloed kunnen zijn op bijvoorbeeld het opsporings- en vervolgingsbeleid, maar ook op het aangiftegedrag en het preventiegedrag van de burger, en op het (criminele) gedrag van een potentiële dader. Het is een illusie te veronderstellen dat in al die factoren, zeker over een wat langere periode, helemaal geen veranderingen optreden of dat die veranderingen dezelfde zijn als in Enschede. Bovendien is er de ethische vraag of je mag eisen dat er geen veranderingen zullen plaatsvinden. Stel dat er een controlegemeente kan worden gevonden die bij het begin van het project de bereidheid uitspreekt zich als "controle" te gedragen (indien dat al mogelijk kan zijn, gezien de veelheid van relevante instanties), dan zal het een aanzienlijke onderzoekinvestering vergen om vast te kunnen stellen dat er ook inderdaad niets is veranderd. En indien in de controlegemeente dan toch iets gewijzigd dreigt te worden, hoe handelen we dan? En als er daadwerkelijk veranderingen zijn opgetreden, die effecten kunnen hebben op de effectcriteria, is het gehele idee van controle onmiddellijk weggevallen en bestaat er een nieuw experiment. Is het, gegeven al deze problemen, niet realistischer om de haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid op voorhand mee te laten spelen, af te zien van het idee van een controlegemeente en alleen te kijken naar de ontwikkeling van de criminaliteit in de "experimentele" gemeente: Immers, het gaat er tenslotte toch om te laten zien dat daar de criminaliteit wordt teruggedrongen en dat een indruk wordt verkregen in de verklaringen daarvoor.

Op zich is het zichtbaar maken van de wegen waarlangs de invloed op de effectcriteria loopt, al geen eenvoudige zaak. Het gaat bij bestuurlijke preventieprojecten namelijk niet om maatregelen die (alleén) door de politie worden genomen, maar om maatregelen van politie, justitie en gemeentebestuur tezamen, welke maatregelen dan telkens één delict betreffen.

Het probleem wordt nog groter, omdat niet met alle maatregelen op dezelfde datum een begin wordt gemaakt en omdat deze niet allemaal tegelijk weer worden beëindigd. En nog meer dan bij de politie-experimenten heeft de onderzoeker hierop weinig greep en kan hij niet sturend optreden teneinde de start van de maatregelen te beïnvloeden. Onbekend is bovendien op welke termijn de maatregelen hun effect gaan krijgen, en of deze termijn voor elk van de maatregelen hetzelfde is. Het mag natuurlijk nooit zo zijn dat de evaluatie van een project of experiment is gebaat bij het feit dat een aantal geplande activiteiten niet van de grond komen.

Het moge duidelijk zijn dat het niet eenvoudig zal zijn een causale relatie tussen de maatregelen en de effecten in termen van criminaliteitsreductie aan te tonen. Opvallend is daarom dat deze eis door de werkgroep projecten wel aan de lokale overheden wordt gesteld: "de resultaten die het project beoogt te bereiken, dienen van zodanige aard te zijn dat vastgesteld kan worden dat ten gevolge van het project een beperking optreedt van de omvang van het soort criminaliteit waarop het project zich richt, en/of van de omvang van de gevolgen van die criminaliteit" (kursivering LN). Hoe zwaar wordt door de werkgroep aan deze eis vastgehouden; is het gezien het bovenstaande en de hierna volgende schema's ook opportuun een dergelijke eis te stellen; en heeft de werkgroep nog voor de vereisten die dan worden gesteld aan de evaluatie van het project en oog voor de vraag of een dergelijke (zeer omvangrijke) evaluatie van de subsidieverzoekers mag en kan worden verlangd?

Een tweede opmerking betreft de keuze voor het criminaliteitsniveau als effectcriterium, zoals door de werkgroep projecten wordt gedaan. Worden daarmee maatregelen die andere doeleinden beogen (zoals mentaliteitsbeïnvloeding van jongeren via een voorlichtingsproject over vandalisme of het terugdringen van onveiligheidsgevoelens) uitgesloten van subsidiëring? Of wordt van de subsidie-ontvanger gevraagd de niet-

gespecificeerde relatie van deze doeleinden met het criminaliteitsniveau alsnog aan te geven en te toetsen (zo deze relatie er is en aan te tonen valt)?

Een laatste algemene opmerking betreft de betekenis die door de werkgroep projecten wordt gehecht aan een afweging van de kosten en de baten van de maatregelen. Worden met het bekijken wat de effecten van het project zijn op de omvang van de gevolgen van die criminaliteit (kursivering LN) onder andere bedoeld de financiële baten en de onveiligheidsgevoelens? De uitdrukkelijke wens dat bij een positief effect de maatregelen worden gecontinueerd zonder financiële ondersteuning vanuit de werkgroep veronderstelt dat de kosten zijn afgewogen tegen de baten en dat de balans in de goede richting doorslaat. Want anders wordt een extra financiële last op de schouders van, veelal, de gemeente gelegd.

Echter, niet voor elk delicttype zal het (even) gemakkelijk zijn om de baten van de maatregelen vast te stellen. Bovendien is de persoon of instantie die "opdraait" voor de kosten van de maatregelen niet noodzakelijkerwijs dezelfde als degene die profijt heeft van de baten.

4. Inbraak in woningen

Een van de delicten die in Enschede in de aanpak centraal zijn gesteld, is de woninginbraak. Het schema geeft aan welke maatregelen daartoe reeds zijn of, afhankelijk van de subsidietoekenning, nog zullen worden getroffen. Een veelheid van relaties loopt naar de afhankelijke variabele, te weten de omvang van de woninginbraken. De twee ingangen daarvoor, de slachtofferenquête en de politiestatistiek, geven geen uitsluitend over de causale relatie. Daartoe is het noodzakelijk alle tussenliggende relaties te onderzoeken. Tot nog toe is daarin slechts in beperkte mate voorzien.

a. het WODC verricht een evaluatie van het woninginbraakteam van de Enschedese politie. De resultaten van deze evaluatie zullen onder andere verwijzen naar de hoogte van het ophelderingspercentage van woninginbraken en op het aantal geverbaliseerde en vervolgte daders (als indicatie voor de pakkans). Daarmee is nog niet vastgesteld dat het woninginbraakteam ook effect heeft gehad op het aantal inbraken dat in de gemeente wordt gepleegd. Om dat te kunnen doen is onder

meer een uitgebreid onderzoek nodig onder potentiële en geverbaliseerde daders. Nagegaan moet worden of het (betere) opsporingsonderzoek van de politie een afschrikkende werking heeft gehad op de geverbaliseerde daders en op toekomstige daders, of hebben ze hun werkterrein verlegd naar andere gemeenten of naar andere delicten, b.v. diefstal uit auto?

- b. een onderzoek onder daders komt partieel en alleen kwalitatief terug bij het strafvorderings- en straftoemetingsonderzoek binnen het kader van het woninginbraakteam, in de vorm van interviews met daders naar hun oordeel over de nieuwe aanpak. Dit straftoemetingsonderzoek richt zich vooral op de procedure, en de verschillen ten opzichte van vroeger. De vraag of een snellere procedure en een snellere beslissing over de vervolging en de veroordeling ook preventief werkt, op korte of op lange termijn, ten aanzien van woninginbraken of ten aanzien van andere delicten blijft in het onderzoek echter onbeantwoord. Nieuw onderzoek zal daartoe moeten worden opgezet.
- c. voor de evaluatie van de maatregelen die in het schema onder het kopje "bestuur" zijn vermeld, zijn nog geen voorzieningen getroffen. Op zich is deze evaluatie niet gemakkelijk. Het zal een omvangrijke onderzoek(ers)-inzet vergen. Ten aanzien van de activiteiten in het kader van het jongerenbeleid zal bijvoorbeeld een self-reportstudie noodzakelijk zijn naar de mate waarin door deze jongeren woninginbraken (en andere delicten) worden gepleegd en vanuit welke motieven. Vervolgens zal moeten worden nagegaan of de genoemde activiteiten een preventieve werking hebben gehad op deze jongeren, of dat een eventuele verandering in delictgedrag een gevolg is van veranderingen in de andere beweegredenen. Met betrekking tot de technopreventieve maatregelen zal niet alleen moeten worden vastgesteld hoe groot de deelname aan en belangstelling voor de voorlichtingsactiviteiten is geweest, maar ook of men op basis van deze voorlichting ook beter hang- en sluitwerk heeft aangebracht (laten aanbrengen), en ook of tengevolge van deze betere beveiliging minder (woning)inbraken zijn gepleegd, niet alleen in de beveiligde woningen maar in de gehele gemeente (vanwege verschuivingseffecten). Ook hier zal onderzoek onder inbrekers nodig zijn om te kunnen bepalen of bepaalde technopreventieve maatregelen van invloed zijn op hun beslissing tot crimineel gedrag.

Het onderzoek van Bennett en Wright (Burglars en Burglary, 1984) is zeer verhelderend in dit verband, zowel voor de vraag naar de preventieve werking van situationele factoren (buurtwachten, technopreventie als voor de vraag naar de preventieve werking van een straf.

5. De overige delicten

De schema's voor fietsendiefstal en vandalisme geven aan dat de evaluatie daar op zich nauwelijks eenvoudiger is. Ook daar gaat het om een veelheid van maatregelen, waarvan niet duidelijk is hoe de relatie is met het eind-effect, de omvang van de criminaliteit. Het onderzoek zoals dat op dit moment is gepland of in uitvoering bestaat uit:

- de slachtofferenquêtes en de politiestatistieken;
- het straftoematings- en strafvorderingsonderzoek met betrekking tot de P-procedure (zie de opmerkingen hierover in paragraaf 4).

Overleg is gaande met de TH Twente voor het opzetten van een evaluatie van het schoolvoorlichtingsproject en van de bewaakte fietsenstallingen. In de evaluatie van de overige maatregelen is nog niet voorzien. Wel bestaan er (vage) plannen voor het opzetten van een beperkte registratie van vandalisme, bij de politie, dat wil zeggen alleen van aangiftes van vandalisme.

6. Discussiepunten

1. is de productevaluatie belangrijker dan de procesevaluatie of andersom;
2. hoe streng is de eis dat causale relaties worden aangetoond;
3. hoeveel belang wordt gehecht aan de aanwezigheid van een (gebrekige) "controle";
4. mag een dergelijke diepgang van evaluatie van de gemeenten worden verlangd;
5. kan of mag de evaluatie door de gemeente (de subsidievragers) zelf worden gedaan of moet dit een externe, onafhankelijke instantie zijn.

Liesbeth Nuijten

WODC, 24 december 1985





