



Tegenhouden nader bekeken

Samenvatting

Oberon Nauta
Paul van Soomeren

Tegenhouden nader bekeken

Samenvatting

Amsterdam, 24 november 2006

Oberon Nauta
Paul van Soomeren

Met medewerking van:
Anja Beerepoot, Paul Hulshof, Justin de Kleuver en Sander Flight

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Tegenhouden onder de loep	4
	Een sterk begrip	4
	Een contraproductieve discussie	4
	Tegenhouden als Probleem geOrienteerde Aanpak van Criminaliteit	4
	Signalering, advisering en analyse als uitdagingen	5
	Aanbeveling	5
3	Tegenhouden in Nederland en Buitenland	6
	Vier voorbeelden uit Nederland	6
	Aanpak overlast zwembad	6
	Aanpak gebruik rooftassen bij winkeldiefstal	7
	Aanpak patsers	8
	Aanpak straatroof en zakkenrollerij door middel van cameratoezicht	10
	Een eerste conclusie op basis van de Nederlandse voorbeelden	11
	Buitenlandse ervaringen	12
	De effectiviteit van het proces	12
	Het Bestuurlijk Dossier een stap verder brengen	13
4	Wat kunnen we van deze evaluatie leren?	15
	Drie conclusies	15

1 Inleiding

Het nieuwe begrip 'Tegenhouden' spreekt erg tot de verbeelding en drukt uit dat politie een nieuw elan aan de dag legt om criminaliteit en onveiligheid effectief te bestrijden.

Het vernieuwende van Tegenhouden is de creatieve en doelgerichte combinatie van pro-actieve, preventieve en repressieve elementen.

Het begrip Tegenhouden is sinds haar ontstaan in 2000 langzaam steeds bekender geworden en het heeft in de afgelopen jaren meer vulling en uitwerking gekregen.

Maar ondanks al het enthousiasme, is niet zonneklaar wat nu onder de term verstaan moet worden. Bovendien is niet duidelijk of dit nieuwe elan ook daadwerkelijk een effectieve aanpak van criminaliteit oplevert.

Om deze redenen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een onderzoek laten uitvoeren door het onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep waarin beide vragen beantwoord zijn.

Al bij de start van het onderzoek werd duidelijk dat de vraagstelling zich niet kon beperken tot alleen het effect van Tegenhouden, maar dat er naast een effectevaluatie ook sprake moest zijn van een procesevaluatie.

Daarmee werd de centrale vraag van het onderzoek:

"Wat zijn – aan de hand van een aantal concrete Tegenhoud-projecten bezien - de effecten van Tegenhouden op criminaliteit en onveiligheid en hoe zijn/worden Tegenhoud-projecten opgezet en uitgevoerd?"

In augustus 2006 is het onderzoeksrapport verschenen, waarin gedetailleerd op deze vraag wordt ingegaan. Het 100 pagina's tellende onderzoeksrapport¹ bevat een overzicht van de discussie over het begrip Tegenhouden en bevat vele gegevens en cijfers over vier Nederlandse voorbeelden van Tegenhouden en vergelijkbare aanpakken uit de USA en UK.

We vatten hier de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport samen.

Noot 1 Het rapport verscheen onder de titel 'Tegenhouden nader bekeken' (een evaluatie van een nieuwe kijk op van criminaliteitsbestrijding), DSP-groep, Oberon Nauta en Paul van Soomeren (met medewerking van Anja Beerepoot, Sander Flight, Paul Hulshof, Justin de Kleuver en Rein Meijer), augustus 2006.
Bestellen van het rapport is mogelijk bij DSP-groep (voorheen Van Dijk, Van Soomeren en Partners) in Amsterdam. Zie voor contactgegevens www.dsp-groep.nl of bel 020 6257537.

2 Tegenhouden onder de loep

Een sterk begrip

Het concept Tegenhouden is zo rond de millenniumwisseling binnen de politie ontstaan en vanaf 2004 raken ook andere partijen geïnteresseerd, omdat het concept Tegenhouden wel degelijk vernieuwende aspecten en interessante mogelijkheden biedt. Het begrip lijkt simpel en helder ("genoeg is genoeg, dus wat je niet wil, moet je Tegenhouden") en communiceert makkelijk en goed. Mede via het instrument van de Bestuurlijke Dossiers wordt de link gelegd tussen politie, OM en bestuur, waardoor een meer gezamenlijke preventieve aanpak van de criminaliteit mogelijk wordt.

Een contraproductieve discussie

Er blijkt de afgelopen jaren sprake van een constante discussie over de inhoud van het begrip Tegenhouden. Deels is deze discussie een resultante van een verschil van inzicht dat geduid kan worden als een 'justitieel/strafrechtelijke kijk' naast een 'bestuurlijk/pragmatisch /preventieve kijk'. Maar voor een belangrijk deel is de discussie over het begrip Tegenhouden ook een semantische, omdat het begrip Tegenhouden te breed, vaag en schuivend is en er bovendien geen houvast te vinden is in het buitenland, omdat het begrip daar niet bestaat. In de USA en UK spreekt men over crime prevention/crime reduction of - toegespitst op de politie - over proactive policing, of problem oriented policing. Tegenhouden blijkt een begrip dat steeds verschillend gehanteerd wordt. Deze onduidelijkheid leidt in de praktijk tot verwarring en kost veel tijd en energie. Los van de oorzaak van de verwarring rond het begrip, ligt de oplossing eigenlijk ook niet in een heldere definitie van Tegenhouden.

Tegenhouden als Probleem geOrienteerde Aanpak van Criminaliteit

Het zou aanbeveling verdienen een helder standpunt in te nemen door te erkennen dat Tegenhouden en Preventie overlappende begrippen zijn, maar dat er twee vormen van bestaan: smal en breed.

De smalle aanpak (politie/OM; politieke preventie) bestaat daarbij naast de brede aanpak (politie, OM, bestuur, burgers, bedrijven/instellingen; maatschappelijke preventie). Breed en smal zijn daarbij niet elkaars concurrent – zoals Tegenhouden geen concurrent is van een strafrechtelijke/opsporingsgerichte aanpak – maar zijn loten aan dezelfde stam: de probleemgerichte aanpak van criminaliteit met als doel vermindering van criminaliteit in omvang en schade. Kortom: de Probleem geOrienteerde Aanpak van Criminaliteit, waarbij het probleem voorop staat en de aanpak secundair is (als het probleem maar opgelost wordt).

Soms heet dat preventie, soms stukmaken en soms samenwerken. Soms wordt de korte klap gegeven en dan weer wordt er stroop gesmeerd, maar de essentie is dat het probleem centraal staat en op basis van de analyse van dat probleem, wordt gezamenlijk de beste aanpak bepaald.

Dat doet de politie soms door middel van repressie en soms door preventie. Soms doet de politie het alleen en soms met anderen. En soms doen de anderen het nadat de politie ze geattendeerd heeft op het probleem én de oplossing.

De grootste verdienste van de introductie van het begrip Tegenhouden is daarmee dat probleemgericht werken binnen de politie nu veel meer aandacht heeft gekregen. Niet de werkwijze van deze strategie is nieuw, maar de omvang waarin het nu wordt toegepast onderscheidt zich van het verleden.

Signalering, advisering en analyse als uitdagingen

Cruciaal bij het concept Tegenhouden is het duo 'signalering en advisering' door de politie. Het is duidelijk dat de politie als eerste en als beste kan signaleren dat zich veranderingen in criminaliteitspatronen voordoen: andere typen daders, andere modus operandi, andere tijden/plekken, nieuwe delicten, nieuwe categorieën slachtoffers, etc.

Maar hier openbaart zich een belangrijk verschil tussen de 'normale' repressief strafrechtelijke aanpak van de politie en Tegenhouden. Bij repressie werkt men in principe **nadat** het delict is gepleegd. Dus moet men zaak/dadergericht werken, waarbij de focus die ene zaak/dader is. Bij Tegenhouden gaat het erom op basis van bestaande data een goede analyse en prognose te maken van processen en ontwikkelingen die in de toekomst (kunnen!) leiden tot strafbare feiten. Daarbij staan (sociaal) wetenschappelijke technieken centraal, zoals scenario denken, simulaties en het analyseren van een probleem om de verklarende variabelen te vinden en te voorspellen. Daarop moet vanuit dit 'denken' snel gekomen worden naar 'doen' (operationele aanpak). Bij Tegenhouden willen politie en bestuur niet langer achter gedane feiten aanlopen, maar willen ze 'vooruit denken' en daarbij de zaak snel doorkoppelen naar een operationele aanpak op de werkvloer. Uit buitenlands - en Nederlands onderzoek blijkt dat zowel de analyse als de doorkoppeling naar de werkvloer nog niet altijd even goed en gemakkelijk verloopt.

Aanbeveling

De grote uitdaging is om de nieuwe taak die hierbij cruciaal is - een zorgvuldige analyse van het probleem vooraf – professioneel en goed op te pakken en in te vullen. Meer aandacht voor dit probleem binnen het politieonderwijs, handreikingen/handleidingen en ondersteuning door professionele adviseurs en analisten zal dit gat moeten dichten.

Daarnaast verdient het aanbeveling het instrument Bestuurlijke Dossier verder te professionaliseren en te standaardiseren. Bijvoorbeeld door een overzicht te geven van alle Bestuurlijke Dossiers (lopend/gereed), het onderwerp 'evaluatie' beter in dit instrument in te bouwen en achteraf aan te geven wat met het desbetreffende Bestuurlijk Dossier werd bereikt (wat was het effect en wat viel er van te leren).

3 Tegenhouden in Nederland en Buitenland

We bespreken hier kort eerst de vier voorbeelden van tegenhouden die we in Nederland geëvalueerd hebben en stappen daarna naar de USA en UK om te zien hoe daar de situatie is bij vergelijkbare aanpakken als Tegenhouden.

Vier voorbeelden uit Nederland

De begeleidingscommissie van het onderzoek heeft vier voorbeelden van Tegenhouden gekozen om aan de hand daarvan de effectiviteit te onderzoeken. Bij de selectie zijn de volgende criteria toegepast:

- innovatief;
- daadkrachtig;
- snelle reactie van de politie;
- gericht op verstoring;
- sprake van een signalerende en/of adviserende en waar nodig uitvoerende rol van de politie;
- duidelijke publiekscommunicatie.

Aanpak overlast zwembad

In deze casus ligt de signalerende rol bij beheerders van zwembaden die constateren dat criminaliteit en overlast onbeheersbaar dreigen te worden. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat deze problemen door de zwembaden alleen niet opgelost kunnen worden. Zwembaden, politie en gemeente slaan de handen ineen en weten door handig gebruik te maken van elkaars bevoegdheden een aanpak te realiseren gericht op het letterlijk Tegenhouden (buiten de deur houden/zetten) van overlast gevende bezoekers (jongeren). De basisprincipes hierbij zijn:

- Stel heel duidelijk in huisregels wat wel en niet mag in het zwembad.
- Zie consequent toe op naleving van deze huisregels en sanctioneer direct overtreding ervan.
- Zet de overtreder buiten de deur en zorg dat hij andere zwembaden niet meer inkomt.

Bij de uitwerking van deze gedachten is slim gebruik gemaakt van de bevoegdheden van de verschillende partijen. De zwembaden zijn namelijk bevoegd huisregels op te stellen en iedereen die zich niet aan die regels houdt de toegang te ontzeggen. Verschaft degene die een toegangszegging krijgt opgelegd zich alsnog toegang tot het zwembad, dan pleegt hij een strafbaar feit, namelijk huisvredebreuk. In dat geval is de politie bevoegd de overlastpleger aan te houden en kan het OM hem/haar vervolgen.

Ondertussen is in de meeste zwembaden in Nederland dit protocol ingevoerd, maar of het effectief is, valt moeilijk hard te maken. Een centrale registratie van overtreeders kwam nooit van de grond, waardoor het ene zwembad niet weet wie in het andere bad de deur gewezen werd. Bovendien registreert slechts een deel van de zwembaden, en geen van de deelnemende politieregio's, systematisch de incidenten die het protocol beoogt te

voorkomen. Twee zwembaden registreren de toegangsontzeggingen. Naast het protocol zijn in een flink aantal zwembaden diverse andere maatregelen genomen (van biometrische toegangscontrole tot particuliere beveiliging).

Wel zeggen alle betrokken partijen dat ze 'het gevoel' hebben dat het protocol werkt. Dit wordt vooral verklaard door het feit dat dankzij het protocol heldere afspraken zijn gemaakt tussen politie en zwembad. Daar waar vroeger het zwembad volgens de politie te vaak aan de bel trok, waren de zwembaden van mening dat de politie altijd veel te laat kwam opdagen. Tegenwoordig weten de zwembaden dankzij het protocol precies in welk geval ze de politie kunnen inroepen en weet de politie dat als ze ingeroepen wordt het ook daadwerkelijk een serieuze zaak betreft.

Aanpak gebruik rooftassen bij winkeldiefstal

De politie signaleert in een winkelcentrum een toenemend gebruik van zogenaamde geprepareerde (roof)tassen. Het bij zich hebben van dergelijke tassen is niet strafbaar, waardoor pas kan worden aangehouden wanneer een winkeldief op heterdaad betrapt wordt. Dat blijkt moeilijk en arbeidsintensief. De oplossing van het probleem is simpel: stel het voorhanden hebben van rooftassen strafbaar in de gemeentelijke APV dan kan je het probleem al aan – of zelfs nog buiten - de poort van het winkelcentrum 'Tegenhouden'. En dat gebeurt.

Voor wat betreft de effectiviteit in termen van output en outcome, moet eerst naar de projectdoelen gekeken worden. Deze zijn echter helaas nergens omschreven. Uit de achteraf gehouden interviews blijkt dat het de politie vooral ging om een reductie van de aangiftes van winkeldiefstal. Uit de nadere analyse wordt duidelijk dat deze doelstelling gehaald is. Het aantal aangiftes op jaarbasis daalt na aanpassing van de APV met eenderde, terwijl de daling in dezelfde periode in het aangrenzende controle gebied slechts met een vijfde afneemt. Uit aanvullende interviews met de politie wordt duidelijk dat het aannemelijk is dat deze daling ten dele verklaard wordt door een sterke afname van het aantal daders dat gebruik maakt van rooftassen. De rooftas duikt nog slechts sporadisch op in de desbetreffende gemeente al worden daarvoor door sommige geïnterviewden ook andere redenen genoemd.

Interessant is dat enige tijd later door de gemeenteraad van een gemeente - elders in het land voor dezelfde aanpak wordt gekozen. Ook daar wordt in de APV de rooftas verboden. Ook daar hebben we de effecten nader geanalyseerd en blijkt er sprake te zijn van een stevige daling van winkeldiefstallen. Helaas blijkt die daling ook aanwezig in het nabijgelegen controlegebied waar niks gebeurt aan de aanpak van rooftassen. Bovendien komt uit de interviews naar voren dat rooftassen waarschijnlijk nooit een probleem waren geweest. Men had dus zonder een degelijke analyse het middel overgenomen en toegediend zonder dat er sprake was van een kwaal (te weten diefstal met als modus operandi een rooftas).

Terwijl de eerste gemeente dus laat zien dat met een slim doelgericht middel een heel specifiek probleem Tegengehouden kan worden, laat de tweede gemeente zien dat het niet gaat om het toepassen van het middel, maar dat het gaat om het oplossen van de kwaal. Om welke kwaal het gaat, moet altijd eerst samen met anderen goed geanalyseerd en 'uitgedokterd' worden. Pas dan heeft het zin om aan de slag te gaan.

Aanpak patsers

In dit voorbeeld bestaat het probleem uit 'de patser'. Iedereen heeft daar wel een beeld bij. Het zijn jongens met grote auto's, dure kleding, gouden kettingen en een opzichtige levensstijl. Onduidelijk is waar ze hun vermogen vandaan hebben. De politie neemt in het bijzonder aanstoot aan deze groep jongeren. Ze hebben lak aan regels en met hun provocerende gedrag tasten ze de autoriteit van de politie aan en verleiden ze vriendjes om het criminele pad op te gaan. De politie kan echter weinig doen, omdat vaak niet bewezen kan worden dat patsers zich schuldig maken aan strafbare feiten.

In een politieregio is in 2002 de maat vol. Men start daarop met een project dat zich richt op de aanpak van deze groep. Nadien volgden ook andere korpsen. Bij deze aanpak wordt door politie en OM samengewerkt met diverse andere partijen (belastingdienst, DWI, studiefinanciering, etc.). In het onderzoek is naar twee regio's gekeken.

In de eerste regio die start met de aanpak, blijkt uit de interviews dat het grote enthousiasme bij de politie in schril contrast staat met de scepsis die de andere partijen in het begin hadden. Daar komt bij dat de partijen die de politie aanvankelijk bij het project wil betrekken, verschillende belangen en verwachtingen hadden van de aanpak. De politie wil bij wijze van spreken morgen al de overlast van deze groep jongeren terugbrengen, terwijl de belastingdienst pas rekende op resultaten na 1 of 2 jaar².

De doelstellingen van de betrokken instanties verschilt ook aanzienlijk. De politie geeft aan patsers te willen aanpakken om overlast te voorkomen, terwijl de fiscus haar deelname motiveert door de te verwachte financiële opbrengst en de DWI/sociale dienst vertelt mee te doen om fraude tegen te gaan. Deze verschillende doelstellingen leiden er toe dat er onenigheid bestaat over de te hanteren werkwijze. De belastingdienst blijkt niet enthousiast te zijn over de media-aandacht rondom de ontnemingen, terwijl de politie benadrukt dat deze aandacht juist een kernbestanddeel van de aanpak betreft.

Nergens zijn de projectdoelen van het patserproject expliciet omschreven. Uit de interviews komt echter naar voren dat de achterliggende gedachte – in ieder geval van de politie - van het project wordt gevormd door de aanname dat jongeren met veel onverklaarbaar vermogen en provocerend gedrag een ongezonde aantrekkingskracht uitoefenen op leeftijdsgenoten uit de peer group. Door de patser te ontdoen van zijn aanzien en statussymbolen, wordt voorkomen dat anderen in de verleiding komen hun gedrag na te bootsen. De ontnemingen zijn zodoende de output, terwijl het verlies van status de outcome is.

Noot 2 Nadat de belastingdienst een aanslag verstuurt (en dat duurt al wel even), moet zij rekenen op een termijn van 1 a 2 jaar voordat zij middels een deurwaarder beslag kan laten leggen op het vermogen van de patser.

Om op een betrouwbare manier de effectiviteit van deze vorm van Tegenhouden te kunnen meten, zou eerst moeten worden vastgesteld in hoeverre de aanname juist is dat patserstatus 'besmettend' werkt op leden van de peer group. Vervolgens moet worden vastgesteld of de aanname klopt dat door ontnemingen de patser zijn status verliest. Het is immers goed denkbaar dat een ontneming juist statusverhogend werkt. Status is echter lastig kwantificeerbaar, laat staan de invloed van ontnemingen op status. Om deze redenen kan het primaire projectdoel feitelijk niet gemeten worden³ en valt niet vast te stellen of de patseraanpak effectief is.

In plaats van te kijken naar de status zou ook gekeken kunnen worden naar het aantal patsters. In de eerste regio ontbrak het echter aan heldere criteria op grond waarvan het aantal eenduidig vastgesteld kan worden. Een afname van het aantal patsters als gevolg van het aantal ontnemingen kan zodoende niet worden vastgesteld.

Wat wel gemeten kan worden is het aantal ontnemingen (de output van het project). In totaal zijn er vanaf de start in 2002 van het project in de eerste regio 50 personen aangedragen als mogelijke patser. Van deze 50 personen zijn nog 22 personen in behandeling en 28 afgehandeld. Bij de afgehandelde groep van 28 zijn de resultaten teleurstellend. Slechts in 6 gevallen lijkt een klap uitgedeeld te zijn. Vier daarvan zijn 'succesvol' (2x uitkering gestopt, 2x strafrechttraject resulterend in gevangenisstraf + belastingtraject). Twee ervan mislukken (sepot en belastingtraject dat door coördinatie problemen faalt). In de overige (22) gevallen blijken er geen of onvoldoende aanknopingspunten te zijn om de zaak tot een effectief einde te brengen. Wel hebben een aantal (exacte aantal onbekend) patsters een aangifteformulier van de belastingdienst toegezonden gekregen. Ze zijn opgenomen in de normale belastingprocedures die na 1,5 tot 2 jaar tot betaling kunnen leiden.

Uit de interviews komt verder naar voren dat het publiekelijk te kijk zetten van een patser door hem zichtbaar zijn kostbaarheden te ontnemen niet één keer gelukt is.

De tweede regio kan leren van de ervaringen die in de eerste regio opgedaan waren. De aanpak die in de tweede regio in 2004/2005 start, oogt dan ook degelijker en beter, maar toch vallen ook hier wel funderingsproblemen waar te nemen.

De patseraanpak in de tweede regio heeft erg algemeen omschreven projectdoelen. Omdat bij deze doelen niet vermeld wordt om welke streefaantallen of streefpercentages het gaat en niet van tevoren in kaart is gebracht hoeveel patsters er in het pilotgebied aanwezig zijn, valt niet vast te stellen, of de aanpak effectief is. Daarnaast geldt ook hier dat de aanname dat de statusontneming van de patser leidt tot minder afstraling op anderen onbewezen is. Hoewel de effectiviteit niet in termen van projectdoelen gemeten kan worden, is het toch interessant om te zien wat tot op heden in de tweede regio gepresteerd is.

Noot 3 Of althans niet in de gegeven tijdsperiode en met het gegeven budget. De meting zou immers een lastig, deels kwalitatief, onderzoeksdesign vergen, waarbij binnen meerdere (criminele) jongerengroepen deze hypothese onderzocht wordt.

Uit de gegevens blijkt dat in de pilotfase 40 kandidaten zijn aangemeld. Van deze 40 kandidaat-patsers is in eerste instantie niemand aangepakt, omdat de juridische basis toen nog niet in orde was. Zodra dit geregeld is, gaat men met de tweede groep van 60 kandidaten aan de slag. Over de resultaten is verder nog niets bekend. Wel is duidelijk dat het (nog) niet gaat om grote aantallen patsers die met succes zijn aangepakt, eerder enkelingen. Uit de interviews blijkt verder dat van de agogische projectdoelen tot op heden zeker niets terecht is gekomen, omdat niets is gedaan aan werk of opleidingsbegeleiding.

Hoewel de patseraanpak in de tweede regio dus duidelijk meer uitgewerkt is dan in de eerste regio, ontbreekt het ook hier aan een duidelijke probleem-analyse, meetbare doelen waarover bij de deelnemers overeenstemming bestaat en een afstemming van de doelen op de in te zetten instrumenten. Door deze omissies is het niet mogelijk een gedegen effectevaluatie te houden.

Aanpak straatroof en zakkenrollerij door middel van cameratoezicht

Camera's mogen zich in een grote populariteit verheugen ter vergroting van de subjectieve veiligheidsbeleving van bewoners en bezoekers en het verminderen van het slachtofferschap van criminaliteit. Het onderzochte voorbeeld (Nieuwendijk en Wallen in Amsterdam) betreft een omvangrijk cameraproject op twee zeer drukke (toeristische) trekpleisters waar veel criminaliteit plaatsvindt. Op strategische plekken in het gebied hangen in totaal 26 (10+16) camera's die dagelijks tussen 19.00 – 03.00 (de zogenaamde 'hete uren') *live* worden bekeken. Er zijn twee toezichthouders die de beelden bekijken. Zij waarschuwen de politie wanneer er een incident plaatsvindt, of als er iets dreigt mis te gaan. De beelden kunnen worden doorgestuurd naar de meldkamer waar de politie besluit of inzet nodig is. Daarnaast worden opgenomen beelden als bewijsmateriaal gebruikt in het kader van opsporing achteraf. Eén van de doelen van het cameraproject is het bestrijden van zakkenrollerij en straatroof op de Nieuwendijk en de Wallen. Tot dat onderwerp beperken we ons hier.

Cameratoezicht wordt doorgaans beschouwd als een traditionele preventie-maatregel. Het idee is dat daders worden afgeschrikt door de aanwezigheid van camera's: "ze zullen zich wel twee keer bedenken voordat ze onder het oog van de camera een delict plegen." Camerabeelden kunnen echter ook gebruikt worden in repressieve zin (oppakken dader na bekijken beelden), of in meer proactieve zin: zien dat iets staat te gebeuren en dan ingrijpen en het delict 'Tegenhouden', stuk maken en voorkomen.

Op dit voorbeeld project werden de camera's zowel preventief, pro-actief als repressief ingezet. De repressieve tak is de meest ontwikkelde van de drie. Maar het pro-actief inzetten van camera's (het 'echte' Tegenhouden) wordt als zeer interessante optie beschouwd door de politie: "zeker bij delicten als straatroof zou je willen dat je als politie vroegtijdig een einde kan maken aan dit delict. Dit type delict heeft namelijk veel impact op het slachtoffer, waardoor het voorkomen van een dergelijke beroving wenselijk is", aldus een van de geïnterviewde politiefunctionarissen.

Lastig is dat het preventief, pro-actief en repressief gebruik van camera's niet helder onderscheiden wordt en dus niet uit elkaar gehaald kan worden. Aparte gegevens over het 'stuk maken' van zakkenrollerij en straatroof zijn er niet. Wel zijn de totaal effecten van de camera's geanalyseerd. Deze analyse (2003, 2004 en 2005; 3 metingen) laat een positief effect zien:

De enquêtes die gehouden werden onder bewoners en bezoekers laten zien dat het percentage slachtoffers van zakkenrollerij significant daalt, zowel onder bezoekers als bewoners van het Nieuwendijkgebied. Onder de bezoekers daalt het van 12 naar 1 procent en onder bewoners van 12 naar 5 procent. Ook op de Wallen daalt het percentage zakkenrollerij onder de bezoekers en bewoners, maar deze daling is niet significant. Bij bewoners daalt het aantal van 8 naar 5 procent en bij bezoekers van 4 naar 2 procent. Bij straatroof valt bij de bezoekers van de Nieuwendijk een significante daling waar te nemen (van 4% in 2004 naar 0% in 2005). Bij de bewoners in het zelfde gebied wordt ook een daling waargenomen (van 10% in 2003 naar 7% in 2005). Ook op de Wallen daalt het percentage straatroven bij zowel de bewoners als de bezoekers. In beiden gevallen is deze daling echter niet significant. Bij zowel bewoners als bezoekers daalt het percentage straatroven (van 6% in 2003 naar 4% in 2005).

Politie cijfers voor de cameragebieden en een groter omringend controle gebied zonder camera's (hele district) steunen de positieve uitkomst: de politie cijfers voor straatroof in de cameragebieden dalen ook en ze dalen harder dan in de rest van het district waar geen camera's hangen⁴.

Kortom: camera's lijken te werken waar het zakkenrollerij en straatroof betreft, maar wat er nu precies werkt weten we niet – net zoals bij de meeste cameraprojecten. Daarvoor zou onderzoek onder daders nodig zijn, maar dat bestaat vreemd genoeg – met uitzondering van de UK (Gill en Loveday, 2003) – nog nauwelijks.

Een eerste conclusie op basis van de Nederlandse voorbeelden

De evaluatie van de vier voorbeelden geeft qua effecten een onbeslist, of op zijn best een voorzichtig positief beeld: in 2 gevallen is er sprake van een aantoonbaar preventief effect, al weten we niet hoe dat ontstaat. We constateren een effect, maar hoe het bereikt wordt, blijft in nevelen gehuld. In twee gevallen was een evaluatie nauwelijks mogelijk, omdat er geen gegevens waren, de analyse onmogelijk bleek, de doelen onbekend waren (en achteraf ook nauwelijks nog te reconstrueren bleken) en een beleidstheorie ontbrak. Dit lijkt een beetje het algemene beeld bij deze nieuwe aanpak: de projecten zijn onvoldoende methodisch opgezet om een betrouwbare meting mogelijk te maken.

Datzelfde probleem doet zich overigens ook bij buitenlandse projecten voor, omdat ook daar in het operationele werk over het algemeen slecht vastgelegd wordt wat de doelen (SMART) van een aanpak zijn, wat er gedaan is en wat de effecten daarvan zijn. De evaluator staat dan achteraf voor de lastige taak om na te gaan wat men oorspronkelijk met de aanpak wilde bereiken, wat er gedaan is (en door wie, wanneer, wat dat kostte, etc.), wat daarvan de effecten zijn en hoe die effecten zich verhouden tot wat men

Noot 4 Het verschil van de verschillen is substantieel (6% en 14%), maar is niet significant.

oorspronkelijk wilde bereiken.

In de terminologie van het kwaliteitsmanagement spreekt men hier van de plan-do-check-act cirkel en de Engelse politie gebruikt het acroniem SARA (Scanning, Analysis, Response/Reaction, Assessment).

Deze verbeterde methodische en beleidsmatige aanpak is in het buitenland nu stevig ingezet.

Buitenlandse ervaringen

De nog wat magere oogst over de effecten van Tegenhouden in Nederland, wordt dan ook deels goed gemaakt door buitenlandse onderzoeken en ervaringen. Hoewel het begrip 'Tegenhouden' buiten Nederland niet voorkomt, zijn er wel veel concepten die er sterk op lijken zoals crime prevention, crime reduction, proactive policing en problem oriented policing. In de USA, maar vooral in Engeland, is deze preventieve aanpak altijd nadrukkelijk aanwezig geweest en stap voor stap verder ontwikkeld. In tegenstelling tot Nederland worden in Engeland effectevaluaties van deze projecten vaak standaard uitgevoerd, mede omdat ze vaak wettelijk zijn voorgeschreven (POCA, Crime and Disorder Act). Hierdoor bestaan er veel studies van projecten. Op basis daarvan zijn overkoepelende meta-evaluaties gedaan naar de effecten van crime prevention (Tegenhouden van smal tot breed).

De belangrijkste conclusie uit deze buitenlandse effectevaluaties is dat crime prevention over het algemeen effectief is, voornamelijk er sprake is van een focus op hot spots/hot times, 'hete daders' (veelplegers), 'hete slachtoffers' (herhaald slachtofferschap) en 'hete goederen'. Tegenhouden/crime prevention kan pas effectief worden wanneer er een duidelijke afstemming is tussen het instrument en het geconstateerde criminaliteitsprobleem. In hoeverre deze afstemming plaatsvindt, hangt ondermeer af van de wijze waarop het proces van de aanpak of het project is ingericht.

De effectiviteit van het proces

Of een project een succes wordt in de zin dat het bijdraagt aan de bestrijding van criminaliteit, wordt dus mede bepaald door de wijze waarop het is opgezet en uitgevoerd. Om die reden is binnen het onderzoek ook gekeken hoe de processen binnen de Tegenhoud initiatieven verlopen.

De belangrijkste conclusie voor wat betreft Nederland is dat bij Tegenhouden gewaakt moet worden om te overhaast van start te gaan. Vooral uit de patseraanpak, en in mindere mate de 'overlastaanpak', het cameraproject en het 'rooftassenproject' blijkt dat de politie soms zonder heldere probleemanalyse en definitie van daders en doelen van start gaat. Als gevolg daarvan valt vaak niet alleen moeilijk vast te stellen of de aanpak wel de meest verstandige is, maar kan ook achteraf niet gemeten worden wat de effecten zijn geweest.

Opvallend is dat er ook in het buitenland stevige kritiek is op de veelal zeer gebrekkige probleemanalyse bij de politiekorpsen. En als er al sprake is van een degelijke probleemanalyse, waarbij de analist de beïnvloedbare variabelen zoekt en vindt die een criminaliteitspatroon verklaren, dan hapert vervolgens de doorkoppeling van analyse naar operationeel werk, omdat de collega's 'buiten' op de oude 'beproefde' manier doorgaan; business as usual.

Op grond van de Nederlandse voorbeelden - en zeker ook op grond van de literatuur over buitenlandse projecten - kan geconcludeerd worden dat bij Tegenhouden smal en breed met een aantal strakke stappen gewerkt moet worden. Alleen dan valt aan te tonen dat de aanpak effectief is.

Essentieel daarbij is:

- Goede **probleemanalyse** vooraf en een heldere definitie van de oorzaken en gevolgen, waarbij vooral aandacht besteed moet worden aan het maken van een verondersteld causaal schema (wat is nu eigenlijk het echte probleem en hoe wordt dat veroorzaakt en welke variabelen zijn daarbij te beïnvloeden/aan te pakken?). Bij een goede probleemanalyse hoort ook een goede stakeholderanalyse (wie zijn er bij dit probleem betrokken, wie kunnen er iets aan doen, wie hebben belang bij de oplossing). Van belang is dat er uiteindelijk een gezamenlijke probleemdefinitie komt te liggen.
- Heldere **doelen** over wat men wil bereiken (SMART en koppelbaar aan het causale schema), waar alle betrokken partijen het over eens zijn.
- Een strakke samenwerkingsaanpak – een **plan** - waarbij ieder weet wat hij/zij moet doen, vastgelegd in een contract (en idealiter afgedekt door een hoger wettelijk kader/regelgeving).
- Een **ingebakken evaluatie/assessment** – die dus langszij de aanpak loopt – die laat zien wat er bereikt wordt. Wat zijn de effecten – gekoppeld aan causaal schema en doelen - en wat is/was het proces (wie deed wat, wanneer, kosten). Als rekenregel stellen we voor dat altijd om en nabij de 15% van alle projectkosten (inclusief salariskosten, overhead e.d.) besteed wordt aan evaluatie.

De essentie is, dat er bij een nieuw concept als Tegenhouden sprake moet zijn van een lerende aanpak. Dat vergt aandacht, politieke dekking, kennis en geld, maar het vergt bovenal een professionele houding waarbij men pas start op basis van een degelijke probleemanalyse en bereid is tot het doen van stevige investeringen in degelijke evaluaties.

Dit geldt op lokaal en regionaal niveau, maar zeker ook op nationaal niveau. Juist vanuit dat nationale niveau kan men een lerende aanpak ondersteunen door het instrument van het Bestuurlijk Dossier verder te professionaliseren.

Het Bestuurlijk Dossier een stap verder brengen

Het instrument Bestuurlijk Dossier is van groot belang voor de volwassen wording van Tegenhouden, maar dit instrument is inhoudelijk en organisatorisch nog niet af. Het is van belang dat er zo snel mogelijk een beter landelijk opvraagbaar beeld ontstaat over alle Bestuurlijke Dossiers die 'in procedure' zijn en alle dossiers die afgerond zijn (met daarbij resultaten en effecten).

Of de Bestuurlijke Dossiers effect hebben en daadwerkelijk leiden tot minder politie-inzet is immers nog onduidelijk. Het ontbreken van een landelijk overzicht is hier mede debet aan, maar zelfs als dit nu al zou bestaan, wordt het moeilijk iets zinnigs te zeggen over effecten. Dat het Bestuurlijk Dossier er is gekomen, is belangrijk maar er zou vooraf beter en meer analytisch evaluatief nagedacht moeten worden over de vraag hoe de effecten van een specifiek Bestuurlijk Dossier na uitvoering gemeten kunnen worden.

Er kan namelijk op heel veel manieren geëvalueerd worden of het desbetreffende Bestuurlijk Dossier een effect gehad heeft. Om maar wat voorbeelden te noemen, kan er gekeken worden naar:

- De procedure: wat is er organisatorisch nu veranderd en lijkt dat effectief. Zie het voorbeeld van de bank die pasjes in herkenbare enveloppen rondstuurde waardoor de passen gepikt en rekeningen geplunderd werden; de (proces evaluatie) vraag is dan of de bank die aanpak veranderd heeft.
- Het aantal delicten waar het Bestuurlijk Dossier betrekking op had. In bovenstaand voorbeeld is dan de vraag of het aantal plunderingen van rekeningen via opgeviste pasjes in aantal verminderd is.
- De daders die een rol speelden in het Bestuurlijk Dossier; zijn ze gepakt, zijn ze afgeschrikt, zijn ze andere dingen gaan doen (en welke dan) en/of is er sprake van veranderde Modus Operandi?
- De slachtoffers van het delict waar het Dossier betrekking op had; vallen er nu minder slachtoffers⁵.
- De schade.
- Is de politie-inzet waar sprake van was op het onderwerp van het Bestuurlijke Dossier inderdaad verminderd ten gevolge van de maatregelen die naar aanleiding van de uitvoering van het Bestuurlijk Dossier genomen zijn (en/of: wat zijn de gevolgen voor de inzet van andere partijen?).
- De publiciteit die gegenereerd wordt; soms wil de een veel publiciteit, terwijl de ander de publicitaire luwte zoekt.

Het betreft hier dus feitelijk verschillende doelen, die elk deels andere evaluaties vergen. Het is maar net waar je naar kijkt: het aantal gevallen van bankpasfraude kan verminderen (politie tevreden), terwijl de schade toeneemt (omdat bij de overgebleven slachtoffers veel grotere bedragen gestolen worden; slachtoffers/banken ontevreden). Vooraf moet helder zijn welke aanpak en welk effect men nu precies voor ogen heeft. Pas dan kan ook gekeken worden, of dit effect inderdaad gehaald wordt. Voor dit probleem is thans te weinig aandacht.

We hebben de indruk dat er bij het Bestuurlijk Dossier nu nog voornamelijk gekeken wordt naar de vraag 'wat is er gedaan'. In evaluerende zin is dat niet meer dan een eenvoudige procesevaluatie. Soms kan dat genoeg zijn, maar meestal is er toch ook de vraag naar het effect.

Noot 5 Het aantal delicten (zie de tweede vraag) is niet altijd gelijk aan het aantal slachtoffers, bijvoorbeeld door meervoudig slachtofferschap.

4 Wat kunnen we van deze evaluatie leren?

In een poging de effecten van Tegenhouden in vier concrete Tegenhoud projecten na te gaan, bleek dat in twee projecten gewoon niet mogelijk omdat er niet of nauwelijks sprake was van een logische beleidsmatige aanpak (plan, do, check, act). Bij de twee voorbeelden waarbij we wel gegevens over de effecten konden achterhalen, bleken de effecten positief. Op grond hiervan kunnen we met een voorzichtig optimisme – en onder voorbehoud – oordelen over de effecten van Tegenhouden. Dat optimisme wordt dan mede gebaseerd op een omvangrijke hoeveelheid effect evaluaties uit het buitenland die positief stemmen (voornamelijk er maar gefocussed wordt op hotspots/hot times, veelplegers, herhaalde slachtoffers en hete/gewilde goederen).

Tot pessimisme stemt de nog erg losse en geïmproviseerde aanpak van Tegenhoud/preventie projecten in binnen- en buitenland. Een goede probleemanalyse ontbreekt te vaak, er zijn veelal geen meetbare doelen en (dus) ook geen degelijke evaluaties van het effect. In de praktijk levert deze ad hoc aanpak projecten op waarvan niet kan worden gezegd of ze effectief zijn. Mogelijk dat ze werken, maar mogelijk ook bestaan ze voort zonder feitelijk resultaat, terwijl er wel veel tijd en moeite in wordt gestoken. Hoewel het bij een jong en nieuw concept als Tegenhouden enige tijd vergt eer de zaken lopen zoals ze moeten lopen, kan – en moet – dit veranderen. Anders kan over enkele jaren nog steeds niet definitief en zonder twijfel vastgesteld worden of Tegenhouden nu wel of niet werkt.

Drie conclusies

Op basis van dit onderzoek kunnen we dus drie conclusies trekken:

- 1 Tegenhouden, criminaliteitspreventie en probleemgericht werken hebben potentie en bieden mogelijkheden die niet beschikbaar zijn wanneer uitsluitend de strafrechtelijke instrumenten worden toegepast.
- 2 De discussie over de inhoud van het begrip Tegenhouden kan gestopt worden door gewoon te zeggen dat Tegenhouden en Preventie overlappende begrippen zijn en dat er twee vormen van Tegenhouden/Preventie bestaan: smal en breed. De essentie is dat het probleem centraal staat en dat op basis van de analyse van een probleem gezamenlijk de beste aanpak wordt bepaald.
- 3 De Nederlandse politie gaat bij Tegenhouden/preventie en in haar probleemgericht werken te weinig methodisch te werk, waardoor zelden goed kan worden vastgesteld of de betreffende aanpak effectief is. Er is geen goede probleemanalyse vooraf, doelen ontbreken en er is geen aandacht voor evaluatie. Terwijl in het buitenland gedegen effectevaluaties er voor zorgen dat effectieve programma's extra gesteund worden en ineffektieve programma's gestopt worden, bestaat er in Nederland nog geen lerende aanpak die een schifting maakt tussen wat werkt en wat niet werkt.