



Tegenhouden nader bekeken

Een evaluatie van een nieuwe kijk op criminaliteitsbestrijding

Oberon Nauta
Paul van Soomeren

Tegenhouden nader bekeken

Een evaluatie van een nieuwe kijk op criminaliteitsbestrijding

Amsterdam, 24 november 2006

Oberon Nauta
Paul van Soomeren

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Tegenhouden; ontstaan, ontwikkeling en inhoud	6
2.1	Oorsprong en achtergronden	6
2.2	Van bestuurlijk advies naar Bestuurlijk Dossier	8
2.3	Politiezorg en veiligheidszorg; smal en breed Tegenhouden	10
2.4	Interventie: van criminaliteitspreventie tot politieel en bestuurlijk Tegenhouden	15
2.5	Tegenhouden tussen repressie en preventie	18
2.6	Tot besluit	20
3	Tegenhouden in Nederland: 4 voorbeelden geëvalueerd	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Wijze van rapporteren	22
3.3	Effectiviteit	23
3.4	Casus 1: Tegengaan overlast(plegers) zwembaden (SMS 2)	24
3.4.1	Aanleiding van het project	24
3.4.2	Omschrijving van het project	25
3.4.3	Tegenhouden	27
3.4.4	Van idee naar praktijk	27
3.4.5	Effectiviteit	29
3.4.6	Conclusies	33
3.5	Casus 2: Aanpak roofzaken (SMS 3)	34
3.5.1	Aanleiding van het project	34
3.5.2	Omschrijving van het project	35
3.5.3	Tegenhouden	35
3.5.4	Amstelveen - Van idee naar praktijk	35
3.5.5	Effectiviteit	38
3.5.6	Emmen - Aanleiding van het project	39
3.5.7	Van idee naar praktijk	39
3.5.8	Effectiviteit	40
3.5.9	Conclusies	42
3.6	Casus 3: Patseraanpak (SMS 0)	43
3.6.1	Aanleiding van het project	43
3.6.2	Tegenhouden	43
3.6.3	Gelderland midden - Omschrijving van het project	44
3.6.4	Van idee naar praktijk	45
3.6.5	Effectiviteit	45
3.6.6	Amsterdam - Omschrijving van het project	48
3.6.7	Van idee naar praktijk	49
3.6.8	Effectiviteit	50
3.6.9	Conclusies	51
3.7	Casus 4: Cameratoezicht Nieuwendijk en Wallen Amsterdam (SMS 3)	52
3.7.1	Aanleiding voor het project	52
3.7.2	Omschrijving werking cameratoezicht	52
3.7.3	Tegenhouden	54
3.7.4	Effectiviteit van cameratoezicht	54
3.7.5	Conclusie	58

4	Tegenhouden in het buitenland	59
4.1	Inleiding	59
4.2	Een eerste meta-evaluatie: Barry Poyner	59
4.3	Evaluatie van preventie: De Waard, Clarke/POP en RMO	60
4.4	Politiestrategieën: wat werkt	64
4.5	Recente ervaringen uit de UK	69
5	Conclusies	74
5.1	Probleemstelling	74
5.2	Definities en discussies	74
5.3	Voorwaarden voor een procesevaluatie (PDCA/SARA) en voor een effectevaluatie (SMS)	75
5.4	De effecten van Tegenhouden op de criminaliteit: Nederland	75
5.5	De effecten van tegenhouden: buitenland	76
5.6	De effectiviteit van het proces Tegenhouden	76
5.7	Het Bestuurlijk Dossier een stap verder brengen	77
5.8	Wat kunnen we van deze evaluatie leren?	79
	Bijlagen	
Bijlage 1	Prestatie-indicatoren als bijvangst	81
Bijlage 2	Literatuur	86
Bijlage 3	Geïnterviewde personen en gebruikte documenten	91
Bijlage 4	Verantwoording van het onderzoek	95

1 Inleiding

Aanleiding

Het concept Tegenhouden spreekt tegenwoordig erg tot de verbeelding en drukt uit dat politie een nieuw elan aan de dag legt om criminaliteit effectief te bestrijden. Het vernieuwende van Tegenhouden is de creatieve en doelgerichte combinatie van proactieve, 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. Toch blijft onduidelijk hoe effectief deze nieuwe vorm van criminaliteitsbestrijding nu eigenlijk is en op welke wijze de politie precies inhoud geeft aan deze nieuwe aanpak.

Om hierover meer duidelijkheid te krijgen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan DSP-groep opdracht verleend een onderzoek te verrichten naar de effecten van een aantal 'Tegenhouden-projecten'. 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?"

Aanpak van het onderzoek

Voor het beantwoorden van deze vraag heeft de begeleidingscommissie van dit onderzoek vier sprekende voorbeelden van Nederlandse (politie) projecten geselecteerd die volgens haar aangemerkt kunnen worden als voorbeelden van Tegenhouden¹. Vanaf het begin van het onderzoek was duidelijk dat het vaststellen van het effect van de strategie Tegenhouden geen sinecure zou worden. Bij geen van de bekende Tegenhoud-initiatieven was namelijk rekening gehouden met een effectevaluatie, zodat noodzakelijke informatie over de situatie voorafgaand aan de start van het project ontbrak. Om het antwoord op de onderzoeksvraag breder te funderen is op basis van een korte literatuurstudie, ook gekeken naar buitenlandse projecten die onder de noemer van Tegenhouden geschaard kunnen worden. Ook werd op verzoek van de begeleidingscommissie nog een beschrijving gemaakt de oorsprong, ontwikkeling en inhoud van het begrip Tegenhouden. Dit mede omdat er in de commissie bij herhaling sprake was van een semantische verwarring over de betekenis van het begrip Tegenhouden.

Noot 1 'Tegenhouden' is nog steeds geen helder afgebakend concept en het in het onderhavige onderzoek meten we het proces en effect aan de hand van vier voorbeelden (+ een buitenlands onderzoek). Strikt genomen kunnen we op basis van de vier voorbeelden + buitenlands onderzoek niet zeggen of Tegenhouden nu wel/niet werkt en hoe het werkt, maar hoogstens iets zeggen over de vier voorbeelden. Voor het gemak zullen we desondanks in deze rapportage spreken over het effect/proces van Tegenhouden.

Aanvullend op de centrale probleemstelling van het onderzoek heeft de opdrachtgever aangegeven antwoord te willen op de vraag in hoeverre er indicatoren te benoemen zijn die de prestaties van de politie op het gebied van Tegenhoud-activiteiten kunnen meten. Deze vraag heeft geleid tot een klein deelonderzoek waarvan de uitkomsten in de bijlage 1 beschreven zijn.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van eerder onderzoek dat DSP-groep heeft uitgevoerd op het terrein van Tegenhouden, prestatie-eisen en lokale projecten uitgevoerd voor Politie en Wetenschap, BZK en gemeenten. Waar we delen van die onderzoeken gebruiken is dit steeds aangegeven.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het ontstaan, ontwikkeling en de inhoud van het begrip Tegenhouden.

In hoofdstukken 3 wordt aan de hand van vier Nederlandse voorbeelden een eerste aanzet gegeven tot het beantwoorden van de vraag wat het effect is van Tegenhouden op de criminaliteit en hoe deze projecten verlopen zijn in opzet en uitvoering (proces).

In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van buitenlandse ervaringen deze vraag verder beantwoord.

In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste conclusies getrokken.

Bijlage 1 is gewijd aan prestatie-indicatoren waarmee de politie Tegenhoud-activiteiten kan vaststellen.

Bijlage 2 bevat de literatuurlijst, terwijl in bijlage 3 de geïnterviewde personen en gebruikte documenten samengevat worden. Tenslotte bevat bijlage 4 een verantwoording van het onderzoek.

2 Tegenhouden; ontstaan, ontwikkeling en inhoud

2.1 Oorsprong en achtergronden

Introductie en groei: van visie naar troef

Het begrip Tegenhouden werd in 2001 geïntroduceerd door de Projectgroep Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen in reactie op het toenemende handhavingstekort. De geregistreeerde criminaliteit is hoog, de oplossingspercentages laag: 'tijd om het roer om te gooien' kopt het visiedocument *Misdaad laat zich tegenhouden*:

"De criminaliteit bevindt zich in Nederland al jarenlang op een te hoog niveau; de vraag naar veiligheid is enorm en zal de komende jaren alleen maar toenemen. Genoeg is genoeg zo zou men het gevoel van de Nederlandse politie over deze gegroeide situatie kunnen samenvatten."²

In dit eerste Tegenhouden visiedocument wordt geschetst dat de criminaliteit in Nederland omvangrijk is, met maatschappelijke onvrede en een dreigende verstopping van het strafrechtelijke systeem als gevolg. Er zijn naast opsporing andere methoden nodig om dit probleem aan te pakken. Criminaliteit moet bij de bron worden aangepakt, moet in de kiem worden gesmoord, in de voorfase worden ontmoedigd of gestopt. Kortom, criminaliteit moet worden 'tegengehouden'. Krachtige taal, die ook terug te vinden is in een ambitieuze doelstelling: Tegenhouden geeft inhoud aan de nieuwe koers die de politie wil volgen. Om de problemen te kunnen aanpakken, zijn nieuwe middelen nodig, want met opsporen alleen wordt de maatschappij niet veiliger.

Twee jaar later stelt de Raad van Hoofdcommissarissen:

"Wat nog ontbreekt is een landelijke aanpak om 'Tegenhouden' van misdaadbestrijding te operationaliseren en te integreren in de politiepraktijk en in de samenleving."

Deze conclusie was voor de Raad aanleiding om de Projectgroep Opsporing-2 (onder voorzitterschap van Bernard Welten) te vragen een vervolg te geven aan het visiedocument. *Tegenhouden troef* is hiervan in november 2003 het resultaat³.

Overigens blijken bij nadere beschouwing de beide geschriften (visie document en Tegenhouden troef) zeker niet logisch in elkaars verlengde te liggen. Dit maakt de zaken er niet makkelijker op ("waar hebben we het nu eigenlijk over bij Tegenhouden?") en het wordt het begin van een discussie die tot op de dag van vandaag wordt gevoerd. Bij die discussie spelen overigens ook verschillende belangen bij - en perspectieven op - de aanpak van criminaliteit en onveiligheid een rol. Zo komt de sterkste tegenwind in aanvang van het OM (zie o.a. De Wijkerslooth, 2004) die Tegenhouden als een

Noot 2 Visiedocument, 2001/4: Projectgroep Opsporing (Raad van Hoofdcommissarissen), *Visiedocument 'Misdaad laat zich tegenhouden'*; *Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*, Amsterdam, 2001.

Noot 3 Projectgroep Opsporing-2 (Raad van Hoofdcommissarissen), *'Tegenhouden' troef; Een nadere verkenning van 'tegenhouden' als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*, 2003.

potentiële concurrent van 'opsporing en vervolging' ziet. De korpsbeheerders en het lokale politieke/bestuurlijke niveau zijn op dat moment nog nauwelijks geïnteresseerd in het concept Tegenhouden, omdat de ontwikkeling van het begrip merendeels langs hen heen is gegaan. Kortom: Tegenhouden heeft in die beginjaren (2001-2004) de wind nog niet echt mee.

Kentering en doorstart

Eind 2004/begin 2005 lijkt er een kentering te komen in de afstandelijke en soms zelfs negatieve reacties op Tegenhouden. Het begrip duikt steeds vaker op in officiële stukken van (onder meer) de ministeries van BZK en Justitie. In de beleidsreactie van de ministers van Justitie en BZK⁴ op het *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit, een eerste proeve* van de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI, KLPD), stellen de ministers:

"De politie heeft het concept Tegenhouden geïntroduceerd. De werkwijze Tegenhouden gaat er van uit dat er drempels opgeworpen worden om criminaliteit te voorkomen. (...) Tegenhouden (bestaat) uit drie onderdelen:

- *Slim omgaan met reeds bestaande opsporingsmiddelen.*
- *Anderen wijzen op hun verantwoordelijkheden (signaleren en adviseren door politie en justitie).*
- *Het daadwerkelijk voorkomen van criminaliteit.*

*Tegenhouden gaat niet ten koste van het opsporen van criminelen, maar is aanvullend aan en vloeit voort uit de opsporingstaak. (...). Tegenhouden vereist (...) nadrukkelijk de betrokkenheid van andere partijen dan de politie waaronder centrale en lokale overheden. Vaak zal de politie signaleren en andere organisaties adviseren om op te treden. Belangrijke input voor de strategie van het Tegenhouden vormt een **bestuurlijk advies**, opgesteld in het kader van een opsporingsonderzoek. Een bestuurlijk advies is een rapportage op basis van ervaringen opgedaan tijdens met name grootschalige opsporingsonderzoeken waarin ten eerste zijn beschreven de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak. Ten tweede worden voorstellen gedaan voor de adressering van probleemeigenaren.*

Het is de taak van het (lokale) bestuur om vervolgens de regie te nemen en de betrokken partners op het belang van hun bijdrage te wijzen."

Ook bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid (midterm review, november 2004) duiken termen als preventie en 'Tegenhouden' op:

"Sociale veiligheid en de bestrijding van criminaliteit en overlast is een zaak van de samenleving als geheel. De overheid kan dit niet alleen. Meer preventie, het 'Tegenhouden' van criminaliteit, en de inzet van burgers, bedrijfsleven en overige instellingen daarbij, is onontbeerlijk." (pag. 11)

Noot 4 In die beleidsreactie (22-11-2004) baseren de ministers zich tevens op de nota *De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005-2010* van het College van procureurs-generaal en de nota *Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit* van de Raad van Hoofdcommissarissen.

Waarna men op pagina 27/28 Tegenhouden verder uitwerkt als een:

"Alternatieve strategie voor de bestrijding van de criminaliteit"

en positief eindigt met de stelling:

"Tegenhouden biedt perspectief op een efficiëntere en effectievere aanpak van criminaliteit"

Zo wordt het begrip Tegenhouden langzaam maar zeker omarmd en wordt het bestuurlijk advies als een instrument gezien om politie-informatie van de werkvloer om te zetten naar een bredere beleidsmatige en bestuurlijke aanpak van criminaliteit.

Ook binnen de politiekorpsen is Tegenhouden inmiddels gemeengoed geworden. Was Tegenhouden eerst vooral bekend in het westen van Nederland – met als epicentrum het korps Amsterdam-Amstelland – en bij de politietop, inmiddels lijkt het zich landelijk te hebben verspreid, en door alle hiërarchische lagen heen te lopen.

Wat blijft, is een constante discussie over de betekenis van het begrip Tegenhouden. Is Tegenhouden nou echt iets anders dan preventie, of is het eigenlijk toch (deels) hetzelfde en is er dan niet sprake van oude wijn in nieuwe zakken? Daarbij maken degenen die deze metafoer gebruiken overigens niet duidelijk, of er iets mis is met die oude wijn (preventie) en zo ja wat dan. Wat de buitenstaander vooral opvalt, is de enorme hoeveelheid energie die verloren gaat in dit soort discussies.

2.2 Van bestuurlijk advies naar Bestuurlijk Dossier

Het bestuurlijk advies heet anno 2006 een Bestuurlijk Dossier en mag zich verheugen in een toegenomen belangstelling. De Board Opsporing binnen de Raad van Hoofdcommissarissen heeft, in reactie op het Nationaal Dreigingsbeeld, Bestuurlijke Dossiers aangemerkt als prioriteit gezien de kansen en uitdagingen die dit kan bieden in het Tegenhouden van criminaliteit. Inmiddels is er binnen de Raad van Hoofdcommissarissen een expertgroep Bestuurlijk Dossier/ Tegenhouden opgericht. In de Rapportage 'Bestuurlijk Dossier' van deze groep lezen we de volgende definitie van een Bestuurlijk Dossier:

"Naar aanleiding van opgedane ervaringen in een opsporingsonderzoek of de voorbereidingen hiervan wordt door middel van een Bestuurlijk Dossier, bestaande uit een set documenten, aan partners aandacht gevraagd voor de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen (e.d.) die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak."

In het verlengde van een opsporingsonderzoek⁵ kijkt de politie welke maatregelen er nodig zijn in niet-strafrechtelijke zin om een dergelijke situatie in de toekomst te voorkomen.

Wat betreft onderwerp zijn er geen beperkingen, wel moet er sprake zijn van een blijvend delictgevaarlijke situatie, waarbij een Bestuurlijk Dossier een essentiële rol kan spelen bij het wegnemen van die situatie.

Noot 5 De huidige inperking tot opsporingsonderzoeken kan van tijdelijke aard zijn en heeft te maken met de nieuwigheid en relatieve onbekendheid van het concept Bestuurlijk Dossier. Als dit instrument naar tevredenheid werkt, kan dit leiden tot een mogelijke uitrol naar andere hoofdprocessen binnen de politie.

Doel is de politie-inzet op het desbetreffende terrein structureel te verminderen.

Een recent voorbeeld van de follow up van een Bestuurlijk Dossier is een bank die - naar aanleiding van een Bestuurlijk Dossier - de landelijke procedure voor het verzenden van bankpassen herzag. Nieuwe bankpassen werden in een herkenbare envelop verzonden naar rekeninghouders. Na verloop van tijd werd de envelop ook door criminelen herkend en uit de bus gevist waarop ze, na onderschepping van de pincode, de bankrekening van het slachtoffer leegden.

Bestuurlijke Dossiers bestaan sinds een jaar of vier⁶. De politie heeft het instrument Bestuurlijk Dossier inmiddels geaccepteerd en enigszins geprofessionaliseerd. Zo is er in de genoemde expertgroep een format gemaakt waaraan een Bestuurlijk Dossier bij indiening moet voldoen en wordt het instrument door de korpsen nu gepromoot vanuit de gedachte dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid kan creëren op het gebied van veiligheid: niet alleen de politie is verantwoordelijk voor veiligheid, ook de partners hebben hun rol, waarbij de politie hen van de juiste informatie moet voorzien; de politie signaleert en adviseert.

Bestuurlijke Dossiers kunnen op lokaal of landelijk niveau worden ingediend. Het ministerie van BZK dient sinds 2 jaar als voorportaal voor adviezen met een landelijke uitstraling. Hoeveel Bestuurlijke Dossiers zijn ingediend door de regionale korpsen is onbekend. Op landelijk niveau is er meer helderheid. Sinds 1 januari 2006 zijn er 8 dossiers binnengekomen waarvan er 7 nog in behandeling zijn en 1 is afgehandeld. In alle gevallen werd aan de criteria van een Bestuurlijk Dossier voldaan, wat in eerdere jaren nog wel eens anders was.

In Bestuurlijke Dossiers moet gefundeerd advies worden gegeven aan één van de relevante partners, vooral rijks- en lokale overheid en brancheorganisaties. Dit betekent dat in het format concrete aanbevelingen en potentiële probleemeigenaren vermeld moeten worden door de rapporteur. Daarnaast blijkt uit de 'productbeschrijving bestuurlijk dossier'⁷ dat de inhoud minimaal moet zijn voorzien van de volgende gegevens:

- aanleiding;
- gesignaleerde knelpunten of misstanden;
- maatschappelijke relevantie;
- onderbouwing;
- gegevens rapporteur;
- plaats/ datum/ tijdstip;
- adressering;
- mogelijke relaties met eerder opgestelde bestuurlijke dossiers⁸.

Noot 6 Daarvoor bestonden er onder een andere noemer vergelijkbare aanpakken en ook nu zal nog niet alles wat onder de definitie van het Bestuurlijk Dossier valt ook zo genoemd worden. Een advies van de politie aan de gemeente over sluiting van een café op basis van openbare orde problemen is eigenlijk ook een Bestuurlijk Dossier, maar wordt naar alle waarschijnlijkheid niet zo genoemd.

Noot 7 Zie Rapportage Bestuurlijk Dossier, Expertgroep Bestuurlijk Dossier/ Tegenhouden, november 2005.

Noot 8 Opvallend is dat hierbij informatie die van belang is voor een latere effectevaluatie nog ontbreekt; we komen hier later op terug.

Ook valt te lezen dat een medewerker van het verantwoordelijke staf/ beleidsteam ondersteuning moet geven bij het opstellen van het dossier. In principe kan iedere politiefunctionaris, elk team een Bestuurlijk Dossier indienen. Bij de landelijke adviezen wordt BZK veelal in een vroeg stadium betrokken zodat binnen het ministerie ook meegedacht kan worden over de inhoud.

Helemaal ingeburgerd is het instrument nog niet volgens BZK. De partners moeten wennen aan het idee en de vorm. De overdracht richting partners gaat nu veelal via de driehoek, of via één van de netwerken van de politie. De terugkoppeling vanuit de partners naar de politie is nog een aandachtspunt. In de eerdergenoemde rapportage van de expertgroep staat aangegeven dat de Bestuurlijke Dossiers binnen een regio beschikbaar moeten worden gesteld aan een staf/ beleidsteam vallende onder de verantwoordelijkheid van de korpsleiding. Dit team moet alle bestuurlijke dossiers uit de eigen regio ontvangen, registreren en vervolgens ter beschikking stellen van het aangewezen loket binnen de centrale overheid of gemeentelijke overheid. Het team bewaakt ook de voortgang, ontvangt de eventueel genomen maatregelen of reacties op het Bestuurlijk Dossier van de geadresseerde instanties en zorgt weer voor de terugkoppeling naar de gene/ het team dat het dossier aanleverde. Daarnaast moet het team zorgen voor een jaarlijkse rapportage naar de eigen gezagsdriehoek. Tot slot wordt in het rapport nog melding gemaakt van een zogenaamde opvolgorganisatie op lokaal en nationaal niveau. In eerste instantie kan dit echter worden opgevangen door de bestaande netwerkstructuur van sleutelpersonen.

Het instrument Bestuurlijk Dossier is dus inhoudelijk en organisatorisch zeker nog niet af. Belangrijk lijkt het om te zorgen dat er 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). Wil er daarbij sprake kunnen zijn van een goede effectevaluatie dan moet vanaf het begin in elk Bestuurlijk Dossier daarover iets opgenomen zijn (welk effect zal er bereikt worden na uitvoering van het desbetreffende Bestuurlijk Dossier en hoe – en door wie - zal dit verantwoord geëvalueerd gaan worden).

2.3 Politiezorg en veiligheidszorg; smal en breed Tegenhouden

Tegenhouden Troef bracht een onderscheid aan tussen politiezorg en veiligheidszorg. Politiezorg werd gedefinieerd als “*het handhaven van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en hulpverlening bij nood*” (artikel 2 Politiewet) en veiligheidszorg als “*de algemene overheidstaak gericht op de zorg voor veiligheid*”.

Volgens *Tegenhouden Troef* laat zich uit de drie kerntaken (handhaving, opsporing en noodhulpverlening) uit de Politiewet een vierde afleiden, namelijk signalering en advisering. De politie signaleert en adviseert op basis van de kennis en informatie die voortvloeien uit haar kerntaken en signalering en advisering zijn tevens de verbinding tussen politiezorg en veiligheidszorg⁹. De politie ziet als geen ander wat er mis is (signalering), kan daar soms zelf weinig aan doen en seint dan dus anderen in om de zaak

Noot 9 Tegenhouden Troef paragraaf 3.2

aan te pakken (adviesing). Het Bestuurlijk Dossier (zie boven) kan daarbij een hulpmiddel zijn.

Signalering en adviesing zijn niet terug te vinden in de Politiewet. Volgens Tegenhouden Troef levert de politie met de uitvoering van haar adviestaak op het gebied van veiligheid een belangrijke, eigen bijdrage aan de veiligheidszorg, zonder daarvoor op uitvoerend niveau verantwoordelijkheid te dragen en zonder dat zij aansprakelijkheid voor het resultaat aanvaardt in termen van het effect op veiligheid. Veiligheidszorg in algemene zin wordt in de eerste plaats gerekend tot de algemene verantwoordelijkheid van de overheid en de politie levert hieraan 'slechts' een bijdrage. De overheid kan deze taak echter alleen goed uitvoeren als ook andere actoren hun aandeel leveren. In tegenstelling tot de politiezorg staat bij de veiligheidszorg niet de strafbaarstelling en de gang naar de rechter centraal, maar veeleer het bevorderen van veiligheid in het algemeen. Het bevorderen van veiligheid kan op diverse manieren gebeuren. Over de volle breedte van het bestuurlijke terrein liggen tal van aanknopingspunten: van onderwijs tot ruimtelijke ordening en van horeca- tot werkgelegenheidsbeleid. De overheid vervult hierbij een centrale rol¹⁰.

Schema 2.1 toont de verschillen tussen de politiezorg en de veiligheidszorg.

Schema 2.1 Verschillen politiezorg en veiligheidszorg

	Politiezorg	Veiligheidszorg
Grondslag	Artikel 2 Politiewet	EVRM ¹¹ , diverse wet- en regelgeving: o.a. Gemeentewet, Politiewet, Drank en Horeca, Ruimtelijke Ordening, Woningwet, bouwbesluit, etc. Ook PPS, beleidsafspraken en normalisatie (normen/standards)
Middelen en bevoegdheden	Strafrecht en strafverordening en andere wettelijke strafbaarstellingen	Civielrecht en bestuursrecht. Ook integraal veiligheidsbeleid en aanpalende beleids-terreinen
Actoren	Politie en OM	Burgers, bedrijfsleven, mij. instellingen, bestuursorganen
Taken politie	Handhaving en opsporing	Signalering en adviesing
Doel	Opsporen en vervolgen strafbare feiten	Bevorderen van veiligheid

* Noodhulpverlening laten we verder buiten beschouwing.

Het onderscheid is ook in het kader van de discussie over prestatie indicatoren van belang. Immers: je mag de politie dus eigenlijk niet afrekenen op de uiteindelijke effecten (de outcome) van de veiligheidszorg. Daar kan de politie hoogstens signaleren en adviseren, maar anderen moeten daar de prestaties leveren waardoor het uiteindelijk veiliger wordt. Op dit onderwerp komen we terug in bijlage 1 die geheel over prestatie indicatoren gaat.

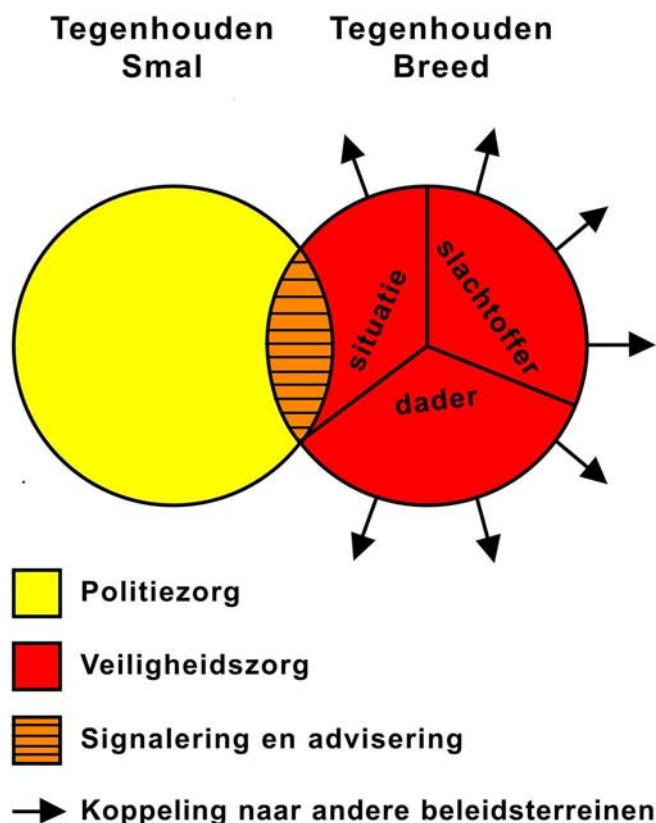
Het onderscheid tussen politiezorg en veiligheidszorg hebben we in ons eerdere onderzoek voor Politie en wetenschap (zie de verkenning: *Tegenhouden als nieuw paradigma voor de politie*, Beerepoot en Van Soomeren

Noot 10 Hetgeen onverlet laat dat burger en bedrijfsleven zelf in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor hun eigen veiligheid.

Noot 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/655FDBCF-1D46-4B36-9DAB-99F4CB59863C/0/DutchN%C3%A9erlandais.pdf>

2004¹²⁾ gebruikt om Tegenhouden verder uit te werken en te duiden. Dat levert een smalle en een brede variant op. 'Tegenhouden smal' heeft betrekking op de politiezorg, 'Tegenhouden breed' op de veiligheidszorg en de vertakkingen naar andere beleidsterreinen. Signalering en advisering vormt de overlap en verbinding daartussen.

Fig. 2.1 Tegenhouden smal en breed



Naar analogie met het onderscheid tussen politiezorg en veiligheidszorg behoort 'Tegenhouden smal' tot het werkkterrein van politie en OM en gaat het om activiteiten die direct in het verlengde liggen van de politietaak, terwijl bij de brede variant veel meer andere actoren betrokken zijn¹³ en de activiteiten het hele spectrum van de veiligheidszorg beslaan. In de smalle variant ligt de nadruk op het operationeel politiewerk. In de ogen van politiemensen gaat het om een breed scala van methoden die allemaal gerangschikt kunnen worden onder de brede paraplu van zowel het voorkomen, in de klassieke betekenis van preventie, als het voortijdig stoppen, stukmaken, frustreren, ontmoedigen en verstoren van criminele activiteiten. Hierbij zijn 'informatie gestuurd' en 'pro-actief werken' sleutelbegrippen. Voor zowel de smalle als de brede variant van Tegenhouden zijn een

Noot 12 Te downloaden via:
http://www.politiewetenschap.nl/pdf/tegenhouden_als_nieuw_paradigma.pdf
 Noot 13 Waarvan de drie B's de belangrijkste zijn: bestuur, burgers en bedrijfsleven

groot aantal voorbeelden en methoden te geven voor zowel de basispolitiezorg als het researchewerk¹⁴.

Bij Tegenhouden breed gaat het om het betrekken van andere partijen bij de uitvoering van de veiligheidszorg. Gedacht moet dan worden aan bestuur, justitie, hulpverlening, bedrijfsleven en ook de burger zelf. Ook voor de brede variant wordt in het onderzoek van Beerepoot en Van Soomeren uitgebreid stilgestaan bij methoden, instrumenten en effectiviteit. Daarbij gaat het in feite om een nieuwe invulling van het klassieke concept van criminaliteitspreventie (crime prevention/crime reduction).

Cruciaal als verbinding tussen de smalle en de brede aanpak van Tegenhouden is de signalerende en adviserende rol die de politie kan en moet spelen. De politie weet immers vaak als eerste en weet ook als beste – of zou het als beste kunnen weten – wat er speelt op het terrein van daders (wie zijn veelplegers), slachtoffers (waar doet herhaald slachtofferschap zich het meeste voor), hotspots/hot times (waar en wanneer 'gebeurt het') en hot products die het meest gewild zijn.

Opvallend is dat de politie zichzelf in Tegenhouden Troef de rol toebedeelt van aanjager, regisseur en leermeester.

Beerepoot en Van Soomeren temperen hier de hoge ambities van de politie. In hun Politie en Wetenschap verkenning concluderen ze dat de politie de nieuwe signalerende en adviserende rol vaak niet goed weet te vervullen omdat:

- Er bij de politie vaak (nog) te weinig kennis en deskundigheid is over een goede signalering en advisering; de analytische vaardigheden van de politie zijn nog beperkt, deskundige personen ontbreken veelal (academisch geschoolde statistici bijvoorbeeld) en de systemen ontbreken of zijn gericht op opsporing van individuele daders in plaats van een slimme analyse van het totale bestand aan daders.
- Er is geen prioriteit voor signalering en advisering die het individuele operationele politiewerk overstijgt (criminaliteitsanalisten hebben een lage status, de info desk is geen carrière perspectief, etc.);
- De politie is niet altijd even handig in het advies-vak; heeft de neiging om te snel resultaten te verwachten (doen, doen, doen), schiet snel in de versnelling van uitvoerend gerichte dwang ("dat moet je zo en zo doen en niet") en gaat soms te veel zitten op de stoel van de beslissers.

Daarbij komt dat de politie – als 'doe-gerichte uitvoeringsorganisatie' – sterk is in doen¹⁵, maar daarbij nogal eens een of meer van de volgende vijf vragen uit de beleidscyclus overslaat:

Noot 14 We verwijzen hier verder naar de eerder genoemde Verkenning van Politie en Wetenschap: Tegenhouden als nieuw paradigma voor de politie? zie: http://www.politieenwetenschap.nl/pdf/tegenhouden_als_nieuw_paradigma.pdf

Noot 15 Wat logisch en prijzenswaardig is: waar elke minuut telt moet snel gewerkt en geïmproviseerd worden. Dat ligt echter bij meer lange termijn strategieën als preventie en tegenhouden vaak anders.

Schema 2.2 Beleidscyclus: de vragen per stap

Vraag	Stap
1 Wat is er aan de hand?	probleemanalyse
2 Wie zijn er bij betrokken?	stakeholder analyse
3 Wat willen we bereiken?	doel en subdoelen
4 Hoe gaan we dat doen (wie doet wat en wanneer gebeurt dat)?	plan, aanpak en uitvoering
5 Is er gedaan wat afgesproken was en heeft dat het effect gehad dat we wilden bereiken?	proces -> effect evaluatie

Juist omdat de politie bij Tegenhouden vaak te maken heeft met verschillende partijen die een rol moeten spelen, is een helder plan van aanpak waarin een antwoord wordt gegeven op de bovenstaande vijf cruciale vragen een standaard eis. Daarbij geldt dat een dergelijk plan ook ondertekend wordt door alle betrokken partijen en dat het bestuurlijk afgedekt is.

Ook in de Engelse variant op onze Nederlandse prestatiecontracten wordt het belang benadrukt dat de politie onderzoek moet doen, veiligheid moet promoten door bijvoorbeeld reclamecampagnes en ten slotte met andere partners netwerken moet opzetten om de veiligheid te vergroten. (Police Performance Assessments 2004/2005).

Het gaat dus om het volgende:

- Het hebben van een goede constante analyse van de criminele situatie ter plekke (criminele kaart). In Engeland wel aangeduid met de 'S' van 'Scanning'.
- Het daarbij hanteren van waarschuwingslichten als delicten te veel voorkomen of te snel stijgen (dashboard) en het analyseren van de criminaliteitsituatie en criminaliteitspatronen. In Engeland aangeduid met de 'A' van 'Analysis'.
- Het daaraan gekoppelde systeem om snel samen met anderen doelen, maatregelen en uitvoeringsplannen te maken (implementatie) en de plannen ook echt uit te voeren (uitvoering). In Engeland aangeduid met de 'R' van 'Reduction'.
- Tijdens en na enige tijd te meten wat de effecten zijn (evaluatie), wat men in het Engels aanduidt met de 'A' van 'Assessment'.

Kortom: Scanning/Analysis/Reaction/Assessment = **SARA** (zie ook: <http://www.crimereduction.gov.uk/skills04.htm>).

De aanbeveling in de Politie en Wetenschap verkenning (Beerepoot en Van Soomeren, 2004) was dan ook om de signalerende en adviserende rol van de politie nog eens goed onder de loep te nemen en te bekijken welke signalen en adviezen op welke momenten en voor welke gremia en instellingen nodig zijn. Deze aanbeveling is nog steeds actueel en is vooral van belang bij de verdere invulling van het Bestuurlijk Dossier (naar inhoud, aanpak en proces).

Overigens is de gebrekkige invulling van de signalerende en adviserende rol van de politie zeker geen uitsluitend Nederlands probleem. In het voorwoord van Crime Analyses for Problem Solvers (in 60 small steps)¹⁶ gaat Herman Goldstein uitgebreid in op het gebrek aan analytische kwaliteiten van de politie:

Noot 16 Ronald Clarke and John Eck: US department of Justice, 8 augustus 2005. Check ook pop center: <http://www.popcenter.org/Library/RecommendedReadings/60Steps.pdf>. Problem Oriented Policing (POP) is een concept dat veel trekken vertoont van wat in Nederland nu Tegenhouden heet.

*"While the POP Center has documented hundreds of successful cases in problem-oriented policing, a major impediment to advancing the concept has been the **absence of an analytical capacity within police agencies.***

*Many police agencies do employ one or more crime analysts, but some of the largest and more advanced police organizations do not. When employed, the job of the crime analyst is often narrowly limited to tabulating crimes that occur. In others, it extends to identifying patterns of crimes with the primary objective of identifying the likely offender so that he/she can be apprehended. In its more ambitious form, the crime analyst's job may include identifying factors contributing to a crime pattern, **but the job of deciding how to respond to these factors is usually deferred to operational personnel, who then tend to use traditional means for dealing with them.**"*

Goldstein zegt hier dus:

- Er is bij de politiekorpsen sprake een gebrekkige analyse.
- En zelfs als dat goed loopt (de analist zoekt en vindt de beïnvloedbare variabelen die een criminaliteitspatroon verklaren) dan hapert vervolgens de doorkoppeling van analyse naar operationeel werk (omdat de collega's 'buiten' op de oude manier doorgaan; business as usual).

2.4 Interventie: van criminaliteitspreventie tot politieel en bestuurlijk Tegenhouden

Naast een verschil in de breedte van de focus bieden de begrippen politiezorg en veiligheidszorg ook andere aanknopingspunten voor interventie. Het gaat dan om de vraag 'hoe gaan we tegenhouden?' Om dat toe te lichten, maken we gebruik van de routine-activiteitentheorie van Cohen en Felson (1979). Deze theorie gaat er vanuit dat de voorwaarden voor criminaliteit gelegen zijn in het in ruimte en tijd samenvallen van potentiële regelovertreders en slachtoffers in een onvoldoende bewaakte omgeving.

In deze gedachtegang valt een strafbaar feit in drie elementen uiteen:

- Dader(s): degene(n) die het strafbare feit pleegt (plegen). Tot de kenmerken van daders behoren ook de mogelijke wijze waarop zij kunnen worden benaderd, en de werkwijze die zij hebben gevolgd bij het begaan van het strafbare feit (modus operandi).
- Slachtoffer(s) (of doel): degene(n) die directe hinder of schade van het strafbare feit ondervindt (ondervinden). Het gaat hier dus om de direct benadeelde¹⁷.
- Situatie: de fysieke en sociale situatie (environment/omgeving) waarin een potentieel strafbaar feit ontstaat en plaatsvindt: de plaats en tijd (hot spots/hot times) in fysieke zin – pleinen, straten, gebouwen – en in sociale zin: wie houden er als '*capable guardians*' toezicht.

Elk strafbaar feit of delict bezit deze drie elementen¹⁸. Wanneer één element ontbreekt, kan het delict niet plaatsvinden. Dit betekent dat degene die wil voorkomen - oftewel Tegenhouden - dat een strafbaar feit wordt gepleegd, in één of meer van deze elementen moet ingrijpen.

Noot 17 Het onderscheid tussen dader en slachtoffer is soms – bijvoorbeeld bij jeugdigen – lastig aan te brengen, omdat soms slachtofferschap direct aanleiding is voor daderschap.

Noot 18 Sommige auteurs voegen nog een vierde element toe, namelijk 'goed'/'goederen'; omdat dit geen noodzakelijke voorwaarde is, laten we het hier achterwege.

De smalle variant van Tegenhouden richt zich hierbij op het domein van de dader, bij de brede variant komen naast de dader ook de situatie en het slachtoffer in beeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om projecten gericht op de preventie van herhaald slachtofferschap en projecten gericht op criminogene situaties¹⁹.

Hiernaast is ook een onderscheid mogelijk in ontwikkelstadia van het criminaliteitsprobleem: primaire, secundaire en tertiaire preventie²⁰. Wanneer beide dimensies worden gecombineerd, ontstaat een matrix met negen cellen: zie schema 2.3:

Schema 2.3 Tweedimensionale typologie criminaliteitspreventiemaatregelen

Doelgroepen	Primair	Secundair	Tertiair
	<i>algemeen</i>	<i>eerste symptomen</i>	<i>probleem aanwezig</i>
Dadergericht	pedagogische ondersteuning, opvoeding	opvang drugsverslaafden/risicjongeren	reclassering
Situationeel	bouwvoorschriften	huismeesters	hotspots
Slachtoffergericht	weerbaarheidstrainingen vrouwen	instructie baliepersoneel	slachtofferhulp

Deze typologie komt oorspronkelijk voort uit de criminaliteitspreventie en die heeft weer eerder leentjebuurt gespeeld bij de preventieve geneeskunde. Met de brede definitie van Tegenhouden is er feitelijk ook geen verschil tussen Tegenhouden en wat eerder in Nederland – en nog steeds in veel andere landen – criminaliteitspreventie heette. Het definiërende kenmerk van preventie is net als bij Tegenhouden - en anders dan bij de strafrechtelijke reacties - dat wordt ingegrepen in bepaalde processen *voordat* er een delict is gepleegd²¹.

'Tegenhouden smal' wordt ook wel 'politieel Tegenhouden' genoemd²². Het vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van politie en OM en de activiteiten liggen in het verlengde van de kerntaken uit de Politiewet. Politieel Tegenhouden (in het buitenland ook wel omschreven als *proactive policing*) richt zich vooral op de persoon van de dader en niet zozeer op de situatie of het slachtoffer. Dadergerichte interventie dus, waarbij het woord 'dader' ruim geïnterpreteerd moet worden; het gaat immers om de potentiële dader (vooral secundaire en tertiaire preventie). In tegenstelling tot de klassieke repressieve aanpak is politieel Tegenhouden niet gericht op het opsporen en vervolgen van de dader maar op het voorkomen van criminaliteit door het stoppen, verstoren of ontmoedigen van de dader in de voorfase. Van een delict is (nog) geen sprake en dus kan er ook geen dader zijn. Er hoeft zelfs nog niet eens een verdachte te zijn in zin van artikel 27 Wetboek van Strafrecht. Hiermee balanceert politieel Tegenhouden soms op het randje van het wettelijk toelaatbare. Pro-actief optreden is niet geregeld in

Noot 19 CPTED: Crime Prevention Through Environmental Design, DOC: Designing Out Crime, DAC: Design Against Crime; zie ook <http://www.e-doca.eu/>.

Noot 20 Naar analogie met het onderscheid in primaire, secundaire en tertiaire preventie (Van Dijk en De Waard, 1991).

Noot 21 J.J.M van Dijk, H.I. Sagel-Grande en L.G. Toornvliet, *Actuele Criminologie*, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1996.

Noot 22 Zie ook o.a. *De Tegenhouder*; de krant van tegenhoudend Nederland; 1^e jaargang NR. 1

het Wetboek van Strafvordering, en de rechtsgrond om te handelen, om tegen te houden, moet elders worden gezocht.

De focus van het smalle Tegenhouden op de dader is haar kenmerk en tegelijkertijd misschien ook wel de achilleshiel van 'Tegenhouden'. De Tegenhouders van het eerste uur leken - en lijken - zich nog steeds te weinig bewust van een feit waar ze in het visie document uitgebreid op ingaan: in slechts ongeveer 15% van de ter kennis van de politie gekomen strafbare feiten is/wordt een dader bekend. Stoppen, verstoren en ontmoedigen moet zich richten op een (potentiële) dader en je weet dus in de meeste gevallen niet waar je moet beginnen²³. Het is dan ook logisch dat men zich thans zwaar richt op de veelpleger en suggereert dat het effect daarvan op het volume van de criminaliteit groot zal zijn, maar daar kan men vraagtakens bij zetten:

*"In de nota Criminaliteitsbeheersing (TK 2000/2001) wordt verondersteld dat 11% van alle verdachten verantwoordelijk is voor 62% van de opge-
maakte processen verbaal. Inmiddels is overtuigend aangetoond dat deze rekensom niet juist is (...) Het aandeel veelplegers (...) ligt rond de 10% en is jaarlijks verantwoordelijk voor ongeveer 20% van de criminaliteit." (SCP, 2003/204).*

Dadergericht 'Tegenhouden' - de kern van het concept in de smalle definitie van 'Tegenhouden' - zal dus veel meer aandacht moeten besteden aan het kennen van (potentiële) daders. Pro-actief: niet wachten op aangifte, maar zoveel mogelijk daaraan voorafgaand trachten criminaliteit te voorkomen onder meer door actieve aanwezigheid (toezicht) in het publieke domein, maar vooral door slimme (statistische) analyses van de politieke data bestanden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om analyse naar type dader, MO's, naar situatie (tijd, plek, aanwezig), naar slachtoffer, etc.

In de politieregio Amsterdam-Amstelland is al wat langer geëxperimenteerd met tegenhouden. De Amsterdamse tegenhoudvoorbeelden zijn in twee praktijkboeken verzameld; de traditionele handelwijze wordt bij elk voorbeeld afgezet tegen de methode tegenhouden. (Zie schema 2.4)

Schema 2.4 Onderscheid traditionele handelwijze/ politieel tegenhouden

Traditionele handelwijze	'Politieel tegenhouden'
Reageren op aangiften	Reageren op informatie op basis van analyses
Feitgerichte aanpak	Dadergerichte aanpak
Posten, tappen, volgen	Gebruikmaken van breed scala aan bevoegdheden en instrumenten
Heterdaad laten plaatsvinden en uitrecheren	Korte klappen; verstoren proces voordat sprake is van rond strafbaar feit
Nadruk op repressief samenwerken met ketenpartners	Nadruk op preventief samenwerken met ketenpartners

De traditionele handelwijze is vooral gericht op reactief en repressief overheidsoptreden. Reactief, omdat het overheidsoptreden pas achteraf plaats-

Noot 23 Aangezien 'tegenhouden' zich deels in de pro-actieve fase afspeelt is er wat voor te zeggen om uit te gaan van een hoger getal dan de genoemde 15%. Maar zelfs als we dit getal verdubbelen, ken je als politie altijd nog slechts een minderheid van de daders.

vindt, dat wil zeggen nadat er een redelijk vermoeden van een begaan strafbaar feit aanwezig is; repressief, omdat het optreden erop is gericht om op strafbaar gedrag te reageren met een strafsanctie. Politieel Tegenhouden heeft een mix van proactieve, preventieve en repressieve elementen: het repressieve instrumentarium wordt pro-actief ingezet voor preventieve doeleinden. De nadruk ligt op het 'afschrikken' van het plegen van strafbare feiten.

Handhaving behoort - net als opsporing - tot de kerntaken van de politie. De politie is echter niet de enige partij die handhaaft. Ook andere partijen hebben op grond van bijzondere wetten uit het civielrecht, of bestuursrecht een toezichthoudende of controlerende taak. Deze bevoegdheden kunnen ook worden ingezet om strafbare feiten te voorkomen. De woningwet, drank- en horecawet, Arbo-wet en het belastingrecht bieden veel mogelijkheden om criminaliteit tegen te houden. In dat geval spreken we van bestuurlijk Tegenhouden.

Het onderscheid in politieel en bestuurlijk Tegenhouden maakt in één oogopslag duidelijk wie verantwoordelijk is. Politieel Tegenhouden valt onder de paraplu van OM en politie; het gebeurt in opdracht van, en onder het gezag van, de (hoofd)officier van justitie. Bij bestuurlijk Tegenhouden kunnen veel verschillende partijen betrokken zijn, maar er is altijd een overheidsinstantie die de regie voert.

Overigens wordt met de begrippen 'overheid' of 'bestuur' een grote hoeveelheid instanties aangeduid, ook de belastingdienst of de dienst studiefinanciering behoren hiertoe, aangezien ook zij toezichthoudende of controlerende taken uitvoeren. Schema 2.5 biedt een overzicht.

2.5 Tegenhouden tussen repressie en preventie

De manier waarop Tegenhouden nu wordt gebruikt, leidt tot spraakverwarring. En dat is niet zo verwonderlijk, want het concept kan breed of smal worden toegepast. Helaas worden de plaatsbepaling en duiding van Tegenhouden daarmee drijfzand: Tegenhouden is alles en alles is tegenhouden. Tegenhouden kan daarmee zo vaag worden als we het zelf maken. Ook de (mogelijk) preventieve werking van repressie draagt bij aan de spraakverwarring. Repressie kan leiden tot het 'Tegenhouden' (lees: voorkomen) van strafbare feiten; mogelijke daders kunnen worden afgeschrikt. Maar daarmee valt elke repressieve actie nog niet automatisch onder de noemer van (politieel) Tegenhouden. Schema 2.5 laat de verschillen zien.

Schema 2.5 Overzicht Tegenhouden speelveld

	Repressie	Politieel Tegenhouden of Tegenhouden smal	Bestuurlijk Tegenhouden	Preventie of Tegenhouden breed
Domein	Politiezorg	Politiezorg	Veiligheidszorg	Veiligheidszorg
Grondslag	Politiewet art 2	Politiewet art 2	Diverse wet- en regelgeving (civiel- en bestuursrecht)	PPS, beleidsafspraken
Actoren	Politie, OM	Politie, OM, Bijz. opsporingsdiensten	Bestuursorganen	Burgers, bedrijfsleven, mij. Instellingen en bestuursorganen
Bevoegdheden en middelen	Opsporings- en controle bev. uit strafrecht en strafvordering	Opsporings- en controle bev. uit strafrecht, strafvordering en andere wettelijke strafbaarstellingen	Controle bev. uit civiel - en bestuursrecht	Integraal veiligheidsbeleid en aanpalende beleidsterreinen.
Interventie	Dader	Dader	Dader	Dader, slachtoffer, situatie
Wanneer	Reactief	Pro-actief	Pro-actief	Pro-actief
Doel	Opsporen en vervolgen van strafbare feiten	Voorkomen van strafbare feiten	Voorkomen van strafbare feiten	Voorkomen van strafbare feiten

Met dit schema zien we in de middelste twee kolommen het hart van Tegenhouden zoals zich dat in de afgelopen jaren binnen de politie ontwikkeld heeft. De buitenste twee kolommen (repressie en preventie) zijn een beetje het grensgebied van Tegenhouden. Daarbij is de linker kolom (repressie) nog het duidelijkste; waar het uiteindelijke doel alleen is om de zaak/dader(s) voor de rechter te brengen en te straffen, is er sprake van echte repressie en daar spreken we dus niet meer van Tegenhouden; daar ligt een heldere grens. Aan de andere kant is er minder duidelijkheid, mede omdat de daar genoemde actoren meestal spreken over preventie of pro-actief werken. Kijkend naar de politie, gebruiken anderen voor Tegenhouden (smal) zelfs wel de term 'politiële (dadergerichte) preventie'. En dan is er nog het buitenland waar het begrip Tegenhouden niet bestaat en vertaald wordt met crime prevention, crime reduction of proactive policing. De discussie over het begrip Tegenhouden lijkt dus niet te stoppen en is nogal contra productief. Of je het nu Tegenhouden noemt (smal/breed) of gewoon preventie (door politie, en/of door anderen) doet er niet zo veel toe. De essentie is immers dat er sprake is van een probleem (criminaliteit, onveiligheid) en dat dit probleem links om, rechtsom of recht er op af, opgelost moet gaan worden. De Engelse term Problem Oriented Policing of Problem Oriented Approach is dan ook wel een goede: via een probleemgerichte aanpak moet er iets gebeuren aan criminaliteit en onveiligheid. Het gaat dus om de Probleem geOriënteerde Aanpak van Criminaliteit (POAC), waarbij het probleem voorop staan en de aanpak secundair is (als het probleem maar opgelost wordt).

Het concept Tegenhouden spreekt erg tot de verbeelding en drukt uit dat politie en bestuur een nieuw elan aan de dag leggen om criminaliteit effectief te bestrijden. Het vernieuwende van Tegenhouden is de combinatie van proactieve, preventieve en repressieve elementen. Pro-actief dadergericht optreden van politie, OM en/ of bestuursorganen gericht op het voorkomen van strafbare feiten. Dit - gekoppeld aan een breed gebruik van informatie, bevoegdheden en instrumenten - geeft Tegenhouden een eigen gezicht. Maar er zijn nog meer karaktereigenschappen die men Tegenhouden toedicht. Na twee discussies in de begeleidingscommissie van het onderhavige onderzoek kwamen we tot het volgende rijtje criteria waar de 'echte'

Tegenhoud voorbeelden (zie hoofdstuk 3) aan zouden moeten voldoen:

- 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.

Bij dit rijtje speelt op de achtergrond schema 2.5 mee, waarbij de discussie er in de begeleidingscommissie vaak over ging welke onderdelen of voorbeelden delen van repressie (de linkerkolom), of welke onderdelen van preventie (de rechter kolom) nu wel of niet als Tegenhouden benoemd zouden kunnen worden. Wat daarbij wederom opviel is hoe veel energie gaat zitten in de discussie of iets nu wel/of niet Tegenhouden is (veelgemaakte opmerking: "nee, dit is geen Tegenhouden dit is gewoon preventie").

2.6 Tot besluit

Het concept Tegenhouden is binnen de politie ontstaan en in aanvang door de politiewereld ook verder ontwikkeld. Daardoor waren in aanvang (2001-2004) OM en Bestuur niet echt betrokken en dat gaf soms afwerende of in het geheel geen reacties. Zo vanaf 2004 wordt ingezien dat het concept Tegenhouden weldegelijk vernieuwend en interessante mogelijkheden biedt. 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 probleem bij Tegenhouden is de constante discussie over de inhoud van het begrip. Deels is deze discussie een resultante van een verschil van inzicht dat geduid kan worden als enerzijds een 'justitieel/strafrechterlijke kijk' en anderzijds 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.

Wat misschien helpt, is om gewoon te zeggen dat Tegenhouden en Preventie hetzelfde zijn en dat er twee vormen van Tegenhouden/Preventie 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 – net zoals Tegenhouden geen concurrent is van een strafrechterlijke/opsporingsgerichte aanpak – maar het zijn loten aan dezelfde stam: de probleemgerichte aanpak van criminaliteit met als doel vermindering van criminaliteit in omvang en schade. Het gaat dus om de Probleem geOriënteerde Aanpak van Criminaliteit (POAC), waarbij het probleem voorop staan en de aanpak secundair is (als het probleem maar opgelost wordt).

Cruciaal bij het concept Tegenhouden is het duo 'signalering en advisering' door de politie. Het is duidelijk dat de politie de criminaliteitsexpert bij uitstek is en dat de politie als eerste en als beste kan signaleren dat zich veranderingen in criminaliteitspatronen voordoen (andere typen daders, andere MO's, 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 **nadat** het delict is gepleegd en kan/moet men dus zaak/dadergericht werken, waarbij de focus die ene zaak/dader is. Bij Tegenhouden gaat het erom dat op basis van bestaande data een goede analyse een prognose gemaakt wordt 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 doorkoppelen naar het operationele werk. Zoals we zagen – en in de komende hoofdstukken nog veel vaker zullen zien – gaat dit zowel in het binnen- als buitenland nog niet altijd even goed en gemakkelijk. Daar ligt een grote uitdaging vooral 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.

Maar hoe werkt deze nieuwe benadering van criminaliteitsbestrijding nu in de praktijk. Met andere woorden: wat is Tegenhouden in de praktijk nu echt waard? In het volgende hoofdstuk zullen vier voorbeelden van Tegenhouden in de Nederlandse politiepraktijk onder de loep worden genomen. In het daarop volgende hoofdstuk kijken we naar onderzoek dat in het buitenland hierover bestaat.

3 Tegenhouden in Nederland: 4 voorbeelden geëvalueerd

3.1 Inleiding

De discours over Tegenhouden kan lang gaan over de betekenis en inhoud van het begrip, maar op enig moment stelt toch iemand de vraag "werkt het eigenlijk?" Tot op heden is niet duidelijk of - en in hoeverre - de nieuwe vorm van criminaliteitsbestrijding effectief is in het terugdringen van de misdaad. In dit hoofdstuk wordt een aantal Nederlandse voorbeelden van Tegenhouden geëvalueerd. Deze voorbeelden zijn door de begeleidingscommissie van dit onderzoek geselecteerd uit een groter aantal projecten die door de politie als vormen van Tegenhouden werden beschouwd²⁴. De commissie heeft bij haar selectie getracht voorbeelden van Tegenhouden te kiezen die enigszins de breedte van het Tegenhouden spectrum beslaan en tot de verbeelding spreken²⁵. Zij hanteerde bij haar keuze de volgende criteria:

- 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.

De commissie is zich daarbij bewust geweest dat op basis van de evaluatie van vier projecten niet kan worden vastgesteld of - en in hoeverre - Tegenhouden in zijn algemeenheid effectief is. Tegenhouden is een containerbegrip dat in feite een oneindig aantal projecten kan bevatten.

3.2 Wijze van rapporteren

Bij de beschrijving van de voorbeelden is gestreefd naar een uniforme presentatie van de gegevens. Bij iedere casus worden daarom dezelfde vragen beantwoord:

- Wat was de aanleiding van het initiatief?
- Hoe is het initiatief vormgegeven en hoe werd het geïmplementeerd? (Wat is de rol van de politie geweest in het traject?)
- Wat is er specifiek Tegenhouden aan het initiatief?
- Hoe efficiënt is het proces verlopen?
- Hoe effectief is deze vorm van Tegenhouden? Daarbij wordt ook steeds gekeken in hoeverre er binnen het project rekening is gehouden met de regels van beleidsplanning.

Noot 24 Het Amsterdams praktijkvoorbeeldenboek Tegenhouden, 2005
Noot 25 Zie hier ook bijlage 4 met de verantwoording van het onderzoek.

Omdat het hoofddoel van het onderzoek het vaststellen van de effectiviteit van Tegenhouden is, gaan we voor de bespreking van de afzonderlijke voorbeelden eerst nog even kort in op het meten van effectiviteit.

3.3 Effectiviteit

Er is sprake van een 'effect' als er een waarneembare verandering optreedt in wat met het project wordt beoogd als gevolg van activiteiten binnen het project. Met effectiviteit wordt hetzelfde bedoeld als doeltreffendheid: de mate waarin het doel gerealiseerd is.

Binnen de effectketen worden verschillende stadia onderscheiden: input, throughput, output en outcome (en soms ook nog impact). De input bestaat uit de middelen die nodig zijn om het proces te kunnen uitvoeren. Het gaat om zaken als geld, menskracht, deskundigheid, faciliteiten, huisvesting en dergelijke. De throughput is het feitelijke uitvoeringsproces. Hierbinnen worden de werkzaamheden uitgevoerd waarmee beoogd wordt het doel te bereiken. Een procesevaluatie richt zich binnen de effectketen op de throughput. De throughput resulteert in de output, oftewel het product of de dienst waarmee beoogd wordt één of meerdere projectdoelen te realiseren. Het resultaat is de outcome, het behalen van het gestelde doel. Naast de beoogde effecten worden soms neveneffecten onderscheiden die niet beoogd zijn. Dit wordt de impact genoemd. In deze rapportage wordt bij de effectiviteit steeds gekeken naar het de throughput (procesevaluatie) en naar de output en outcome.

Doelmatigheid is hetzelfde als efficiency. Doeltreffendheid is hetzelfde als effectiviteit. Bij effectiviteit wordt geen uitspraak gedaan of efficiency. In feite kunnen onbetaalbare politiestrategieën dus zeer effectief zijn. Met doelmatigheid wordt aangeduid hoeveel het kost om een zeker product te produceren of dienst te leveren waarmee een bepaald doel kan worden bereikt. Aandacht voor doelmatigheid vindt uiteraard altijd plaats binnen de context van effectiviteit. Het heeft weinig zin om efficiencywinst in het werkproces van een bepaalde vorm van Tegenhouden te realiseren wanneer bekend is dat de interventie als zodanig niet effectief is. In de praktijk zal het dus steeds gaan om de combinatie van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Om wetenschappelijk betrouwbaar de effectiviteit van Tegenhouden aan te tonen, moet het onderzoeksdesign aan een aantal eisen voldoen. Bij het bepalen van het betrouwbaarheidsniveau van onderzoek wordt vaak gewerkt met de zogenaamde Maryland SMS schaal²⁶. Hoe hoger de score op deze schaal hoe betrouwbaarder de uitkomsten van het onderzoek. De schaal is als volgt opgebouwd:

- SMS-score 1: Samenhang tussen een beleidsmaatregel en veiligheid op een bepaald tijdstip gemeten op basis van groepen, waarbij de maatregel wel (experimentele groep) of niet (controle groep) is ingevoerd.
- SMS-score 2: Veiligheid voor en na de invoering van een beleidsmaatregel gemeten, zonder (vergelijkbare) controle groep.

Noot 26 Zie ook hoofdstuk 4 waar we uitgebreider op deze schaal en dit type onderzoek ingaan (evidence based).

- SMS-score 3: Veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten in een experimentele en een vergelijkbare controle groep (quasi-experimenteel design).
- SMS-score 4: Veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten in meer experimentele en controle groepen, gecontroleerd voor andere variabelen die de veiligheid beïnvloeden.
- SMS-score 5: Veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten waarbij groepen *at random* al dan niet een maatregel krijgen toegekend (experimenteel design).

Pas vanaf score 3 wordt er een betrouwbare indicatie verschaft over het al dan niet effectief zijn van een project/experiment. Projecten met een score 1 en 2 kunnen leuk en nuttig zijn, maar geven onvoldoende bewijs dat iets ook echt werkt (in de betekenis dat het een aantoonbaar effect heeft). De vraag 'Does it work?' is de belangrijkste vraag in een aanpak die wordt aangeduid met het begrip 'evidence based'. Bij die aanpak wil men het kaf van het koren scheiden en alleen doorgaan met – en verder investeren in - projecten, aanpakken, maatregelen en strategieën die ook echt aantoonbaar werken. Zoals in de medische sector een pil pas breed de markt op mag na een uitgebreide test (SMS score 5), zo zouden veiligheidsconcepten ook getest moeten worden voor ze breder toegepast worden.

Bij elk van de vier voorbeelden wordt aangegeven welk SMS-niveau de evaluatie heeft. Daarbij is gestreefd om minimaal een SMS-3 te scoren. Dat bleek echter gaande de rit niet altijd haalbaar.

3.4 Casus 1: Tegengaan overlast(plegers) zwembaden (SMS 2)

Door middel van een convenant tussen zwembaden, gemeenten en politie vastgelegd in een helder protocol wordt overlast in zwembaden tegengehouden.

3.4.1 Aanleiding van het project

In 2001 haalde de overlast in zwembaden het landelijke nieuws. Problemen in het Amsterdamse Sloterparkbad vormden de aanleiding voor het stellen van Kamervragen. De ministers van BZK en Justitie lieten een spoedonderzoek uitvoeren in 50 zwembaden dat aantoonde dat de situatie in het Sloterparkbad geenszins een op zichzelf staand geval was: in veel zwembaden was sprake van een stijging van het aantal incidenten.

De overlastproblemen waren niet van de ene op de andere dag ontstaan. Sinds de jaren '80 kwam de nadruk van zwembadbezoek steeds meer te liggen op recreatief of 'vrij' zwemmen en steeds minder op baantjes trekken, wedstrijdzwemmen, schoolzwemmen en verenigingsactiviteiten. (Inmiddels vormen recreatieve zwemmers het merendeel van de bezoekers (SCP, 2003). Met de opkomst van het recreatief zwemmen is ook het publiek veranderd. Het doel van het zwembadbezoek ging minder 'in' en meer 'om' het zwembad liggen, het sociale aspect won aan belang en het gevoel dat een zwembad een soort publieke ruimte was steeg.

Met het veranderde gebruik steeg ook, met name in de grote gemeenten, het aantal incidenten. Het ging daarbij om intimidatie, geweldpleging, diefstal, discriminatie, dronkenschap, molestatie en vooral ook seksueel geweld tegen vrouwelijke bezoekers. De daders waren allochtone en autochtone jongeren in de leeftijdscategorie van tien tot achttien jaar. De problemen vonden vooral plaats op vrijdagavond en op zondag, wanneer groepen jongeren in het zwembad waren.

De problemen waren niet eenvoudig op te lossen. Het ontbrak de zwembaden aan duidelijke richtlijnen over hoe op te treden tegen overlastplegers. Kwaadwillende bezoekers maakte hier handig gebruik van door de medewerkers tegen elkaar uit te spelen. Bovendien was onduidelijk welke rol de politie moest spelen binnen de aanpak van overlast. De zwembaden merkten op dat de dienders vaak niet of te laat kwamen opdagen bij een overlastmelding. Tegelijkertijd was de politie van mening dat zwembaden te pas en te onpas een beroep op haar deden.

In 2001 kwam een einde aan de situatie toen de arbocoördinator van drie zwembaden in Leiden bij de gemeentelijke dienst Cultuur en Educatie aan de noodbel trok. Heel snel daarna werd een projectgroep opgericht bestaand uit gemeenteambtenaren, politiemedewerkers en zwembadmanagers die met het protocol 'Vrolijk en Veilig' een vuist hebben gemaakt tegen de overlast in de zwembaden.

3.4.2 Omschrijving van het project

De gedachte die in het protocol geoperationaliseerd is, is even simpel als doeltreffend: 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. 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 eenieder die zich niet daaraan houdt de toegang te ontzeggen. Verschafft degene die een toegangszegging opgelegd heeft gekregen zich alsnog toegang tot het zwembad dan pleegt hij een strafbaar feit, namelijk huisvredebreuk²⁷. In dat geval is de politie bevoegd de overlastpleger aan te houden en kan het OM hem/haar vervolgen.

Deze uitwerking is verder geformaliseerd in het protocol 'Vrolijk en Veilig'. Hierin staat beschreven hoe de verschillende betrokkenen dienen te handelen om overlast tegen te houden. Het zwembad hangt de huisregels goed zichtbaar op. Wanneer de huisregels overtreden worden, kan de manager van het zwembad (of diens vervanger) een toegangsverbod opleggen. Dit toegangsverbod dat, afhankelijk van de ernst van het strafbare feit varieert van 1 dag tot 5 jaar²⁸, geldt voor alle aangesloten zwembaden. In het protocol staat omschreven dat het persoonlijk aan de overlastveroorzaker wordt uitgereikt, en het de personalia van de overtreder bevat. Politie en zwembad krijgen een kopie. De politie registreert centraal de ontzeggingen zodat ook

Noot 27 Artikel 138 WvStr. stelt strafbaar eenieder die zich wederrechtelijk toegang verschafft tot een ruimte of lokaal.

Noot 28 Tegelijkertijd wordt het incident geregistreerd op een formulier dat in een logboek wordt gedaan. In het protocol zit een voorbeeldformulier dat hiervoor geschikt is.

in andere zwembaden gecontroleerd kan worden in hoeverre een bezoeker een ontzegging opgelegd heeft gekregen.

Indien een bezoeker het toegangsverbod overtreedt, wordt de politie ingeschakeld. Nadat de manager of diens vervanger de overtreder gesommeerd heeft te vertrekken en hij daaraan geen gehoor geeft, maakt de politie proces verbaal op in het kader van huisvredebreuk en verwijderd de overtreder. Het proces verbaal en het toegangsverbod worden toegezonden aan het parket. Overigens wordt bij iedere vorm van ongewenst gedrag dat een strafbaar feit oplevert altijd direct de politie gewaarschuwd. De politie geeft in dat geval direct gehoor aan de oproep en houdt de verdachte aan.

Naast (het ophangen van) de huisregels en de werkwijze bij incidenten bevat het protocol ook een aantal maatregelen onder de noemer 'praktische vaardigheden'. Zo wordt afgesproken personeel op te leiden in het omgaan met agressie en geweld en het geleerde door bijscholing te onderhouden.

Doelstellingen protocol

Het hoofddoel van het protocol is dat zwembaden, politie, gemeenten en justitie willen bereiken dat iedere bezoeker van een zwembad vrolijk en veilig kan zwemmen. Daarnaast zijn verschillende andere doelen geformuleerd die in feite meer of minder moeten worden beschouwd als interveniërende maatregelen om het hoofddoel te bereiken:

- *Vastleggen verantwoordelijkheden en taken.*
Het protocol bevat een beschrijving van de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Er was vooral behoefte aan een beschrijving wat personeelsleden van zwembaden wel en niet mogen doen in een overlastsituatie. Het gebruiken van het protocol zou moeten betekenen dat de verantwoordelijkheids- en taakverdeling wordt onderschreven.
- *Verbetering relatie politie / zwembaden.*
De relatie tussen politie en zwembaden wordt in het protocol enigszins geformaliseerd om zodoende de relatie tussen de twee te verbeteren. Achterliggende doelstelling is dat een zwembad dan precies weet in welke gevallen er voldoende aanleiding is de politie te bellen, en dat de politie in die gevallen ook daadwerkelijk (snel) komt opdagen.
- *Veiligheidszorg in CAO.*
Er wordt afgesproken om in de CAO voor personeel van zwembaden een onderdeel over veiligheidszorg op te nemen. Het gaat vooral om cursussen omgaan met agressie en geweld.
- *Uniforme gedragsregels.*
Een ander doel is dat de gedragsregels (huisregels) voor alle zwembaden in de politieregio moeten gaan gelden. Voor het publiek is dan altijd duidelijk wat de regels zijn.
- *Voorkomen verplaatsing.*
Een volgend doel dat de opstellers voor ogen stond, is dat het protocol niet alleen een oplossing zou gaan bieden voor de lokale situatie (bijvoorbeeld in één gemeente), maar dat het ook toepasbaar zou zijn in andere gebieden en regio's. Het risico moest namelijk voorkomen dat overlastproblemen zich zouden gaan verplaatsen.

In het protocol wordt afgesproken om op gezette tijden aandacht te besteden aan de voortgang en resultaten ervan. Dit gebeurt op twee manieren:

- Ten eerste moet conform het protocol de toepassing van het protocol een vast agendapunt zijn in het werkoverleg van zwembaden. Op deze manier houdt het zwembad zelf een vinger aan de pols.
- Ten tweede staat in de meer recente versie van het protocol dat jaarlijks een evaluatie moet plaatsvinden bij de partners aangesloten bij het protocol. Over 2002 is een evaluatie geweest in de politieregio's Haaglanden, Hollands Midden en Amsterdam Amstelland (deze laatste sloot zich snel na de start aan).

3.4.3 Tegenhouden

Het protocol heeft overduidelijk een preventieve werking. Wat dit project echter onderscheidt van de traditionele preventie is het innovatief gebruik van bestaande bevoegdheden en de samenwerking tussen strafrecht en niet strafrechtpartners. Door de handen van politie en zwembaden ineen te slaan en duidelijk de samenwerkingsprocedures vast te leggen, wordt een vuist gemaakt tegen overlastplegers.

3.4.4 Van idee naar praktijk

Het idee om overlast in zwembaden met de aangeduide ontzeggingssystematiek tegen te houden, komt uit de koker van de politie.

De drijvende kracht en de uitwerking van het van het idee is echter de gemeente Leiden en in het bijzonder Matthijs Snouck Hurgronje geweest. Nadat de dienst Cultuur en Educatie van de gemeente in 2001 door een aantal zwembaden gevraagd werd een oplossing te vinden voor de overlast, heeft zij de mogelijkheden verkend en stuitte zij in de politieregio Haaglanden op een initiële vorm van de ontzeggingssystematiek²⁹.

Snel na deze inventarisatie bracht de gemeente Leiden in september 2001 50 vertegenwoordigers van gemeenteambtenaren, politiemedewerkers en zwembadmanagers bijeen om de kansen van deze systematiek voor de eigen politieregio Hollands Midden te bespreken. Uit de reacties werd snel duidelijk dat er over de hele breedte draagvlak bestond voor een gezamenlijke aanpak. Besloten werd om de projectgroep 'Agressie in zwembaden' in te stellen met als doel het protocol Gedragsregels Zwembaden (dat ook wel Vrolijk en Veilig wordt genoemd) op te stellen.

In de projectgroep zaten, naast Snouck Hurgronje, drie managers van zwembaden (twee gemeentelijke zwembaden en één particulier bad), de manager sportaccommodaties gemeente Leiden, een sportmedewerker van de gemeente Gouda, een beleidsmedewerker van de gemeente Leiden, de portefeuillehouder integrale veiligheid van de politieregio Hollands Midden en een beleidsmedewerker van het OM.

Noot 29 Zwembadmanager René den Hertog heeft in het toezichtsplan voor het nieuw te openen zwembad Zuiderpark in Den Haag in 1999 al een voorstel voor een ontzeggingssystematiek gedaan.

Bij het opstellen van het protocol is aanvullende medewerking verleend door de projectleider van Triq Salama (een initiatief van de politie Haaglanden om Marokkaanse jongeren op het goede pad te houden), een beleidsmedewerker jeugdzaken van het OM, een beleidsmedewerker van het ministerie van BZK, de consulent zwembaden van LC (instituut voor lokale sport en recreatie, tegenwoordig Vereniging Sport en Gemeenten geheten), andere zwembadmanagers en andere medewerkers van de gemeente Leiden.

De projectgroep wilde vooral praktisch te werk gaan en snel met resultaten komen. Na de eerste inventarisatie bleek de problematiek meer omvattend dan oorspronkelijk was ingeschat. Dat betekende veel bijeenkomsten in een relatief kort tijdsbestek. Na de oprichting is de projectgroep in de periode van begin oktober 2001 tot 8 mei 2002 negen keer bij elkaar gekomen.

De inbreng van de verschillende deelnemers was onder meer afhankelijk van hun specifieke achtergrond. De zwembadmanagers en de manager sportaccommodaties gemeente Leiden hebben voornamelijk de casuïstiek van overlast in zwembaden uitgewerkt. De portefeuillehouder integrale veiligheid Hollands Midden, de beleidsmedewerker van het OM en de projectleider van Triq Salama hebben zich meer gericht op de vertaling van de casussen naar onderdelen van het protocol. Het ging hen in het bijzonder om de gradaties van de overtredingen te bepalen, wanneer toegangsverboden aan de orde zijn en wanneer de politie ingeschakeld moet of kan worden. De tijdsintensieve en sterk inhoudelijke betrokkenheid van de politie kan gezien worden als gevolg van de verruimde aandacht die destijds bij de politie bestond voor preventief beleid. Deze inbreng wordt als belangrijke succesfactor genoemd voor het slagen van dit traject.

Voorzitter Snouck Hurgronje schreef het document in concept en kreeg daarbij veel steun van de consulent zwembaden van LC (die de branche vertegenwoordigd). Vervolgens is het document gezamenlijk vastgesteld.

Op 8 mei 2002 is het protocol Gedragsregels Zwembaden in werking getreden voor de politieregio's Haaglanden en Hollands Midden. Enkele maanden later is het initiatief in de regio Amsterdam-Amstelland overgenomen. Na de problemen in het Sloterparkbad heeft burgemeester Cohen van Amsterdam gesteld dat het protocol direct in Amsterdam-Amstelland zou moeten worden ingevoerd. Dit is vervolgens binnen twee weken gebeurd, onder leiding van de politie.

Medio 2003 werd de coördinatie van het protocol ondergebracht bij LC. Deze vereniging behartigt de belangen van werkgevers en exploitanten van de publiek toegankelijke zwembaden. Bijna alle gemeentelijke zwembaden en een groot aantal particuliere baden zijn bij LC aangesloten. Met het onderbrengen bij LC werd, naar eigen zeggen, beoogd het juridische kader te bewaren, de huisstijl en logo's te beschermen en op eenduidige wijze te blijven werken. De ambitie werd geformuleerd om het protocol landelijk ingevoerd te krijgen.

LC laat zich in de coördinatie en verdere verspreiding van het protocol bijstaan door een zogenaamd expertiseteam. Dit bestaat uit mensen die aan de wieg hebben gestaan van de invoering van het protocol. Daarbij wordt opgemerkt dat zowel de coördinatie van LC als de bijdrage van het expertiseteam 'licht' zijn. Men ondersteunt bij implementatie, maar als het protocol eenmaal is ingevoerd trekt men zich terug naar de achtergrond.

Het protocol is inmiddels in een aantal andere politieregio's ingevoerd. De beschreven werkwijze is daarbij vrijwel zonder wijzigingen blijven bestaan. In een latere versie is een standaard toegangszegging toegevoegd. Tevens is de werkwijze van het OM nader uitgewerkt (hoewel in de praktijk blijkt dat het OM er niet aan te pas komt).

3.4.5 Effectiviteit

Procesevaluatie

Het opstellen van het protocol lijkt geolied verlopen. De betrokken partijen waren allemaal van mening dat de overlast teruggedrongen diende te worden en waren eensgezind over de te bewandelende weg van de ontzeggingssystematiek. De samenwerking binnen de projectgroep 'Agressie in zwembaden' was naar het oordeel van de voorzitter uitstekend. Een tweetal zaken lijkt hieraan bijgedragen te hebben. In de eerste plaats zorgde de diversiteit van de deelnemende partijen voor draagvlak. Zo waren bijvoorbeeld zowel publieke (gemeentelijke) als private zwembaden vertegenwoordigd en had een aantal leden van de projectgroep een goed netwerk. Één van de projectgroepleden beschikte bijvoorbeeld over goede banden met de raad van hoofdcommissarissen, terwijl een ander lid de VNG gemobiliseerd heeft om ook andere gemeenten te enthousiasmeren. Dankzij de participatie van LC aan de projectgroep, werd veel publiciteit gegenereerd wat van pas kwam bij de verdere verbreiding van het protocol in andere regio's.

Nadat het protocol afgekondigd werd in de zwembaden van de deelnemende regio's brak de operationele fase aan waarin toegezien moest gaan worden op naleving van de daarin opgenomen regels en afspraken. Volgens de geïnterviewde betrokkenen van politie en de zwembaden is dankzij de duidelijke richtlijnen in het protocol de samenwerking tussen beide partijen opvallend verbeterd en tegenwoordig goed te noemen. De zwembaden weten wanneer en hoe ze moeten optreden tegen overlastplegers en de politie weet nu ook dat wanneer ze ingeroepen worden ze ook direct moeten komen. Overigens vereist deze goede relatie volgens de geïnterviewden wel onderhoud. Als er bijvoorbeeld een nieuwe wijkagent komt, is het aan de zwembadmanagers om de werkwijze van protocol wederom onder de aandacht te brengen.

Hoewel de samenwerking tussen zwembad en politie, conform de doelstelling van het protocol, geüniformeerd en verbeterd is, blijken andere principes van het protocol minder goed te werken. Het idee dat toegangszegging regiobreed zouden gelden kon bijvoorbeeld niet gehandhaafd worden. Toegangszeggingen die in het ene zwembad werden opgelegd mochten vanwege de privacywetgeving niet aan andere zwembaden worden overhandigd zodat raddraaiers hun heil, na een ontzegging, gewoon in een

ander bad konden zoeken³⁰. Hoewel in opzet de politie verantwoordelijk werd geacht voor de centrale registratie van ontzeggingen, gebeurt dit in de praktijk niet, of in ieder geval niet digitaal. Verdachten die in het ene bad een ontzegging hebben en opnieuw (in een ander bad) een ontzegging opgelegd krijgen, worden zodoende niet vervolgd voor huisvredebreuk terwijl ze zich wel schuldig maken aan dat strafbare feit. Uit de evaluatie van het protocol in 2002 blijkt dat er tot dan toe geen enkel geval bekend is van vervolging op grond van artikel 138 WvStr. Dit laatste kan echter ook betekenen dat overtreders zich houden aan hun toegangsontzegging zoals zwembadmanagers tijdens de interviews bevestigen.

In het proces wordt verder aan de zwembaden opgedragen incidenten te registreren. Van deze inspanningsverplichting komt niet veel terecht. Hoewel de meeste zwembaden goed bijhouden hoeveel ontzeggingen zij hebben uitgeschreven, wordt vrijwel nooit bijgehouden hoeveel en wat voor incidenten er zijn geweest. Dit heeft gevolgen voor de effectevaluatie van de projectdoelen.

Output en outcome

Met het protocol wordt beoogd bezoekers van zwembaden vrolijk en veilig te laten zwemmen. Omdat het vrolijk en veilig zwemmen bedreigd wordt door overlastplegende bezoekers, is het protocol in haar opzet gericht op adequaat aanpakken van deze groep. De output van dit Tegenhouden-project kan gemeten worden in het aantal uitgeschreven toegangsontzeggingen, terwijl het incidentenniveau de indicator is voor de effectiviteit (outcome). Om ook betrouwbaar vast te kunnen stellen dat deze vorm van Tegenhouden effectief moet aan een tweetal voorwaarden voldaan worden.

In de eerste plaats moet in een - maar liefst meer - zwembaden het incidentenniveau vóór en na de invoering van het protocol worden gemeten.

In de tweede plaats moet in één vergelijkbaar zwembad (maar liefst in meerdere) waar het protocol niet is ingevoerd op dezelfde momenten als in de zwembaden waar het protocol wel is ingevoerd het incidentenniveau gemeten worden (controlegroep)³¹. Met deze aanpak kan een betrouwbaarheidsniveau 3 op de SMS schaal aangetoond worden in hoeverre deze vorm van Tegenhouden effectief is.

Naar het oordeel van alle zwembadmanagers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken zijn de overlastproblemen in hun baden inmiddels onder controle. Bij de meeste bestaat bovendien de indruk dat het aantal incidenten

Noot 30 Dat betekent dat personen met een ontzegging niet herkend worden in andere zwembaden (en zelfs in het zwembad dat ze een ontzegging heeft gegeven is het soms moeilijk; foto's ophangen van ouders bleek juridisch niet mogelijk). In de evaluatie over 2002 is dit probleem aangekaart. De projectgroep constateert dat als iemand met een ontzegging zich toch in een ander zwembad bevindt en zich goed gedraagt het niet zo erg is (immers is dan het doel van het protocol bereikt). Maar als die persoon zich niet gedraagt zal (voor de tweede keer) een ontzegging worden uitgedeeld in plaats van dat ter plekke geconstateerd wordt dat een strafbaar feit (huisvredebreuk) is gepleegd. Deze constatering kan de politie pas achteraf doen als de tweede ontzegging in het politiesysteem ingevoerd wordt. De projectgroep vindt het wenselijk dat in een proefproces bij de rechter wordt getoetst of in dat geval alsnog een proces verbaal kan worden opgemaakt. Daarnaast wordt de VNG om nadere studie over dit probleem gevraagd.

Noot 31 Idealiter daalt het aantal incidenten in de zwembaden met protocol en blijft het aantal incidenten in de zwembaden zonder protocol onverminderd hoog. De controle groep - zwembad(en) zonder protocol - is nodig, omdat anders de daling misschien ook verklaard kan worden door heel andere factoren ("het was dat jaar veel slechter weer in Nederland dus er waren veel minder bezoekers en dus minder incidenten").

ten is verminderd. Dat ligt volgens de geïnterviewden echter niet alléén aan het protocol. Een aantal zwembaden met flinke overlastproblematiek heeft voor aanvullende maatregelen gekozen. Zo maken het Zuiderpark in Den Haag, De Blauwe Golf in Leeuwarden, De Hoge Bomen in Naaldwijk, De Blinkerd in Scheveningen, De Windas in Berkel en Rodenrijs en De Fluit in Leidschendam-Voorburg gebruik van particuliere beveiliging. De Fakkel in Ridderkerk heeft zelfs een biometrisch toegangssysteem geïnstalleerd. Volgens René den Hertog (manager Zuiderpark in Den Haag) is het juist de combinatie van maatregelen die de aanpak van overlast succesvol maakt.

Alleen toegang zwembad Ridderkerk met vingerafdruk

RIDDERKERK - Sportcentrum De Fakkel in Ridderkerk heeft maandag als eerste zwembad in Nederland een biometrisch toegangssysteem in gebruik genomen. Bij binnenkomst scant een apparaat het gelaat en een vingerafdruk van de bezoeker. Het zwembad kan zodoende bezoekers die eerder uit het water zijn verwijderd de toegang weigeren.

"Dit systeem voegt iets toe aan het veiligheidsgevoel van de bezoekers en de medewerkers", aldus de directeur van het zwembad maandag, voor de microfoon van Radio 1. "Nu komen mensen die er niet meer in mogen er ook echt niet meer in."

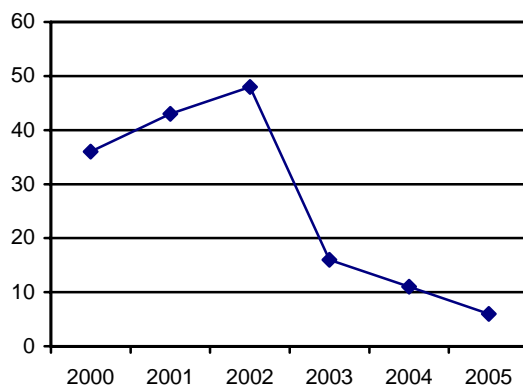
De directeur geeft aan dat het ideaal zou zijn als meerdere zwembaden een dergelijk toegangssysteem invoeren. "Dan kunnen we de databases aan elkaar koppelen en kunnen wij hier iemand weigeren, die zich in een ander zwembad heeft misdragen."

Telegraaf, 15 augustus 2005

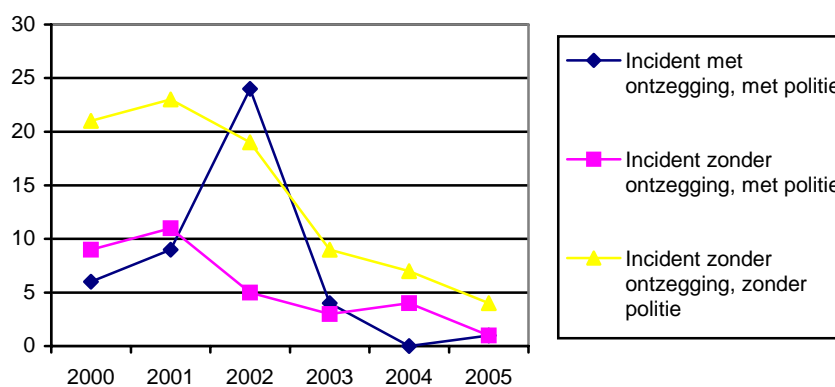
Hoewel de ervaringen van de zwembaddirecties een positieve indicatie verschaffen is nog geen bewijs geleverd dat de aanpak effectief is. Harde cijfers die de bevindingen van de zwembadmanagers zouden moeten ondersteunen ontbreken. Slechts één van de onderzochte zwembaden, te weten De Hoorn in Alphen a/d Rijn, registreerde ook vóór de invoering van het protocol het incidentenniveau. In figuur 3.1 wordt duidelijk dat in Zwembad De Hoorn een drastische daling van het aantal incidenten optreedt nadat in 2002 het protocol is ingevoerd. In hoeverre deze daling te wijten is aan het protocol dan wel aan algemene trends valt moeilijk vast te stellen. Landelijke cijfers over de ontwikkeling van het aantal incidenten de afgelopen jaren ontbreken. De Vereniging Sport en Gemeente, noch Sportfondsen Nederland NV houden cijfers bij. Bij de politie worden zwembadincidenten evenmin structureel geregistreerd.

Uit interviews blijkt echter dat de geconstateerde daling in de Hoorn vermoedelijk verband houdt met het protocol. In 2000 en 2001 is er veel overlast geweest in het zwembad, maar omdat men geen duidelijke richtlijnen had, kon men nauwelijks ontzeggingen opleggen. Na invoering van het protocol werd duidelijkheid geschapen en daarmee is het zelfvertrouwen van het personeel om op te treden toegenomen. In deze periode stijgt het aantal ontzeggingen (zie figuur 3.2).

Figuur 3.1 Aantal incidenten in zwembad de Hoorn in Alphen aan de Rijn



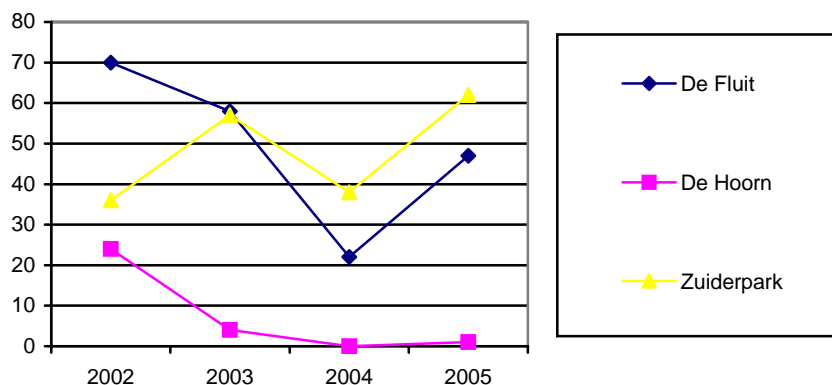
Figuur 3.2 Aantal incidenten in zwembad De Hoorn in Alphen a/d Rijn naar soort afdoening



Van de benaderde zwembaden die tegenwoordig werken met het protocol bleken uiteindelijk 3 baden incidenten of ontzeggingen te registreren. In Zuiderpark in Den Haag en De Fluit in Leidschendam worden toegangsonzeggingen bijgehouden (output). Alleen De Hoorn in Alphen a/d Rijn registreert zowel ontzeggingen (output) als incidenten (outcome). Het protocol werd in alle drie de baden in mei 2002 ingevoerd.

Hoewel medewerkers van het zwembad De Hoorn de daling van het aantal incidenten in verband brengen met het protocol is daarmee geenszins bewezen dat deze vorm van Tegenhouden effectief is. In de interviews wordt gemeld dat niet alle overlast met het protocol uit te sluiten valt of dat er na verloop van tijd zelfs weer sprake is van een toename van het aantal incidenten. Deze laatste constatering lijkt bevestigd te worden wanneer gekeken wordt naar de 3 zwembaden waarvan het aantal ontzeggingen na invoering geregistreerd is. In figuur 3.3 wordt duidelijk dat in De Fluit en in het Zuiderpark na een daling in 2004 het aantal ontzeggingen in 2005 is toegenomen. In het derde zwembad (De Hoorn) blijft het aantal ontzeggingen laag.

Figuur 3.3 Aantal ontzeggingen in 3 zwembaden



Beleidscyclus

Bij het initiatief 'Vrolijk en Veilig' zijn deels de verschillende fasen van de beleidscyclus doorlopen. Van tevoren is er min of meer een probleemanalyse gemaakt en zijn er projectdoelen geformuleerd. Deze doelen zijn echter niet goed geoperationaliseerd in meetbare eindtermen. Wel zijn er in de opzet van het programma evaluatiemomenten opgenomen, maar omdat nergens goed wordt bijgehouden hoe het aantal incidenten zich ontwikkelt, kan uitsluitend gekeken worden naar de samenwerkingsprocessen en niet naar de mate waarin het overkoepelende projectdoel – namelijk terugdringen aantal - gerealiseerd is.

3.4.6 Conclusies

De rol van de politie binnen deze vorm van Tegenhouden is beperkt geweest. Zij was betrokken bij het opstellen van het protocol in die zin dat zij deelnemers leverde aan de werkgroep en zich geïnteresseerd heeft aan de afspraak dat zij altijd en tijdig komt opdagen wanneer een van de deelnemende zwembaden een beroep op haar doet. In de praktijk heeft dit er volgens de politie toe geleid dat sinds de inwerkingtreding van het protocol er veel minder vaak een beroep op haar gedaan wordt.

Hoewel het protocol ook beoogde innovatief gebruik te maken van bestaande bevoegdheden van de deelnemende partijen bleek de meerwaarde toch vooral te zitten in het vastleggen van procedures en samenwerkingsverbanden. De samenwerking tussen zwembaden en politie is volgens alle geïnterviewde partijen aanzienlijk verbeterd³² en zwembadpersoneel is zich, dankzij de heldere richtlijnen, veel veiliger gaan voelen. De ontzeggingssystematiek is echter tot op heden niet geïmplementeerd. Toegangsentzeggingen worden wel uitgeschreven, maar er wordt niet gecontroleerd in hoeverre overlastplegers met een ontzegging zich toegang verschaffen tot een van de andere aangesloten baden. Vervolg op grond van artikel 138 WvStr. heeft daarom tot op heden niet plaatsgevonden.

Noot 32 Wat vooral blijkt uit het sneller bijstand verlenen door de politie bij een incident hetgeen mede resulteert in een grotere zekerheid aan de kant van het personeel van een zwembad.

Doordat vrijwel geen van de aangesloten zwembaden zich houdt aan de inspanningsverplichting incidenten te registreren, kon niet worden aangetoond in hoeverre het overkoepelende projectdoel, namelijk verbetering van de veiligheid van de bezoekers, ook gehaald is. Het is daarom niet mogelijk iets te zeggen over de effectiviteit van deze vorm van Tegenhouden in projectdoeltermen en de uiteindelijke maatschappelijke outcome.

Dat was sowieso moeilijk geworden – zelfs al hadden alle zwembaden goede incidenten registraties gehad – omdat er naast een protocol vaak van een bredere mix aan maatregelen sprake was; iets dat bij Tegenhouden en preventie vaker het geval zal zijn: de zieke patiënt krijgt tegelijkertijd 10 verschillende pillen te slikken en als de patiënt geneest is onduidelijk waar we dit effect aan mogen toeschrijven³³.

3.5 Casus 2: Aanpak rooftassen (SMS 3)

Door middel van een aanpassing in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kunnen bezitters van zogenaamde rooftassen - nog voordat ze een diefstal hebben gepleegd - op straat worden aangehouden.

3.5.1 Aanleiding van het project

'Rooftassen' heten ze in de volksmond. Geprepareerde tassen waarvan de binnenzijde is afgezet met lood en/of aluminiumfolie waardoor de werking van elektronische beveiliging in winkels uitgeschakeld wordt en diefstal relatief eenvoudig kan plaatsvinden. Tot voor kort kon er moeilijk worden opgetreden tegen deze vorm van winkelcriminaliteit. Alleen in het geval van 'heterdaad' werd winkeldiefstal belet, maar aangezien juist de detectiepoortjes niet meer functioneerden gebeurde dit weinig.

Het winkelcentrum *het Stadshart* in de gemeente Amstelveen trekt met haar ruim 200 winkels en verschillende horecagelegenheden jaarlijks een groot aantal bezoekers. Bekend is dat niet alle bezoekers de gewoonte hebben om bij de kassa af te rekenen. Vanaf de late jaren negentig vertoonde het proletarisch winkelen een duidelijke toename, zo erg zelfs dat het politiewijkteam Amstelveen Noord overspoeld raakte door het grote aantal aangiftes.

Marcel Zethoven - die tot 2005 als buurtregisseur werkzaam was in het Stadshart - constateerde dat een belangrijk deel van de diefstallen gepleegd werd met geprepareerde tassen: maar liefst 8 van de 10 aangehouden winkeldieven in het winkelcentrum had er een bij zich³⁴. De daders waren voor het merendeel asielzoekers die, zo bleek uit de verhoren, vaak tegen betaling door derden de winkeldiefstal pleegden. De modus operandi daarbij was als volgt: drie personen lopen met de tas naar binnen en schuiven op een onbewaakt ogenblik een schap met kostbare producten in één keer in de

Noot 33 Eerder door ons ook wel benoemd als het 'hagelschot probleem': door een hagelschot aan maatregelen af te vuren, weet je niet welke maatregel nu meer/minder (of: wel/niet) effectief is. Bij een echt strakke 'evidence based' aanpak lost men dit probleem op door gecontroleerde experimenten waarbij dan 'het kunnen meten van effecten' voorop staat en belangrijker is dan doelen als 'patiënten genezen', 'ongelukken voorkomen', etc.

Noot 34 Ondanks het feit dat de detectiepoortjes de rooftassen niet opmerken kunnen winkeldieven toch worden opgemerkt. Grote warenhuizen als de V&D en Hema werken met gesloten videobewaking en kunnen zodoende daders op heterdaad betrappen.

tas. Precies op dat moment komt een vierde persoon langslopen die de tas overneemt en er de winkel mee uitloopt zonder dat het alarm afgaat.

Effectief optreden tegen deze vorm van winkelcriminaliteit bleek lastig, omdat het voorhanden hebben van een geprepareerde tas niet strafbaar was. Feitelijk kon er pas worden gehandeld nadat er winkeldiefstal had plaatsgevonden. Dat was een doorn in het oog van de politie die inmiddels de tassen op ruime afstand aan hun vorm herkende, maar niets kon doen.

Uiteindelijk kwam de buurtregisseur op het idee deze vorm van winkelcriminaliteit tegen te houden door het in het bezit hebben van rooftassen strafbaar te stellen. Bovendien vatte hij het plan op (niet-strafrecht) partijen te betrekken in de aanpak van de rooftas. De aanpak wist veel landelijke publiciteit te genereren en vindt nu ook in andere gemeenten aftrek. In deze casusbeschrijving wordt ingegaan op de totstandkoming van de aanpak in Amstelveen en vervolgens hoe het idee in Emmen is overgenomen. Eerst wordt echter kort het project omschreven zoals het idealiter vormgegeven zou moeten worden en wordt kort stilgestaan bij de vraag wat er specifiek Tegenhouden is aan de rooftas-aanpak.

3.5.2 Omschrijving van het project

Het idee achter de aanpak van rooftassen kent een aantal componenten. In de eerste plaats wordt door een aanpassing van de APV het bij zich dragen van rooftassen strafbaar gesteld. Bezoekers van het winkelgebied die met een geprepareerd voorwerp rondlopen dat er kennelijk voor gemaakt is om winkeldiefstal te plegen, maken zich schuldig aan een strafbaar feit en kunnen worden aangehouden. Ten aanzien van de handhaving wordt een beroep gedaan op enerzijds de politie en het OM om overtreders aan te houden en te vervolgen en anderzijds op de middenstand om de detectiepoortjes zodanig af te stellen dat de rooftassen herkend worden. Bovendien wordt beoogd het winkelpersoneel van het winkelgebied waarvoor het verbod geldt te trainen in het herkennen van de rooftassen en hen te bewegen overtreders van de APV over te leveren aan de politie.

3.5.3 Tegenhouden

De aanpak van de rooftas is een duidelijk voorbeeld van wat onder Tegenhouden verstaan moet worden. De politie signaleert een criminaliteitsprobleem (toename aantal winkeldiefstallen) waarvan de aanleiding (het gebruik van rooftassen) buiten haar invloedssfeer ligt. Zonder hulp van andere (niet-strafrecht) partijen kan zij echter weinig beginnen. Door deze partijen goed voor te lichten over de problematiek, beweegt zij hen tot het nemen van stappen waardoor winkeldiefstal met rooftassen wordt tegengehouden.

3.5.4 Amstelveen - Van idee naar praktijk

De politie maakt onderdeel uit van de uitvoerende macht en is niet bevoegd wetten tot stand te brengen of te wijzigingen. Wel kan zij dankzij haar signalerende en adviserende rol andere partijen hiertoe aanzetten. En dat is precies wat in Amstelveen gebeurd is. Daarbij was aanvankelijk wel de vraag wie er op welk niveau bewogen moest worden om de rooftassen strafbaar te

stellen? Een aanpassing van het wetboek van strafrecht leek geen geschikt middel. Wijzigingen van landelijke wetten kosten doorgaans erg veel tijd en de situatie in Amstelveen vereiste juist een snelle aanpak. De politie zag uiteindelijk een oplossing in de aanpassing van de APV, wetgeving die door de gemeenteraad wordt vastgesteld en die uitsluitend jurisdictie heeft binnen de eigen gemeentegrenzen.

In eerste instantie zocht de politie contact met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) met de vraag of zij bereid was het verbod op roof-tassen op te nemen in haar model APV³⁵. De VNG reageerde echter terughoudend, omdat zij vraagtekens plaatste bij de handhaafbaarheid van de bepaling en zij de vrees uitsprak dat door opname van het verbod de ondergrens (namelijk de aantasting van de persoonlijke levenssfeer) overschreden zou kunnen worden.

De politie klopte vervolgens aan bij de gemeente Amstelveen. Voor het overtuigen van de noodzaak van de APV-aanpassing had zij een rapportage opgesteld waarin de aard en omvang van de roof-tassenproblematiek uiteengezet werd. Op grond hiervan waren de ambtenaren bereid het idee bij het college te introduceren, waarna een raadscommissie zich inhoudelijk boog over het voorstel. Tijdens de commissiebijeenkomst werd de politie in de gelegenheid gesteld een presentatie te houden. Ondanks alle vragen was na afloop de overgrote meerderheid van de commissie overtuigd van het nut van de APV-aanpassing. Het enige bezwaar, dat ook na afloop van de bijeenkomst gehoord werd, was de mogelijke aantasting van de persoonlijke levenssfeer als gevolg van het staande houden van bezoekers van het winkelcentrum.

Na goedkeuring door de commissie werd het stuk in de gemeenteraad gebracht. De politie was ook hier aanwezig, maar had nu geen spreekrecht. De raad stemde met ruime meerderheid in met de voorgenomen aanpassing van de APV. Op 1 juli 2003 trad deze in werking voor een proefperiode van één jaar.

Voor het aflopen van de proefperiode stelde de politie een rapportage op waaruit bleek dat het aantal aangiftes van winkeldiefstal drastisch gedaald was en er zich geen incidenten hadden voorgedaan voor wat betreft de aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Dankzij deze informatie was de gemeenteraad overtuigd van het nut van het strafbaar stellen van de roof-tas en werd de aanpassing van de APV, na een kleine aanpassing in de tekst definitief.

Noot 35 Gemeenten maken gebruik van het de model APV voor het opstellen van de eigen APV.

Van rooftas naar roofvoorwerp

De passage over het verbod op het voorhanden hebben van rooftassen is ondergebracht in artikel 2.2.4 dat voor de wijziging van de APV het bezit van inbrekerswerktuigen na zonsopgang en zonsopkomst strafbaar stelde. De tekst die op 1 juli 2003 in werking trad luidde:

- Het is verboden op de weg in de nabijheid van winkels te vervoeren of bij zich te hebben een **tas** die er kennelijk toe is uitgerust om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken.

Al na enige maanden bleek dat de formulering van de tekst ongelukkig gekozen was. Een geprepareerde doos, binnenzak of kinderwagen kon juridisch gezien niet beschouwd worden als een 'tas'. Om die reden werd een jaar later, bij het definitief maken van de aangepaste APV de tekst gewijzigd in:

- Het is verboden op de weg in de nabijheid van winkels te vervoeren of bij zich te hebben een **voorwerp** dat er kennelijk toe is uitgerust om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken.

Het handhaven van het verbod op het voorhanden hebben van rooftassen gaat niet vanzelf. Naast de politie was er zowel voor justitie als voor het bedrijfsleven een taak weggelegd. De politie en de beleidsambtenaren van de gemeente hebben daarom tijdens het implementatieproces in een vroeg stadium contact gezocht met het OM en de hoofdofficier ingelicht over de op handen zijnde aanpassingen van de APV. Het OM zegde al snel toe bereid te zijn overtredingen inzake het bewuste artikel te vervolgen.

Ook de middenstand in het Stadshart werd betrokken bij de aanpak van de rooftasproblematiek. Uitgangspunt daarbij was dat wanneer de winkeliers bereid waren de detectiepoortjes aan te passen (zodat rooftassen al bij binnenkomst herkend konden worden) en het personeel geoefend werd in het herkennen ervan, het verbod veel effectiever gehandhaafd kon worden. Verder werd het personeel van een aantal winkels getraind in het herkennen van rooftassen. De detectiepoortjes bleken uiteindelijk ongeschikt voor het herkennen van de geprepareerde voorwerpen.

Na de aanpassing van de APV heeft de gemeente de directie van het winkelcentrum verzocht bordjes op te hangen waarop de huisregels van het Stadshart werden vermeld. Hierdoor werd het voor alle bezoekers duidelijk dat het voorhanden hebben van rooftassen tot aanhouding en vervolging kon leiden.

Communicatie wordt voor het welslagen van het project door de geïnterviewde beschouwd als essentieel. Niet alleen interne communicatie tussen de politie en de andere belanghebbende, maar vooral ook communicatie met het publiek. Dankzij het feit dat de rooftasaanpak het NOS-journaal haalde, was er direct sprake van landelijke bekendheid. Ook de aandacht in verschillende (lokale)kranten en de Kamervragen die als gevolg van de media-aandacht gesteld werden, hebben bijgedragen aan de grote bekendheid van het project. Volgens de politie is deze naamsbekendheid misschien nog wel het meest krachtige bestanddeel van de hele aanpak geweest.

3.5.5 Effectiviteit

Procesevaluatie

De politie is goed in staat gebleken door middel van haar signalerende functie de gemeente te bewegen het bezit van rooftassen strafbaar te stellen. Met behulp van verschillende rapportages en voorlichtingsbijeenkomsten, zo blijkt uit de interviews, kon het gemeentelijke apparaat snel overtuigd worden de APV aanpassing te steunen. De resultaten van de samenwerking met winkeliers zijn bescheidener. Hoewel er bij de middenstanders duidelijk draagvlak was voor de aanpassing van de APV, is het de politie niet gelukt een deel van de handhavingstaken over te hevelen. De detectiepoortjes bleken niet goed in staat de tassen te herkennen en het aanhouden van bezoekers met geprepareerde tassen is niet door de beveiliging opgepakt ondanks de voorlichtingsavonden. Wel heeft de gemeente uiteindelijk de directie van het winkelcentrum bereid gevonden de huisregels aan te passen en deze middels duidelijke informatieborden in het winkelgebied met de passanten te communiceren.

Output en outcome

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 interviews blijkt dat het de politie het vooral ging om een reductie van de aangiftes van winkeldiefstal. Uit tabel 3.1 wordt duidelijk dat deze doelstelling gehaald is. Het aantal aangiftes op jaarbasis daalde na aanpassing van de APV met eenderde, terwijl de daling in dezelfde periode voor Amsterdam slechts met een vijfde afnam. Uit aanvullende interviews met de politie wordt duidelijk dat het aannemelijk is dat deze daling in ieder geval 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 Amstelveen.

Tabel 3.1 Maandelijkse aantal aangiftes winkeldiefstal winkelcentrum Stadshart Amstelveen

Maanden	2002/2003 (oude APV)	2003/2004 (nieuw APV)	2004/2005 (nieuwe APV)
juli	26	12	17
augustus	22	6	13
september	22	12	10
oktober	17	22	12
november	20	13	19
december	21	17	21
januari	32	12	19
februari	22	13	7
maart	19	17	10
april	21	22	18
mei	29	15	14
juni	19	12	21
Totaal Amstelveen Stadshart	270	173	181
Index Amstelveen Stadshart	100	64	67
Totaal Amsterdam	5.672	4.665	4.522
Index Amsterdam	100	82	80

Het voorhanden hebben van een rooftas is lang niet overal in Nederland strafbaar. Het is daarom denkbaar dat de winkeldieven zijn uitgeweken naar andere gemeenten. Te meer omdat de betreffende groep winkeldieven niet alleen in Amstelveen opereerde, maar ook in andere gemeenten signa-

leerd werd. Een interne quickscan van de politie verschaftte de indicatie dat de groep daders mogelijk de wijk hadden genomen naar nabijgelegen gemeenten, maar onduidelijk was in hoeverre dit de gehele groep betrof. Een ander fenomeen dat in de beschouwing betrokken moet worden is het feit dat het aantal asielzoekers, als gevolg van het landelijke asielbeleid, drastisch teruggelopen is. Gelet op het feit dat de dadergroep hoofdzakelijk bestond uit (Aziatische) asielzoekers is het niet ondenkbaar dat het asielbeleid hier invloed op gehad heeft.

Beleidscyclus

Bij de aanpak van de rooftasproblematiek is niet volledig gewerkt volgens een beleidscyclische aanpak. Toch waren de belangrijkste elementen van de cyclus wel aanwezig in Amstelveen. Voorafgaand aan het project werd een duidelijk probleem gesignaleerd en bij de aanpak ervan werd impliciet een reductie van het aantal aangiftes als projectdoel geformuleerd. Omdat het hoge niveau van aangifte gezien werd als het probleem en de rooftassen als oorzaak daarvan, lijkt er bij de keuze van het APV instrument ook sprake te zijn van een duidelijke afstemming tussen maatregel en projectdoelen.

3.5.6 Emmen - Aanleiding van het project

Emmen heeft een belangrijke centrumfunctie. In een regio met meer dan een kwart miljoen inwoners is Emmen dé plek waar mensen komen winkelen, werken of (middelbaar en hoger) onderwijs volgen. Ook steeds meer bewoners van het aangrenzende deel van Duitsland weten de stad te vinden. Naast welkome gasten wordt er ook steeds vaker melding gemaakt van onwelkome. Gerard Boels, gemeenteraadslid voor het CDA én ondernemer uit Emmen, leest in de zomer van 2003 over de aanpak van rooftassen in Amstelveen en denkt: "wat daar kan, kan ook hier". En dat blijkt waar. Op 20 november, minder dan 6 maanden nadat in Amstelveen de APV is aangepast, heeft ook de gemeenteraad van Emmen het voorhanden hebben van rooftassen verboden gesteld. Tussen Emmen en Amstelveen is echter wel een aantal verschillen.

3.5.7 Van idee naar praktijk

Bij het strafbaar stellen van rooftassen kon in Emmen gebruik gemaakt worden van de ervaring van Amstelveen. Een wijziging van landelijke wetgeving werd niet meer overwogen, in plaats daarvan werd direct gekozen voor een eenvoudige aanpassing van de APV. Om met een gedegen initiatiefvoorstel in de Raad te komen, werd door het CDA-lid contact opgenomen met de beleidsambtenaar OOV op het stadhuis. Net als het raadslid zag deze de meerwaarde van het initiatief en was bereid met een van de juristen de tekst van de APV op te stellen. Omdat in Amstelveen al duidelijk was geworden dat niet alleen tassen maar ook dozen, kinderwagens en andere voorwerpen werden gebruikt om de detectiepoortjes te omzeilen werd in Emmen in de APV niet gerept van 'tas' maar van 'voorwerp'. Bovendien werd in de APV ook al direct rekening gehouden met het probleem dat bepaalde geprepareerde tassen niet voor diefstal, maar voor het koel houden van producten bedoeld zijn. Zo werd ten tijde van het indienen van het initiatiefvoorstel toevalligerwijs door de Postbank aan nieuwe spaarders een gratis koeltas verstrekt (waarschijnlijk niet met het doel de nieuwe klanten aan te zetten tot het plegen van winkeldiefstal).

De voorgestelde, en uiteindelijk integraal aangenomen tekst in het APV-artikel 2.27 luidde:

- 1 *Het is verboden tussen 22.00 uur en 06.00 uur op de weg te vervoeren of bij zicht te hebben lopers, valse sleutels, touwladders, lantaarns of enig ander gereedschap, voorwerp of middel, dat ertoe kan dienen zicht onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen.*
- 2 *Het is verboden op de weg in de nabijheid van winkels te vervoeren of bij zicht te hebben een tas of ander voorwerpen die er kennelijk toe zijn uitgerust om het plegen van winkeldiefstal te vergemakkelijken.*
- 3 *De in eerste en tweede lid gestelde verboden zijn niet van toepassing indien de in die leden bedoelde gereedschappen, voorwerpen of middelen niet bestemd of gebruikt zijn voor de in die leden bedoelde handelingen.*

Tijdens de vergadering van de *commissie Bestuur en Middelen* van de gemeente Emmen op 28 oktober werd het initiatiefvoorstel van het raadslid behandeld. In de commissie werd naar voren gebracht dat de handhaving van een dergelijk verbod nog wel eens op problemen zou kunnen stuiten en dat het mogelijk zou leiden tot een aantasting van de persoonlijke levenssfeer van het winkelende publiek. Toch stemden de aanwezigen in om het initiatiefvoorstel als hamerstuk in te brengen tijdens de volgende raadsvergadering, waardoor het initiatiefvoorstel de facto aangenomen was. Hoewel uiteindelijk tijdens die raadsvergadering nog een felle discussie losbarstte over mogelijke schending van privacy en het niet kunnen handhaven van een dergelijk verbod, werd het voorstel op 20 november door de Raad aangenomen.

Net als in Amstelveen bleek de aanpassing van de APV veel nieuwswaarde te bevatten. Verschillende (lokale) nieuwsbladen besteedden aandacht aan de aanpassing. De gemeente zelf bracht de aanpassing van de APV nog onder de aandacht van haar burgers via een lokaal huis-aan-huisblad. In het winkelcentrum van de stad werden echter geen bordjes opgehangen waarin de strafbaarheid van het voorhanden hebben van rooftassen gemeld werd. Evenmin werden winkeliers voorgelicht of overgehaald detectiepoortjes aan te passen om de rooftassen te detecteren.

3.5.8 Effectiviteit

Net als bij Amstelveen kan bij de effectiviteit gekeken worden naar het proces van het project en de voortgang op de projectdoelen.

Procesevaluatie

De samenwerking tussen de betrokken partijen verliep in Emmen soepel, maar dit kwam vooral omdat het initiatief door één partij geïnitieerd en geïmplementeerd is en niet direct afhankelijk was van de medewerking van andere partijen. In die zin is het proces van het project in Emmen duidelijk anders verlopen dan in Amstelveen. Waar in Amstelveen de politie de verschillende partijen mobiliseerde om de rooftasproblematiek aan te pakken, kwam in Emmen het initiatief vanuit de politiek. De politiek beschouwde de

aanpassing van de APV als de essentie van de aanpak en hechtte minder belang aan de handhaving van het artikel. Dit bracht met zich mee dat het OM en de politie uitsluitend geïnformeerd diende te worden. De politie zag verder geen bijzondere taak voor zich weggelegd in het toezien op naleving van artikel 2.27.

Output en outcome

Oorspronkelijk beoogt de aanpak van rooftassen, zoals die in Amstelveen ontwikkeld is, het gebruik van rooftassen tegen te gaan om zo het aantal aangiftes te reduceren. In Emmen is het de vraag of het uitgangspunt hetzelfde is. Door het CDA-raadslid werd er in zijn initiatiefvoorstel op gewezen dat diefstal met geprepareerde tassen ook in zijn stad regelmatig plaatsvond maar door de politie, de geïnterviewde middenstand en de betrokken beleidsmaker op het stadhuis werd aangegeven dat zij niet op de hoogte waren van het frequent gebruik van rooftassen. Voor wat betreft de gemeente moest de aanpassing vooral als een voorzorgsmaatregel worden beschouwd, waarmee ze bovendien een sympathiek gebaar naar de middenstand wilden maken.

Deze laatste doelstelling – de middenstand een hart onder de riem steken – is geen vorm van Tegenhouden en zal daarom niet geëvalueerd worden in dit onderzoek.

In tabel 3.2 wordt het oorspronkelijke hoofddoel van de APV-aanpassing geëvalueerd. De cijfers voor Emmen tonen een sterke daling van het aantal aangiftes van winkeldiefstal na de aanpassing van de APV aan. De vraag is natuurlijk of dit verklaard wordt door de aanpassing van de APV, of dat andere redenen naar voren gebracht moeten worden. Uit gesprekken met de politie Emmen en de lokale middenstand lijkt het niet aannemelijk dat de daling te danken is aan de strafbaarstelling. Ook vóór de effectuering van de maatregel werd - zo blijkt uit de interviews - nauwelijks gebruik gemaakt van rooftassen. Wat volgens de geïnterviewden mogelijk wel bijgedragen heeft tot de reductie van het aantal aangiftes is de sluiting van een aantal Asielzoekers Centra in de buurt van de stad. Asielzoekers waren, zo bleek uit de ervaring van de politie, naar verhouding vaak betrokken bij winkeldiefstal. Ook de aanhouding van een groep daders uit Groningen die in de noordelijke provincie op verschillende plekken winkeldiefstal pleegde, heeft mogelijk invloed gehad op de dalende trend.

Aangiftecijfers van winkeldiefstal in Assen bevestigen dat de afname van winkelcriminaliteit vermoedelijk niet verklaard kan worden door de aanpassing in de APV. In deze gemeente, die qua regionale positie vergelijkbaar is met Emmen, maar waar het voorhanden hebben van rooftassen niet strafbaar is, doet zich dezelfde dalende trend voor.

Tabel 3.2 Maandelijks aantal aangiftes winkeldiefstal Emmen

Maanden	2002/2003	2003/2004	2004/2005
december	17	5	8
januari	36	11	13
februari	11	24	11
maart	14	19	11
april	21	11	13
mei	18	11	12
juni	13	8	6
juli	17	5	11
augustus	13	10	5
september	26	14	16
oktober	18	14	11
november	22	15	18
Totaal Emmen	226	147	135
Index aangifte winkeldiefstal Emmen	100	65	60
Totaal Assen	241	160	160
Index Assen	100	66	66

Beleidscyclus

In Emmen lijkt de beleidscyclus niet toegepast. Hoewel door het gemeenteraadslid werd aangegeven dat rooftassen ook in Emmen gebruikt werden, ontbrak onderzoek dat het gebruik in de stad aantoonde. Door de andere geïnterviewde werd aangegeven dat rooftassen in Emmen niet gebruikt werden.

In tegenstelling tot een heldere probleemanalyse waren bij de aanpassing van de APV geen meetbare projectdoelen geformuleerd. Wel werd er in meer algemene bewoording beoogt de winkelcriminaliteit tegen te gaan, maar omdat niet duidelijk was hoe de winkelcriminaliteit er precies uitzag werd de maatregel niet afgestemd op de geconstateerde problematiek. In feite verliep het proces in Emmen omgekeerd: de maatregel diende zich via de media aan en vervolgens is gekeken of het probleem waarvoor deze maatregel een oplossing biedt zich (mogelijk) voordeed in de gemeente. Of dit een geschikt instrument is voor de bestrijding van winkelcriminaliteit in Emmen valt dus te betwijfelen.

3.5.9 Conclusies

De aanpak van de rooftassenproblematiek zoals deze in Amstelveen vorm heeft gekregen, is een effectief instrument voor een heel specifiek probleem: namelijk winkeldiefstal door middel van geprepareerde tassen. Daar waar veelvuldig met rooftassen winkeldiefstal wordt gepleegd, vallen goede resultaten te verwachten. Welke bestanddelen binnen de aanpak tot een succes leiden is niet expliciet onderzocht in deze studie. Het is echter heel aannemelijk dat het succes van Amstelveen voor een belangrijk deel verklaard wordt door de duidelijke en brede publiekscommunicatie.

De aanpassing van de APV is geen geschikt middel om winkelcriminaliteit tegen te gaan wanneer er niet of nauwelijks met rooftassen gestolen wordt. Het is niet ondenkbaar dat media-aandacht over een APV aanpassing potentiële winkeldieven afschrikt, maar Emmen leert dat daarvan niet te veel effect verwacht kan worden. Dit betekent dat, voordat een APV-aanpassing wordt ingezet om winkelcriminaliteit tegen te gaan, er eerst moet worden vastgesteld óf er sprake is van frequent gebruik van rooftassen.

De studie naar roofzaken laat verder zien dat Tegenhouden in deze vorm ook een aantal bedreigingen kent. Vooral de afhankelijkheid van andere partijen is een aandachtspunt. In Amstelveen is door de politie tevergeefs gepoogd het winkelpersoneel van het winkelcentrum te trainen in het herkennen van roofzaken en het aanhouden van daders. Ook hebben in het winkelcentrum slechts weinig winkeliers hun detectiepoortjes aangepast. De handhavingstaken die de politie de winkeliers had toebedeeld, werden zodoende niet of nauwelijks opgepakt³⁶. Of dit ernstig is valt te betwijfelen; momenteel worden er tenslotte nog maar weinig roofzaken aangetroffen.

3.6 Casus 3: Patseraanpak (SMS 0)

Door patzers zichtbaar te ontdoen van hun status wordt voorkomen dat hun criminele levensstijl afstraalt op leeftijdsgenoten.

3.6.1 Aanleiding van het project

Iedereen heeft wel een beeld bij een patser. Het zijn jongens met grote auto's, dure kleding 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 dienders aan. De politie kan echter weinig doen, omdat vaak niet bewezen kan worden dat patzers zich schuldig maken aan strafbare feiten.

In de politieregio Gelderland-Midden was in 2002 de maat vol en is men gestart met een project dat zich richtte op de aanpak van deze groep. Nadien zijn ook andere korpsen begonnen met een dergelijke aanpak. Naast Gelderland-Midden hebben nu ook de politieregio's IJsselland, Twente en Noord-oost Gelderland en Amsterdam- Amstelland het initiatief overgenomen. Dit onderzoek richt zich op de regio's Gelderland- midden en Amsterdam- Amstelland, omdat daar inmiddels de meeste ervaring is opgedaan.

3.6.2 Tegenhouden

De patseraanpak is qua opzet Tegenhouden pur sang. De politie signaleert een probleem dat zij strafrechtelijk niet kan aanpakken en informeert vervolgens andere partijen in de hoop dat die wel stappen kunnen ondernemen. Zo maakt elke organisatie gebruik van haar instrumentarium en zet dit op een pro-actieve dadergerichte manier in. De belastingdienst maakt daarbij gebruik van alle fiscale wetten die haar ter beschikking staan. De Wet op de Inkomstenbelasting is in dit kader de belangrijkste. Deze wet bestaat uit 3 boxen die samen ongeveer bestaan uit 100 artikelen. Box 1 lijkt voor de patzers de meest bruikbare (belasten van werk en neveninkomsten). In geval sprake is van een onderneming is men ook omzetbelasting schuldig. In beginsel kan de belastingdienst nog niet veel meer dan het sturen van een aangifte (inkomstenbelasting en/ of omzetbelasting) als na onderzoek blijkt dat er geen sprake is van legitiem inkomen, maar er wel een heffingsgrond-

Noot 36 De redenen hiervoor blijven enigszins vaag en worden ook in de interviews niet helemaal duidelijk (vragen naar waarom iemand iets niet gedaan heeft, blijft lastig).

slag is. Als de (potentiële) patser niet reageert op de aangifte, ontstaat een belastingsschuld en kan de belastingdienst beslag leggen op bezittingen. Dwanginvordering is dan mogelijk op basis van de Invorderingswet die aangeeft welke dwangmiddelen toegepast kunnen worden als iemand niet wil betalen. Tegelijkertijd met de belasting(en) heft de dienst ook de premies voor de sociale verzekeringen en ook dit kan flink oplopen als enige tijd niets betaald is.

Waar de belastingdienst de uitvoeringsorganisatie is voor de fiscale wetgeving, voeren andere organisaties uit het patserproject bepaalde bestuursrechtelijke wetten uit (uitgezonderd politie). In die wetten staat beschreven onder welke voorwaarden men een beroep kan doen op een specifiek soort ondersteuning van de overheid (bijstand, uitkering, studiefinanciering) en wat de bevoegdheden van de instanties zijn. De Dienst Werk en Inkomen kijkt op basis van de Wet Werk en Bijstand of aan de voorwaarden voldaan is, zo niet dan is er sprake van fraude. De Informatie Beheer Groep doet iets soortgelijks maar dan op basis van de Wet op de Studiefinanciering. Voldoet de patser niet aan de voorwaarden van de wet dan kan zijn uitkering worden stopgezet, teruggevorderd of kan eventueel beslag worden gelegd.

Soms is er een gemengd belang van meerdere partners en kunnen parallel meerdere trajecten lopen. Hierbij geldt dat, wanneer een strafrechtelijke aanpak tot de mogelijkheden behoort, deze in eerste instantie prevaleert boven een niet-strafrechtelijke aanpak (in Amsterdam wordt de casus dan 'doorgeschoven' naar een ander team, in Gelderland-midden niet).

3.6.3 Gelderland midden - Omschrijving van het project

Binnen het patserproject heeft de politie de signalerende en adviserende rol. In Gelderland-Midden is een projectleider aangewezen die medewerkers in de executieve diensten ertoe beweegt patsers³⁷ te signaleren en bij hem te melden. Vervolgens screent de projectleider, met behulp van analisten uit zijn organisatie, het strafrechtelijke verleden van de vermeende patser. Als blijkt dat er geen of slechts gedeeltelijke strafrechtelijke aanpak mogelijk is, wordt de casus ingebracht in een periodieke overleg waarbij ook andere niet-strafrechtpartners aanschuiven. In Gelderland-Midden is dat vooral de belastingdienst en soms de sociale dienst. Binnen dit overleg wordt vervolgens gekeken welke aanpak het meest effectief is om de patser van zijn status en vermogen te ontdoen. Dit kan een pittige belastingaanslag zijn, maar ook het stopzetten van een uitkering wanneer blijkt dat de vermeende patser over meer vermogen beschikt dan hij bij de sociale dienst heeft opgegeven.

Noot 37 De politie hanteert de volgende algemene beschrijving van de patser: "Een jongere in de leeftijdscategorie van 14 tot 26 jaar, zonder werk en al dan niet met een uitkering, doch heeft wel de beschikking over veel geld en rijdt eventueel in een dure auto of scooter. De patser heeft een uitbundige levensstijl welke zich uit in ondermeer zijn kleding en dure sieraden. Door zijn levensstijl geniet de patser grote populariteit bij zijn leeftijdsgenoten (plan van aanpak Patserlijn: VI.2)

3.6.4 Van idee naar praktijk

De vertaling van idee naar praktijk heeft in Arnhem veel tijd gekost. Het idee dat voor het eerst in 2002 geopperd werd in het zogenaamde 'Doorbraakteam' dat bedoeld was om innovatieve ideeën te genereren, kon direct rekenen op veel enthousiasme onder de betrokken politiefunctionarissen. Dit heeft echter niet geresulteerd in een systematische aanpak. Volgens de geïnterviewde politiefunctionarissen is men op ad hoc basis van start gegaan met de gedachte dat men al doende wel zou leren. Zodoende was er nergens een objectief meetbare lijst van criteria waaraan een patser moest voldoen³⁸. Evenmin was er sprake van een duidelijke probleemanalyse en daaraan gekoppeld meetbare doelstellingen.

Al in het beginstadium zijn andere partijen benaderd om aan het patserproject deel te nemen. Eind december 2002 is een bijeenkomst gehouden met als doel een inventarisatie van de mogelijkheden van de belastingdienst, sociale dienst, OM en politie. Genoemde partijen zijn daarna van start gegaan en zijn nog steeds de enige deelnemers. Inmiddels nemen sociale dienst en OM wel een minder prominente plaats in dan de andere twee partijen, omdat hun niet-strafrechtelijke instrumenten minder toegerust lijken dan de mogelijkheden die de belastingdienst in dat opzicht heeft.

Gaandeweg het traject is de doelgroep enigszins aangepast. Men is van de jongens met opzichtige scooters overgestapt naar de zwaardere jongens met een vermogen van minimaal 10.000 euro. Het gaat meer en meer om personen met een royale levenswijze waar niet direct legale middelen tegenover (lijken) te staan. Overigens zijn tot op heden de aangebrachte patsers voormalige verdachten waarbij de zaak niet rond gekregen kon worden. In de interviews wordt door de politie aangegeven dat de zaken geen langdurig politieonderzoek mogen vergen, omdat het project meer bedoeld is voor de korte klap.

3.6.5 Effectiviteit

Procesevaluatie

Uit de interviews blijkt dat het grote enthousiasme bij de politie in schril contrast stond met de scepsis die de andere partijen in het begin hadden. Daar kwam bij dat de partijen die de politie aanvankelijk bij het project wilde betrekken, verschillende belangen en verwachtingen hadden van de aanpak. De politie wilde bij wijze van spreken morgen al de patseroverlast terugbrengen, terwijl de belastingdienst pas rekende op resultaten na 1 of 2 jaar³⁹.

De doelstellingen van de betrokken actoren verschilden ook aanzienlijk. De politie gaf aan patsers te willen aanpakken om overlast te voorkomen, terwijl de fiscus haar deelname motiveerde door de te verwachte financiële op-

Noot 38 Daar waar de politie vooral een beeld had van brutale jongeren op scooters stelde de belastingdienst zich rijke criminelen voor waar veel geld vandaan gehaald kon worden. Uiteindelijk is de definitie in het voordeel van de belastingdienst beslecht en wordt in Arnhem pas iemand als patser aangemerkt wanneer zijn vermogen meer dan 10.000 euro bedraagt. De keuze voor de rijke crimineel wordt gemotiveerd door het wettelijk kader dat de fiscus pas bevoegd vermogen te ontnemen wanneer dat meer dan 10.000 euro bedraagt.

Noot 39 Nadat de belastingdienst een aanslag verstuurt, moet zij rekenen op een termijn van 1 à 2 jaar voordat zij middels een deurwaarder beslag kan laten leggen op het vermogen van de patser.

brengt en de sociale dienst vertelde mee te willen doen om fraude tegen te gaan. Deze verschillende doelstellingen leidden ertoe dat er onenigheid bestond over de te hanteren werkwijze. In de interviews gaf de belastingdienst aan dat zij niet enthousiast was over de media-aandacht rondom de ontnemingen van de patsers, terwijl de politie benadrukte dat deze aandacht juist een kernbestanddeel van de aanpak betrof⁴⁰. Door de geïnterviewden werd aangegeven dat één van de belangrijkste problemen binnen het samenwerkingsproces het uitwisselen van informatie betrof. De belastingdienst heeft te maken met strikte geheimhouding bij persoonsgegevens en mag geen informatie verstrekken. Alleen wanneer er sprake is van een verdachte, mag zij informatie geven en ook dan is nog toestemming van het OM nodig. Dit geldt in grote lijnen voor alle partijen en daarmee is in de praktijk van onvoorwaardelijke uitwisseling geen sprake geweest.

Om deze situatie te verbeteren is de belastingdienst in 2005 gekomen met het voorstel een convenant te sluiten die de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de partijen zou moeten vergemakkelijken. Inmiddels is men druk doende inhoud te geven aan het convenant dat in het kader van de landelijke vrijplaatsen beleid⁴¹ wordt uitgevoerd.

Een stuurgroep - bestaande uit een directeur van de belastingdienst, de Hoofdcommissaris van het regiokorps en de Hoofdofficier van Justitie - moet toezien op een juiste naleving van het convenant.

Naast de moeilijkheden rondom de informatie-uitwisseling wordt er door enkele geïnterviewden nog op gewezen dat het proces soms te lijden heeft onder het feit dat het project nog niet voldoende professioneel georganiseerd is. De leden van het projectteam doen, op de projectleider na, de patseraanpak naast hun reguliere activiteiten en hebben niet speciaal daarvoor tijd vrij gemaakt. Daarbij werd aangegeven dat de bijeenkomsten een vrijblijvend karakter hebben en als gevolg van de personele doorstroom zou het soms lastig zijn om continuïteit in de aanpak te waarborgen. Door het OM, dat nu nog slechts zijdelings bij het project betrokken is, werd bovendien gemeld dat notulen niet worden verzonden en dat de projectleider soms onvoldoende zichtbaar is.

Output en outcome

Nergens zijn de projectdoelen van het patsersproject expliciet omschreven. Uit de interviews komt echter naar voren dat de achterliggende gedachte 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 groep. Door de patsers te ontdoen van zijn aanzien en statussymbolen wordt voorkomen dat anderen in de verleiding komen het patsergedrag na te bootsen. De ontnemingen zijn zodoende de output terwijl het verlies van status de outcome is.

Noot 40 Zoals eerder werd aangegeven is de sociale dienst een steeds geringere rol gaan spelen.
Noot 41 Op 3 juni 2004 heeft het ministerie van Financiën in een landelijk actieplan patsersprojecten aangewezen als overheidsvrijplaats. Vrijplaatsen zijn groepen of locaties waar een effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, leidend tot een maatschappelijke ongewenste situatie, waarbij structurele fraude van wezenlijke betekenis is. De belemmering betreft soms een bestaande of vermeende dreiging, soms een sociaal-culturele hindernis. Vrijplaatsen doen zich onder meer voor op de gebieden van woonwagencentra, illegale casino's, belwinkels, coffeshops en de prostitutiesector. In het kader van vrijplaatsenconvenant heeft de politie in april 2005 conform artikel 18 lid 5 Wet politieregisters van de ministers Donner en Remkes ontheffing gekregen om politiegegevens aan de partners te verstrekken voor projecten die onder de werking van het vrijplaatsenconvenant vallen, ook wanneer geen strafrechtelijke verdenking aanwezig is.

Om op een betrouwbare manier de effectiviteit van deze vorm van Tegenhouden te kunnen meten, zou eerst moeten worden vastgesteld in hoeverre de aanname dat patsersstatus 'besmettend' werkt op leden van de peer groep juist is. Vervolgens moet worden vastgesteld of de aanname dat door ontnemingen de patsers zijn status verliest, strookt met de werkelijkheid. Het is immers goed denkbaar dat een ontneming, als gevolg van de justitiële aandacht 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 worden⁴² 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 patsers. In Arnhem ontbreekt het echter aan heldere criteria op grond waarvan het aantal eenduidig vastgesteld kan worden. Een afname van het aantal patsers 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 hoeverre ontnemingen een effectief middel zijn tegen de aanwas van nieuwe criminaliteit is echter tot op heden niet onderzocht, maar het zegt wel iets over de resultaten van de inspanningen in Arnhem.

In totaal zijn er vanaf de start in 2002 van het project 50 personen aangedragen als mogelijke patsers. Van deze 50 personen zijn op dit moment nog 22 personen in behandeling en 28 afgehandeld. Bij de afgehandelde groep van 28 zijn de volgende resultaten bekend:

- 2x uitkering gestopt (ook na hernieuwde aanvraag niet verstrekt) in verband met info omtrent dealen en aantreffen van enkele honderden euro's in foullering.
- 1x strafrechttraject gestart. 3 jaar gevangenisstraf met wederrechtelijk verkregen voordeel € 625.000,-. (Nog) geen vermogen gevonden om beslag op te leggen.
- 1x strafrechttraject + afzonderlijk belastingtraject gestart; 2 jaar gevangenisstraf. Tevens openstaande aanslag belastingdienst; hoogte onbekend. (Nog) geen vermogen gevonden om beslag op te leggen (Cabrio ingeruild).
- 1x strafrechttraject gestart; geseponeerd. Beslag op de BMW werd door de belastinginspecteur uit een andere regio (die niet deelnam aan het patsersproject) niet overgenomen.
- 1x belastingtraject ingezet. Korte klap bleef tot 2x toe uit. 1^e keer vanwege teveel media-aandacht. 2^e keer abusievelijk de aanslag per post verzonden door belastingdienst.

In de overige gevallen bleken er geen of onvoldoende aanknopingspunten te zijn om de zaak tenminste in de richting van een effectief einde te brengen. Wel hebben een aantal (exacte aantal onbekend) patsers 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.

Noot 42 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 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.

Beleidscyclus

Binnen het patserproject is het beleid niet systematisch uitgewerkt. Er is geen heldere probleemstelling geformuleerd, het ontbreekt aan meetbare doelstellingen en er is dus ook geen sprake van afstemming van instrumenten op de doelen en vindt er ook geen evaluatie (omdat er geen projectdoelen geformuleerd zijn). Verder is er vooraf niet nagegaan of de hypothese waarop het hele patserbouwwerk opgetrokken wordt überhaupt klopt.

3.6.6 Amsterdam - Omschrijving van het project

Ook al is het idee achter de patseraanpak in Amsterdam hetzelfde als in Arnhem, de uitwerking ervan vertoont een aantal opvallende verschillen in positieve zin. Waar men in Arnhem gewoon van start is gegaan, heeft men in Amsterdam lering getrokken van het verleden en veel energie gestopt in de voorbereiding en de samenwerking.

Kandidaat patser worden door de buurtregisseurs van de wijkteams via een speciaal daarvoor gemaakt meldformulier op intranet aangemeld bij het Bureau Opsporing van District Amsterdam – West (districtsrecherche). Het aanmeldingsformulier bevat ook vragen die betrekking hebben op werk, uitkering, opleiding, bezit, vermogenssituatie, strafbare feiten en patsergedrag. De documentalist van Bureau Opsporing leggen vervolgens een dossier aan, stellen een matrix op, en de financieel rechercheurs maken een eerste schifting op basis van de patsercriteria.⁴³

Wanneer een kandidaat patser aan de criteria voldoet, worden zijn gegevens uitgezet bij de overige partijen (belastingdienst, OM, de Dienst Werk en Inkomen en de IBG). Na de zomer 2004 kwam daar de Uitvoeringsinstelling Werknemersverzekeringen (UWV) bij, die in hun organisatie nagaan wat over deze persoon bekend is en wat de mogelijkheden zijn om de persoon aan te pakken. Vervolgens bundelt de politie deze informatie in één bestand.

In het tweemaandelijks casusoverleg - waar dezelfde partners bij de politie aanschuiven - wordt gezamenlijk besloten of, hoe en door welke instantie een patser het best kan worden aangepakt. Per kandidaat patser wordt, net als in Arnhem, maatwerk geleverd. Per overleg worden gemiddeld 6 tot 10 patser besproken.

Noot 43 De criteria uit het Amsterdamse plan van aanpak luiden:

- Leeftijdscategorie van 14 tot 26 jaar (indicatie).
- Onverklaarbaar vermogen: leeft zichtbaar boven zijn "stand".
- Pronkt met zijn (te dure) bezittingen, zoals voertuigen, geld, sieraden en/of kleding.
- Negatieve prominente rol binnen een (jeugd)groep met ongewenste uitstraling naar omgeving.
- Brutaal, provocerend gedrag tegenover politie en/of burgers in bijzijn van vrienden.
- Heeft veelvuldig verschillende meisjes in bovengenoemde leeftijdscategorie om zich heen.
- Zorgt voor overlast in de wijk.

3.6.7 Van idee naar praktijk

De patseraanpak is in Amsterdam gestart in maart 2004 op initiatief van de politie. Als eerste heeft de politie een plan van aanpak opgesteld met daarin een aantal duidelijke (hoewel moeilijk meetbare) doelstellingen:

- Te bereiken dat patsers zichtbaar worden ontdaan van hun status en onverklaarbaar vermogen, teneinde hun negatieve aantrekkingskracht op anderen (veelal jongeren) te stoppen.
- Te bereiken dat het aantal patsers in het vijfde (pilot)district wordt teruggebracht en nieuwe aanwas wordt voorkomen.
- Te bereiken, met medewerking van externe partners, dat de patsers worden toegeleid naar werk en opleiding. Zorgen voor alternatieven voor de 'patser-levensstijl'.
- Jongeren motiveren om te kiezen voor een legale toekomst.
- Bevorderen van respect voor politie.
- In het kader van het gelijkheidsbeginsel wordt gestreefd naar normalisatie, zodat patsers een behandeling krijgen als iedere andere burger en zij zich niet kunnen onttrekken aan maatschappelijke afspraken.
- Bevorderen van veiligheid en het veiligheidsgevoel.
- Bevorderen van vertrouwen van de burger in de overheid.

Direct vanaf het begin richtte de politie zich op een brede samenwerking met andere partijen: de belastingdienst (inclusief FIOD-ECD en Douane), OM en de Dienst Werk en Inkomen (voormalige Sociale Dienst). Na de zomer 2004 kwam daar de Uitvoeringsinstelling Werknemersverzekeringen (UWV) bij, omdat naast de bijstand ook werkgerelateerde uitkeringen van belang zijn. Sindsdien is het mogelijk om iemands hele arbeidsverleden inzichtelijk te maken. Rond die periode zijn ook de eerste contacten gelegd met de IB Groep (Studiefinanciering). Uit de interviews blijkt dat dit een traject op zich is waarbij door de projectleider en de IB Groep lang gezocht is naar een manier om binnen de wettelijke kaders een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van het patserproject. Inmiddels wordt ook samengewerkt met de Dienst Persoonsgegevens (DPG), gemeente Amsterdam en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Sinds kort is ook de CIE (Criminele Inlichtingen Eenheid) binnen de politie betrokken, maar zij maken, evenals de DPG en CJIB, geen deel uit van de projectgroep.

De aanpak startte met een themamiddag in maart 2004, georganiseerd door en voor de Amsterdamse politie en een aantal partners. Op deze brainstormsessie kwamen de Arnhemse lessen uitgebreid aan bod. Vervolgens zijn de betrokken partijen diverse keren bij elkaar gekomen om het plan verder uit te werken en kennis te maken met elkaars werkwijze. In deze voorbereidingsfase is veel tijd besteed aan het wegnemen van mythen, het blootleggen van cultuurverschillen en het over en weer benoemen van elkaars mogelijkheden en beperkingen. Het probleem van de privacy openbaarde zich snel; met name de belastingdienst was heel voorzichtig met het verstrekken van informatie.

Naast de aanpak van de overlast willen de partners gezamenlijk laten zien dat onrechtmatige vermogensaanwas niet langer getolereerd wordt en dat iedereen zich aan de regels dient te houden. Deze opstelling past binnen de integrale aanpak van vrijplaatsen, waar de patseraanpak net als in Arnhem deel van uitmaakt. In het verlengde daarvan hebben op 20 december 2004 de korpschef, de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de staatssecretaris van Financiën in Amsterdam het plaatselijke vrijplaatsenconvenant,

waarin politie, bestuur, justitie en belastingdienst Amsterdam participeren ondertekend. De vanwege dit convenant opgerichte stuurgroep heeft op 18 maart 2005 groen licht gegeven voor de patseraanpak.

In april 2005 is, nadat de juridische hobbels grotendeels geslecht waren, de interne organisatie op orde was en de stuurgroep groen licht had gegeven, een districtelijke aftrap georganiseerd. Voor alle betrokkenen - waaronder buurtregisseurs, projectleiders jeugd en -veelplegers, documentaristen, stipers (informatieknooppunt wijkteam), financieel rechercheurs, wijkteamchef en districtsleiding - was deze dag verplicht. Er werd voorlichting gegeven over de aanpak en die dag ging ook de intranetsite de lucht in. Vanaf dat moment is men ook gestart met de patserpilot in district West die liep van april tot eind oktober 2005.

3.6.8 Effectiviteit

Procesevaluatie

Afgaand op de mening van de geïnterviewden lijkt het samenwerkingsproces in Amsterdam een stuk effectiever dan in Arnhem. Vanaf het begin is door de politie veel energie gestoken in wederzijdse kennismaken. Daarnaast hebben de partners elkaar voorgelicht over de mogelijkheden en onmogelijkheden van hun instrumentaria om te voorkomen dat er onrealistische verwachtingen in het leven geroepen zouden worden. Hoewel volgens de geïnterviewden deze kennismakings- en voorlichtingsbijeenkomsten in sterke mate hebben bijgedragen aan het beslechten van cultuurverschillen, werd toch ook veelvuldig opgemerkt dat vaak nog steeds niet voor iedereen duidelijk is wat wel en niet verwacht kan worden van de andere partners.

De informatie-uitwisseling tussen de partners lijkt in Amsterdam direct vanaf het begin goed aangepakt. Dankzij de convenanten en ontheffingen⁴⁴ die in het kader van het Amsterdamse vrijplaatsconvenant zijn gegeven, mogen de politie en haar partners over en weer onderling persoonsgegevens uitwisselen, ook als er geen strafrechtelijke verdenking aanwezig is.

Voor dit doel is een register aangemaakt waar de gegevens bewaard worden. De politie is als regisseur van het project de beheerder van dit register. De gegevens zijn verwerkt in dossiers die alleen toegankelijk zijn voor bepaalde politiemensen. Zo hebben de projectleiders veelplegers op de wijkteams een leesfunctie, maar is het toevoegen van informatie voorbehouden aan de financieel rechercheurs en de documentaristen. De deelnemende partners hebben geen toegang tot de dossiers; hier is geen behoefte aan en bovendien is het vooral een politieproject.

Uit de interviews blijkt dat ook in Amsterdam niet alles soepel verliep. Net als in Arnhem is zonder uitzondering deelname aan casusoverleg een nevenklus voor de deelnemers. Omdat geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over de te leveren inzet en zich verschillende personele wisselingen hebben voorgedaan, kon niet altijd gehoor worden gegeven aan de wensen van de

Noot 44 Net als in Arnhem is in het kader van het vrijplaatsconvenant heeft de Amsterdamse politie in april 2005 conform artikel 18 lid 5 Wet politieregisters van de ministers Donner en Remkes ontheffing gegeven om politiegegevens aan de partners te verstrekken voor projecten die onder de werking van het vrijplaatsconvenant vallen, ook wanneer geen strafrechtelijke verdenking aanwezig is

projectleider. Meer in het algemeen beklagt een aantal respondenten zich over het feit dat binnen de projectgroep informatie soms te laat verstuurd wordt, gegevens niet worden aangeleverd en actiepunten niet worden nagekomen.

Output en outcome

Zoals eerder werd aangegeven kent de patseraanpak in Amsterdam een aantal vrij algemeen omschreven projectdoelen. Omdat bij deze doelen niet vermeld wordt om welke streefaantallen of streefpercentages het gaat en niet van tevoren in kaart 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 aannahme dat de statusontneming van de patser leidt tot minder afstraling op anderen vooralsnog onbewezen is. Hoewel de effectiviteit niet in termen van projectdoelen gemeten kan worden is het toch interessant om te zien wat tot op heden door het team gepresteerd is.

Uit de door projectleider verstrekte gegevens blijkt dat in de pilotfase 40 kandidaten zijn aangemeld door de buurtregisseurs van de vier betrokken wijkteams en de projectleiders van het Bureau Opsporing. Van de 40 initiële kandidaat patsters is volgens de projectleider in eerste instantie niemand aangepakt, omdat de juridische basis toen nog niet in orde was. Toen dit wel geregeld was, is men met de tweede groep van 60 kandidaten aan de slag gegaan. Over de resultaten is verder nog niets bekend. Wel is duidelijk dat het (nog) niet gaat om grote aantallen patsters 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.

Beleidscyclus

Hoewel de patseraanpak in Amsterdam duidelijk meer uitgewerkt is dan in Arnhem, is ook hier weinig rekening gehouden met de beleidscyclus. Het ontbreekt aan een duidelijke probleemanalyse, meetbare doelen en een afstemming van de doelen op de in te zetten instrumenten. Door deze omissies is het niet mogelijk een gedegen effectevaluatie te houden.

3.6.9 Conclusies

De patseraanpak is in opzet van de vier casestudies misschien wel het beste voorbeeld van Tegenhouden. Bij geen van de andere voorbeelden wordt zo intensief op een niet-strafrechtelijke wijze samengewerkt tussen de partijen en vervult de politie nergens zo expliciet haar signalerende (en in mindere mate) adviserende rol. Een goed verlopend samenwerkingsproces is echter iets anders dan een effectieve aanpak van een probleem. Noch in Amsterdam noch in Arnhem is aangetoond dat deze werkwijze in het specifieke geval van de patseraanpak effectief is. Doordat de initiatiefnemers in beide steden in de opzet van hun programma geen meetbare doelstellingen hebben geformuleerd en daardoor ook geen nulmeting vooraf hebben laten gaan aan de pilotfase, wordt het erg lastig om nu nog achteraf de effectiviteit aan te tonen. Maar ook dan wanneer een effectevaluatie wel rekening was gehouden met evaluatiemomenten valt te bezien of had kunnen worden aangetoond dat deze aanpak werkt. Het project gaat namelijk uit van een aantal onbewezen aannames die mogelijk niet juist zijn. De belangrijkste

daarvan is dat het zichtbaar ontnemen van onverklaarbaar vermogen leidt tot statusverlies waardoor de patser minder tot voorbeeld zou strekken.

3.7 Casus 4: Cameratoezicht Nieuwendijk en Wallen Amsterdam (SMS 3)

Het vergroten van de subjectieve veiligheidsbeleving van bewoners en bezoekers en het verminderen van het slachtofferschap van criminaliteit, waaronder straatroof en zakkenrollerij door de inzet van cameratoezicht in de openbare ruimte.

3.7.1 Aanleiding voor het project

De Nieuwendijk in Amsterdam is een belangrijk winkelgebied en de Wallen zijn één van de belangrijkste toeristische trekpleisters van Amsterdam. In deze twee drukbezochte gebieden vindt veel criminaliteit en overlast plaats. Om deze problemen te verminderen heeft de gemeente onder meer camera-toezicht ingezet.

Op strategische plekken in het Nieuwendijkgebied hangen tien camera's die dagelijks tussen 19.00 – 03.00 (de zogenaamde 'hete uren') *live* worden bekeken. In het Wallengebied hangen zestien camera's waarvan de beelden op dezelfde hete uren *live* uitgekeken worden. 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 was het bestrijden van zakkenrollerij en straatroof op de Nieuwendijk en de Wallen. Tot dat onderwerp beperken we ons hier dan ook.

3.7.2 Omschrijving werking cameratoezicht

Cameratoezicht kan (!) ervoor zorgen dat mensen zich veiliger voelen en dat er minder delicten worden gepleegd, daarover is iedereen het wel eens. Maar wat in de literatuur opvallend weinig aandacht heeft gekregen, is de vraag hoe dat dan precies werkt. Tilley (1993) wees er terecht op dat cameratoezicht alleen op bepaalde plekken onder bepaalde omstandigheden en voor bepaalde delicten zal werken. Hij benadrukte het belang van mechanisme en context. Hoe interessant cijfers ook zijn, ze geven geen antwoord op de vraag wat verantwoordelijk was voor de waargenomen effecten. Louter de constatering dat het aantal straatroven en zakkenrollerijen een jaar na invoering van cameratoezicht lager is dan vóór cameratoezicht, bewijst nog niet dat cameratoezicht hier de oorzaak van was. Het zou best door iets anders kunnen komen. De methode om uit te vinden hoe cameratoezicht werkt, is *realistic evaluation*⁴⁵. Eén van de cruciale onderdelen daarvan is het blootleggen van mechanismen die in bepaalde contexten bepaalde effecten opleveren

Noot 45 R. Pawson en N. Tilley, *Realistic Evaluation*, 1997.

Hieronder staan de belangrijkste mechanismen die uit de wetenschappelijke literatuur gehaald kunnen worden (Tilley, 1993, Gill and Spriggs 2005). Daarnaast hebben wij zelf enkele mechanismen geformuleerd die werkzaam kunnen zijn.

- 'Het heterdaad mechanisme': cameratoezicht zorgt ervoor dat daders eerder gepakt, gestopt en bestraft worden;
- 'Het u-bent-in-beeld-mechanisme': potentiële daders zijn bang voor opgenomen beelden en worden daardoor afgeschrikt;
- 'Het blijde burger mechanisme': cameratoezicht zorgt voor een veiliger gevoel onder de burgers waardoor zij meer gebruik zullen maken van gebieden waar camera's hangen. Dit vergroot de natuurlijke controle en schrikt daders af;
- 'Het effectieve inzet mechanisme': cameratoezicht zorgt ervoor dat toezicht effectiever kan worden ingezet. Dit schrikt potentiële daders af;
- 'Het publiciteitsalgemeen mechanisme': de publiciteit bij de inzet van cameratoezicht bereikt ook de potentiële daders, die daardoor afgeschrikt worden;
- 'Het publiciteitsspecifiek mechanisme': cameratoezicht en de informatieborden waarop staat dat er cameratoezicht is zorgt bij daders voor het idee dat de aanpak van criminaliteit serieus wordt genomen, waardoor zij afgeschrikt worden;
- 'Tijd voor misdaad mechanisme': delicten die minder tijd in beslag nemen zullen minder afnemen dan delicten die meer tijd vergen om uit te voeren;
- 'Geheugensteuntje mechanisme': cameratoezicht en informatieborden wijzen de bezoekers erop dat ze beter moeten opletten. Mensen bergen hun portemonnee beter op en worden hierdoor minder gemakkelijk slachtoffer;
- 'Het steuntje in de rug mechanisme': cameratoezicht zorgt ervoor dat anderen, zoals winkelbedienden, barmedewerkers en beveiligingsmedewerkers, meer vertrouwen krijgen en daardoor eerder zullen optreden tegen plegers van criminaliteit;
- 'Het slimme agenten mechanisme': een analyse van beelden (live of opgenomen) kan de politie helpen bij het vaststellen van hot spots, hete tijden of hete daders en de oorzaken daarvoor wegnemen;

Ook is er een aantal mechanismen te noemen die verklaren waarom cameratoezicht juist contraproductief zou zijn:

- 'Het slimme criminelen mechanisme': Cameratoezicht kan criminelen waarschuwen voor toezicht en ze daardoor voorzichtiger maken bij het plegen van delicten. Misschien plegen ze meer delicten die slecht zichtbaar zijn (zakkenrollen in plaats van beroving onder bedreiging) of gaan ze manieren bedenken om niet te worden waargenomen (vermomming, hulpmiddelen meedragen als paraplu, krant, e.d)
- 'Het is geregeld mechanisme': De waakzaamheid van politie en anderen kan afnemen doordat ze erop rekenen dat cameratoezicht de problemen wel zal oplossen;
- 'Mij zie je niet mechanisme': Sommige mensen die niet gezien willen worden, vermijden het gebied waardoor het natuurlijke toezicht afneemt.

De werking van een mechanisme hangt af van de context van het camera-toezicht (type gebied, hoeveelheid camera's, live uitkijken van beelden, kwaliteit van de beelden, etc.) en de persoon van de dader. De zojuist genoemde mechanismen zijn mooi en interessant, maar niet iedereen is het erover eens dat elk mechanisme ook daadwerkelijk geldig is.

Het zou het beste zijn als we door middel van perceptie van daders ten aanzien van cameratoezicht, nagaan wat in hun ogen het meest werkzame mechanisme is.

3.7.3 Tegenhouden

Cameratoezicht kan op verschillende plekken op verschillende manieren worden gebruikt. Cameratoezicht wordt doorgaans beschouwd als een traditionele preventiemaatregel. 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 pro-actieve zin (Tegenhouden). Camerabeelden worden *live* uitgekeken en toezichthouders kunnen dus signalen afgeven aan de politie op het moment dat er iets dreigt te gebeuren. De politie kan in die situaties in een vroeg stadium een einde maken aan een overtreding/delict dat op het punt staat te worden gepleegd. De dader wordt in dit soort situaties gestoord in zijn uitvoering en zijn daad wordt als het ware vroegtijdig 'stuk' gemaakt. Op de Nieuwendijk en de Wallen werden de camera's zowel preventief, pro-actief als repressief ingezet. De repressieve tak is vanzelfsprekend de meest ontwikkelde van de drie. Maar het pro-actief inzetten van camera's (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.

3.7.4 Effectiviteit van cameratoezicht

Bij een middel als cameratoezicht is het moeilijk om te *bewijzen* wat het effect is geweest. Ten eerste wordt cameratoezicht vrijwel altijd tegelijk met andere maatregelen ingevoerd, zoals extra toezicht op straat door de politie. Daarnaast is cameratoezicht (deels) een preventieve maatregel. Waardoor aangetoond moet worden wat er *niet* gebeurd is. Om vervolgens een causale verklaring voor die non-events te geven.

De beste manier om iets te zeggen over de effecten van cameratoezicht, is door vast te stellen in hoeverre er na invoering van de maatregel in het betreffende gebied een daling van de criminaliteit heeft plaatsgevonden en vervolgens in een vergelijkbaar controlegebied waar geen cameratoezicht is ingevoerd te kijken of de daling daar afwezig is. Om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van cameratoezicht op de Nieuwendijk en Wallen zijn twee verschillende bronnen gebruikt. Ten eerste zijn er politiecijfers opgevraagd van de cameragebieden, die worden vergeleken met de cijfers van de politieregio. Ten tweede zijn enquêtes afgenomen onder zowel de bewoners als de bezoekers van de cameragebieden.

Verder is het vooral ook interessant om na te gaan wat de mening van daders is ten aanzien van cameratoezicht.

3.7.4.1 Enquêtes

Enquêtes zijn niet perfect, maar ze zijn wel de beste manier om de werkelijke hoeveelheid delicten in een gebied te meten. Daarom zijn enquêtes gehouden onder bewoners en bezoekers van de twee cameragebieden. Er zijn op drie momenten enquêtes gehouden: in juni 2003 (toen er nog geen camera's hingen), in juni 2004 (toen de camera's er vier maanden hingen) en in juni 2005 (na bijna anderhalf jaar cameratoezicht).⁴⁶ In de enquête werden vragen gesteld over slachtofferschap, gevoelens van onveiligheid en opinies over cameratoezicht. Hier concentreren wij ons op twee onderwerpen: zakkenrollerij en straatroof.

Tabel 3.3 Percentage slachtoffers zakkenrollerij en straatroof Wallen (2003, 2004 en 2005)

	2003	2004	2005	significant?
Bezoekers				
- zakkenrollerij	4	1	2	nee
- straatroof	6	5	4	nee
Bewoners				
- zakkenrollerij	8	11	5	nee
- straatroof	6	5	4	nee

Tabel 3.4 Percentage slachtoffers zakkenrollerij en straatroof Nieuwendijk (2003, 2004 en 2005)

	2003	2004	2005	significant?
Bezoekers				
- zakkenrollerij	12	6	1	ja
- straatroof	3	4	0	ja
Bewoners				
- zakkenrollerij	12	9	5	ja
- straatroof	10	8	7	nee

Bron: Enquêtes onder bezoekers (*face-to-face*) en bewoners (schriftelijk).
Aantal ondervraagden per meting per groep en per gebied ~ 100.

- **Zakkenrollerij**
De enquêtes laten zien dat het percentage slachtoffers van zakkenrollerij significant is gedaald, zowel onder bezoekers als bewoners van het Nieuwendijkgebied. Onder de bezoekers daalde het van 12 naar 1 procent en onder bewoners van 12 naar 5 procent. Ook op de Wallen daalde het percentage zakkenrollerij onder de bezoekers en bewoners, maar deze daling is niet significant. Bij bewoners daalde het aantal van 8 naar 5 procent en bij bezoekers van 4 naar 2 procent.
- **Straatroof**
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 is het percentage straatroven gedaald bij zowel de bewoners als de bezoekers. In beiden gevallen is deze daling echter niet significant. Bij zowel bewoners als bezoekers daalde het percentage straatroven (van 6% in 2003 naar 4% in 2005).

Noot 46 Zie: S. Flight, *Evaluatie cameratoezicht Wallen en Nieuwendijk, Amsterdam, Verslag van drie metingen 2003, 2004 en 2005*, DSP-groep, Amsterdam (2005).

3.7.4.2 Politie cijfers

Het zou ideaal zijn geweest om ook enquêtes in een vergelijkbaar controlegebied te houden. De financiën van het project waren daarvoor echter te krap. Maar er waren wel politie cijfers beschikbaar voor het cameragebied. Net als in andere onderzoeken is het echter lastig om een controlegebied te vinden dat vergelijkbaar is met de Nieuwendijk – een winkelgebied met een uniek karakter. Daarnaast blijkt uit recent Brits onderzoek naar de effecten van cameratoezicht (Gill en Spriggs, 2005) dat er in controlegebieden vaak veranderingen worden gevonden die niet worden veroorzaakt door algemene trends in criminaliteit, maar uniek zijn voor dat ene controlegebied. Dat maakt ze ongeschikt als 'ijkpunt' voor het proefgebied. Daarom raden deze onderzoekers aan het politiedistrict als 'control area' te gebruiken. Dat hebben wij in deze studie dan ook gedaan.

Tabel 3.5 Politie cijfers straatroof Nieuwendijk (2003 vergeleken met 2005)

	delicten voor	delicten na	verandering (%)
Cameragebied (Nieuwendijk)	58	34	-41%
Controlegebied (district)	1.134	741	-35%

Tabel 3.6 Politie cijfers straatroof Wallen (2003 vergeleken met 2005)

	delicten voor	delicten na	verandering (%)
Cameragebied (Wallen)	92	47	-49%
Controlegebied (district)	1.134	741	-35%

- We zien dat het percentage straatroven op de Nieuwendijk tussen 2003 en 2005 daalde met 41%. In het district als geheel daalde het met 35%. Op de Nieuwendijk was de daling dus groter dan in het district. Het verschil tussen de twee effecten is echter niet statistisch significant en kan zodoende ook worden toegeschreven aan toevalsfluctuatie.⁴⁷ Ook op de Wallen daalde het aantal straatroven, namelijk met 49%. In het district als geheel daalde het aantal straatroven met 35%. Ook op de Wallen was de daling dus groter dan in het district. Ook hier is het verschil echter niet statistisch significant en kan zodoende worden toegeschreven aan toevalsfluctuatie.

3.7.4.3 Daderinterviews

Een van de beste manieren om na te gaan wat de effectiviteit is van cameratoezicht op de criminaliteit, is door na te gaan wat de ervaringen zijn van daders ten aanzien van cameratoezicht. De meeste mechanismen die de werking van cameratoezicht trachten te doorgronden, zijn gericht op de afschrikking van daders. Om na te gaan of daders ook daadwerkelijk worden afgeschrikt door cameratoezicht, zou zij geïnterviewd moeten worden. In Engeland is al een onderzoek uitgevoerd naar de perceptie van daders over cameratoezicht.⁴⁸

Noot 47 De berekening wordt beschreven in Gill en Spriggs, *Assessing the impact of CCTV*, 2005.
Noot 48 M. Gill en K. Loveday, *What do offenders think of CCTV?*, 2003

Het onderzoek is gebaseerd op interviews met 77 veroordeelde daders. De delicten waarvoor de respondenten waren veroordeeld betroffen straatroof, inbraak, credit card fraude en diefstal. Voor de 19 geïnterviewde straatrovers bleek cameratoezicht geen grote rol te spelen voor de uitvoering van hun delict. Slechts twee van hen zochten een plek uit waar geen camera's hingen, terwijl de helft van de straatrovers vertelde dat de camera's geen enkele invloed hadden op de wijze waarop een delict werd gepleegd: *"For me I think it's about speed- do the robbery and then get out of there. Even if you are seen they have to catch you."* Alle respondenten werd aan het einde van het interview een aantal stellingen over cameratoezicht voorgelegd.

Tabel 3.7 Effecten van cameratoezicht op crimineel gedrag volgens daders

	Eens	Neutraal	Oneens
Cameratoezicht vergroot de pakkans	46%	7%	47%
Cameratoezicht vormt een belemmering om te stelen	32%	16%	52%
Cameratoezicht vergroot de aandacht van de politie	73%	8%	19%
De beelden van cameratoezicht zijn meestal van slechte kwaliteit	26%	34%	40%

Slechts 45% van de respondenten vindt dat cameratoezicht de pakkans vergroot. Dit percentage lag echter hoger bij de groep respondenten die ook daadwerkelijk was gepakt door camerabeelden. Slechts 28% van de respondenten ziet cameratoezicht als een belemmering om te stelen. Ook dit percentage lag hoger bij de groep die uiteindelijk door camerabeelden is gepakt. De meeste daders zijn het er over eens dat cameratoezicht de aandacht van de politie vergroot.

De onderzoekers concluderen dat daders over het algemeen een negatieve mening hebben over cameratoezicht en dat zij bij hun delicten niet veel rekening houden met de aanwezigheid van de camera's. Naar mate de onderzoekers doorvroegen, bleken de meeste respondenten echter speciale kleding te dragen of delicten te plegen in 'blinde vlekken', waar de camera's geen zicht op hadden. Toch vormen camera's geen bedreiging voor hen, omdat er volgens hen genoeg manieren zijn om de risico's te verminderen (vermomming, wegdraaien van het hoofd, snelheid van handelen, slechte kwaliteit beelden).

De belangrijkste conclusie die de onderzoekers trekken is dat daders die eenmaal gepakt zijn door cameratoezicht, banger zijn voor het systeem dan de daders die niet gepakt zijn door cameratoezicht.

Uit deze daderinformatie blijken de volgende mechanismen het meeste op te gaan:

- 'Het heterdaad mechanisme': cameratoezicht zorgt ervoor dat daders eerder gepakt, gestopt en bestraft worden;
- 'Het effectieve inzet mechanisme': cameratoezicht zorgt ervoor dat toezicht effectiever kan worden ingezet. Dit schrikt potentiële daders af;

- 'Het slimme criminelen mechanisme': cameratoezicht kan criminelen waarschuwen voor toezicht en ze daardoor voorzichtiger maken bij het plegen van delicten. Misschien plegen ze meer delicten die slecht zichtbaar zijn (zakkenrollen in plaats van beroving onder bedreiging), of gaan ze manieren bedenken om niet te worden waargenomen (vermomming, hulpmiddelen meedragen als paraplu, krant, e.d)

3.7.5 Conclusie

Cameratoezicht op de Nieuwendijk en Wallen wordt nog meestal repressief ingezet om de objectieve en subjectieve veiligheid te vergroten, maar de politie zag en ziet mogelijkheden om de camera's ook op een meer proactieve wijze te hanteren bij delicten zoals straatroof. Een dergelijke proactieve aanpak is echter tot op heden niet als een apart onderzoekbaar traject – met een meetbaar doel, plan, formatie/aanpak en evaluatie – van de grond gekomen.

In de literatuur zijn verschillende mechanismen ontwikkeld die de werking/effectiviteit van cameratoezicht verklaren. De cijfers op de Nieuwendijk laten een daling zien van het percentage straatroof en zakkenrollerij. Ook op de Wallen is er bij deze delicten een daling geconstateerd, maar deze daling is niet altijd significant. Uit een daderonderzoek in Engeland blijkt dat daders over het algemeen niet worden afgeschrikt door cameratoezicht. Hoe dat in Nederland zit is onduidelijk. Mogelijk dat ook hier niet zo zeer het veranderde dadergedrag als wel het door cameratoezicht veranderde bezoekers en bewonersgedrag de reden is van de feitelijke verbetering.

4 Tegenhouden in het buitenland

4.1 Inleiding

De onderzoeker die in de buitenlandse literatuur een antwoord op de vraag zoekt of Tegenhouden werkt, komt voor twee problemen te staan:

- 1 Tegenhouden bestaat als begrip in het buitenland niet. Er bestaan in de Angelsaksische literatuur⁴⁹ veel begrippen die lijken op de inhoud van het Nederlandse Tegenhouden: proactive policing, crime prevention/crime reduction, problem oriented policing en nog zo wat. Geen van deze begrippen lijkt echter geheel identiek aan Tegenhouden. Er valt soms meer onder, soms minder, al is dat vaak ook weer lastig te zeggen, omdat het begrip Tegenhouden ook niet hard en helder is afgegrensd. Onder het motto 'iets is beter dan niets' vatten we in dit hoofdstuk de literatuur uit het buitenland samen, met daarbij dus de nadrukkelijke aantekening dat in die literatuur vaak (iets) andere aanpakken geëvalueerd worden dan het Hollandse Tegenhouden.
- 2 Het ontbreken van degelijke project- en beleidsevaluaties blijkt niet alleen een typisch Nederlands fenomeen. Dit zelfde probleem doet zich ook heel veel voor in de UK, USA, Australië en Nieuw Zeeland. Men 'doet' veel, maar of het ook werkt?
Gelukkig is het buitenland een stuk groter dan Nederland en komen we in het buitenland toch nog tot een flinke stapel literatuur waarbij gekeken is naar proces en effecten van projecten en beleid gericht op (politiële) criminaliteitspreventie.

4.2 Een eerste meta-evaluatie: Barry Poyner

Het eerste omvangrijke onderzoek dat we hier bespreken, is uitgevoerd door Barry Poyner op het eind van de jaren 80 onder de titel: 'What works in crime prevention: an overview of evaluations'⁵⁰. In dit onderzoek bekijkt Poyner maar liefst 122 evaluaties van crime prevention projecten. Voor alle duidelijkheid: crime prevention in Poyners jaren 80 definitie is nog breder dan wat we in hoofdstuk 2 'Tegenhouden breed' noemden.

Poyner deelt de 122 evaluaties in de volgende categorieën in⁵¹:

- A. campaigns and publicity; campagnes en publiciteit;
- B. policing and other surveillance; politie aanpakken en surveillances;
- C. environmental design or improvements; veilig ontwerp en beheer;
- D. social and community services; sociale preventie;
- E. security devices + target removal/modification; beveiligingsmiddelen en organisatorische of fysieke aanpassingen van criminele doelen.

Noot 49 We hebben ons tot de Angelsaksische literatuur beperkt, omdat die voor ons het meest toegankelijk was en snel – ook via informele persoonlijke kanalen – op te vragen was. Deze keuze had een heel pragmatische achtergrond. In offerte en onderzoeksplan is heel bewust zo veel mogelijk tijd en budget gereserveerd voor het vinden en evalueren van Nederlandse cases (zie hoofdstuk 3). Voor het buitenland hadden we niet meer dan enkele dagen gereserveerd. Daarbij konden we overigens wel dankbaar gebruik maken van eerdere onderzoeken en publicaties die we op dit terrein deden voor Politie en Wetenschap en voor BZK.

Noot 50 In: Ron Clarke (ed), Crime Prevention Studies, 1993. Zie ook:
[http://www.popcenter.org/Library/CrimePrevention/Volume 01/0aTitle pages.pdf](http://www.popcenter.org/Library/CrimePrevention/Volume%2001/0aTitle%20pages.pdf) - [search=%22Barry%20Poyner%20what%20works%](http://www.popcenter.org/Library/CrimePrevention/Volume%2001/0aTitle%20pages.pdf)

Noot 51 Wij vatten hier Poyners laatste 2 categorieën samen tot één categorie.

Poyner scoort vervolgens aan de hand van de 122 evaluaties (die in totaal 249 uitkomsten over maatregelen bevatten) de effecten: werkt een maatregel wel of niet. Het beeld is divers: bijna een kwart (59 van de 249 maatregelen) blijken geen of zelfs een negatief effect te hebben, maar het goede nieuws is dat drie kwart een positief effect heeft en de helft (121 van de 249) scoort in de categorie 'good evidence of crime reduction'. Grote uitzondering op dit positieve nieuws is de categorie sociale maatregelen (D) waar de meeste maatregelen geen effect blijken te hebben.

Poyner (pag. 14):

"Perhaps the first and most important finding of this overview (...) shows that, although there are plenty of disappointing findings (...) there are plenty of evaluations that provide good evidence of crime reduction. Among 249 citations of measures in the sample of evaluations, about half (121) were classified as +2 (ON/PvS: hoogste categorie-'good evidence of crime reduction'). From the point of view of the researchers, this largely justifies our conviction that there is plenty of evidence to show that crime prevention can work, providing we understand what works and under what circumstances. Our troubled politicians and administrators should not lose heart."

Crime prevention werkt dus volgens Poyner. Lastig is alleen dat uit deze meta-evaluatie niet afgeleid kan worden welke van de maatregelen nu echt in de omschrijving van Tegenhouden passen. Focused or saturation policing lijkt zeker binnen Tegenhouden (smal) te passen en die maatregel (12x ge-evalueerd) scoort goed tot zeer goed (1.69 op een schaal van -1 tot +2). De scores voor bredere Tegenhoud/preventie aanpakken zijn eveneens positief.

4.3 Evaluatie van preventie: De Waard, Clarke/POP en RMO

Evaluaties van criminaliteitspreventie in de brede betekenis van het woord vonden ook na Poyner nog frequent plaats. We baseren ons sterk op De Waard 2004 en de samenvatting in Beerepoot en Van Soomeren 2004⁵². In 2004 verscheen van de hand van Jaap de Waard (ministerie van Justitie, ex-secretaris van het EUCPN⁵³) een strategische agenda over criminaliteitspreventie waaraan we het volgende ontleen.

"Een veelgehoorde opmerking is dat preventie niet werkt. Op basis van de huidige stand van zaken kan gesteld worden dat er de laatste jaren

Noot 52 In de inleiding is er al op gewezen dat BZK en DSP-groep het er roerend over eens waren dat de meeste energie in dit onderzoek moest gaan zitten in de toch al lastige effect studies. De wat meer algemeen inleidende hoofdstukken zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op eerder onderzoek dat DSP-groep deed.

Noot 53 EUCPN: European Crime Prevention Network, Europese Commissie, Brussel.

een accumulatie van kennis heeft plaatsgevonden⁵⁴. Voorbeelden van succesvolle preventie worden ook regelmatig kenbaar gemaakt via het tijdschrift SEC, de jaarlijkse Hein Roethofprijs, de Europese prijs voor criminaliteitspreventie, en via vele websites in de ons omringende landen." (.....). Een veelgehoorde opvatting is dat criminaliteitspreventie alleen maar verplaatsing tot gevolg heeft (geografisch, tijd, delict, andere daders, modi operandi). Dit is telkens weer een terugkerend hardnekkig argument tegen criminaliteitspreventie. Ook deze opvatting is door een grote hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek als misvatting achterhaald (Hesseling 1994 en Braga 2003). Er zijn bewijzen die een omgekeerd effect aantonen. Het blijkt dat de pakkans bij daders bij een juiste toepassing van preventiemaatregelen vaak als meer omvangrijk door die daders wordt ingeschat dan deze in werkelijkheid is (geografisch, intensiteit, en duur). Dit fenomeen staat ook wel bekend als 'diffusion of benefits' of 'spillover effects'⁵⁵.

Volgens velen is criminaliteitspreventie een softe optie. Preventie wordt gezien als niet meer dan eenzijdige symptoombestrijding. Echter, het aantal te nemen maatregelen is omvangrijk en divers te noemen" (De Waard, 2004/15).

Een overzicht van al die maatregelen is te zien in de matrix van Ron Clarke (zie voor de matrix van Clarke⁵⁶ onder andere Beerepoot en Van Soomeren 2004, pagina 27/28).

Het aantal mogelijke maatregelen, strategieën en aanpakken dat bij preventie inzetbaar is, blijkt enorm groot. In het schema van Clarke tellen we 150 aanpakken; de oogst van een kwart eeuw ervaring met criminaliteitspreventie. Binnen een categorie die Clarke onderscheidt (alleen de situationele preventie), presenteert hij zonder probleem gelijk al weer 25 technieken: <http://www.popcenter.org/25techniques.htm> (popcenter staat voor problem oriented policing; een aanpak waarbij men uitgaat van het eerst signaleren en analyseren van problemen en op grond daarvan het zoeken van de beste oplossingen; zie ook Bullock, Erol en Tilley 2006).

- Noot 54 De afgelopen jaren is een aantal (internationale) overzichtstudies verschenen waarin het bewijs wordt geleverd dat preventieve maatregelen effectief zijn om criminaliteit te voorkomen en reduceren: Sherman, L.W. et al. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, D.C.: U.S. Dept of Justice.
<http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>
 Goldblatt, Peter en Lewis, Chris (Eds.) (1998). *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. London: Home Office.
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>
 Clarke, Ronald V. (Ed.) (1999). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Albany: Harrow and Heston.
 Sansfacon, Daniel en Welsh, Brandon (1999). *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*.
<http://www.crime-prevention-intl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>
 Waller, Irvin en Sansfacon, Daniel (2000). *Investing wisely in crime prevention: International experience*
<http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>
 Welsh, Brandon C. et al. (Ed.) (2001). *Costs and benefits of preventing crime*. Oxford: Westview Press.
 Sherman, Lawrence W. et al. (Ed.) (2002). *Evidence based crime prevention*. Routledge.
 EUCPN (2003). *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*. http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf
- Noot 55 Clarke, R. en Weisburd, D. (1994). Diffusion of crime control benefits: Observations on the reverse of displacement. *Crime Prevention Studies*, vol. 2, pp. 165-184.
- Noot 56 A two-dimensional typology of crime prevention; Target groups: *Offenders, Situations, Victims*; Developmental stage of the crime problem: *Primary, Secondary, Tertiary*

Soft zijn al dit soort aanpakken zeker niet:

"Veel van de maatregelen bestaan uit een combinatie van preventieve en repressieve elementen. Er is veelal sprake van 'prevention with a bite'. Situationele preventiemaatregelen, de aanpak van harde kern of veelplegers, confronterend jongerenbeleid, civiele maatregelen als uitzetting en ontzegging, restrictief vergunningenbeleid zijn bepaald niet soft te noemen. Echter, een puur preventieve benadering kent evenwel beperkingen. Er zullen immers altijd daders zijn die zich niets aantrekken van (in)formele controles. Zij reageren niet op preventieve maatregelen. De beperkte tijdhorizon binnen deze groep van daders en de dwangmatige consumptiecultuur zijn vaak meer bepalend voor de door hen gepleegde criminaliteit dan de gangbare theorieën die criminaliteit proberen te verklaren. Preventiebeleid alleen biedt geen alternatief voor de strafrechtspleging. Informele normhandhaving behoeft rugdekking van het strafrecht om blijvend effectief te kunnen zijn. Preventiebeleid en strafrechtspleging versterken elkaar. Het is juist een afgewogen mix tussen preventie en repressie die succesvol is. Het uiteindelijke doel van criminaliteitspreventie is de criminaliteitsdruk te verminderen, en daarmee een veiliger maatschappij te bewerkstelligen. Het is dan van ondergeschikt belang of er hard of soft wordt opgetreden, maar veel meer welke maatregel of combinatie daarvan het meest succesvol blijkt te zijn. Als de preventieve aanpak succesvol is kan de repressieve benadering optimaal werken: ontlast van het massale aanbod van 'veelvoorkomende criminaliteit', kan tijd en energie gestoken worden in de minder vaak voorkomende maar ernstiger overblijvende gevallen."

(De Waard, 2004/16)

Kortom: er kan veel en in de afgelopen decennia zijn alle wielen wel zo ongeveer uitgevonden op het terrein van criminaliteitspreventie. Verder lijken veel van de vooroordelen die men nog wel tegen criminaliteitspreventie hoort niet erg terecht. Maar hoeveel hard bewijs is er nu dat de vele maatregelen die mogelijk zijn ook echt werken? De kennis over wat werkt en wat niet, blijft beperkt door het (te) vaak ontbreken van degelijke evaluaties⁵⁷.

In een recent rapport van de RMO en het SCP heeft men op een rijtje gezet wat in Nederland bekend is over de werking van gelegenheidsbeperkende maatregelen⁵⁸ (RMO 2004).

Noot 57 Hetgeen in de ogen van de aanhangers van de 'evidence based approach' dan vooral randomized quasi experiment met pre/post/controlgroup design zijn. Stevige evaluaties in de 'What works traditie' (zie o.a. Sherman 1997 en 2002) komen er overigens steeds meer. Zie hier het werk van The Campbell Crime & Justice initiative: <http://www.aic.gov.au/campbellcj/>

Noot 58 Let wel: gelegenheidsbeperkende maatregelen zijn slechts een onderdeel van een breder gebied dat aangeduid kan worden als criminaliteitspreventie/reductie. Tegenhouden vormt daarvan een onderdeel.

Schema 4.1 Wat werkt en wat werkt niet om de sociale veiligheid te vergroten?

Maatregel	Objectieve sociale veiligheid	Subjectieve sociale veiligheid	Effectevaluatie
Woongebieden			
Voetsurveillance, preventie-voorlichting	Werkt	Werkt	Spickenheuer (1983)
Huismeesters	Werkt voor vandalisme en diefstal, maar niet voor inbraak	Werkt niet	Hesseling et al. (1991)
Cameratoezicht, flatwachten	Werkt	Werkt	Boumeester en Wassenberg (1994)
Flatwachten	Werkt niet	Werkt	Van Overbeeke (1996)
Intensief beheer	Werkt	Werkt	Veghel en Wassenberg (1999)
Justitie in de Buurt	Werkt niet	Werkt niet	Terpstra en Bakker (2002)
Winkelgebieden			
Politiesurveillance en bewaking parkeergelegenheden	Werkt	-	Hesseling en Aron (1995)
Openbaar vervoer			
Kaartcontroleurs in bussen	Werkt niet	Werkt niet	Bieleman en Snippe (1995)
Cameratoezicht in bussen	-	Werkt niet	Ferwerda en Beke (1997)
Uitgaansgebieden			
Convenant Veilig Uitgaan	Werkt niet	-	Algemene Rekenkamer (2004)

Bron: RMO 2004/4-6

"De bevindingen uit dit rapport maken duidelijk dat we op dit moment slechts in zeer beperkte mate kennis hebben over de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten. Dit betekent dus dat niet goed bekend is welke maatregelen werken om de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving terug te dringen, maar – en dat is ook belangrijk om te benadrukken – dat we ook niet goed weten wat er niet werkt. (...). Wat impliceert dit voor het overheidsbeleid dat tot doel heeft om de sociale veiligheid te vergroten? Moet doorgedaan worden op de ingeslagen weg of kunnen er op basis van de beschikbare kennis aanbevelingen worden gedaan waardoor het gevoerde beleid in ieder geval zo effectief mogelijk is?"

Doorgaan met menselijk toezicht

Op basis van de verrichtte effectevaluaties kunnen we voorzichtig concluderen dat maatregelen gericht op het vergroten van toezicht effectief kunnen zijn. Meer toezicht lijkt potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen. Benadrukt moet worden dat vooral menselijk toezicht van belang is. Met name maatregelen waarbij functionarissen worden ingezet die toezichthoudende taken hebben, bijvoorbeeld in een wooncomplex of een parkeergelegenheid, kunnen effectief zijn. Formeel toezicht lijkt vooral effectief wanneer de problemen ernstiger zijn en functioneel toezicht niet meer werkt.

Beleid gericht op het vergroten van menselijk toezicht zou dus voorlopig moeten worden voortgezet." (RMO 2004/64).

Opvallend is dat hier - net zoals bij Poyner – formeel en semi-formeel toezicht als effectief uit naar voren komt. Dat zal zich overigens herhalen in de onderzoeken die we hierna bespreken.

4.4 Politiestrategieën: wat werkt⁵⁹

Om iets te kunnen zeggen over good practices op het terrein van politieke en justitiële preventie kunnen we ook kijken naar literatuur op het eind van de jaren 90 van de vorige eeuw uit Amerika en Engeland. In 1996 eiste het US Congres van de minister van Justitie een uitgebreide evaluatie van de effectiviteit van de geldelijke bijdragen die het ministerie van Justitie had geleverd aan de criminaliteitspreventie. Daartoe werd een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd in de vorm van een meta-evaluatie (Sherman, 1997). Sherman ontwikkelde daarbij de in hoofdstuk 3 beschreven schaal en een classificatie van 'wat werkt' waardoor van vijfhonderd projecten kon worden vastgesteld welke effectief, veelbelovend dan wel ineffectief zijn⁶⁰. In het verlengde van Sherman zijn – en worden - meer soortgelijke onderzoeken uitgevoerd. Ook in Engeland werd toen een nieuwe regering aantrad in 1997 de behoefte groter om naar de effectiviteit van de publieke uitgaven te kijken. Daar was men er inmiddels wel achter gekomen dat sommige aanpakken onder bepaalde omstandigheden werken en men wilde graag een aantal brede 'what works' principes identificeren om daarmee een basis voor een criminaliteitsreductie strategie te leggen (Jordan 1998).

Sherman onderscheidt zeven kaders waarbinnen de preventieprogramma's opereren: de gemeenschap, het gezin, de school, de arbeidsmarkt, de omgeving (specifieke locaties), de politie en justitie. Gezien de scope van dit rapport richten we ons op de politie en justitie.

Justitie

Het Amerikaanse preventiebeleid leunt zwaar op de afschrikwekkende werking van het strafrecht (generale en speciale preventie). Men gaat uit van het gegeven dat daders die in de gevangenis verblijven geen criminaliteit kunnen plegen; dit wordt 'onschadelijkmaking' genoemd.

Over de effectiviteit van de strategie is het Sherman rapport ambivalent. Beleid dat zich richt op 'onschadelijkmaking' is weliswaar effectief, omdat ingesloten daders niet de gelegenheid hebben om criminaliteit te plegen.

Noot 59 Het hier volgende stuk is sterk gebaseerd op Beerepoot en Van Soomeren 2004. Met dank aan Jaap de Waard, Ministerie van Justitie. Zie ook Waard, J. de (2004).

Noot 60 Het toetsen van de hypothesen vond plaats door de verschillende studies te beoordelen op hun methodologische nauwkeurigheid/geldigheid met een vijfpuntsschaal. Hierbij is de volgende indeling gemaakt: 1 (zwakste toetsing) simpele correlatie tussen oorzaak en effect; 2 voor- en nameting zonder controlegroep; 3 voor-en nameting met controlegroep; 4 voor- en nameting bij omvangrijke steekproeven bestaande uit 'behandelde' en 'onbehandelde' groepen; 5 (sterkste toetsing) willekeurige toedeling met gecontroleerde experimenten. Zie ook de SMS schaal in hoofdstuk 3.

Maar wil 'selectieve onschadelijkmaking' doeltreffend zijn, dan moet je kunnen bepalen welke daders in de toekomst veel criminaliteit zullen plegen (de risicogroep). Dit is vooralsnog niet mogelijk.

Ook andere onderdelen binnen het justitiële kader zijn geëvalueerd. Positief wordt onder meer geoordeeld over bepaalde behandelingsprogramma's en penitentiaire drugsprogramma's.

Ineffectief blijken onder meer programma's die jeugdigen willen afschrikken door ze in contact te brengen met de verschrikkingen van het gevangenisleven; programma's die uitgevoerd worden zonder behandeling van de dader, zoals huisarrestprogramma's; de op militaire leest gestoelde 'boot camps' en de survivalprogramma's. Veelbelovend zijn volgens Sherman onder meer dagboetes en jeugdreclassering.

Politie strategieën

Bij de beantwoording van de vraag naar de relatieve effectiviteit van verschillende strategieën, om criminaliteit te reduceren onderscheidt Sherman zeven politieke strategieën. Deze indeling is later door Jordan (1998) voorzien van extra categorieën. Soms is er sprake van een puur preventieve of repressieve aanpak, soms bestaat de aanpak uit een combinatie van beide. De strategieën lopen uiteen van het redelijk simpele 'meer politie betekent minder misdaad' tot het meer beredeneerde 'probleemgeïntendeerd optreden'. In schema 4.2 wordt hiervan een overzicht gegeven inclusief een korte samenvatting van de onderliggende hypothesen en de hoofdeffecten.

Schema 4.2 Mogelijke politiestrategieën gericht op criminaliteitsreductie

Strategie	Onderliggende hypothesen	Effectiviteit
1 Harde-kern/ top-10/ stelselmatige dader aanpak	Hoe meer arrestaties van veelplegers, hoe minder (ernstige) criminaliteit.	Effectief
2 Gerichte surveillance	Hoe meer gerichte surveillance op criminele 'hot spots' en 'hot times', hoe minder criminaliteit op die plaatsen en tijden.	Effectief
3 Integrale samenwerkingsverbanden	De politie kan criminaliteit reduceren door samenwerking en informatie-uitwisseling met lokale overheden en andere partijen.	Effectief
4 Aanpak van herhaald slachtofferschap	Reductie van criminaliteit door bescherming van verder slachtofferschap.	Effectief, bij bepaalde soorten criminaliteit
5 Ophogen van de arrestatiefrequentie	Hoe meer arrestaties als reactie op gemelde en geobserveerde misdaden, hoe minder criminaliteit.	Effectief bij sommige gevallen van huislijk geweld; contraproductief bij jongeren
6 Probleem-georiënteerd optreden	Hoe beter de politie beleidsmatig oorzakelijke factoren in relatie met criminaliteit kan identificeren, hoe minder criminaliteit.	Onduidelijk
7 Ophogen van de politiesterkte	Hoe meer politie, des te minder criminaliteit.	Onduidelijk
8 Snelheid van reageren op incidenten	Hoe sneller de respons, hoe minder criminaliteit.	Vooral ineffectief. Uit Amerikaans onderzoek blijkt het ineffectief. In Brits onderzoek blijkt mogelijk een marginaal effect bij inbraak.
9 Contact met publiek algemeen (community policing)	Hoe omvangrijker het aantal en de kwaliteit van contacten tussen politie en buurtbewoners, hoe minder criminaliteit.	Niet effectief, behalve als het doel is om de legitimiteit van de politie bij het publiek te versterken.
10 Informeel contact met jongeren	Informele contacten tussen politie en jongeren zal jongeren met een neiging tot delictpleging hiervan weerhouden.	Ineffectief
11 Willekeurige surveillance	Hoe meer willekeurige surveillance, hoe groter de afschrikking bij potentiële daders vanwege de perceptie van alomverteenwoordigheid.	Ineffectief

Bron: Sherman, 1997; Jordan, 1998; De Waard, 2004, Beerepoot en Van Soomeren, 2004

1 *Harde kern/ top-10 aanpak (effectief)*

Een gerichte selectieve aanpak van veelplegers blijkt effectief. De aanpak van deze zogenaamde 'hot offenders' geeft een directe daling te zien van delicttypen zoals woninginbraak of overvallen. Ook in Nederland is met deze 'top-tien' of 'top-twintig' aanpak succes geboekt. De studies vellen geen oordeel over de invloed van het insluitingseffect en mogelijke afschrikwekkende effecten op potentiële daders. Ook een valide inzicht over de mate van delictpleging van de gearresteerden ontbreekt. Een neveneffect van deze aanpak is het zogenaamde fenomeen van 'daderverving'. Hier staat bij de arrestatie van persoon X, persoon Y klaar om de lege plaats op de criminaliteitsmarkt te bezetten. Vooral bij delicten waar snel en veel geld gemaakt wordt (drughandel, wapenhandel, vrouwenhandel) kan dit fenomeen zich voordoen.

2 *Gerichte surveillance (effectief)*

Gerichte surveillance op zogenaamde 'hotspots' is effectief. Het inzetten van extra capaciteit in grote steden, en daarbinnen op plekken en plaatsen die

vanuit criminologisch gezichtspunt als hoogst problematisch worden gezien, heeft een preventief effect (Marvell and Moody, 1996). De empirische bewijskracht hiervan is zeer sterk en consistent. Gerichte surveillance op zogenaamde 'hot places' en 'hot times' heeft een reducerend effect op criminaliteit. Uit onderzoek blijkt dat een 'dwijkperiode' van 15 minuten binnen zo'n 'hot spot' het meest effectief is.

3 *Integrale samenwerkingsverbanden (effectief)*

De participatie in integrale samenwerkingsverbanden, waarbij een goede informatiedeling plaatsvindt blijkt effectief te zijn. Integrale samenwerkingsverbanden is ook een van de kernbegrippen binnen Tegenhouden.

4 *Aanpak van herhaald slachtofferschap (effectief bij bepaalde soorten criminaliteit)*

Uit onderzoek in o.a. de UK en Nederland kwam naar voren dat sommige slachtoffers een disproportioneel aandeel in het totale volume aan slachtoffers vertegenwoordigen. Dit suggereert dat de politie op een proactieve manier criminaliteit kan voorkomen. Verschillende onderzoeken die dit als uitgangspunt namen, hebben laten zien dat in wisselende contexten en voor verschillende soorten van criminaliteit het inderdaad een erg effectieve strategie kan zijn bij het voorkomen van herhaald slachtofferschap en het verlagen van het criminaliteitsniveau in totaal. Zo resulteerde één project in een behoorlijke teruggang in woninginbraken. Wel is duidelijk dat het samenwerken tussen politie en lokale autoriteiten van invloed is op de mate van succes (zie ook hierboven onder 3).

Nederlands onderzoek laat overigens een wat genuanceerd beeld zien, omdat in sommige steden herhaald slachtofferschap weinig voorkwam (Overbeeke e.a.1998). Eerst goed (laten) analyseren is hier dus het parool (Van Barlingen e.a.1998).

5 *Ophogen van arrestatiefrequentie (soms effectief en contra productief)*

Het ophogen van de arrestatiefrequentie in het algemeen blijkt geen effect te hebben op het niveau van de criminaliteit. Voor twee categorieën daders geldt dat hierdoor de delictfrequentie toeneemt. Het betreft werkloze plegers van huiselijk geweld, en de arrestatie van jongeren voor lichte misdrijven. Ook het ontwrichten van drughandel door middel van arrestaties blijkt niet te resulteren in vermindering van de daaraan gerelateerde criminaliteit in de directe omgeving, zoals beroving, en bedreiging met geweld. Er is soms sprake van kortdurende (zeven tot 12 dagen) effecten. Een bijkomend effect van deze aanpak is het zogenaamde 'waterbed- of carrousel-fenomeen'. Hierbij is sprake van geografische verspreiding van de drughandel en de daaraan gerelateerde criminaliteit en overlast.

De veelbesproken aanpak van 'zero tolerance' lijkt veelbelovend. Er kleven echter een aantal negatieve aspecten aan zoals willekeurig politieoptreden, een 'net widening effect' voor wat betreft het aantal arrestaties voor lichte vergrijpen en een slechte relatie met het publiek.

6 *Probleem-georiënteerd optreden (onduidelijk door gebrek aan evaluaties)*

Deze methode is moeilijk te evalueren, omdat het in de kern meer een soort (wetenschappelijke) methode is dan een bepaalde politiestrategie. Het gaat in essentie om het classificeren, analyseren en oplossen van een probleem. In zekere zin kan het dus ook bij alle andere genoemde strategieën worden toegepast. De enige evaluaties die uitgevoerd zijn hebben betrekking op het gebruik van wapens en de aanpak in hot

places. Daarbij lijkt het een effectieve manier te zijn om de criminaliteit te verminderen, maar er is een gebrek aan evaluaties van probleem-georiënteerde projecten gericht op andere onderwerpen.

7 *Ophogen van de politiesterkte (onduidelijk)*

Uit onderzoek blijkt dat meer politiemensen leidt tot tegengestelde effecten: meer zaken (meer opsporing) tegenover minder zaken (meer preventie). Het ophogen van de politiesterkte kan een mogelijk effect hebben op het reduceren van criminaliteit. Vooral de wijze waarop en waar de extra menskracht wordt ingezet is bepalend voor de effectiviteit.

8 *Snelheid van reageren op incidenten (vooral ineffectief)*

De snelheid van reageren op gemelde en geobserveerde incidenten blijkt niet van invloed te zijn op criminaliteitsreductie. Hierbij is van belang om te melden dat er een tijdsinterval zit tussen delict en melding of observatie.

Snel melden – en vooral snel reageren – blijkt uit Nederlands onderzoek wel effect te hebben op de ophelderingskans. Voor zaken met een onbekende dader blijkt een snelle reactie de ophelderingskans te verdubbelen (NSCR 2004, Poot 2004). Helaas wordt er weinig 'snel gemeld' en 'snel gereageerd' en dat verklaart waarschijnlijk ook dat de meeste zaken worden opgehelderd door routine activiteiten van de politie (Poot 2004).

9 *Community policing (niet effectief, wel nuttig voor legitimatie)*

Het betrekken van inwoners bij het bepalen van prioriteiten voor wat betreft politie-inzet op buurtniveau. Het vergroten van de legitimiteit van de politie binnen buurtgemeenschappen door middel van een correcte behandeling van zowel slachtoffers als daders. De bereidheid tot participatie met de politie neemt op deze wijze toe.

Het onderhouden van goede relaties tussen politie en bevolking wordt van groot belang geacht. Een aantal werkzaamheden binnen deze wijkteamaanpak blijkt effectief of veelbelovend te zijn. Maar de buurtpreventieaanpak, waarin politie en bewoners samenwerken, blijkt het criminaliteitsniveau niet te reduceren. De belangrijkste reden hiervoor is dat de participatiebereidheid onder bewoners alleen aanwezig is in die buurten waar zich geen significante criminaliteitsproblemen manifesteren.

De wijkteamaanpak waarbij geen duidelijk doel wordt aangegeven, werkt niet. Hier wordt primair de aandacht gericht op het vergroten van de kwantiteit en verhogen van de kwaliteit van contacten met buurtbewoners. Ook vormen waarbij het verkrijgen van informatie middels bijeenkomsten en huisbezoeken het primaire doel is, blijken geen effect te hebben op de lokale criminaliteit.

10 *Informeel contact met jongeren (niet effectief)*

Hier is nog weinig onderzoek naar gedaan, slechts één studie is bekend in de UK. De benadering kostte heel veel politie-inspanning zonder dat het effect echt zichtbaar was.

11 *Willekeurige surveillance (niet effectief)*

Uit het empirische bewijs blijkt overduidelijk dat willekeurige surveillance geen effect heeft op het criminaliteitsniveau. De resultaten komen overeen met het verhogen van de politiesterkte. Waar en waarvoor de menskracht wordt ingezet is veel belangrijker dan het simpelweg rijden van meer 'ronden'.

Als kernbegrip bij succesvolle politiestrategieën komen woorden als *focus*, *concentratie* en *selectie* veelvuldig voor. Het betreft dan vooral de selectie van (potentiële) daders, (potentiële) slachtoffers, en van plekken en pleegtijden. Kortom: focus op hete plekken/tijden, hete daders, hete slachtoffers en hete goederen. Dit betekent dat hoe meer gericht de strategie is, hoe meer kans het biedt op het voorkomen van criminaliteit. Bij het maken van deze selecties heeft de opkomst en technologische ontwikkeling van geautomatiseerde criminaliteitsanalyse-systemen veel bijgedragen. Hier liggen de kansen voor de toekomst.

4.5 Recente ervaringen uit de UK

Onderzoeken zoals die van Sherman, Jordan en Poyner zijn lastig en duur. Lastig, omdat 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 oorspronkelijk wilde bereiken. Dit probleem blijkt dus zeker niet alleen in Nederland te spelen, maar is wereldwijd een probleem.

Het zou veel makkelijker zijn als de evaluatie in het operationele werk ingebakken zit. In de terminologie van het kwaliteitsmanagement spreekt men hier van de plan-do-check-act cirkel die door de American Society for Quality (ASQ; zie <http://www.asq.org/glossary/p.html>) omschreven wordt als:

***"Plan-do-check-act (PDCA) cycle:** A four-step process for quality improvement. In the first step (plan), a plan to effect improvement is developed. In the second step (do), the plan is carried out, preferably on a small scale. In the third step (check), the effects of the plan are observed. In the last step (act), the results are studied to determine what was learned and what can be predicted. The plan-do-check-act cycle is sometimes referred to as the Shewhart cycle, because Walter A. Shewhart discussed the concept in his book *Statistical Method From the Viewpoint of Quality Control*, and as the Deming cycle, because W. Edwards Deming introduced the concept in Japan. The Japanese subsequently called it the Deming cycle."*

De Engelse politie gebruikt eenzelfde aanpak, maar onder een andere afgekorte naam: **SARA**⁶¹. Dat staat voor:

- **Scanning** (het standaard scannen van data zoals politiecijfers, slachtofferenquêtes/bevolkingsonderzoek⁶², andere gegevens).
- **Analysis** (waarbij men kijkt naar de 'probleem analyse driehoek' die bestaat uit de begrippen 'dader', 'slachtoffer' en 'locatie').
- **Response of Reaction** (een plan van aanpak met betrokken actoren maken (wie doet wat wanneer?) en dat uitvoeren).
- **Assessment** (het vaststellen van de effecten; veelal door inschakeling - of onder controle van - een externe).

Noot 61 Zie ook hoofdstuk 2 in deze rapportage.

Noot 62 A la politiemonitor, lokale veiligheidsmonitor e.d.

Andere gehanteerde afkortingen zijn:

- PROCTOR: problem, cause, tactic/treatment, output en result.
- The five I's: intelligence, intervention, implementation, involvement en impact.

Een belangrijk aspect wat deze modellen met elkaar gemeen hebben, is dat ze gericht zijn op zogenaamde 'pinch-points'. Pinch-points beschrijven de stappen in de causale keten of noodzakelijke condities voor criminaliteit, die openstaan voor interventie.⁶³ De modellen leggen de nadruk op een zorgvuldige implementatie van de genomen maatregelen, goede mechanismen om de voortgang van de genomen maatregelen bij te kunnen houden en zorgvuldige evaluatie om de impact van de maatregelen te meten.

Een voorbeeld is de aanpak van geweld door de politie in Cumbria onder de naam 'Operatie Regulate'⁶⁴:

"Operation Regulate is a multi-agency operation involving the police, crime and disorder reduction partnership, local authority and licensees. It is based on problem solving and the SARA model, and was born from the unacceptable amounts of violence and disorder, which was being experienced between 1999 and 2000 in the town centre of Barrow-in-Furness, Cumbria. At that time, Barrow-in-Furness was the most violent town in the county."

In het kader van het Targeting Policing Initiative voert men een analyse van het geweldprobleem in de stad uit en besluit men de echte problemen aan te pakken in plaats van de symptomen. Vervolgens is er sprake van een mix aan maatregelen waarbij vele partners een rol spelen (waaronder de politie). Uit de assessment blijkt dat er een reductie van bijna 40% van het geweld bereikt is, maar dat er nog een flink aantal verbeteringen in het programma mogelijk zijn.

Een ander voorbeeld betreft 'Operation Seneca', voor de aanpak van criminaliteit op en rond enkele beruchte buslijnen in Londen.⁶⁵ Het werken in partnerships was een essentieel onderdeel van dit project, waarbij 'problem oriented policing' de insteek was. Ook hierbij werd volgens een vergelijkbaar SARA stappenplan gewerkt:

- Scan: Wat is het precieze probleem en om welke delicten gaat het?
- Analyse: Verdere afbakening van het probleem waarbij wordt ingezoomd op de mogelijke oorzaken van het probleem of delicten. Wie is er verantwoordelijk voor de delicten en waar vinden deze plaats?
- Respons: Wie neemt welke maatregel?

Noot 63 Tilley, N. e.a., Problem solving street crime: practical lessons from the street crime initiative, 2004, p.16
http://uk.sitestat.com/homeoffice/homeoffice/s?rds.pssc.pdf&ns_type=pdf&ns_url=%5Bhttp://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/pssc.pdf%5D

Noot 64 Informatie van: Robert Michael Brockbank, Cumbria Constabulary, Barrow-in-Furness Cumbria. LA14 2LE.

Noot 65 Informatie van: Tim Godwin, Deputy Assistant Commissioner, Territorial Policing,
<http://www.popcenter.org/Library/Tilley/2001/01-53.pdf>

In het rapport worden vervolgens maatregelen uiteengezet die de verschillende partners ondernemen. De meeste van deze maatregelen zijn pro-actief en preventief van karakter, gericht op het ontmoedigen van daders en het waarschuwen van slachtoffers. Belangrijk onderdeel daarbij is de 'high visibility' van alle maatregelen:

- Het onregelmatig posten van verschillende PSU's (beveiligingsbeambten) op strategische plekken om daders op afstand te houden
- High visibility bezoeken van PSU op bepaalde plekken.
- Het patrouilleren op plekken waar veel spijbelende jongeren rondhangen en ze vervolgens terug naar de scholen sturen.
- Verstoren van criminelen die voorheen delicten hebben gepleegd in het Seneca gebied door het afleggen van high visible huisbezoeken.
- Educational Welfare Officers gaan zich toeleggen op de Seneca routes om spijbelgedrag te verminderen.
- Het verspreiden van verschillende pamfletten: "Street robbers are cowards", "Partnership leaflet " (wij werken samen om criminaliteit ook echt aan te pakken), "crime prevention against mobile phones" (Let op uw mobiele telefoon en bel niet te opzichtig).

Het project laat in kwantitatieve zin nog geen resultaten (Assessment) zien, maar het concept ervan werd beloond met de 'Tilley Award 2001'.



Afbeelding: voorbeeld van een pamflet 'crime prevention against mobile phones'.

Onze Engelse bron (Stanley Gilmour, Thames Valley Police/University of Oxford) noemt Operatie Regulate en Operatie Seneca als voorbeelden van Tegenhouden, maar hij zoomt bij Tegenhouden toch vooral in op de Proceeds of Crime Act die het mogelijk maakt om criminelen te plukken:

"The Tegenhouden approach is much in use in this country and is likely to expand, especially in the area of organised crime (OC). As mentioned we have the Proceeds of Crime Act (POCA) and this is widely viewed as the approach that will be taken in combatting OC. It is easier to 'follow the money' than to coordinate other more conventional police operations.

POCA

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020029.htm>

CPS and POCA

http://www.cps.gov.uk/legal/section21/chapter_a.html

HMRC and POCA

<http://www.hmrc.gov.uk/specialist/moneylaundering.htm>

As you mentioned, regulation is coming in more and more as a replacement for traditional 'criminal law enforcement'. Partnership is a key ingredient to the way we operate as there are legislative powers that are not available to the police but are key to early intervention.

(.....)

Please let me know if you need any more detail.

Stan"

Evaluatie/Assessment standaard ingebakken

Wat bij deze – en veel andere – projecten in de UK opvalt, is dat inderdaad de evaluatie (assessment) standaard ingebakken zit in de reguliere aanpak. Die aanpak wordt omschreven met trefwoorden als problem oriented, crime reduction, partnership approach en prevention/proactive. Er bestaan veelal wettelijke kaders voor (POCA, Crime and Disorder Act), die ook een proces – en effectevaluatie vereisen en de resultaten blijken vaak succesvol en altijd leerzaam. Bij de verdere ontwikkeling van Tegenhouden in Nederland zou een vergelijkbare aanpak aanbeveling verdienen, omdat zo door iedereen geleerd kan worden wat wel/niet werkt.

Toch kan hier ook een kritische noot gekraakt worden. Bij de Engelse aanpakken valt op dat de evaluatie vooral aandacht besteed aan de totale outcome: de criminaliteitsverminderende effecten van een aanpak (zoals bij de geweld aanpak in Cumbria: - 40%). Een dergelijk getal zegt volgens de SMS regels van Sherman eigenlijk niet zo veel (er is weliswaar sprake van een voor/nameting maar zonder controlegroep/gebied; dus SMS 2). Mede daardoor kunnen de aangetoonde effecten niet hard aan de aanpak gekoppeld worden. Misschien wordt die – 40% wel verklaard door het slechte weer, door emigratie van vechtersbazen, door sluiting van pubs of de verandering in openingsuren. Daarbij is het onduidelijk welke maatregel en welke actor (politie, gemeente, pubs) nu welk effect mag inboeken.

Wat in de Engelse aanpak vaak nog beter uitgewerkt kan worden, is dat men vooraf aangeeft hoe het probleem nu precies causaal in elkaar steekt. Er is geen vooraf gemaakte beleidstheorie; een (denk)schema waarin de begrippen – in hun onderlinge samenhang - vermeld staan die het probleem veroorzaken. Volgens Frans Leeuw⁶⁶ is het van essentieel belang om dergelijke theorieën als het ware te reconstrueren: wat pakt men aan en waarom

Noot 66 Frans L. Leeuw: Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved. In: American Journal of Evaluation, Vol 24, no 1, 2003, pp 5-20. Vergelijk hier ook R. Pawson en N. Tilley, Realistic Evaluation uit 1997 en twee recentere boeken die onder redactie van Nick Tilley verschenen in de reeks Crime Prevention Studies (volume 13 en 14): Analysis for Crime Prevention (2002) en Evaluation for Crime Prevention (2002).

doet men dat? Bij een aanpak worden immers vaak allerlei expliciete aannames gehanteerd (alcohol veroorzaakt geweld, pubs schenken alcohol dus sluitingstijden beïnvloeden geweld). Leeuw geeft een aantal praktische tips om de veelal impliciete denkschema's achteraf te reconstrueren. Het verdient bij Tegenhouden aanbeveling om als voorwaarde bij elk Tegenhouden project en in elk Bestuurlijk Dossier te eisen dat betrokkenen vooraf hun aannames over het onder handen te nemen probleem en de verklarende variabelen even op een A4 'uittrekken' (dat kan schematisch en samenvattend). Dat geeft in ieder geval aan iedereen vooraf helderheid waar men vanuit gaat en dat maakt daarop de evaluatie een stuk makkelijker.

5 Conclusies

5.1 Probleemstelling

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidde:

"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?"

Om deze vraag te beantwoorden zijn vier voorbeelden van Tegenhouden in Nederland geëvalueerd en is tevens naar buitenlandse literatuur en voorbeelden gekeken.

De begeleidingscommissie van dit onderzoek was zich daarbij bewust dat het hier inderdaad 'slechts' ging om vier *voorbeelden* van Tegenhouden en dat de effectiviteit van Tegenhouden in zijn algemeenheid niet geëvalueerd kon worden, omdat Tegenhouden niet één type aanpak is, maar een containerbegrip. In principe kunnen oneindig veel projecten onder de noemer Tegenhouden gebracht worden, mits ze pro-actief en dadergericht zijn en in samenwerking met niet-strafrechtelijke partners geschieden.

5.2 Definities en discussies

Tegenhouden is daarmee een breed en enigszins vaag begrip dat (bijna) identiek is aan het begrip criminaliteitspreventie, of wat de Engelsen crime prevention of crime reduction noemen⁶⁷. De voortdurende discussie over de inhoud van het begrip Tegenhouden, kan beëindigd worden als we erkennen dat Tegenhouden gewoon hetzelfde is als preventie en dat het in het Engels crime reduction/crime prevention heet. Daarbij kan wel een onderscheid gemaakt worden naar 'Tegenhouden/preventie Breed' (politie met vele andere partners⁶⁸) en 'Tegenhouden Smal' oftewel Politieel Tegenhouden/politiële preventie⁶⁹.

Los van de naamgeving is de essentie van al deze aanpakken dat het gaat om een probleem georiënteerde aanpak: het probleem staat voorop en dat probleem moet – links om of rechts om - opgelost worden. Of de politie nu de oplossing biedt, of het OM, of de belastingdienst, of een zwembad, detailhandelaar, camera of een gemeenteraad (of welke combinatie van actoren dan ook) als het probleem maar verminderd wordt.

De stappen waaruit een dergelijke ProbleemgeOriënteerde Aanpak van Criminaliteit (POAC) bestaat zijn duidelijk.

- Ten eerste moet achterhaald worden wat nu eigenlijk echt het probleem is en wie er bij dit probleem betrokken zijn; daarbij gaat het om begrippen als de identificatie van het probleem en stakeholders/betrokkenen, analyse, scanning/signalering.

Noot 67 Ook de Engelsen ontkomen niet aan de modieuze gewoonte om oude begrippen te begraven onder nieuwe begrippen. Vanaf het moment dat in de UK crime prevention wettelijk breed verankerd werd in de Crime and Disorder Act is men meer gaan spreken over Crime Reduction.

Noot 68 Waarbij men in het Engels ook wel spreekt over 'crime prevention in partnership'.

Noot 69 En dat wordt in het Engels ook wel benoemd als Proactive Policing en/of POP (Problem Oriented Policing).

Wat de politie daarbij overigens soms nog wel eens over het hoofd ziet is dat er sprake moet zijn van een **gezamenlijke** probleemdefinitie, waarbij het belangrijk is een schema te maken waarin de veronderstellingen expliciet gemaakt worden over hoe het probleem (causaal) in elkaar steekt: wat veroorzaakt nu wat en hoe verhoudt dat zich weer tot Een A4tje met begrippen en causale pijlen is hier voldoende.

- Ten tweede moet er een doel (of set aan SMART doelen) komen en een gezamenlijk plan van aanpak. Daarbij moet ook al aangegeven zijn hoe men het doel ("wat willen/gaan we bereiken") achteraf geëvalueerd kan worden.
- Ten derde is er de gezamenlijke uitvoering van het werk en daarna(ast)
- ten vierde een proces en effect evaluatie (assessment).

De vier proces stappen kan men zien als de maatlat voor de procesevaluatie en voor een effectevaluatie bestaat er tegenwoordig ook een dergelijke maatlat: de SMS.

5.3 Voorwaarden voor een procesevaluatie (PDCA/SARA) en voor een effectevaluatie (SMS)

Bij een evaluatie – dus ook bij deze evaluatie van Tegenhoud projecten – is een maatlat nodig. Er is een maatlat voor de procesevaluatie (hoe werd het project uitgevoerd) en een maatlat voor de effectevaluatie.

Bij de procesevaluatie is door de onderzoekers gekeken of er sprake was van het ongeveer logisch volgen van de stappen uit de beleidscyclus (Plan Do Check Act, of Scanning Analysis Response Assessment). Bij de effectevaluatie is gewerkt met de Maryland scale SMS waarbij de niveaus 3, 4 en 5 staan voor een 'voldoende degelijke evaluatie van de effecten'.

Vier voorbeelden

Met deze kanttkening in het achterhoofd is een effectevaluatie uitgevoerd van de volgende vier Nederlandse projecten:

- 1 Aanpak overlastplegers in zwembaden.
- 2 Aanpak rooftassen.
- 3 Aanpak patsers.
- 4 Aanpak straatroof en zakkenrollerij dmv cameratoezicht.

5.4 De effecten van Tegenhouden op de criminaliteit: Nederland

Helaas bleek in Nederland een goede evaluatie van Tegenhouden (nog) niet mogelijk: bij 2 van de 4 voorbeelden, te weten 'aanpak overlast in zwembaden' en 'patseraanpak', bleken uiteindelijk onvoldoende gegevens beschikbaar om effecten goed te meten. Bij de rooftassenaanpak en het camera-toezicht kon wel een positief verband worden aangetoond tussen het project en het niveau van criminaliteit. Bij de rooftassen werd ook duidelijk dat Tegenhouden echt maatwerk is voor specifieke problemen. In het geval dat winkeldiefstal niet of nauwelijks gepleegd werd met rooftassen had de maatregel geen invloed op het criminaliteitsniveau.

De Nederlandse uitkomst is dus voor wat betreft de effecten voorlopig onbestemd of voorzichtig positief (bij 2 projecten minder criminaliteit). Maar voor wat betreft de aanpak van het proces zijn de ervaringen negatief: er wordt te weinig volgens een logische beleidscyclus gewerkt (plan, do, check, act), vooraf wordt het probleem vaak niet helder gedefinieerd en geanalyseerd, doelen van wat men wil bereiken ontbreken en van een degelijke evaluatie

is (dan ook) zelden tot nooit sprake. In deze situatie zal verbetering moeten komen, want anders valt over een paar jaar nog steeds niet met meer zekerheid te zeggen dat Tegenhouden werkt.

5.5 De effecten van tegenhouden: buitenland

De nog wat magere oogst over proces en effect van Tegenhouden in Nederland, wordt 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, problem oriented policing, etc. 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). Dit uitgangspunt heeft ervoor gezorgd dat er daar een grote hoeveelheid studies zijn verricht op grond waarvan overkoepelende meta-evaluaties gedaan zijn 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 voormits er sprake is van een focus op wat we eerder noemden hot spots/hot times, 'hete daders' (veelplegers), hete slachtoffers (herhaald slachtofferschap) en hete goederen.

Of anders gezegd: Tegenhouden 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 het Tegenhouden-project is ingericht.

5.6 De effectiviteit van het proces Tegenhouden

Of een project een succes wordt in de zin dat het bijdraagt aan de bestrijding van criminaliteit, wordt mede bepaald door de wijze waarop het is opgezet en uitgevoerd is. Om die reden is binnen het onderzoek ook gekeken hoe de processen binnen de Tegenhoudinitiatieven verlopen zijn. 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 veel en stevige kritiek is (zie ook Clarke en Eck, 2005) op de 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). Ingewikkeld is dat de uiteindelijke probleemdefinitie een gezamenlijke moet zijn.
- Heldere **doelen** over wat men wil bereiken (SMART en koppelbaar aan het causale schema).
- 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 langs zij 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 Bestuurlijke Dossier verder te professionaliseren.

5.7 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 ook wanneer dit er wel is, zal het moeilijk worden iets zinnigs te zeggen over effecten, is de verwachting vanuit BZK. Wat volgens BZK wel kan worden nagegaan in hoeverre de Bestuurlijke Dossiers ook daadwerkelijk worden opgepakt door de partners en tot veranderingen leiden binnen de organisaties (wat betreft procedures, politie-inzet). Een kwalitatief goede opbouw van het dossier en een zekere mate van urgentie van het onderwerp zullen hier in positieve zin aan bijdragen.

De verwachting van BZK is dat het middel niet ter discussie zal staan, hooguit de vorm.⁷⁰

Juist over die vorm van het Bestuurlijk Dossier kunnen wij hier enkele aanbevelingen doen.

Dat het Bestuurlijk Dossier er is gekomen, is belangrijk en het lijkt ons een goede innovatie. Meer aandacht voor het onderwerp 'effectevaluatie' ("wat is in één specifiek Bestuurlijk Dossier het doel en wordt dat doel later ook inderdaad bereikt?") is echter wenselijk. Dit punt lijkt nu onderbedeeld en dat is jammer, omdat daardoor het effect van de uitvoering van één Bestuurlijk Dossier niet goed na te gaan is. Eigenlijk zou er vooraf beter en meer analytisch evaluatief nagedacht moeten worden over op welke manier de effecten van een specifiek Bestuurlijk Dossier na uitvoering gemeten kunnen worden. Er kan 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 opgeveste 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 slachtoffers⁷¹.
- 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?).

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 70 Daarnaast moet – nog steeds volgens BZK - voorkomen worden dat de politie aanblijft als regisseur, al moet ze de ontwikkeling van het concept eerst nog wel één stapje verder brengen.

Noot 71 Het aantal delicten (zie de tweede vraag) is niet altijd gelijk aan het aantal slachtoffers, bijvoorbeeld door meervoudig slachtofferschap.

5.8 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 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 overigens mede gebaseerd op een omvangrijke hoeveelheid effect evaluaties uit het buitenland die positief stemmen (voormits 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.

Dit kan – en moet – veranderen, want anders kan over enkele jaren nog steeds niet definitief en zonder twijfel vastgesteld worden of Tegenhouden nu wel of niet werkt.

Bijlagen

Bijlage 1 Prestatie-indicatoren als bijvangst

Als onderdeel van de opdracht zou tijdens het onderzoek gekeken worden of als mogelijke bijvangst nog prestatie-indicatoren voor Tegenhouden te benoemen zijn. Dankzij ander onderzoek naar indicatoren voor (politiële) preventie⁷², dat door DSP-groep gelijktijdig werd uitgevoerd voor BZK, en deelname aan twee speciale sessies over prestatie-indicatoren (tijdens een politiecongres en bij BZK) kunnen we een aantal van deze indicatoren benoemen. Daarbij moet echter wel een onderscheid worden gemaakt tussen prestatie-indicatoren voor politieel (smal) Tegenhouden en Tegenhouden breed.

Gezien het feit dat Tegenhouden, zeker bij Tegenhouden breed, geen verantwoordelijkheid van de politie alleen is, moet goed gekeken worden welke prestatie-eisen aan de politie gesteld kunnen worden. Het is bijvoorbeeld niet redelijk om prestatie-indicatoren te maken die betrekking hebben op breed Tegenhouden en daarmee vervolgens alleen de politie af te rekenen. In de eerste plaats is de politie niet bij machte de uiteindelijke effecten (de outcome) van het proces te bepalen, omdat zij niet beschikt over de bevoegdheden het proces te sturen. In de tweede plaats behoort de veiligheidszorg (deels) niet tot haar kernactiviteiten. Bij Tegenhouden smal c.q. politiezorg kan strakker gekeken worden naar de effecten van de prestaties (dus output en outcome, maar zelfs daar zijn ook de effecten veelal mede afhankelijk van ketenpartners als OM, rechterlijke macht, gevangenis, reclassering e.d.). De oplossing is dan ook om steeds eerst een output prestatie-indicator te geven en daarna een outcome prestatie. De output MOET gehaald worden en de outcome KAN –mede door de goede output van de politie – gehaald worden

B 1.1 Output prestatie-indicatoren smal Tegenhouden

In januari 2003 hebben de ministers van BZK en Justitie een prestatieconvenant getekend met alle korpsbeheerders van de politie. In dit convenant zijn onder andere verplichtingen opgenomen van de korpsbeheerders. Deze verplichtingen zijn uitgewerkt in prestatieafspraken (contracten). Een deel van deze afspraken is repressief van aard, maar er is ook een deel dat een meer preventief karakter heeft.

Er zijn verschillende termen die samenhangen met het begrip prestatieafspraken: prestatiecontracten, prestatie-eisen en prestatie-indicatoren. In Engeland gebruikt men termen als performance requirements, performance indicators, key performance indicators en standards. Om enige ordening te scheppen in deze termenbrij, zullen wij in dit rapport spreken van prestatie-indicatoren. Aan de hand van de prestatie-indicatoren concretiseert en meet men de van bovenaf gestelde prestatie-eisen. De indicatoren laten dus zien of je aan de eisen voldoet. In de huidige prestatiecontracten van de politie zijn Tegenhouden en preventie overigens ondervertegenwoordigd.

Noot 72 Hulshof, Van Soomeren en Slump, *Indicatoren voor preventie- een quick scan in opdracht van het ministerie van BZK*, 2006

Daders en (stukgemaakte) delicten

Voor de veelplegers waren de prestatie-indicatoren eigenlijk al in de bestaande generatie afspraken opgenomen:

Ieder korps stelt jaarlijks een overzicht op van (jeugdige) veelplegers en/of harde-kernjongeren. Met de ketenpartners worden op basis hiervan afspraken gemaakt welk deel van de op dit overzicht voorkomende (jeugdige) veelplegers en/of harde-kernjongeren jaarlijks kan worden aangepakt. Wat betreft de doorlooptijden van door deze (jeugdige) veelplegers en harde-kernjongeren gepleegde misdrijven, geldt – in het perspectief van de doorlooptijden in de andere onderdelen van de keten – als uitgangspunt dat 80% van de processen-verbaal daarvan, binnen 30 dagen na het eerste verhoor van de verdachte door de politie aan het OM wordt aangeboden. (Landelijk Kader, 2003).

Ook met gemeenten zijn afspraken gemaakt door de minister. Als het gaat om de rol van gemeenten bij het vergroten van de veiligheid geven de 31 grootste gemeenten van Nederland (de G-31) een goed voorbeeld. Zij hebben in 2004 Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's (MOP's) opgesteld. Deze MOP's bevatten onder meer veiligheidsdoelstellingen over veelplegers en overlastgevendens. Deze doelstellingen moeten in 2009 zijn behaald (meting 2010). De te behalen doelstellingen zijn vastgelegd in een convenant, dat in maart 2005 is ondertekend door de betreffende steden en namens het kabinet door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

In Engeland is in prestatie-afspraken het idee van Tegenhouden verankerd. Een van de afspraken die het politiekorps in Londen heeft, luidt:

Criminele netwerken ontrafelen, de activiteiten waar ze mee bezig zijn beëindigen, zodat er minder schade wordt aangericht in bepaalde buurten en gemeenschappen. (Metropolitan Annual Report 2004/2005)

Een dergelijke prestatie-indicator zou eenvoudig verwoord kunnen worden als (Hulshof, van Soomeren en Slump, 2006):

Het aantal door de politie stukgemaakte, verstoorde delicten, dus het aantal delicten die op het punt stond te worden gepleegd, of waarbij al een begin van uitvoering was gemaakt, stijgt.

B 1.2 Output prestatie-indicatoren breed Tegenhouden (preventie)

Zoals in de hoofdtekst al werd besproken, is Tegenhouden hetzelfde als preventie. In die zin is het niet nieuw en richt zich – naast daders (zie B.1.1) - op de slachtoffers en de situationele omstandigheden van factoren. We onderscheiden om die reden de prestatie-indicatoren van Tegenhouden breed en die van Tegenhouden smal. Voor wat betreft Tegenhouden breed kunnen de volgende worden genoemd.

Slachtoffers/herhaald slachtofferschap

De onderzoekers Farell en Buckley (1993) hebben voorgesteld om herhaald slachtofferschap te laten gelden als indicator voor preventie bij specifieke delicten. Belangrijk is om deze methode te hanteren bij delicten waarbij de aangiftebereidheid over het algemeen erg hoog is, zodat er sprake is van een betrouwbare vergelijking. Voorbeelden van dergelijke delicten zijn inbraak in woningen of diefstal van auto's. Het beste is dat elk korps prioriteiten stelt ten aanzien van bepaalde delicten en vervolgens door middel van herhaald slachtofferschap de effectiviteit van hun inspanningen gaat meten. Ook in de prestatie-contracten van de Engelse politiekorpsen speelt het herhaalde slachtofferschap een belangrijke rol. De belangrijkste delicten hierbij zijn inbraak, voertuigcriminaliteit en geweldsdelicten. Het slachtofferschap van deze delicten moet verminderd worden. (Police Performance Assessments 2004/2005 UK). De indicator zou afgezet moeten worden tegen het 'verwachte aantal delicten' en tegen het 'aantal delicten in de voorgaande jaren'. (Tilley 2004). Ook in de door Laycock (2001) gemonitorde best practices van politiepreventieprojecten in de UK, bleek herhaald slachtofferschap een bruikbaar instrument om de effectiviteit van preventie te kunnen meten. Als prestatie-indicator kan dan gedacht worden aan een afspraak als: verlaging van het aantal herhaalde slachtoffers van delict X (en/of Y en/of Z) daar waar overgegaan is tot het nemen van preventieve maatregelen.

In Nederland (GSB/MOP) wordt in dezelfde richting gedacht voor wat betreft het delict huiselijk geweld: het aantal eerste aangiften moet stijgen en het aantal gevallen van herhaald slachtofferschap (of herhaald daderschap), moet juist dalen. Er moet dus meer dan de top van de ijsberg boven water komen en tegelijkertijd moet (juist daardoor) het aantal vervolgevallen dalen. Overigens speelt ook bij de prestatiecontracten in Engeland het verminderen van herhaald slachtofferschap bij het delict huiselijk geweld een belangrijke rol als prestatie-indicator. (Police Performance Assessments UK)

Situatie

Op plekken waar veel mogelijke doelen (suitable targets) aanwezig zijn, kan bij gebrek aan toezicht criminaliteit plaatsvinden. Een capable guardian voorkomt dat een mogelijk doel op een bepaalde plek ook daadwerkelijk doelwit wordt van een delict. Voorbeelden van capable guardians zijn politie, stadstoezicht, burens, vrienden, camera's of (particuliere) bewakers.

In Nederland hanteert men ook wel de indeling formele, semi-formele en informele controle (Cohen en Felson, 1979). Hieruit volgt als een mogelijke prestatie-indicator: verhoging van het toezicht (capable guardians) op plekken waar veel mogelijke doelen zijn (hotspots) met als gevolg vermindering van het aantal delicten op een hotspot.

Hulshof, Van Soomeren en Slump (2006/22) halen in hun onderzoek Marcus Felson aan die voor de Nederlandse situatie enkele voorbeelden gaf van politiepreventie gericht op specifieke plekken.

Men moet zich richten op tastbare plekken waar criminaliteit kan worden vastgesteld.

- Welke plekken zijn de hotspots voor fietsendiefstal?
- Breng de plekken in kaart.
- Zijn er maatregelen genomen om de diefstal moeilijker te maken?
- Tel bijvoorbeeld het aantal kapotte fietsloten op de plek, om na te gaan of er enige verbetering heeft opgetreden?

Of:

- Een overzicht maken van het aantal gearresteerde mensen die alcohol hebben genuttigd.
- Waar hebben deze personen hun laatste drankje genuttigd?
- Zijn er maatregelen genomen tegen de kroeg om hier iets aan te doen?
- Wat zijn hiervan de effecten?

Proces (input en throughput)

Misschien nog belangrijker dan de aparte prestatie-eisen is een alles overkoepelende eis die men aan het politieke proces zou moeten stellen: er moet sprake zijn van een enigszins rationeel proces waarbij men weet wat het probleem is en op grond daarvan handelt om vervolgens te kijken of die handeling ook werkt.

Zoals we in de hoofdtekst zagen, spreekt men hier wel van een 'evidence based approach': voor wie effectief beleid voorstaat, is het belangrijk te weten welke maatregelen werken en welke niet. Om hier zicht op te krijgen, zijn kwalitatief goede effectevaluaties nodig. De laatste jaren is hier wereldwijd, maar vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, veel aandacht voor: een beleid of aanpak moet zich keihard bewijzen. Enkelen passeren de test, maar veel beleid en aanpakken sneuvelen; ze blijken niet te werken, of ze verdwijnen in de prullenbak omdat niet te bewijzen is dat ze werken. De cruciale vraag is dan ook: *What works and what doesn't work?* Opvallend is dat deze stroming zich wereldwijd in heel veel disciplines tegelijkertijd voordoet: in de medische sector moet men zich net zo hard verantwoorden en bewijzen als bij veiligheid.

Ook in Nederland moeten (semi-)openbare organen steeds vaker verantwoording afleggen over wat ze met de hen toebedeelde middelen doen en wat die investeringen opleveren (RMO, Wittebrood en Van Beemd 2004; 8). Zo streeft de rijksoverheid ernaar – in het kader van het meerjarige project Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) – doelstellingen vast te leggen, bij voorkeur in termen van maatschappelijk effect (ook wel 'outcome' genoemd als laatste stap in het kwartet 'input -> throughput -> output -> outcome'). Het Centraal Planbureau constateerde onlangs, mede op basis van rapporten van de Algemene Rekenkamer, dat "op verschillende beleidsterreinen al geruime tijd veel geld (wordt) uitgegeven zonder dat bekend is wat de effecten zijn" (Cornet en Webbink 2004: 9). Het CPB pleit dan ook voor het uitvoeren van beleidsexperimenten om kennis over de effecten van beleid te verwerven. We praten dan over effectevaluaties zoals we ze ook in de hoofdtekst van dit rapport tegenkwamen (RMO, Sherman, Jordan e.d.).

Maar ... evaluatie is de laatste stap van een langere reeks proceseisen. Deze proceseisen hebben een enorme vlucht genomen bij het ISO 9000 kwaliteitsbeleid. Binnen het milieu- en ARBO-beleid is zeer veel aandacht voor het meten en zichtbaar maken van de effecten. Actie ondernemen vooraf vereist dat men heel helder moet aangeven wat men waartoe gaat doen (concreet doel + plan van aanpak) en vereist dat men achteraf aantoonst wat er gedaan is en wat het effect daarvan was. (Van Soomeren en Beerepoot, 2004)

Dit is een procesgerichte benadering waarbij minimaal de volgende stappen te onderscheiden zijn: definitie en analyse van het probleem, identificatie van betrokkenen (stakeholders), opstellen van meetbare doelen, werkplan en de evaluatie tussentijds en achteraf van proces en effecten.

In vijf simpele vragen:

- Wat is er aan de hand?
- Wie zijn er bij betrokken?
- Wat willen we bereiken?
- Hoe gaan we dat doen (wie doet wat en wanneer gebeurt dat)?
- Is er gedaan wat afgesproken was en heeft dat het effect gehad dat we wilden bereiken?

Bij Tegenhouden heeft men vaak te maken met verschillende partijen die een rol spelen binnen dit proces, waarvan de politie slechts één van de partijen is. Een helder plan van aanpak waarin een antwoord wordt gegeven op bovengenoemde vragen, ondertekend door alle betrokken partijen, zou bijna een standaardeis moeten zijn aan Tegenhoud-projecten.

Ook in de Engelse variant op onze prestatie-contracten wordt het belang benadrukt dat de politie onderzoek moet doen, veiligheid moet promoten door bijvoorbeeld reclamecampagnes en ten slotte met andere partners netwerken moet opzetten om de veiligheid te vergroten. (Police Performance Assessments 2004/2005). Het gaat dus om het volgende:

- Het hebben van een goede constante analyse van de criminele situatie ter plekke (criminele kaart).
- Het daarbij hanteren van waarschuwingslichten als delicten te veel voorkomen of te snel stijgen (dashboard).
- Het daaraan gekoppelde systeem om snel samen met anderen doelen, maatregelen en uitvoeringsplannen te maken (implementatie).
- De plannen ook echt uit te voeren (uitvoering).
- Tijdens en na enige tijd te meten wat de effecten zijn (evaluatie).

De prestatie-indicatoren voor dit soort rijtjes zouden eenvoudig ontleend kunnen worden aan ISO 9000 normen (met als voordeel dat die wereldwijd bekend zijn).

Bijlage 2 Literatuur

N.B.: de literatuur gebruikt bij de vier Nederlandse voorbeelden is tevens opgenomen in bijlage 3.

Amey, P., C. Hale en S. Uglow, *Development and evaluation of a crime management model*, Police research papers, Londen, paper no. 18, 1996

Barlingen, M. van, R. van Overbeeke, H. Tulner, G. Müller, P. van Amersfoort en E. van Dijk (1998): *Herhaald slachtofferschap woninginbraak Enschede, Maastricht, Groningen*. Ministerie van Justitie, Den Haag, november 1998

Beerepoot, A. en P. van Soomeren, *Tegenhouden als nieuwe paradigma voor de politie*, DSP-groep, Amsterdam, 2004

Bullock, K., R. Erol and N. Tilley *Problem-oriented Policing and Partnerships (Implementing an evidence-based approach to crime reduction)*, Willan Publishing (Crime Science Series), 2006

Clarke, R.V., *Crime Prevention Studies*, Criminal Justice Press, Monsey, NY, Vol. 1, 1993

Clarke, R.V., *Situational crime prevention*, in: M. Tonty and D. Farrington (eds), *building a safer society: strategic approaches to crime prevention*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 91-150, 1995

Clarke, R.V., *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*. Hants: Dartmouth, Farnborough, 1997

Clarke, R., *Situational crime prevention: succesfull case studies*, 2nd edition, Harrow and Heston, Albany, 1997

Clarke, R.V. en J.E. Eck, August 2005, *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*, Center for problem oriented policing, 2005. Zie ook: <http://www.popcenter.org/Library/RecommendedReadings/60Steps.pdf>

Clarke, R.V. en D. Weisburd, *Diffusion of crime control benefits: Observations on the reverse of displacement*, *Crime Prevention Studies*, vol. 2, pp. 165-184, 1994

Cohen, L E and M. Felson, *Social change and crime rate trends: A routine activity approach*. *American Sociological Review*, vol. 44, pp. 588-608, 1979

Cornet, M.F. en H.D. Webbink, *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, 2004

Cornish, D. B. & R.V. Clarke, *Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Worthley's critique of situational crime prevention*, in M. Smith & D.B. Cornish (eds), *Theory for Situational Crime Prevention*, *Crime Prevention Studies*, vol.16, Criminal Justice Press, Monsey, New York. 2003

- Devereaux, N., New Zealand Police, strategic analyst, *District partnership review*, 2004
- Dijk, J.J.M. van, H.I. Sagel-Grande en L.G. Toornvliet, *Actuele Criminologie*, 1996
- Dijk, J J M van en J. de Waard, *A two-dimensional typology of crime prevention projects: with a bibliography*, in *Criminal Justice Abstracts*, vol.23, no.3, pp. 483-503, 1991.
- Ekblom, P., *future imperfect: preparing for the crimes to come*. *Criminal Justice Matters*, pp. 38-40, 2002
- EUCPN, *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*, 2003
http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf
- Farrell, G. en A. Buckley (1993). In: N. Tilley, *Thinking about crime prevention performance indicators*, paper no. 57, Home Office, Londen, 1994
- Flight, S., *Evaluatie Cameratoezicht Wallen en Nieuwendijk*, Amsterdam, *Verslag van drie metingen 2003, 2004 en 2005*, DSP-groep, Amsterdam, 2005
- Gill, M. en A. Spriggs, *Assessing the impact of CCTV*, Home Office Research Study 292, 2005
 Zie ook: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hors292.pdf>
- Gill, M., en K. Loveday, *What do offenders think of CCTC?*, In: Marting Gill's *CCTV*, Perpetuity Press, 2003
- Goldblatt, P. en C. Lewis, *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, Home Office, Londen, 1998
- Hulshof, P.H., P. van Soomeren en G.J. Slump, *Indicatoren voor preventie - een quick scan in opdracht van het ministerie van BZK*, 2006
- Jordan, P. (1998). Effective policing strategies for reducing crime. In: Goldblatt, P. & Lewis, C. (Eds.) *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. London: Home Office, Research and Statistics Directorate, pp. 63-82
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>
- Leeuw, F.L., *Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved*. In: *American Journal of Evaluation*, Vol 24, no 1, pp 5-20, 2003
- Marvell, T.B. en C.E. Moody, *Specific problems, police levels and crime rates*, *Criminology* 34, 609-34, 1996
- Ministerie van binnenlandse Zaken, *Nota Criminaliteitsbeheersing: Investeren in een zichtbare overheid (TK 2000/2001, nr. 27 834)*, Den Haag, 2001

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie, *Landelijk kader Nederlandse politie 2003-2006*, februari 2003

Ministerie van Justitie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Nederlandse Politie 2004*, 2004

Lanier, M.M. en S. Henry, *Essential Criminology, H3: classical, neoclassical and rational choice theories*, Westview Press, Oxford, 2004

Laycock, G., *hypothesis based research: de repeat victimisation story*, National Institute of Justice, Washington DC, 2001

Metropolitan police service and metropolitan police authority, *annual report 2004/2005*, Londen, 2005
(http://www.met.police.uk/annualreport/pdfs/mpa_mps_2004_05.pdf)

Midterm review *Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'*, Den Haag, november 2004

NSCR, *De stad en sociale onveiligheid*. NSCR, Leiden, januari 2004

Overbeeke, R. van, H. Tulner. M. van Barlingen, G. Müller en P. van Amersfoort (1998): *Herhaald slachtofferschap woninginbraak in Maastricht*. (idem herhaald slachtofferschap Groningen en Enschede)
DSP-groep/Ministerie van Justitie, Den Haag, november 1998

Pawson, R. en N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997

Police Performance Assessments 2004/2005, Londen: Home Office, 2004
(<http://police.homeoffice.gov.uk/performance-andmeasurement/performance-assessment>)

Savornin Lohman, De, J, *evaluatie zedelijkheidswetgeving 1994*, ministerie van Justitie, Den Haag, 1994

Poot, C.J., R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen en E.R. Muller, *Recherche portret (over dilemma's in de opsporing)*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2004

Poyner, B., *What works in crime prevention; an overview of evaluations*. In: R. Clarke (ed), *Crime Prevention Studies*, 1993

Projectgroep Opsporing (Raad van Hoofdcommissarissen), Visiedocument 'Misdaad laat zich 'tegenhouden"; Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit, Amsterdam, 2001.

Projectgroep Opsporing-2 (Raad van Hoofdcommissarissen), 'Tegenhouden' Troef; Een nadere verkenning van 'tegenhouden' als alternatieve strategie van misdaadbestrijding, 2003.

Raad van Hoofdcommissarissen, expertgroep Bestuurlijk Dossier/ Tegenhouden, *Bestuurlijk Dossier*, 2005

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Praktijkvoorbeelden 'Tegenhouden'*, 2003 en 2005

- RMO: Wittebrood, K. en M. van Beem (SCP), *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking; wat werkt en wat niet?*, Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2004
- Sansfacon, D. en B. Welsh, *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*, 1999
<http://www.crime-prevention-intl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>
- Savornin Lohman, J. de, *Legitimiteit van de politie als speler in het middenveld*, in druk
- SCP (2003), *De sociale staat van Nederland 2003*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2003
- SCP (2005), *De sociale staat van Nederland 2005*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2005
- Sherman, L. W. et al, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, US Department of Justice: Washington, 1997.
- Sherman, L. W., D.P. Farrington, B.C. Welsh, en D.L. MacKenzie, *Evidence-Based Crime Prevention*, Londen, 2002.
- Soomeren, P. van en J. Wever, *Cost-Benefit Analysis in Crime Prevention*. DSP-groep in opdracht van de Europese Commissie (EUCPN), november 2004.
- Soomeren, P. van en A. Beerepoot: *Tegenhouden als nieuw paradigma voor de politie?*, DSP-groep BV (in opdracht van Politie en Wetenschap), Amsterdam, december 2004
- Tilley, N., *Understanding Car Parks, Crime and CCTV: Evaluation Lessons From Safer Cities*. Crime Prevention Unit, nr. 42. London: Home Office, 1993
- Tilley, N., *Thinking about crime prevention performance indicators*, police research group crime detection and prevention series: paper no. 57, Londen: Home Office, 1995
- Tilley, N., C. Smith en B. Marshall, *Using situational crime prevention in small areas*, Jill Dando institute of crime science, Londen, paper no. 5, 2004
- Tilley, N. (editor), *Analysis for Crime Prevention*, Crime Prevention Studies volume 13, Criminal Justice Press, Monsey, NY, Willan Publishing, Devon, UK, 2002
- Tilley, N. (editor), *Evaluation for Crime Prevention*, Crime Prevention Studies volume 14, Criminal Justice Press, Monsey, NY, Willan Publishing, Devon, UK, 2002
- Tilley, N. et al, *Problem solving street crime: practical lessons from the street crime initiative*, p. 16, 2004
http://uk.sitestat.com/homeoffice/homeoffice/s?rds.pssc.pdf&ns_type=pdf&ns_url=%5Bhttp://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/pssc.pdf%5D

Waard, J. de, *Innovatieagenda criminaliteitspreventie: een verkenning naar een effectief criminaliteitspreventief beleid na 2006*. Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, juni 2004

Waller, I. en D. Sansafocon, *Investing wisely in crime prevention: International experience*, 2000

<http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>

Welsh, B.C. et al, *Costs and benefits of preventing crime*, Westview Press, Oxford, 2001

Welsh, B.C. en D.P. Farrington, *Effects of closed-circuit television on crime*, *Annals of the PPSS7*, 2003

Wittebrood, K. en Beem, Van, B, *Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedsbeperking: wat werkt en wat niet?*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2004

Wootton, A. B. en C.L. Davey, *Crime Lifecycle – guidance for generating Design Against Crime ideas*, The University of Salford, Salford, 2003

Wijkerslooth, J. de: Column in *Opportuun* februari 2004 OM

Bijlage 3 Geïnterviewde personen en gebruikte documenten

Aanpak overlast in zwembaden

Gesproken personen

- André de Jeu, consultant zwembaden Vereniging Sport en Gemeenten (voorheen LC)
- Arjan van Oostenbrugge, directeur sportfondsenbad Groenord, Schiedam
- Gert de Jong, Leeuwarden, BV Sport (o.a. verantwoordelijk voor sportaccommodaties gemeente Leeuwarden)
- Henk Blok, directeur sportfondsenbad De Waterdam, Volendam
- Matthijs Snouck Hurgronje, juridisch medewerker, dienst Cultuur en Educatie, gemeente Leiden, initiator protocol
- Marcel Ditteman, manager Sportcentrum Kardinge, Groningen
- Peter Mook, activiteitencoördinator zwembad De Fluit, Leidschendam-Voorburg
- Peter Vrisekoop, adjunct directeur Stichting Sportspectrum (o.a. verantwoordelijk voor beheer sportaccommodaties gemeente Alphen a/d Rijn), initiator protocol
- René den Hertog, manager Zuiderpark, Den Haag
- Rob Henneman, manager De Waterthor, Den Haag, initiator protocol
- Ruub Petow, voormalig hoofdinspecteur politie Haaglanden, thans ministerie BZK, initiator protocol
- Sandra Linders, medewerker veiligheid Sportfondsen Nederland NV
- Vera van Welzenis, manager De Windas, Berkel en Rodenrijs
- Y.B. Flapper, manager De Blauwe Golf, Leeuwarden

Gebruikte documentatie

- Alleen toegang zwembad Ridderkerk met vingerafdruk. Uit: Telegraaf, 15 augustus 2005
- Protocol Gedragsregels Zwembaden, projectgroep Agressie Zwembaden, oorspronkelijke versie, 2 april 2002
- Evaluatie van de werking van het protocol in de periode 8 juli t/m 15 september 2002, Leiden, januari 2003
- Protocol Gedragsregels Zwembaden, projectgroep Agressie Zwembaden, versie Zuid-Holland Zuid, 15 april 2004
- Protocol Gedragsregels Zwembaden, projectgroep Agressie Zwembaden, versie Zaanstreek-Waterland, 15 april 2005
- Respect; het zwembad heeft zich geweerd. Marieke Monden. Uit: het Parool, 24 januari 2006

Aanpak roofzaken

Amstelveen:

Dhr R. Besemer

Afhandelaar winkeldiefstal Wijkteam Amstelveen Noord
Regiopolitie Amsterdam Amstelland

Dhr H. Kers
Directeur directie openbare orde en veiligheid
Gemeente Amstelveen

Dhr. M. Zethoven
Voormalig buurtregisseur Wijkteam Amstelveen Noord
Regiopolitie Amsterdam Amstelland

Emmen:

Dhr G Boels
CDA-lid gemeenteraad Emmen

Dhr. J. Rijkens
Voormalig wijkagent centrum Emmen
Regiopolitie Drenthe

G.J. Wilms
Beleidsambtenaar openbare orde en veiligheid
Gemeente Emmen

Verschillende winkeliers centrum Emmen

Patseraanpak:

Politie korps Gelderland-Midden

Dhr. R. Willemsen
Projectcoördinator veelplegers/ patserproject
Regiopolitie Gelderland – midden

Dhr. H. Molenaar
Unithoofd Arnhem Noord/ projectleider patserproject
Regiopolitie Gelderland - midden

Dhr. M. van Gemert
Financieel Rechercheur A
Regiopolitie Gelderland - midden

Mevr. P. Buijs
Beleidsmedewerker
Regiopolitie Gelderland – Midden; District Arnhem Veluwezoom

Dhr. M. Pomper
Teamleider team Gelderland - Midden
OM, Parket Arnhem

Dhr. Minkhorst
Afdeling bijzondere onderzoeken
Sociale Dienst Arnhem

Dhr. G.H.A. Popping
Afdeling Heffing
Belastingdienst

Politiekorps Amsterdam-Amstelland

Dhr. L. Schaap
Plaatsvervangend districtschef
Regiopolitie Amsterdam - Amstelland

Mevr. M. Coenraads
Voormalig projectleider patseraanpak District – west
Regiopolitie Amsterdam - Amstelland

Mevr. I. de Wild
Voormalig projectleider Bureau Opsporing District West (jeugdtargetteam)
Regiopolitie Amsterdam - Amstelland

Dhr. R. Savijn
Financieel rechercheur , District Amsterdam West
Regiopolitie Amsterdam –Amstelland

Mevr. H. van Dekken
Financieel rechercheur , District Amsterdam West
Regiopolitie Amsterdam –Amstelland

Dhr. A. ten Velden
District coördinator veelpleger / projectleider patserproject
Regiopolitie Amsterdam –Amstelland / district West

Dhr. P. Menger
Boete- fraudecoördinator
Belastingdienst / Amsterdam

Dhr. R. Dofferhoff
Voormalig senior opsporingsfunctionaris afd. fraude, preventie en opsporing
UWV

Mevr. A. Tooms
Manager / Coach afdeling Klantenservice (handhaving & inspectie)
IB Groep

Dhr. B. van Geem
Teammanager Opsporing
Dienst Werk en Inkomen Amsterdam

Dhr. J. Braber
Informatiecoördinator
Belastingdienst / Amsterdam

Mevr. M. van Deventer
Voormalig Unitsecretaris
Ketenunit West

Dhr. J. van Leijen
Fraudeofficier
Arrondissementsparket Amsterdam

Cameratoezicht

Gebruikte literatuur en geïnterviewde personen

Literatuur

- M. Gill en K. Loveday, *What do offenders think of CCTV?* In: Martin Gill's CCTV, Perpetuity Press, 2003:
- M. Gill en A. Spriggs, *Assessing the impact of CCTV*, Home Office Research Study 292, 2005.
Zie: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hors292.pdf>
- Tilley, N., *Understanding car parks, crime and CCTV: Evaluation lessons from safer cities*. Crime Prevention Unit Series PPER NO. 42, London: Home Office, 1993
- Welsh, B.C., Farrington, D.P., *Effects of closed-circuit television on crime*, *Annals of the PPSS7*, 2003
- S. Flight, *Evaluatie cameratoezicht Wallen en Nieuwendijk*, Amsterdam, Verslag van drie metingen 2003, 2004 en 2005, DSP-groep, Amsterdam (2005)
- Pawson, R. and Tilley, N., *Realistic evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

Interviews

- Robert Springgorum, voormalig leider zakkenrollersteam, politie Beursstraat
- Pieter de Jong, leider doelgroepenteam, politie Beursstraat
- Henk Griffioen, chef camera's, politie Beursstraat
- Martin Gill, PRCI, Leichester.

Bijlage 4 Verantwoording van het onderzoek

Het onderzoek naar de effectiviteit van Tegenhouden is uitgevoerd tussen augustus 2005 en juni 2006. Het onderzoek is begeleid door een commissie die bestond uit de volgende leden:

H. (Henk) van de Bunt (Voorzitter)
H. (Hans) Blauw (BZK)
W.S. (Wouter) Buwalda (MvJ)
P. (Peter) Niessen (BZK)
F. (Frans) Paternotte (politie)
N. (Nico) Slikboer (politie)
M. (Martin) Walop⁷³ (gemeente Amersfoort)
F. (Frank) Willemsen (WODC, MvJ)

Centraal binnen het onderzoek stond de vraag:

"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?"

Om deze vraag te beantwoorden zijn twee deelonderzoeken uitgevoerd. In de eerste plaats is een viertal Nederlandse Tegenhoud projecten geëvalueerd. In de tweede plaats zijn de uitkomsten van een groot aantal (buitenlandse) effectevaluaties geraadpleegd. Met behulp van beide deelonderzoeken is antwoord gegeven op de centrale probleemstelling.

Casusstudie

In het kader van het onderzoek zijn 4 casusstudies verricht naar Nederlandse vormen van Tegenhouden. Deze casus zijn door de begeleidingscommissie geselecteerd uit een groter aantal voorbeelden van Tegenhouden dat in het voorbeeldenboek II⁷⁴ van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland beschreven staat. Ook is er door DSP-groep en enkele leden van de begeleidingscommissie een aantal andere voorbeelden naar voren gebracht. Bij de selectie was reeds bekend dat het niet mogelijk zou zijn op basis van de geselecteerde cases de effectiviteit van Tegenhouden in haar algemeenheid te evalueren, aangezien het begrip meer verwijst naar een (nieuw) discours dan naar een specifieke politiepraktijk. In beginsel is ieder Tegenhoud-project qua uitvoering uniek en alleen de wijze waarop naar een oplossing van het (criminaliteits) probleem gezocht wordt, is bij de projecten overeenkomstig. De begeleidingscommissie heeft zich rekenschap gegeven van deze context en vier sprekende voorbeelden van Tegenhoud-projecten geselecteerd. Daarbij heeft zij de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- innovatief;
- daadkrachtig;
- snelle reactie van de politie;
- gericht op verstoring;

Noot 73 Martin Walop is in december 2005 geheel onverwachts overleden.

Noot 74 Van Zwam, H (projectleider Tegenhouden) 2005. Praktijkvoorbeelden Tegenhouden II. Amsterdam: regiopolitie Amsterdam-Amstelland

- sprake van een signalerende en/of adviserende en waar nodig uitvoerende rol van de politie;
- duidelijke publiekscommunicatie.

Na de selectie is door DSP-groep van start gegaan met de uitvoering van de casusstudies. Bij het verzamelen van informatie is, met uitzondering van de casus cameratoezicht, zwaar geleund op interviews met sleutelpersonen. Zoals in de conclusies van het rapport werd aangegeven ontbreekt het in de politiepraktijk vrij vaak aan een methodische uitvoering van een Tegenhoud-project waardoor er geen effectevaluaties worden uitgevoerd.

Bij de aanpak van overlast in zwembaden zijn alle bij het convenant betrokken partijen geïnterviewd en zijn veel inspanningen verricht om cijfermateriaal (zowel van individuele zwembaden als landelijke cijfers) te verkrijgen die inzicht verschaffen in het incidentenniveau van voor en na de invoering van het protocol. Dat laatste is echter niet goed mogelijk gebleken, omdat zwembaden niet of nauwelijks op systematische wijze incidenten registreren. Uiteindelijk zijn van drie zwembaden cijfers ontvangen. Één zwembad beschikte over registraties van zowel aantallen incidenten als ontzeggingen van zowel vóór als na de invoering van het protocol. De twee andere baden konden alleen registraties verstrekken van het aantal ontzeggingen na invoering van het protocol.

Bij het project aanpak van roofzaken zijn de meeste betrokken partijen gesproken en is aanvullend bij de politie cijfermateriaal opgevraagd. Dit cijfermateriaal bestond uit het aantal aangiftes winkeldiefstal. Ook zijn aanvullend nog raadstukken van de gemeente Emmen en een effectevaluatie van het project in Amstelveen geraadpleegd.

Bij de patseraanpak is sterk geleund op interviews. In zowel Amsterdam als Arnhem was er weinig op papier gesteld en werd geen heldere administratie gevoerd waaruit cijfers konden worden geëxtraheerd die inzicht zouden verschaffen over de effectiviteit van het project.

Het onderzoek naar cameratoezicht is grotendeels gebaseerd op bestaand materiaal. Voor deze casus is deskresearch uitgevoerd en is aanvullend een klein aantal interviews afgenomen. De keuze voor deze insteek is ingegeven door het feit dat aanvankelijk bij het onderzoek naar cameratoezicht er vanuit gegaan werd dat op de Nieuwe Dijk in Amsterdam op een geavanceerde wijze gebruik gemaakt werd van de camera's om zakkenrollers te beletten strafbare feiten te plegen. Nader onderzoek leerde echter dat dit zakkenrollersproject (nog) niet bestond en dat er uitsluitend over gesproken was. Omdat cameratoezicht in haar preventieve toepassing wel degelijk ook Tegenhoud-aspecten kent, is gekozen om deze casus toch te beschrijven. De beschrijving van cameratoezicht richt zich in tegenstelling tot de andere casus niet op het proces maar uitsluitend op de effectiviteit.

Meta-evaluatie van buitenlands onderzoek

Aanvullend is gekeken naar buitenlandse literatuur. Enerzijds betrof dit meta-evaluaties uit de USA en UK. Een deel hiervan werd door DSP-groep al eerder samengevat voor het onderzoek dat gedaan is voor Politie en Wetenschap. Die literatuur is aangevuld met nieuw en uitgebreider literatuuronderzoek. Voor de zoektocht in de UK is ook stevig geleund op telefonische en/of mail gesprekken met deskundigen uit Engeland. De bronnen zijn steeds in de tekst aangegeven.