

Effectief veiligheidsbeleid beproefd in Rotterdam

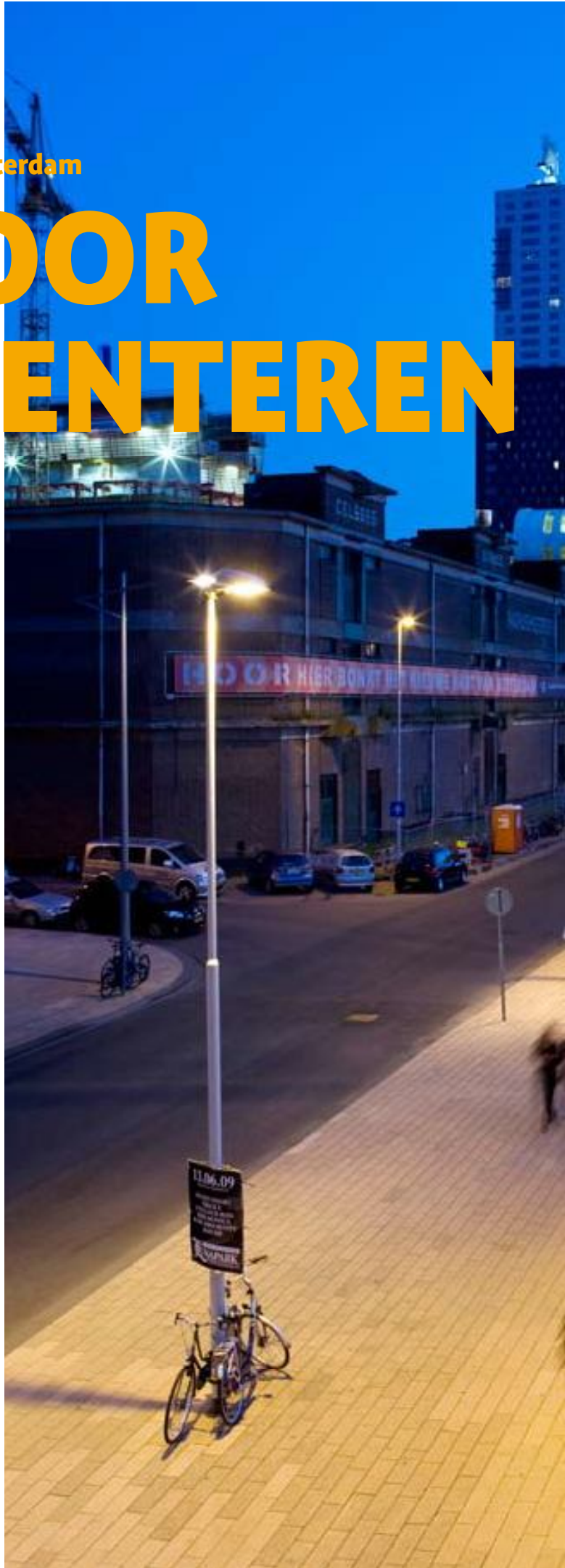
LEREN DOOR EXPERIMENTEREN

Experimenten kunnen de effectiviteit van het lokale veiligheidsbeleid verhogen. Het idee achter deze manier van werken is om vooraf al te bedenken hoe achteraf is te concluderen welke aanpak het beste werkt – en om dit **structureel** te doen. Onderzoek en uitvoering zijn één. Aan de hand van hun **ervaringen in de gemeente Rotterdam**, leggen Robert Dur en Ben Vollaard uit hoe dat werkt.

door Robert Dur en Ben Vollaard

Robert Dur is hoogleraar Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ben Vollaard is universitair docent Economie aan de Universiteit van Tilburg.

Criminaliteit en overlast worden in Nederland goed gemeten. Bijzonder goed zelfs. De jaarlijkse Integrale Veiligheidsmonitor is de grootste slachtofferenquête ter wereld. In geen enkel ander land wordt zo'n groot percentage mensen ondervraagd over hun ervaringen met criminaliteit en overlast. Tot op buurtniveau is te zien hoe de veiligheid zich ontwikkelt. Naast de cijfers uit de nationale veiligheidsmonitor houden veel gemeenten tientallen andere indicatoren bij. Denk aan productschouwen waarin veiligheid en overlast een cijfer krijgen, het aantal aangiften en meldingen uit politiesystemen en het aantal klachten van burgers. Daaroverheen komt dan vaak een veiligheidsindex die al deze cijfers samenvat.



De gemeente Rotterdam wil een schoon straatbeeld. Een schone omgeving beïnvloedt het gedrag van bewoners en bezoekers positief / foto: Inge van Mill.



Succes kent altijd vele vaders en falen is vaak toe te rekenen aan een externe factor

Bij publicatie van deze veiligheidsindicatoren is de onvermijdelijke vraag: hoe goed hebben we het gedaan? Als bijvoorbeeld de veiligheidsindex in een wijk omhoog gaat van 4,1 naar 4,3, is dat dan te danken aan het gevoerde beleid? Als het aantal woninginbraken in een wijk met 20 procent is gedaald, mag het team Inbraken zich dan op de borst kloppen? Succes kent altijd vele vaders en falen is vaak toe te rekenen aan een externe factor. Zelden is ook maar één verklaring uit te sluiten. Al die cijfers zijn dan mooi voor de statistiek, maar lessen trekken is niet goed mogelijk.

Dat kan anders. Daarvoor moeten uitvoerders en onderzoekers de handen ineen slaan. Samen kunnen zij vooraf bedenken hoe de effecten van een nieuwe aanpak achteraf goed te bepalen zijn. Dat kan door het opzetten van experimenten, vergelijkbaar met hoe in de medische zorg het effect van nieuwe medicijnen en behandelingen wordt geëvalueerd. In deze manier van werken zijn uitvoering en evaluatie geïntegreerd. Het gaat hierbij om een doorgaande cyclus van experimenteren en evalueren, gericht op het ontdekken van de meest effectieve manier van werken. Wat leren door experimenteren inhoudt, werken we hieronder uit. Ter illustratie doen wij verslag van onze recente samenwerking met de gemeente Rotterdam.

MANIER VAN WERKEN

Stel dat een gemeente van plan is toezichtcamera's te plaatsen op vijftig verschillende plekken. Het is praktisch onmogelijk om alle geplande camera's tegelijk te plaatsen. Het enige wat in dit geval nodig is voor een experiment, is te loten welke plekken meteen camera's krijgen en welke plekken pas later. Dat kan bijvoorbeeld in twee stappen: 25 plekken eerst, een paar maanden later de rest.

Door de ontwikkeling van de veiligheid tussen de twee groepen te vergelijken, krijgen we inzicht in het effect van de camera's.

De extra kosten blijven beperkt: de verandering zit meer in de manier van werken

De plekken die pas later camera's krijgen, vormen de controlegroep. De ontwikkeling van de veiligheid op deze controlelocaties geeft aan wat er op de andere locaties gebeurd zou zijn als daar géén camera's zouden zijn geplaatst. Zo simpel is het. Voor een eerlijke vergelijking is natuurlijk wel een minimum aantal locaties nodig. Na loting zijn dan de plekken die meteen een camera krijgen en de plekken die pas later een camera krijgen gemiddeld genomen vergelijkbaar.

De ervaring leert dat dit soort situaties zich voortdurend voordoet binnen het lokale veiligheidsbeleid. Regelmatig draaien gemeenten en andere organisaties pilots met een nieuwe aanpak op een beperkt aantal locaties. Ook bestaat er vaak veel variatie in beleid tussen deelgemeenten en buurten. Met wat coördinatie kunnen de condities voor een experiment worden geschapen, waardoor het effect van de nieuwe aanpak bepaald kan worden. De extra kosten blijven beperkt: de verandering zit meer in de manier van werken dan in de kosten.

TIPGELD

In bovenstaand voorbeeld is de aanpak gevarieerd tussen gebieden. Het experimenteel variëren kan ook op andere manieren. Stel dat gemeente en politie benieuwd zijn naar het effect van het uitloven van tipgeld na een beroving of overval. De meningen daarover zijn sterk verdeeld. Deze aanpak is eenvoudig te variëren. Bij een beroving en overval op een oneven dag van de maand wordt er tipgeld uitgelooft; in andere gevallen niet. Na verloop van tijd is dan af te lezen hoeveel verschil het uitloven van tipgeld maakt.

Een laatste voorbeeld. Bij de vraag of een brief aan burgers een verschil maakt, is experimenteel te variëren op basis van de achternaam. Mensen met een achternaam die begint met de letter A tot en met M krijgen de brief; de rest niet. Opnieuw is door een vergelijking tussen de twee groepen af te lezen wat het effect is.

SCHONE STRATEN

Onze ervaringen met leren door experimenteren in Rotterdam zijn illustratief. De gemeente Rotterdam wil een schoon straatbeeld. Bewoners vinden dat belangrijk. Bovendien blijkt uit onderzoek dat een schone omgeving het gedrag van bewoners en bezoekers positief beïnvloedt. Het bereiken van dit doel blijkt niet in elke wijk eenvoudig. Een van de grootste uitdagingen is rondslingerend huisvuil. Bewoners willen nog wel eens vuilniszakken *naast* in plaats van *in* de in de straat verzonken containers plaatsen. Ook zetten ze grofvuil naast de container in plaats van de reinigingsdienst te bellen voor een afspraak.

Om de straat toch schoon te houden, is de gemeente in een aantal wijken heel vaak schoon gaan maken. Dat kost natuurlijk inzet van personeel en veegwagens, maar het idee is dat een schone straat ook een signaal geeft deze schoon te houden. Vaak schoonmaken kan ook een tegengesteld effect hebben. Mensen kunnen leren dat het afval dat zij naast de container zetten binnen 24 uur is weggehaald. Vaak schoonmaken nodigt de bewoners uit om niet langer zelf hun straat schoon te houden. Dat doet de gemeente voor hen. Vergelijk het met het opruimen van speelgoed van kinderen. Als een ouder dat vaak opruimt, dan weet een kind na verloop van tijd niet beter dan dat het vanzelf gebeurt.

EXPERIMENT

Samen met de deelgemeente, reinigingsdienst Roteb en Stadstoezicht hebben we een experiment ontworpen om te bepalen of vaak schoonmaken vervuiling voorkomt of juist op termijn leidt tot meer vervuiling. Een duidelijk antwoord op deze vraag geeft de gemeente nuttige informatie over wat de extra inzet voor frequente schoonmaak oplevert.

Voor het experiment werd een wijk met zo'n 3000 huishoudens in twee delen geknipt. In de ene helft bleef de gemeente minstens een keer per dag en vaak zelfs een paar keer per dag schoonmaken. In de andere helft maakte de gemeente gedurende drie maanden alleen nog maar schoon wanneer de ondergrondse afvalcontainer moest worden geleegd; dat is twee of drie keer per week.

Bij de experimentele aanpak is het de organisatie zelf die, in samenwerking met onderzoekers, ontdekt wat het beste werkt

Schouwers brachten de vervuiling rond de 41 containers in de wijk twee keer per dag in kaart. Zij deden dat voor, tijdens en na het experiment. De verzamelde gegevens waren niet alleen nuttig voor het beantwoorden van de vraag die centraal stond binnen het experiment, maar leverde de diensten een schat aan informatie op (de resultaten van het experiment worden later dit jaar bekendgemaakt). Plotseling ontstond een gedetailleerd overzicht waar, wanneer en hoeveel vuil naast de containers te vinden was. Deze gegevens op zich waren al nuttig om ideeën te krijgen voor een betere afvalinzameling en reiniging, bijvoorbeeld door de aanpak van hotspots. Voor het toetsen van deze ideeën worden op dit moment nieuwe experimenten vormgegeven in verschillende wijken van Rotterdam.

Met de ervaring van het eerste experiment blijken de nieuwe experimenten eenvoudig op te zetten. Het initiatief daartoe komt uit de gemeente zelf. Dat is belangrijk, omdat onderzoek – zeker evaluatieonderzoek – vaak als iets bedreigends van buiten wordt gezien. Bij de experimentele aanpak is het de organisatie zelf die, in samenwerking met onderzoekers, ontdekt wat het beste werkt. De gemeente begint natuurlijk alleen aan het experiment als zij daarvan het nut inziet. Een van de voordelen van

deze manier van werken is dat het onderzoek voorkomt waar niemand op zit te wachten. Het kan natuurlijk wel zo zijn dat de resultaten van het experiment onverwacht nieuws brengen. Het zal niet de eerste keer zijn dat een experiment laat zien dat het effect van een maatregel totaal anders is dan gedacht.

AANPASSEN

Leren is niet gratis. De gelegenheid voor een experiment doet zich regelmatig voor, benutting daarvan vereist wel coördinatie en monitoring. Alleen als de uitvoering zich strikt aan de bedoeling van het experiment houdt, levert het ook wat op. Omdat het aanpassing vereist, is het belangrijk dat het betrokken personeel het nut inziet van het onderzoek. Het actief betrekken van de uitvoerende medewerkers is daarom van groot belang voor het welslagen van het experiment. In Rotterdam betekende het experiment bijvoorbeeld het laten staan van zakken en grofvuil in bepaalde straten, wat natuurlijk even wennen was.

In Nederland zijn een paar voorbeelden te noemen van experimenten in de veiligheidszorg, waaronder een experiment met de Halt-procedure voor jonge delinquenten. Experimenteren en evalueren als vast onderdeel van de uitvoering is nieuw. De gemeente Rotterdam heeft daarin het voortouw genomen. De ervaringen die in deze gemeente zijn opgedaan, kunnen als gids dienen voor andere gemeenten die ook de effectiviteit van de bestrijding van criminaliteit en overlast willen verhogen. Elke gemeente is weer anders. Door nieuwe en bestaande ideeën te toetsen door zorgvuldig opgezette experimenten, kan iedere gemeente ontdekken wat binnen de eigen grenzen het beste werkt. <<