

Inhoudsopgave hoofdstuk 2: Werkwijze

	pag.
Trefwoorden	1
1 Inleiding	3
2 Werkwijze: filosofie en uitgangspunten	5
2.1 Planmatig werken	5
2.2 Klantgericht werken	7
2.3 Samenwerken aan innovaties: projectmatig werken	10
2.4 Al doende (en bezinnende en denkende en beslissende) leert men	13
2.5 Samenvatting	14
3 Het beleidsproces	15
3.1 Wat is beleid?	15
3.2 Het beleidsproces	16
3.3 Fase A Beleidsvoorbereiding	17
3.4 Fase B Beleidsbeslissing	18
3.5 Fase C Beleidsuitvoering	20
3.6 Fase D Beleidsevaluatie	22
Literatuurlijst	25

Trefwoorden

	pag.
Aanpak	
improviserende	11
lerende	13, 14
projectmatige	10, 12
routinematige	11
Beleids-	
beslissing	18
evaluatie	22
uitvoering	20
voorbereiding	17
Doelgroepen	7
Marketing	7-9
Planning	5

Dit hoofdstuk is geschreven door
P. van Soomeren;
Van Dijk, Van Soomeren en Partners,
Amsterdam

© Directie Criminaliteitspreventie,
Den Haag, 1993

Heeft u een officiële taakomschrijving als preventiefunctionaris? Zo ja, heeft u die wel eens gelezen? En... begreep u wat u moet doen volgens die taakomschrijving?

Zelfs de optimist die deze laatste vraag met 'ja' beantwoordt, voelt vermoedelijk enige twijfel. De taakomschrijving spreekt waarschijnlijk veelvuldig in termen van 'beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie, het planmatig opzetten en (doen) uitvoeren van projecten gericht op meer of minder specifieke doelgroepen' ... en daaraan geeft iedereen dan maar naar eigen eer en geweten zo goed mogelijk invulling.

In dit tweede hoofdstuk gaan we in op de betekenis en het belang van een aantal van dit soort termen.

In het voorgaande hoofdstuk is de vraag behandeld **wat** criminaliteitspreventie is. Hier richten we ons op de vraag **hoe** men criminaliteitspreventie toepast; hoe men er – in de algemene zin – mee werkt.

De vraag naar de werkwijze kan men van twee kanten benaderen.

- 1 Men kan ingaan op de houding die bij het criminaliteitspreventieve werk vereist is; de 'bedrijfscultuur van preventie'. Deze benadering wordt in paragraaf 2 gekozen. Welnu, preventie doe je:

- planmatig;
- klantgericht;
- samen met anderen en veelal innovatief en (dus) vaak projectmatig;
- onder het motto: al doende leert men.

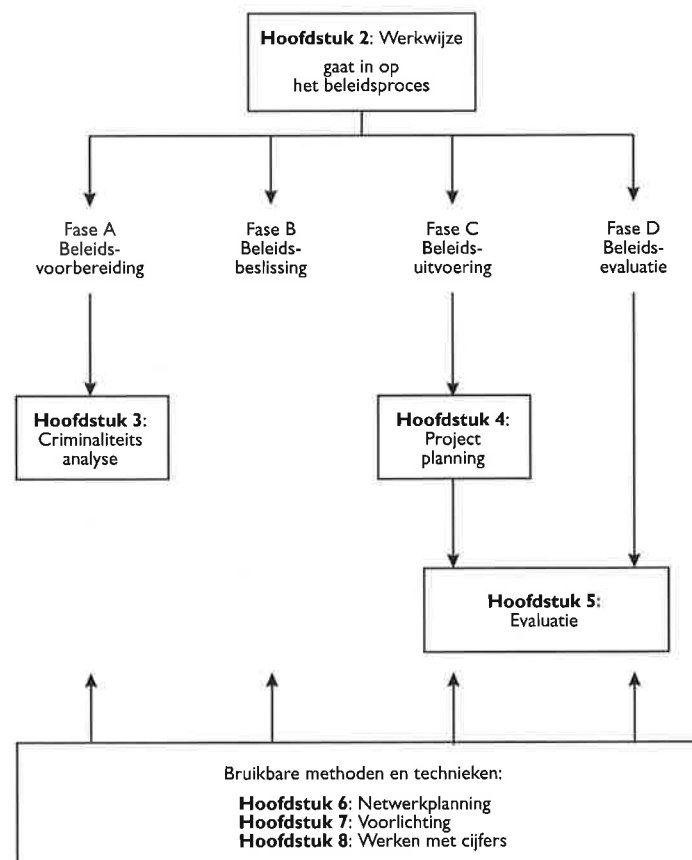
- 2 Men kan als invalshoek ook kijken naar het proces dat gevolgd wordt bij het van de grond krijgen van een criminaliteitspreventief beleid en de daarop volgende beleidsuitvoering en -evaluatie. Deze benadering wordt in paragraaf 3 gevolgd.

Daarbij worden **vier fasen** onderscheiden:

- beleidsvoorbereiding;
- beleidsbeslissing;
- beleidsuitvoering (met name via de uitvoering van projecten);
- beleidsevaluatie.

Dit hoofdstuk is beschouwend en algemeen van aard. In feite vormt dit hoofdstuk een paraplu waaronder de volgende hoofdstukken hangen. De genoemde vier beleidsfasen worden namelijk in de hoofdstukken 3, 4 en 5 verder uitgewerkt. De technieken die in elk van de fasen een rol kunnen spelen, komen daarna aan de orde: netwerkplanning (hoofdstuk 6), voorlichting, (hoofdstuk 7) en het werken met cijfers (hoofdstuk 8).

De paraplu ziet er dus als volgt uit:



Figuur 1

Degene die criminaliteit preventief wil aanpakken, dient dat vanuit een bepaalde houding te doen; hij of zij – en dat kan zowel een organisatie als een persoon zijn – moet werken op basis van een filosofie die te kenschetsen is met de volgende trefwoorden:

- planmatig;
- klantgericht;
- (vaak) projectmatig;
- onder het motto: al doende leert men.

Planmatig werken

2.1

Uit de (korte) geschiedenis van criminaliteitspreventie is één ding duidelijk naar voren gekomen: preventie vereist een systematische en planmatige aanpak¹. In het eerste hoofdstuk bleek al dat men in het verleden bij preventieprojecten heel vaak te enthousiast van start is gegaan:

'Bij het opzetten van een preventieproject staan twee vragen centraal: wat is het probleem en hoe kan er wat aan gedaan worden? *'Bij veel projecten is er echter van een systematische opzet op grond van deze beide vragen geen sprake'*².

Kortom: het ontbreekt nogal eens aan een planmatige (of systematische aanpak). Maar wat is planmatig werken eigenlijk?

Planning als 'techniek'

Planning is een begrip dat al zo oud is als de mensheid. In essentie betekent het dat er 'vooruit gedacht wordt' over een gewenste (eind)situatie die men wil bereiken. Het planningsproces kent van oudsher een aantal stadia, fasen of stappen.

- **Analyse** (inclusief de **probleemdefinitie**): wat is er precies aan de hand in de huidige situatie?
- Bepaling van de **doelen**: welke nieuwe (andere, betere) situatie willen we bereiken?
- Bepaling van de **randvoorwaarden**: hoeveel tijd, geld, mensen, kennis (etc.) hebben we daarvoor?
- Het invullen, organiseren en faseren van de te nemen **maatregelen**: hoe doen we dat (wie doet wat en wanneer)?
- De **uitwerking** van die maatregelen.
- **Evaluatie**: hoe gaat het/is het gegaan, en bereiken we/hebben we bereikt wat we wilden bereiken?

Deze planningsstappen waren – en zijn – de basisbouwstenen van elke planner. Toch heeft zich in de jaren zestig een vrij fundamentele

omslag in de planningstheorie voorgedaan. Voor die tijd ging men sterk uit van het 'marionettenmodel': de planner zit in een centrale regelkamer en trekt aan de touwtjes. Door aan de goede touwtjes (waaraan mensen en instanties hangen) te trekken, moet de planner zien uit te komen bij de gewenste eindsituatie, die in de vorm van een gedetailleerde blauwdruk vooraf is vastgelegd. Men noemt dit daarom ook wel 'blauwdrukplanning'. Zowel het failliet van het plansysteem in het Oostblok, als implementatiestudies van Federale programma's in de USA (waaronder criminaliteitsbeheersingsprogramma's), maakten echter één ding duidelijk: de gewenste eindsituatie werd zelden bereikt. Deze ontluisterende conclusie werd ooit goed verwoord door een bijna huilende planningstheoreticus van faam:

'Beleid dat conform in nota's vastgelegde lijnen wordt uitgevoerd, is opmerkelijk. Het verklaren van het succes van beleid zou helemaal niet noodzakelijk moeten zijn. *Je zou denken dat beleid altijd wordt uitgevoerd, als je daarvoor een plan maakt. Dat blijkt in de praktijk pertinent niet het geval te zijn.* Praktisch alle case-studies in de 'implementatie literatuur' wijzen in de richting van beleid dat **niet** wordt uitgevoerd, beleid dat wordt *omzeild en uitgehold*, waar een volstrekt *andere interpretatie* aan wordt gegeven en ga zo maar door. Echt om van te janken. De hele teneur is nogal sceptisch en negatief'. (Faludi, 1987; cursivering PvS).

Hoe groter en ingewikkelder het te doorlopen proces, hoe meer partijen moeten en mogen meepraten, hoe hoger het doel en hoe langer de periode ... des te geringer de kans dat het plan ooit werkelijkheid wordt.

Acceptatie, planning en organisatie

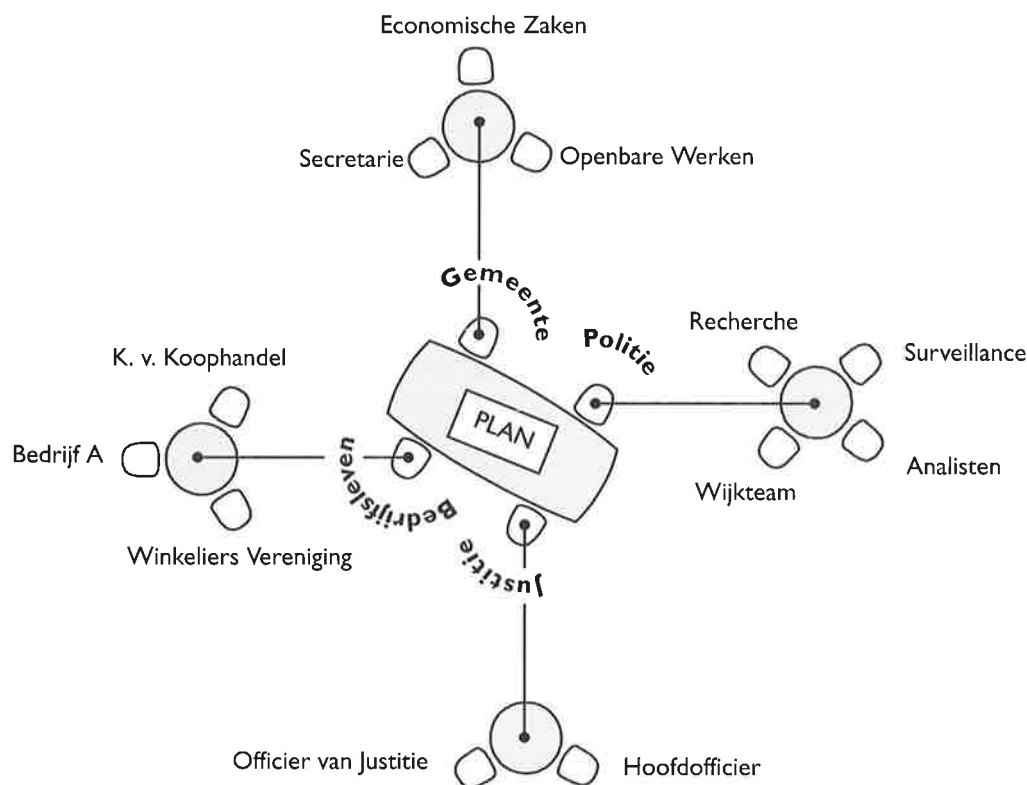
Dat bij de uitvoering van het beleid of plan van alles fout kan gaan en/of dat er koerswijzigin-

¹ De begrippen 'systematisch' en 'planmatig' gebruiken we als synoniemen.

² Dit citaat is ontleend aan Polder en Van Vlaardingen (1992); het betreft een van de conclusies die getrokken wordt naar aanleiding van een meta-evaluatie van de bestuurlijke preventieprojecten die tussen 1985 en 1990 uitgevoerd werden. In hoofdstuk 1, paragraaf 4 is uitgebreider bij dit onderwerp stilgestaan.

gen optreden, zal weinig verwondering wekken. Eigenlijk hoort dat ook gewoon zo. Het citaat van Faludi wijst er echter op dat er nog voor de uitvoering van een plan al een afgrond gaapt; dat is de afgrond van de implementatie oftewel de **invoering** (die onderscheiden moet worden van de **uitvoering**). De implementatie van een (beleids-, project)plan is niets meer of minder dan een beslissingsproces. De diverse betrokkenen moeten beslissen, of ze meedoen, zo ja wat ze (kunnen) doen, hoe, wanneer en door wie dat gebeurt. Om een idee te

krijgen hoe gecompliceerd dat proces wordt als er sprake is van een groot aantal betrokkenen, verwijzen we naar figuur 2. Er zitten diverse mensen/organisaties rond de tafel en die willen – of moeten – gezamenlijk een plan maken en uitvoeren. Elk van de betrokkenen vertegenwoordigt echter weer een achterliggende groep of organisatie. De belangen, ideeën en visies van elke direct of indirect betrokkene hoeven onderling maar ietsje te verschillen om dit proces te doen ontaarden in chaos, strijd of een patstelling.



Figuur 2

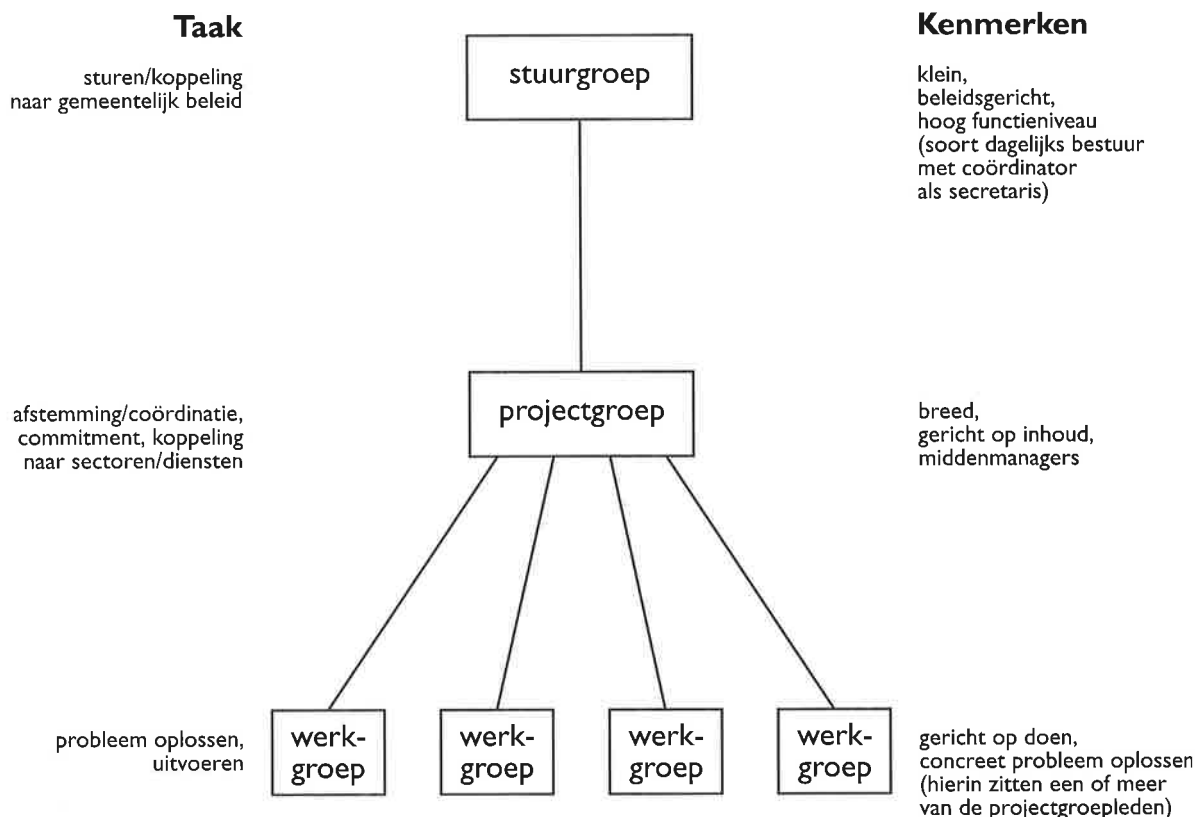
Het is in dit licht bezien niet verwonderlijk dat de aandacht verschoof van het (blauwdruk) plan naar het **planproces** als beslissings- en beïnvloedingsproces. Er kwam meer aandacht voor de machtsvraag, de marketing, dat wil zeggen het ontwikkelen van een waardevol aanbod in de richting van alle betrokkenen die aan de planuitvoering deelnemen (alle mensen/organisaties die in figuur 2 zijn afgebeeld), de communicatie (voorlichting!) en het 'over de band spelen' via intermediaire kaders. De eenzame blauwdrukplanner die in de afzondering van zijn centrale regelkamer de marionetten het werk wilde laten doen, verdween van het toneel. Welbeschouwd is dat ook logisch in een steeds democratischer en ingewikkelder geworden wereld waarin elke 'marionet' zo zijn eigen belangen, visies en doelen heeft en sommige marionetten zelfs zo machtig zijn dat zij veel harder aan de touwtjes kunnen trekken dan de planner. De planner/coördinator die de plannen dan

ook – zo veel en zo goed mogelijk – uitgevoerd wil zien, moet door de bril van anderen leren kijken, coalities aangaan, zoeken naar convergerende belangen. Hij of zij wordt een verkoper, een lobbyist en netwerker, die bereid moet zijn de gemaakte plannen vooraf of tussentijds aan te passen. Het is immers essentieel dat een beleids- of projectplan in bredere kring geaccepteerd en gedragen wordt. Daartoe verdient het aanbeveling om andere partijen vroegtijdig bij het planproces te betrekken en hen volwaardig mee te laten draaien. Iemand uit de preventiepraktijk verwoordde het op een themadag ooit als volgt: 'Liever meer tijd steken in je voorbereiding van een plan om daarmee acceptatie te verkrijgen, dan snel met een plan komen en er dan achter komen dat de uitvoering zwaar gefrustreerd wordt'.

Aan de andere kant moet men de situatie vermijden dat uiteindelijk zo ongeveer iedereen

uitgenodigd wordt om zich rond een vergader-tafel te scharen. De praktijk leert dat in zo'n geval de acceptatie misschien wel hoog is, maar dat de daadkracht nihil is. Een beproefde oplossing bestaat uit het formeren van een kleine daadkrachtige stuurgroep – in feite een 'dagelijks bestuur' – en een veel breder samen-gestelde projectgroep waarin van alle betrok-ken partijen één vertegenwoordiger zitting heeft, of gaandeweg zitting neemt. Deze pro-jectgroep is vooral bedoeld is om te komen tot afstemming en coördinatie en dient daarnaast om de leden (en vooral de organisaties die zij vertegenwoordigen) te binden/committeren.

Door zijn breedte is zo'n projectgroep zelden geschikt om (deel)taken aan te pakken en op te lossen. Per taak (per deelproject) ontstaan dan vaak weer werkgroepen die veel sterker op de uitvoering gericht zijn en waar dus ook andere betrokkenen (bewoners, uitvoerders) in participeren. Overigens leert de ervaring dat de brede projectgroep na enige tijd meestal de vergaderfrequentie gaat terugbrengen en soms zelfs – als de uitvoering goed op dreef is – geheel verdwijnt. Steeds meer zaken worden dan in de werkgroepen en/of via de dagelijkse routines geregeld (figuur 3).



Figuur 3

Klantgericht werken

De term 'klantgericht werken' geeft perfect aan waar het bij deze benadering om draait: alle activiteiten zijn gericht op de klant, de afnemer van het aanbod. Die klant is koning. Het woord 'klantgericht werken' kan men zien als een vertaling van het angelsaksische begrip '**marketing**'.

Marketing is een manier van denken en biedt een methode die kan helpen om plannen te baseren op de wensen, interesses en behoeften van potentiële klanten, met als doel het risico van mislukken te verkleinen (De Boer, 1987).

Twee soorten klanten: doelgroepen en mede-actoren

Een preventiefunctaris heeft twee soorten klanten:

- In de eerste plaats zijn dat bepaalde maatschappelijke groepen of categorieën (de slachtoffers van criminaliteit, de daders, volwassenen, ouderen, jongeren, en dergelijke). Kortom: al die mensen die op een of andere wijze hun houding en gedrag moeten veranderen opdat criminaliteit minder zal – of kan – plaatsvinden. We spreken hier van **doelgroepen**, specifieke groepen waarop de preventieve maatregelen en activiteiten gericht worden.

- Om die doelgroepen (beter) te bereiken zal de preventiefunctionaris veelal anderen inschakelen om ook hun steentje bij te dragen. Preventie vereist immers een aanpak waarbij van verschillende kanten en door diverse actoren actie ondernomen wordt (zie hoofdstuk 1). Het probleem is echter dat die andere actoren vaak van niets weten of van niets willen weten als er preventief werk aan de winkel is. Daarmee doemt voor de preventiefunctionaris een tweede groep klanten op. Om deze te onderscheiden van de voorgaande groep klanten spreken we hier van **mede-actoren** (of betrokkenen). Met andere woorden: de mensen die in de werkgroepen of in de projectgroep plaatsnemen – of plaats zouden moeten nemen – en hun respectievelijke achterbannen.

Marketing is een instrument dat zowel gebruikt kan worden in de richting van doelgroepen als in de richting van mede-actoren³.

De basis van marketing: het ruil-principe

Marketing is gebaseerd op het ruil-principe.

Wie wil bereiken dat de mensen waar men zich op richt hun medewerking verlenen, dient die mensen in ruil daarvoor iets terug te geven. Iets dat zij interessant, waardevol of belangrijk vinden. De mensen waar het project zich op richt, zullen alleen gebruik maken van het aanbod dat u hen doet als ze daar beter van denken te worden; als ze in ruil iets terugkrijgen, iets dat in **hun** ogen waardevol is. Er is dus sprake van een 'waarden-uitwisseling', waarbij beide partijen denken te winnen.

De Amerikaanse marketing-goeroe Philip Kotler heeft marketing dan ook als volgt gedefinieerd: 'Marketing is de analyse, planning, uitvoering en beheersing van zorgvuldig geformuleerde programma's, ontworpen om waarden-uitwisseling te bewerkstelligen met groepen waar men zich op richt om gestelde doelen te bereiken'.

Dit ruil-principe is weer gebaseerd op twee andere uitgangspunten:

- mensen doen niets voor niets;
- mensen zullen (meestal) vrijwillig moeten meewerken.

Mensen doen niets voor niets

Om te bereiken dat mensen hun medewerking geven, iets doen of laten, zal het nodig zijn dat zij een goede reden hebben om dat te doen of te laten. Mensen doen immers niets voor niets (of zonder reden) en dat principe geldt niet alleen in de materiële sfeer. Mensen gaan niet in op een idee waar ze niets in zien. Mensen

maken geen gebruik van een aanbod als zij daar geen enkel heil van verwachten. Mensen gaan niet ergens heen als ze denken dat het daar heel vervelend zal zijn. Ze veranderen niet van mening als ze daar geen goede argumenten voor vinden.

Vrijwillige medewerking

Wanneer we er van uitgaan dat iedere organisatie haar middelen en capaciteiten inzet om bepaalde doelen met of voor 'anderen' te bereiken, dan is de medewerking van die mensen in een of andere vorm noodzakelijk.

Afhankelijk van het gestelde doel 'moeten' die anderen informatie opnemen, een mening gaan delen, ergens aan deelnemen, iets doen of iets laten.

In sommige gevallen kan een dergelijke medewerking afgedwongen worden. Bijvoorbeeld door wetten te ontwerpen die op straffe van boetes of zelfs gevangenisstraf nageleefd dienen te worden. Zo kan men mensen die willen autorijden min of meer dwingen om een rijbewijs te halen, autogordels te dragen en een W.A.-verzekering af te sluiten.

Dwang is echter een beperkt middel. 'Je kunt een paard wel naar de bron leiden, maar het dwingen om te drinken kun je nooit', luidt een oude zegswijze.

Dwang heeft daarnaast een kostbaar nadeel. Men maakt vaak de fout te denken dat een bepaald gedrag afgedwongen wordt door in een wet, verordening of regel vast te leggen wat wel of niet mag. Dat is echter niet meer dan het eerste – en meest simpele – stapje. Elke wet, elke regel, zal immers overtreden worden en dat vereist de inzet van een handhavingsapparaat waarmee op een overtreding gereageerd kan en moet worden en dat kost dus moeite, menskracht en geld. Het heeft weinig zin om kinderen te verbieden van de suikerpot te snoepen om vervolgens, als ze toch van de suikerpot blijken te snoepen, fluitend de andere kant uit te kijken. Wie regels stelt, moet dus op de handhavingsblaren zitten.

Ook bij preventie wordt soms het middel 'dwang' ingezet. Misschien kan via regelgeving afgedwongen worden dat bij de oplevering van nieuwe woningen, goed hang- en sluitwerk is aangebracht. Maar dat mensen de boel ook steeds goed afsluiten, kan niemand afdwingen. Hoe machtig het middel 'dwang' ook lijkt, daarmee wordt nog niet bereikt dat mensen zich laten dwingen.

Bij preventie is het bovendien vaak onmogelijk en vaak ook niet wenselijk om mensen te dwingen tot medewerking. Het zal meestal gaan

³ Het onderscheid doelgroep/mede-actor wordt hier slechts voor de duidelijkheid aangebracht. In feite kan men in marketingtermen de mede-actoren ook een doelgroep noemen.

om de vrijwillige medewerking van de mensen waar men zich op richt, de mensen waarvoor of waarmee men doelen nastreeft.

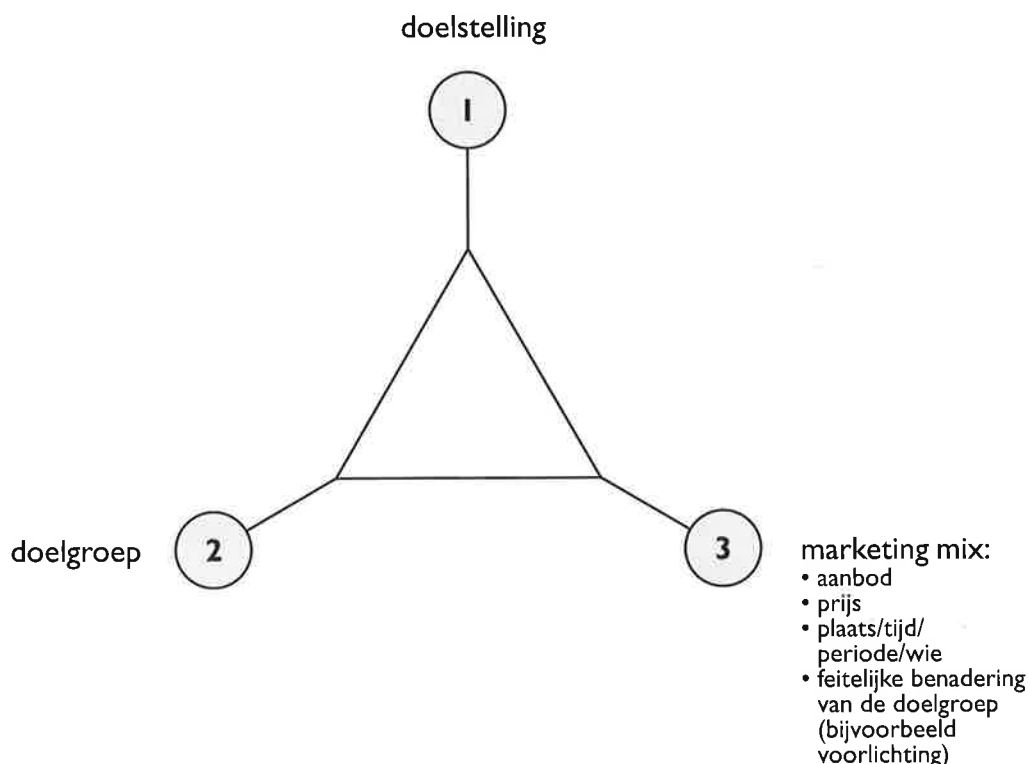
Marketing is veel meer dan reclame/promotie/voorlichting

Het begrip marketing wordt – volstrekt

foutief – nog wel eens opgevat als 'reclame' of voorlichting (promotie): 'we doen aan marketing, want we hebben een publieksfolder gemaakt'.

Marketing is echter veel meer dan dat.

Marketing biedt een duidelijke systematiek die er als volgt uitziet:



Figuur 4

Als men doelen heeft geformuleerd (1) ten aanzien van de doelgroep(en) waarvoor of waarbij men die doelen wil realiseren (2), zijn er vier instrumenten die in **samenhang** met elkaar ingezet kunnen worden; men noemt dat wel de marketingmix (3). Deze mix bestaat uit vier instrumenten: aanbod, prijs, plaats/tijd/periode/wie en de feitelijke benadering van de doelgroep via een maatregel, bijvoorbeeld via voorlichting (promotie). Op deze instrumenten en op de combinatie van plannings- en marketingssystematiek wordt in hoofdstuk 4 uitgebreider ingegaan.

Kort samengevat volgt men bij de marketingsystematiek de volgende stappen:

- men bepaalt allereerst de doelen in concrete meetbare termen; de doelen geven de gewenste resultaten aan (zie ook planmatig werken);
- vervolgens beschrijft men precies de doelgroep(en) waarop men zich richt en als dat er teveel zijn maakt men een keuze;
- daarna bepaalt men per doelgroep het aanbod; datgene waar de doelgroep iets in zal zien;
- dan bepaalt men de prijs die de doelgroep

voor het aanbod over moet/zal hebben en men bepaalt waar (plaats), wanneer (tijd), op welke manier en door wie het aanbod moet worden gedaan om aantrekkelijk te zijn voor de doelgroep;

- tenslotte (!) bepaalt men de manier waarop de doelgroep zodanig wordt benaderd dat die daarop zal reageren door het gewenste gedrag ten toon te spreiden. Deze benadering (actie richting doelgroep) noemen we een maatregel. Een type maatregel, die zelfstandig of ter ondersteuning van andere maatregelen, heel vaak toegepast wordt – of toegepast moet worden – is voorlichting.

Voorlichting (promotie) is dus de laatste stap in de marketingssystematiek en reclame is één vorm van voorlichting.

Inmiddels hebben ervaringen en onderzoek geleerd dat voorlichting, die niet gebaseerd is op de genoemde marketingstappen, gedoemd is te mislukken.

Echt klantgericht werken, echte marketing, vereist veel kennis en kunde. Je echt inleven in een doelgroep en door de bril van die doelgroep kijken naar het aanbod dat men van plan

is te doen, vergt immers nogal wat. Klantgericht opereren vereist een aanpak waarbij men van meet af aan deze denkwijze

meeneemt bij de opzet van een project (of beleid). Klantgericht werken is dan ook vermolten met planmatig werken.

2.3

Samenwerken aan innovaties: projectmatig werken

Een derde karakteristiek van de werkwijze van criminaliteitspreventie is de (veelal) projectmatige aanpak.

Projectmatig werken mocht zich jarenlang in een grote populariteit verheugen. Soms leek het wel of alles projectmatig moest gebeuren. Daarbij ging men echter soms te makkelijk aan twee zaken voorbij.

- Projectmatig werken komt alleen in vrij specifieke gevallen goed tot zijn recht; namelijk als er sprake is van een samenwerkingsverband van een groep mensen uit verschillende disciplines die samen doelgericht werken aan iets dat gezien kan worden als een innovatie of uitzondering ten opzichte van het bestaande beleid (de bestaande routine).
- Projectmatig werken stelt nogal wat eisen (durf, discipline, planning) en is niet geheel zonder nadelen, juist omdat een project vaak ten dele buiten het reguliere beleid staat.

De grote kracht van projectmatig werken – te weten: een doelgericht werkende club mensen, die uit de betrokken bestaande organisaties getrokken worden, om een vernieuwende klus te klaren – bleek tevens de grootste zwakte van deze werkwijze. Als de klus geklaard was, vloeiden de projectwerkers weer terug in hun eigen organisaties en voegde men zich weer in de bestaande routines van de desbetreffende organisaties (die ondertussen natuurlijk ook gewoon op de eigen gebaande wegen waren doorgesjokt).

In de jaren '80 en '90 werd dit probleem steeds sterker onderkend en ging men meer aandacht besteden aan de relatie tussen een project en de bestaande routines (het beleid) van organisaties. Daarbij kwamen nieuwe begrippen naar voren, zoals bijvoorbeeld programma-management en procesorganisatie. Men verbreedde het blikveld: naast een of meer projecten (vernieuwingen/uitzonderingen) keek men ook naar het reguliere beleid en de bestaande routines van de betrokken organisaties en met lette met name op de relatie tussen project en regulier beleid/routine. Mede

op grond van de ervaringen die in de afgelopen jaren bij criminaliteitspreventie zijn opgedaan⁴, hanteren we hier eenzelfde visie. Daarmee krijgt projectmatig werken dus een aparte plaats tussen andere manieren waarop men – waarop organisaties – zaken kunnen aanpakken. Een aparte plaats, **maar** tegelijkertijd een plaats van waaruit relaties gelegd worden naar die andere aanpakken.

De keuze om een bepaald probleem projectmatig aan te pakken, moet dan ook zorgvuldig gemaakt worden. Men moet zich steeds afvragen:

- pakken we dit probleem projectmatig aan, of
- kan het op de bestaande manier (routinematig) aangepakt worden, of
- vergt het misschien een volstrekt nieuwe aanpak (improviserend)?

Elk van deze drie aanpakken, heeft zijn eigen kenmerken.

Projectmatige, routinematige en improviserende aanpak: een beschrijving

De projectmatige aanpak

Deze werkwijze kan worden gevolgd wanneer het gaat om een geheel (een cluster) van apart benoembare activiteiten⁵ die gericht zijn op het bereiken van een of meer vooraf gestelde doelen binnen een aantal bestaande randvoorwaarden (bijvoorbeeld beschikbare tijd, geld en menskracht). Bij de uitvoering van de activiteiten moet worden samengewerkt met andere afdelingen en instellingen/organisaties en (sommige van) de uit te voeren activiteiten zijn voor (sommige van) de deelnemers in het project nieuw.

Een essentieel kenmerk is bovendien dat het project tijdelijk losstaat⁶ van het reguliere beleid en de bestaande routines. Dit 'losstaan' kan twee oorzaken hebben. Er kan sprake zijn van een uitzonderlijke piekbelasting waardoor er tijdelijk te veel en vrij uitzonderlijk werk op de bestaande organisaties afkomt⁷. Er kan ook

⁴ Zie hoofdstuk 1, paragraaf 4 waarin geschetst wordt hoe de politieke preventie (Voorkoming Misdrijven), die sterk projectmatig werkte, in veel gevallen te los bleef staan van het reguliere beleid van de politie en/of andere organisaties.

⁵ Een activiteit is een concrete klus/taak die door persoon x uitgevoerd wordt. Een aantal activiteiten vormen tezamen een maatregel en meerdere maatregelen kunnen samen weer een project vormen.

⁶ Dat wil zeggen de werkzaamheden/activiteiten; de werkers blijven meestal arbeidsrechtelijk deel uitmaken van de bestaande organisaties.

⁷ Bijvoorbeeld een ramp, een moord of ander kapitaal delict (politie), en dergelijke.

sprake zijn van een situatie waarin een vernieuwing noodzakelijk is van het bestaande beleid/de bestaande routines. De bestaande werkwijzen geven dan structureel geen goed antwoord meer op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Het zal duidelijk zijn dat het in dit laatste geval essentieel is dat de in het project uitgevonden en beproefde vernieuwingen resulteren in een verandering van het bestaande beleid. We beperken ons hier (en in de andere hoofdstukken) over het algemeen tot dit laatste type (innovatieve) projecten.

Sommige organisatiedeskundigen zijn van mening dat organisaties tegenwoordig wel gedwongen worden om steeds meer projectmatig te gaan werken. Ze wijzen daarbij op het feit dat de maatschappelijke ontwikkelingen tegenwoordig steeds sneller gaan. De omgeving rond elke organisatie (klanten, markt, producten) verandert veel sneller dan vroeger en bovendien is er sprake van een sterk toegenomen complexiteit; alles hangt met alles samen. Een organisatie moet daarom flexibel kunnen opereren. In een dergelijke situatie zijn hiërarchische en bureaucratische organisaties te log en te traag.

Er mag dan sprake zijn van dit soort ontwikkelingen, maar dat moet zeker niet resulteren in het altijd en overal omhelzen van de projectmatige aanpak. Wat men in elke organisatie tegenwoordig wel moet doen als een bepaald probleem aan de horizon opdoemt, is bewust zich de vraag stellen 'pakken we dit probleem wel of niet projectmatig aan?'

De routinematige aanpak

De routinematige aanpak kan men zich voorstellen als de welbekende trage, maar bijna feilloos werkende, (ambtelijke) molen. Met zijn buitendienst/uitvoerders, sous-chefs, chefs en superchefs maalt zo'n molen van 9 tot 5 door. Het is een mammoettanker die grotendeels bestaat uit lastig veranderbare standaardprocedures. Die procedures staan echter wel borg voor een constante en zekere output, al lijkt het er soms op dat 'de molen en alle procedures' een doel op zich geworden zijn. De klanten waarvoor de molen werkt, worden door middel van een loket op een afstand gehouden. Over vragen als 'waar doen we dit voor?', 'waarom doen we het zo?' en 'wat is eigenlijk het effect van hetgeen we doen?' wordt nauwelijks nog nagedacht. Veel van het werk dat verricht wordt door het bestuur, de politie en het OM, maar ook heel veel werk in de commerciële sector, valt onder de routine-

matige aanpak en daar mogen we heel blij om zijn. Het is namelijk te gemakkelijk om de routinematige aanpak lacherig af te schilderen als iets negatiefs. Wie zich realiseert wat er zou gebeuren als bijvoorbeeld de salarisadministratie of het justitiële systeem (rechtsbescherming!) de zaken **niet** routinematig zouden aanpakken, zal – berooid in een cel – het lachen wel laten.

De improviserende aanpak

De improviserende aanpak is te vergelijken met een wendbare raceboot, die er op uit gestuurd is om in een onbekend stroomgebied snel een klus te klaren. Niet gehinderd door procedures, moet men bijna van minuut tot minuut gokken: hier links of rechts, kunnen we hier hard varen of niet, etc. Of men in de opdracht slaagt, blijft tot het laatste moment een gok. De missie kan een total loss worden, of kan wonderbaarlijk snel en goed volbracht worden. Achteraf kan men zelden nog precies aangeven wat men allemaal gedaan heeft. Om dat vast te leggen, ontbrak gewoon de tijd. Een gevolg daarvan is, dat de volgende missie ook weer op nul start: omdat enige vorm van structurele evaluatie ontbreekt, worden de opgedane ervaringen niet in kaart gebracht en kan er – zeker door anderen – weinig of niets geleerd worden.

Een potentieel voordeel van de improviserende aanpak is dat men snel en direct kan reageren op de wensen en problemen van de klant.

Veel werk dat uitgevoerd wordt op de echte 'werkvloer' van een organisatie is sterk improviserend van aard. De politie-surveillant, huismeester, of buitendienst-ambtenaar van de gemeente, wandelen vaak van de ene improvisatie naar de andere. Elke situatie is grotendeels nieuw, elke burger, collega, of verdachte reageert toch weer anders.

De beste aanpak bestaat niet!

Men kan geen van de drie aanpakken in absolute zin als negatief of positief afschilderen. Wat de beste aanpak is, blijkt afhankelijk te zijn van het type probleem dat men wil – of moet – aanpakken en de ervaring die reeds opgedaan is met de aanpak van het desbetreffende probleem.

Het verschil tussen de drie werkwijzen is overigens relatief, omdat er sprake is van een ontwikkeling in de tijd: bij een geheel nieuw probleem (en dat was criminaliteitspreventie tot voor kort) past eerder een improviserende aan-

⁸ Zie Wijnen, (1985).

pak, terwijl iets dat al honderden keren gedaan is, een routinematige aanpak vereist. Kortom: een nieuw probleem wordt vaak improviserend aangepakt, daarna projectmatig om vervolgens in de routine van het reguliere beleid opgenomen te worden (zie figuur 5). Bij criminaliteitspreventie kunnen we die ontwikkeling ook in de praktijk constateren. Zo waren bijvoorbeeld de eerste vandaliseprojecten op scholen, de eerste Halt- en Slachtofferhulp-bureaus en de eerste 'toezicht projecten' (huismeester, stadswacht, VIC en dergelijke) nog flinke improvisaties, maar nu wordt het werk vaak al 'routineus' door anderen gedaan⁹.

Projectmatig werken bij criminaliteitspreventie

In hoofdstuk 1 zagen we dat er bij criminaliteitspreventie van wordt uitgegaan dat men met meerdere organisaties, diensten, afdelingen en instellingen iets aan de preventie van (veel voorkomende) criminaliteit gaat doen. Dit onder regie van het beleidsbepalende orgaan, waarin als regel het bestuur, de politie en het Openbaar Ministerie vertegenwoordigd zijn. In deze visie moet de preventiefunctionaris dus samenwerken met veel anderen. Voor die anderen zijn zaken als criminaliteit en onveiligheid veelal nog nieuwe terreinen. Vice versa geldt, dat voor de preventiefunctionaris het werk dat die anderen dagelijks doen nog een vrij onbekend terrein is. In zo'n geval ligt een projectmatige aanpak vaak voor de hand.

Het is een voordeel **en** een probleem dat men in een project met anderen om de tafel zit. Het voordeel is natuurlijk dat er daardoor veel meer en veel diversere kennis in het projectteam aanwezig is. Dat betreft zowel inhoudelijke kennis als kennis over nuttige ingangen, contacten en beschikbare middelen. Een verder voordeel is dat de leden van het projectteam heel duidelijk zien hoe criminaliteitspre-

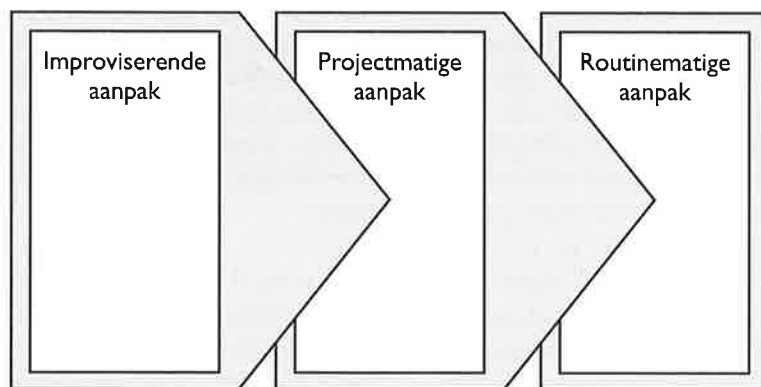
ventie in de projectpraktijk werkt. Als het goed is, raken de teamleden erbij betrokken en dat komt de verspreiding van de preventieve boodschap naar andere organisaties en sectoren natuurlijk ten goede.

De multidisciplinaire aanpak die men bij projectmatig werken volgt, heeft echter als keerzijde dat de om de tafel geschaarde belangen, ervaringswerelden, werkwijzen en de gebruikte vaktalen sterk kunnen verschillen, met alle problemen van dien. Het zal niet de eerste keer zijn dat de politiefunctionaris en de leerkracht elkaar goed denken te begrijpen als ze het over 'M.O.'s van daders' hebben. Helaas is de realiteit dan vermoedelijk dat de politiefunctionaris op dat moment denkt aan de Modus Operandi van daders terwijl de leerkracht denkt aan het type Middelbaar Onderwijs dat de daders gevolgd hebben.

Projectmatig werken impliceert dat er sterk doelgericht gewerkt wordt. Dat schept de verplichting om steeds expliciet de vraag te stellen of – en in hoeverre – de gestelde doelen gehaald zijn. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om snel en bewust te leren van de opgedane ervaringen (doelen geven een ijkpunt) en dat is voor een jong vakterrein waarop nog veel geleerd moet worden van essentieel belang.

Een basiskarakteristiek van projectmatig werken is, dat het projectteam en het project ten dele los staan van het reguliere beleid (de routine) van de diverse betrokken organisaties. Dat heeft het voordeel dat men iets nieuws, iets anders, kan proberen. Als het resultaat van een innovatief preventieproject succesvol is, wil dat echter nog niet automatisch zeggen dat de aanpak die men heeft uitgetoetst ook in de bestaande routines wordt opgenomen. De eerste vraag is dan immers direct al welke van de bij het project betrokken organisaties dat werk

Figuur 5



⁹ Iets dergelijks geldt bijvoorbeeld ook voor beveiligingsadviesgeving. Opmerkelijk – en misschien enigszins zorgwekkend – is wel dat men zich bij deze meer routinematige klussen geleidelijk steeds minder de vraag gaat stellen 'wat levert het eigenlijk op/wat is het effect'. Kortom: ook criminaliteitspreventie blijkt niet te ontkomen aan een groot nadeel dat kleef aan routinematig werken: het vergeten van het doel waartoe de hele molen uiteindelijk draait.

zou moeten doen (dat het voorafgaand aan het project door niemand gedaan werd, is hier natuurlijk al een veeg teken). Het verdient dan ook aanbeveling om bij elke projectmatige stap die men neemt, steeds na te denken over

de vraag hoe een en ander een plek kan krijgen in het reguliere beleid/de bestaande routines. Deze vraag moet in ieder geval ook altijd in de evaluatie van het project meegenomen worden.¹⁰

Al doende (en bezinnende en denkende en beslissende) leert men

2.4

Onder degenen die zich bezig houden met criminaliteitspreventie kunnen we qua benaderingswijze twee uitersten onderscheiden: de doener en de denker.

De 'doener' tovert terstond enkele maatregelen uit zijn mouw – vaak omdat hij/zij die al jaren gebruikt – en gaat direct aan de slag. Na enige tijd loopt de zaak echter vast, omdat de tovermaatregelen de verkeerde blijken te zijn en projectparticipanten afhaken. Op den duur verspeelt men op die manier veel krediet. Aan de andere kant zien we de 'denker'. Strevend naar absolute perfectie gaat de denker pas aan de slag als alles tot ver achter de komma is uitgezocht en geregeld. Na 2 jaar intensieve studie is de denker klaar voor actie, maar dan hebben de anderen allang afgehaakt of is het hele probleem al weer veel erger geworden.

Het lijkt voor zich te spreken dat men het beste de gulden middenweg kan bewandelen. Toch ligt de zaak nog iets genuanceerder. Eigenlijk moet een preventiefunctaris zowel 'doen', als 'denken'. Maar daar blijft het niet bij: tussen denken en doen zitten nog zaken als 'bezinnen' en 'beslissen'. Volgens de Amerikaanse leertheoreticus Kolb kan men doen, denken, beslissen en bezinnen niet van elkaar scheiden:

- door te **doen** ervaart men zaken;
- **bezinnen** is het reflecteren op deze ervaring;
- bij het **denken** dat daarop volgt, tracht men via analyse en theorievorming die ervaring te begrijpen en om te zetten in een

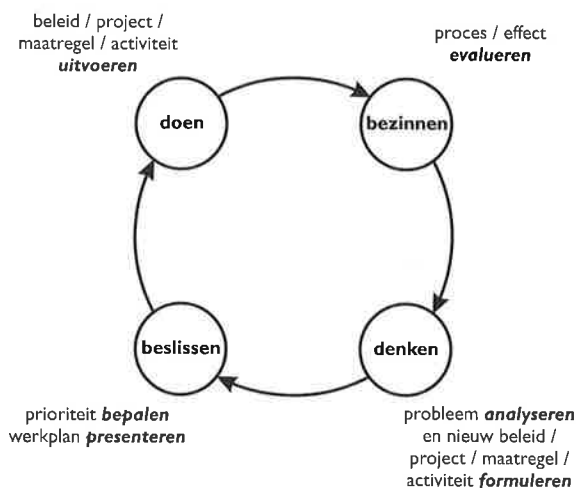
nieuw model, in nieuwe strategieën;

- op grond daarvan maakt men keuzes, **beslist** men over de volgende stappen.

De genomen beslissingen resulteren weer in nieuwe actie, nieuwe maatregelen, of maatregelen die anders uitgevoerd worden, maar dan is men dus al weer druk 'doende' en herhaalt de cyclus zich (zie figuur 6).

De essentie van dit proces is dat men op deze wijze voortdurend leert en de kwaliteit van het werk verbetert. Het kan in dit proces gaan om zeer korte cycli, van enkele minuten, tot cycli van dagen of zelfs jaren. Zo zal een adviseur, direct na een adviesgesprek, zich af moeten vragen hoe dat gesprek verliep, wat er fout en goed ging en wat zijn aandeel er in was (bezinnen), nagaan wat de achterliggende redenen en oorzaken daarvan waren (denken), en daaruit conclusies trekken voor de aanpak van het volgende gesprek (beslissen). Dit is een cyclus die zich binnen enkele uren of dagen voltrekt. Een anti-inbraak project in wijk x kan echter een ander startpunt en een langere cyclus hebben. Misschien begint men daar met het analyseren van de achtergronden en oorzaken (denken), maakt men vervolgens een plan (beslissen), voert dat uit (doen) en evalueert men het project qua proces en qua effecten (bezinnen). Op grond van die evaluatie start dan weer het opnieuw overdenken van oorzaken, de effectiviteit van bepaalde maatregelen en dergelijke, waarna men beslist over een vervolgt traject.

Figuur 6



¹⁰ We hebben het hier alleen over innovatieve projecten, waarbij het de bedoeling is dat de nieuwe aanpak onderdeel gaat uitmaken van het reguliere beleid. Voor 'extra aandacht' projecten (bij plotseling opduikende piekbelasting) geldt dit natuurlijk niet.

In het licht van dit model is het dus niet echt belangrijk op welke plek men de cyclus instapt, mits men vervolgens maar steeds het hele (leer)klokje ronddraait¹¹. Kolbs stelling is dat er in dit opzicht verschillende typen mensen zijn (doeners, dromers/bezimmers, denkers en beslissers); de ene is iets beter in doen, de ander vindt meer genoegen in denken. Het probleem is dus niet dat de doener direct iets uit de matrix-maatregelenkast trekt en daar zondermeer mee aan de slag gaat. Het probleem zit hem in het feit dat die doener maar blijft doen en nooit overgaat (of gedwongen wordt) tot bezinning (gevolgd door denken en beslissen).

Op het niveau van organisaties vereist de toepassing van Kolbs leertheorie daarmee dus een organisatorische oplossing: bij de uitvoering van beleid, projecten of maatregelen (meestal uitgevoerd door doeners in doe-organisaties), moet men ruimte, tijd, geld en mens-

kracht reserveren voor bezinning, denken en beslissen. Dat moet eigenlijk verplicht gesteld worden: elk beleid, project of maatregel moet eens in de zoveel tijd geëvalueerd worden (bezinnen) en met de evaluatie-uitkomsten moet men nieuwe ideeën genereren (denken), die vervolgens weer toegepast kunnen worden (terug naar het doen). Een nieuw en lastig vakterrein als criminaliteitspreventie vereist een dergelijke **lerende aanpak**.

Als we met de voorgaande ideeën in het achterhoofd naar de huidige preventie-praktijk kijken, moeten we helaas constateren dat er nog nauwelijks sprake is van een leercyclus die de 'denken-beslissen-doen-bezinnen' klok volgt. Preventiebeleid wordt over het algemeen nog veel te sterk gebaseerd op incidenten op grond waarvan men direct tot actie (doen) overgaat.

2.5

Samenvatting

De ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan bij de aanpak van criminaliteitsproblemen leren dat een doeltreffende aanpak een zekere discipline van werken vereist waarbij de analyse van een probleem als een rode draad door de diverse stappen loopt. Het falen van projecten kan vaak verklaard worden door de wat 'hap-snapperige' wijze van werken. Soms gaat men te snel over tot de uitvoering van maatregelen, soms weet men niet dat collega's of andere organisaties ook al 'wat doen'. Maatregelen kunnen elkaar dan gaan tegenwerken en organisaties gaan elkaar voor de voeten lopen.

Dit kan worden voorkomen door **systematisch** en **planmatig** te werk te gaan.

Deze manier van werken is vooral noodzakelijk indien bij de oplossing van een probleem een mix van maatregelen wordt ingezet en diverse actoren bij de uitvoering van maatregelen betrokken zijn. Als er met andere woorden **projectmatig gewerkt** wordt. Op lokaal niveau zijn die betrokkenen in ieder geval de politie, het bestuur en het openbaar ministerie. Ook in het 'maatschappelijk middenveld' zal naar coalitie-partners moeten worden gezocht, omdat zij vaak de sleutels voor oplossingen in handen hebben.

Een dergelijke werkwijze vereist in ieder geval

een **klantgerichte** benadering. Als men immers andere actoren ook actief wil krijgen, zal hen een – in de ogen van die actoren – interessant aanbod gedaan moeten worden. Datzelfde geldt natuurlijk voor de doelgroepen waar preventie zich uiteindelijk op richt. Die hebben immers de vrijheid om zich wel of niet 'preventief te gedragen' en ze zullen dus alleen het in uw ogen goede gaan doen als dat voor hen interessant, voordelig of handig is.

Planmatig, Klantgericht en Projectmatig werken vormen dan ook de kern van de werkwijze die bij criminaliteitspreventie toegepast wordt. Die werkwijze moet echter op haar beurt weer doortrokken zijn van een **lerende houding**: de doen-bezinnen-denken-beslissen-doen-etc. cyclus. Een betrekkelijk nieuw vakterrein als criminaliteitspreventie kan slechts via deze leercyclus tot wasdom en kwaliteit komen.

¹¹ Wie hier over doordenkt zal beseffen dat Kolb hier bijna tussen neus en lippen een nogal revolutionaire visie neerlegt. Academici en beleidsdeskundigen zijn geneigd om te eisen dat er begonnen wordt met 'denken' (veel subsidieregelingen gaan ook van dit startpunt uit). Uitvoerders hebben echter vaak een grote voorkeur voor 'doen' als startpunt. Kolb laat zien dat het eerste niet beter is dan het tweede; wat slechts van belang is, is het doorlopen van de hele cyclus. Eigenlijk is dit een logische visie: kijk maar eens wat er gebeurt als iemand (ook de academicus!) een nieuw apparaat in huis haalt (hifi, video, wasmachine, computer e.d.). Er is niemand die eerst volledig de gebruiksaanwijzing bestudeert en in abstracto – zonder het apparaat aan te raken – alle handelingsalternatieven en gebruiksmogelijkheden uit het hoofd leert. Wat we in zo'n geval zien, is inderdaad de Kolb leercyclus.

De voorgaande paragraaf beschreef de houding die nodig is bij de preventieve aanpak van criminaliteit: planmatig, klantgericht, projectmatig en constant lerend.

Als we preventie zien als een bedrijf, zou men deze houding ook kunnen benoemen met het begrip 'bedrijfscultuur'. Een nauwelijks grijpbaar begrip, maar toch voelt iedereen het verschil aan tussen bedrijf A en bedrijf B ook al produceren ze dezelfde dingen. Een bedrijfs-cultuur doordrenkt een hele organisatie, van de hoogste baas tot de receptie en inpakafdeling.

Bij de werkwijze, of dat nu de werkwijze bij criminaliteitspreventie of de werkwijze van een bedrijf is, kan men kijken naar de houding – de bedrijfscultuur – maar men kan ook kijken naar het productieproces of het beleidsproces. Dat wil zeggen de stappen die genomen worden vanaf het ontwerp (van een auto, of van een preventief beleid) via de productie/uitvoering van het ontwerp tot en met de oplevering (van een auto, of van een veilige omgeving).

Ook criminaliteitspreventie maakt onderdeel uit van – of volgt – een dergelijk beleidsproces. Nu is 'beleid' bepaald geen eenduidige term.

Wat is beleid?

3.1

Er bestaan enorm veel definities van beleid. Enkele voorbeelden¹²:

- 'Beleid kan worden omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdvolgorde. Beleid is een bepaald soort antwoord op een probleem. Het is een poging een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen' (Hoogerwerf, 1985, p. 19).
- 'Beleid omschrijven wij als een complex van handelingen ten aanzien van een probleem of een doelgroep' (Glasbergen, 1984, p. 22).
- '(Beleid is) een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot een of meer anderen verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel' (Kuypers, 1986, p. 19).
- 'Het begrip beleid gebruiken we in de betekenis van: de vrucht van een proces van beleidsvorming; dit is een plan' (Hoppe, 1983, p. 24).
- 'Onder beleid verstaan wij: een complex van voornemens tot handelen, dan wel een serie handelingen van bestuurlijke organisaties of hun leden ten aanzien van een bepaald probleem' (Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling, 1984, p. 191).

- 'Planning en beleid (kunnen) worden omschreven als systematisch doelgerichte actie, in hoofdzaak geleid door doelrationaliteit, maar ook bepaald door de andere componenten en aspecten van actie' (Kreukels, 1980, p. 58).

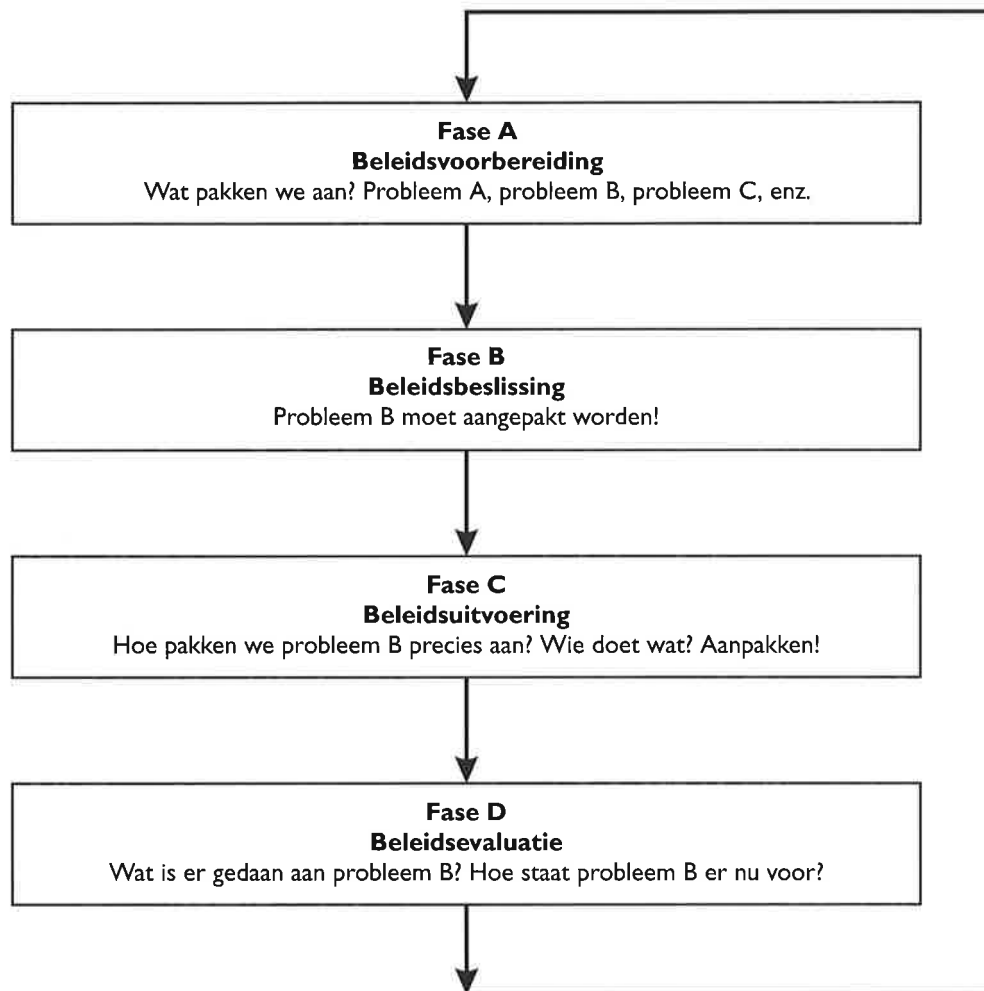
Deze definities, ontleend aan het werk van vooraanstaande beleidswetenschappers, relateren enigszins de hardheid die men in veel nota's, rapportages en boeken aan het begrip 'beleid' geeft. De definities lijken op het eerste gezicht nogal van elkaar te verschillen. Ieder auteur legt zo zijn eigen accenten. Desondanks zijn er overeenkomsten aan te wijzen. Het geheel aan definities laat zich als volgt samenvatten (zie ook Janssen, 1991). 'Men spreekt van beleid wanneer een beleidsvormende instantie, de actor, zich ten doel stelt door middel van gepland handelen problemen ten aanzien van een bepaalde doelgroep op te lossen, te verminderen of te voorkomen'.

¹² Geciteerd uit Janssen, 1991, pag. 65/66.

In zijn meest ingedikte vorm kan men in een beleidsproces vier fasen onderscheiden¹³: De realiteit is natuurlijk veel complexer dan het

hier geschetste 'rationele beleidsproces'. Tegenwoordig is men het er wel over eens dat een dergelijk rationeel beleidsproces een hersenschim is en dat in de werkelijkheid beleids-

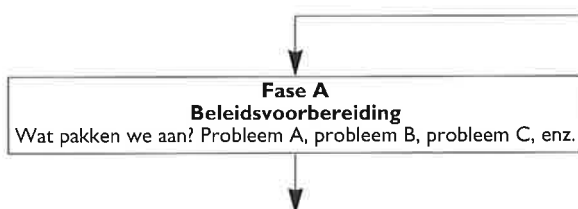
Figuur 7



processen op hun best te omschrijven zijn als 'beperkt rationeel' en/of 'multirationeel' (eufemismen voor: 'men doet over het algemeen maar wat' 'en iedere organisatie doet dat op zijn eigen manier'). Dit soort nuancerings maakt de zaak er bepaald niet eenvoudiger op. Ondanks deze

– en de door ons later nog aan te brengen – nuancerings, houden we het handvat van het geschetste rationele beleidsproces vast om enige structuur in deze tekst te houden. Elk van de vier fasen kan namelijk nog weer verder onderverdeeld worden.

¹³ Niet alleen de definities van het begrip 'beleid' blijken te verschillen, bij de verdere opdelingen van het beleidsproces die men in de literatuur kan tegenkomen, nemen de verschillen toe.



In deze fase gaat het er vooral om dat uitgezocht wordt welk probleem moet worden aanpakket. De centrale vraag is hier welk(e) delict(en), welk(e) gebied(en) en welk(e) groep(en) men prioriteit denkt te gaan geven. Het (voor)werk in deze fase wordt gedaan door beleidsvoorbereiders: functionarissen – waaronder ook de preventiefunctionaris – die informatie verzamelen en analyseren, en de uitkomsten daarvan op tafel leggen bij de beleidsbeslissers of -bepalers.

Voor de beantwoording van de vraag naar prioriteiten, begint men natuurlijk niet totaal onwetend op een nulpunt.

Signalen

Vanuit de maatschappij – de omgeving waarin men werkt – komen er constant **signalen** over problemen waaraan aandacht geschonken zou moeten worden. Zelfs als men geheel **passief** achter het bureau zou blijven zitten, zouden er signalen op het bord van de beleidsvoorbereider komen te liggen. Via de pers, de politiek, eerstelijns werkers, maar ook via demonstraties, brieven, klachten en telefoontjes.

Een nadeel van passief ontvangen signalen is dat ze een sterk ad hoc karakter kunnen hebben (de welbekende indianen-verhalen in komkommertijd) en dat onduidelijk is in hoeverre er sprake is van filters en ruis in de signaalontvangst. Het credo 'geen nieuws is goed nieuws' gaat hier zeker niet op. Geen signaal kan ook betekenen dat een signaal niet doordringt (doch er wel degelijk is).

Naast het passief ontvangen en registreren van signalen is het dan ook van groot belang dat de beleidsvoorbereider **actief** op zoek gaat naar signalen. Dat gebeurt tegenwoordig meer en meer door (standaard) onderzoek – bijvoorbeeld via het jaarlijks houden van een standaard slachtofferenquête onder de bevolking (of bedrijven/instellingen) waarmee gegevens over criminaliteit en onveiligheid geïnventariseerd worden¹⁴ – maar het gebeurt ook door politici en ambtenaren die 'de wijken intrekken'

op zoek naar 'de problemen', door het instellen van laagdrempelige meldpunten, etc.

De eerste stap van het beleidsproces wordt dan ook gevormd door het passief opvangen van – en actief zoeken naar – signalen.

Dat levert stapels gegevens en indrukken op over hetgeen er 'aan de hand is'. Maar gegevens en indrukken zijn nog geen bruikbare informatie.

Van signalen naar bruikbare informatie

Alle signalen moeten op een of andere manier geordend worden, opdat er een weging kan plaatsvinden waardoor 'een probleem' herkend kan worden in de brei aan gegevens. Zo'n probleemherkenning kent twee kernfacetten: probleemdefiniëring en agendavorming (dat wil zeggen dat het probleem op de politieke of ambtelijke agenda wordt gezet om 'behandeld' te worden)¹⁵. Probleemdefiniëring en agendavorming zijn onvoorspelbare en subjectieve processen. Een 'probleem' is namelijk een ongewenst verschil tussen de feitelijke en de beoogde situatie. De feitelijke situatie is misschien nog wel objectief vast te stellen, maar bij de beoogde situatie lukt dat niet. Daar gaat het om subjectieve opvattingen over wat goed en slecht is, over 'hoe de wereld er uit zou moeten zien'. Daar denkt de één heel anders over dan de ander.

Er zijn wel enkele voorwaarden te geven voor agendavorming. Beleidsbeslissers (politici, bestuurders en topmanagers) kijken onder andere naar de omvang, ontwikkeling, schade en ernst van een probleem. Een en ander zowel in absolute zin (hoeveel delicten/slachtoffers, hoe sterk neemt het toe, hoeveel directe/indirecte schade, etc) als in de relatieve zin (vergeleken met andere problemen in de samenleving). Beleidsbeslissers kijken echter niet alleen naar de absolute of relatieve omvang, ontwikkeling, schade en ernst van een probleem. Op hun weegschaal liggen ook principes, waarden/normen, belangen en dergelijke. Hierop komen we in 3.4 terug. Het spreekt vanzelf dat beleidsvoorbereiders – en dus ook de preventiefunctionaris – mede tot taak hebben de agenda van de beleidsbeslissers voor te bereiden. Als we aan de beslissers de vraag 'Wat gaan we aanpakken' voorleggen is het dus noodzakelijk dat er gegevens

¹⁴ De Politiemonitor; zie ook hoofdstuk 3 'Prioriteitenstelling en criminaliteitsanalyse' paragraaf 3.3.

¹⁵ Zie ook Bos en Geveke (1991), alsmede Hoogerwerf (1987).

worden verzameld over de vormen van criminaliteit en gevoelens van onveiligheid in het werkgebied. Centraal hierbij staat de vraag naar de:

- omvang,
 - ontwikkeling,
 - schade,
 - ernst en
 - onveiligheidsbeleving
- naar delict en naar plaats (plek, buurt, wijk, gemeente, gebied, regio).

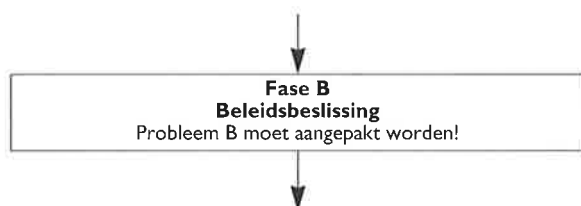
Deze agendavoorbereiding vormt daarmee een aparte tweede stap in het beleidsproces; we noemen deze tweede stap criminaliteitsanalyse. Deze stap is verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het Basisboek (Prioriteitenstelling en criminaliteitsanalyse). De nadruk in deze fase ligt dus op de analyse van 'de criminaliteit/onveiligheid' in de regio of de gemeente/werkgebied. Om een compleet beeld te krijgen, zullen zeer waarschijnlijk ook bronnen van elders moeten worden geraadpleegd. Dat vereist overleg en samenwerking.

Verder moeten natuurlijk alle gegevens op een zeker moment klaar zijn voor presentatie, bespreking en de beslissing: dat vereist planning.

In deze fase der beleidsvoorbereiding kan men ook al nadenken over de vraag hoe het geconstateerde probleem aangepakt of opgelost zou kunnen worden. Een probleem waarvan men in de verste verte niet weet hoe het opgelost moet worden, maakt weinig kans om hoog op de politieke agenda te komen. Zodra men een dergelijke verkenning **vooraf** van de eventueel te ondernemen actie diepgaand gaat uitvoeren, spreekt men van een **ex ante evaluatie**. Een evaluatie vooraf van hetgeen er mogelijk gedaan kan worden aan het probleem¹⁶. Wijs geworden door de schade en schande van vele mislukte, of uit de hand gelopen, grote en dure projecten, zijn ex ante evaluaties in de afgelopen jaren snel populair geworden in sectoren waar veel geld gemoeid is met projecten (bouw, rijkswaterstaat, federale programma's in de USA)¹⁷.

3.4

Fase B Beleidsbeslissing



Op basis van het materiaal dat in de voorgaande fase op de tafel der beleidsbeslissers is gelegd, moet nu een prioriteit bepaald worden. Dat leidt tot een discussie, die niet eenvoudig is: hoe bepaalt men nu wat prioriteit moet hebben? Wat is belangrijker: de omvang van een probleem, de ontwikkeling (bijvoorbeeld een stijging van 30% over de laatste 2 jaar), de eraan gekoppelde onveiligheidsgevoelens of de omvang/groei van de schade? Daarbij komt nog dat een en ander in een breder kader afgewogen moet worden. Misschien moet er in de gemeente hoognodig

een nieuwe school bij komen, blijkt de riolering aan vervanging toe en eisen kinderopvang en welzijnswerk meer financiële ruimte.

In een democratische rechtsstaat is deze uitermate lastige afweging neergelegd bij politici en hier is dus (in laatste instantie) een politieke beslissing vereist¹⁸.

De beleidsvoorbereidende preventiefunctionaris kan – en mag! – er dan ook 'slechts' voor zorgen dat de (politieke) beslissers zich kunnen baseren op degelijke gegevens.

Men moet zich er daarbij echter van bewust zijn dat politici bij hun afwegingen gebruik maken van meer bronnen dan alleen (onderzoeks)gegevens.

Politici maken bij het beslissen (het afwegen van wat wel en wat geen prioriteit krijgt) gebruik van:

- Onderzoek/harde gegevens (aangedragen door beleidsvoorbereiders).
- Principes, waarden en normen. Tekenend is hier een citaat van de politicus Gerritse (twee

¹⁶ Men komt hier ook wel termen tegen als 'feasibility study' (haalbaarheidsonderzoek), 'policy assessment' (beleidsinschatting) of scenario onderzoek (het vooraf als het ware doorrekenen van de verschillende opties).

¹⁷ Als men besluit een ex ante evaluatie in te voegen, zit de beleidscyclus overigens iets gecompliceerder in elkaar: nadat men als beleidsvoorbereider het probleem qua omvang, ontwikkeling, schade en ernst heeft voorgelegd aan de beleidsbeslissers nemen die de beslissing 'dat hier iets aan moet gebeuren, maar dat eerst door middel van een ex ante evaluatie de meest effectieve en efficiënte beleidsopties uitgezocht moeten worden'. Het probleem ligt daarmee weer op het bord van de beleidsvoorbereiders.

¹⁸ Feitelijk ligt de situatie veel lastiger. Zo is de burgemeester geen direct gekozen volksvertegenwoordiger en hetzelfde geldt natuurlijk voor het OM (officiëren van justitie en daarboven de procureurs generaal). De politie heeft deze twee (burgemeester en OM) weer als baas. Hoe het ook zij, de uiteindelijke koppeling van degenen die het criminaliteits(preventieve)beleid bepalen naar de (echte) politiek – de gekozen volksvertegenwoordigers – is dus geen directe hiërarchische koppeling. Met enige vrijheid zouden we deze beleidsbepalers als 'politieke trendvolgers' kunnen omschrijven. Gemakshalve scharen we de politieke trendvolgers ook onder de politici.

de kamer, CDA): 'Ook al zou uit honderd onderzoeken blijken dat de scheiding tussen bijzonder en openbaar onderwijs duurder uitvalt dan alleen openbaar onderwijs, dan zouden wij toch onverkort aan dat bijzonder onderwijs vast houden. Dat is voor ons een principe; daar valt niet aan te tornen'¹⁹.

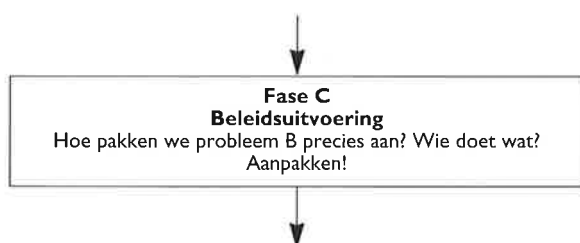
- Hun kennis en ideeën over het 'algemeen belang', het belang van de door hen gerepresenteerde kiezers (partijpolitiek) en hun eigen belang (scoren, bijvoorbeeld om herkozen te worden). De pers speelt hier een essentiële dubbelrol. Aan de ene kant krijgen de politici via de pers informatie over hetgeen er in stad en land aan de hand is en waar dus iets aan zou kunnen, of moeten, gebeuren; m.a.w. hoe het algemeen belang of de belangen van specifieke doelgroepen gediend kunnen worden. Aan de andere kant hebben de politici de pers nodig om aan de kiezers en partijleden te laten zien wat ze doen/gedaan hebben. De pers wordt in bestuurskundige theorieën dan ook omschreven als een heel belangrijke 'poortwachter'
- De inschatting van de politici over de 'oplosbaarheid' van een probleem. Onoplosbare problemen zijn bij niemand populair en zeker bij politici niet. Sterker

nog: onoplosbare problemen worden maatschappelijk vaak niet als een probleem gedefinieerd. Dit betekent overigens dat de beleidsvoorbereider bij elk probleem dat hij/zij op het bord van de politici legt, daarnaast ook direct een oplossing – of tenminste uitzicht op een oplossing – moet leggen.

- Strikt persoonlijke indrukken, contacten, eigenschappen en ervaringen. Politici zijn ook mensen. Zo waren het bijvoorbeeld in aanvang vooral vrouwelijke politici die het onderwerp seksueel geweld en onveiligheidsbeleving op de agenda zetten. Evenzo zal ook persoonlijk slachtofferschap een verschil in beoordeling geven.

Deze opsomming relateert overduidelijk het belang dat beleidsvoorbereiders veelal hechten aan 'objectief wetenschappelijk onderzoek'. Dat blijft natuurlijk nodig en politici vragen er soms zelf om, maar men moet niet de fout maken om te denken dat onderzoek dus automatisch leidt tot heldere prioriteiten. Die claim kan onderzoek nooit waarmaken. In dat geval zouden de beleidsvoorbereiders en onderzoekers op de stoel van de politici gaan zitten en daarmee zou de bijl gezet worden in de poten van de stoel van onze democratische rechtsstaat.

¹⁹ Geciteerd uit: Kooiman 1988 pagina 111.

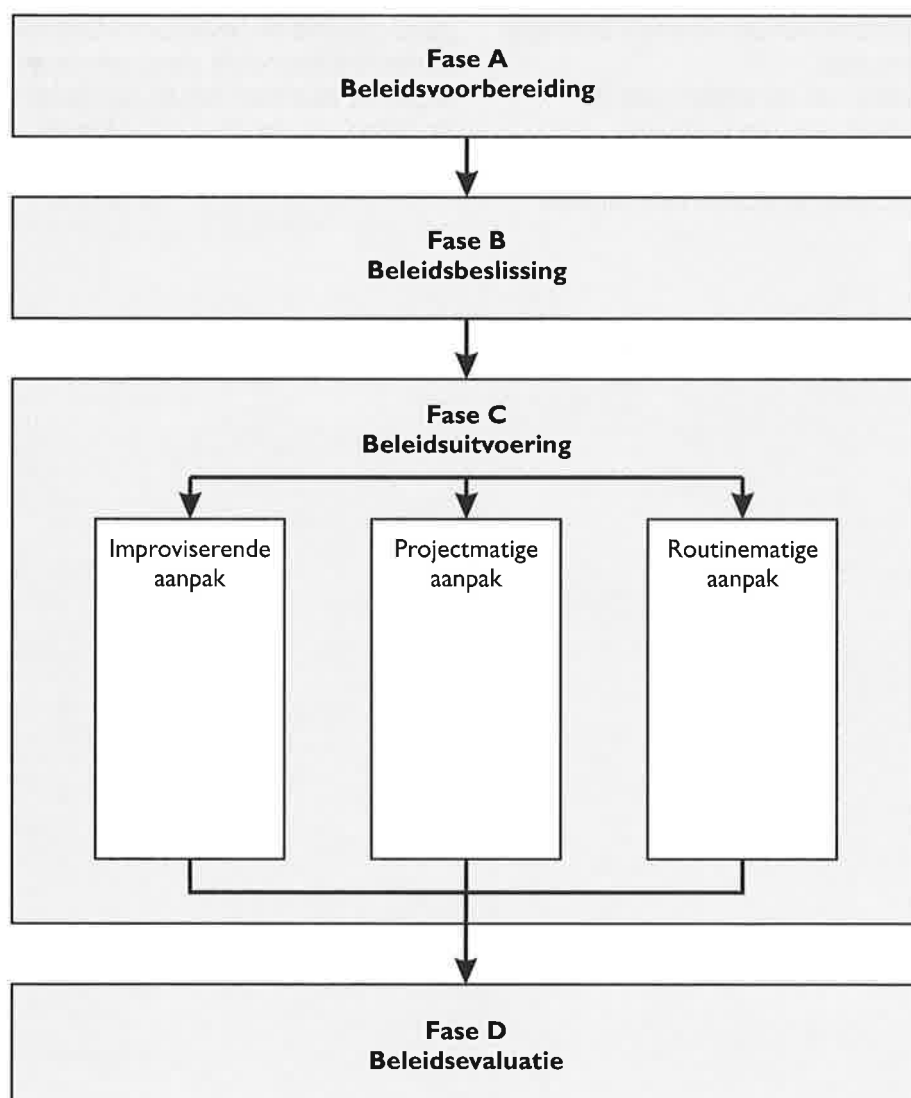


Als de prioriteiten bepaald zijn en criminaliteitspreventie 'in de prijzen' gevallen is, moet het beleid uitgevoerd worden.

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk werden daarvoor drie mogelijke aanpakken geschetst: improviserend, projectmatig en routinematig werken. De praktijk zal meestal zijn dat de drie aanpakken naast elkaar worden toegepast (figuur 8).

Over de improvisaties kunnen we hier verder weinig opmerken en datzelfde geldt min of meer voor de routinematige aanpak. In dat laatste geval spreken we immers over de bestaande aanpak van politie en justitie, de bestaande reacties op een probleem vanuit het bestuur en de diverse gemeentelijke diensten en de reacties en inspanningen van alle andere betrokken organisaties (onder andere in het maatschappelijk middenveld). De bestaande routine is er dus al. Hoogstens zal de beleidsbeslissing die in de voorgaande fase genomen is, er toe leiden dat de bestaande routines geïntensiveerd worden ('we trekken nog een blik extra open'), efficiënter georganiseerd worden, of meer toegespitst worden. We bedoelen hiermee zeker niet te zeggen dat die (geïntensiveerde) bestaande routines

Figuur 8



onbelangrijk zijn bij de aanpak van het gekozen criminaliteitsprobleem. Het tegendeel is vaak het geval! Het punt is echter dat in de routinematige aanpak al merendeels bekend is welke doelen nagestreefd worden, welke doelgroepen bereikt (kunnen) worden, welke maatregelen en activiteiten met welke instrumenten uitgevoerd kunnen worden en binnen welke randvoorwaarden en door wie dat kan en moet gebeuren.

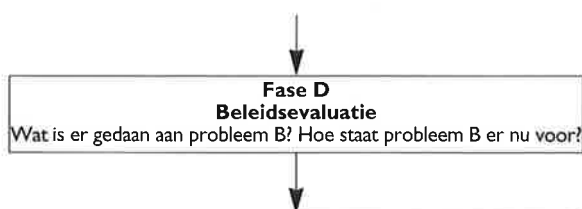
Het feit dat er een nieuw probleem gedefinieerd en op de agenda gekomen is, duidt er echter veelal op dat juist de bestaande routines niet langer geheel toegesneden zijn op de vereiste taken. Dan ligt dus (zie paragraaf 2) een projectmatige aanpak (mede) voor de hand. In dat geval dient men een aantal stappen te volgen. Zie onderstaand overzicht.

Een uitgebreide bespreking van deze stappen vindt u in hoofdstuk 4 (projectplanning). Al het (uitvoerende) improviserende, projectmatige en routinematige werk vormt **tezamen** de fase van de beleidsuitvoering en levert evaluatie-uitkomsten op. Dat brengt ons op de fase van de overkoepelende beleidsevaluatie²⁰.

Projectmatige aanpak: de stappen

1. **de projectvoorbereiding**
2. **het nader analyseren van het probleem**
3. **het formuleren van voorlopige doelen en doelgroepen**
4. **het analyseren van voorlopige maatregelen**
5. **het analyseren van mogelijke andere betrokkenen**
6. **het opstellen van het voorlopige evaluatieplan**
7. **het opstellen van het voorlopige plan van aanpak**
8. **het (laten) goedkeuren van het plan van aanpak**
9. **het opstellen van het definitieve plan van aanpak**
10. **het uitvoeren van het plan van aanpak**
11. **het evalueren van het project**

²⁰ Projectevaluatie en beleidsevaluatie spelen zich (dus) op verschillende niveaus af. Een projectevaluatie gaat in op het uitvoeringsproces en de effecten van één specifiek project. Een beleidsevaluatie is breder en stelt de vraag wat er allemaal gedaan is en wat dat alles in totaal tot effect had.



'Een goede zaak zo'n beleidsevaluatie', zal de rationele beleidsvoorbereider zeggen, 'want dat levert waardevolle informatie op voor de beleidsbeslissers (politici); informatie op grond waarvan politici het beleid kunnen bijstellen, aanscherpen, stoppen en/of vernieuwen.' Maar is dat wel zo? Vreemd genoeg bestaat er weinig kennis over de vraag hoe de politici zelf daar echt over denken. Maar er zijn enkele openhartige uitzonderingen. Hoe politici aankijken tegen beleidsevaluatie en wat zij daarbij vrezen is ooit mooi verwoord door Deetman²¹:

'Politiek verantwoordelijke gezagsdragers zijn veelal geen voorstanders van evaluatie van hun beleid. Immers, evaluatie leidt in het algemeen tot overweldigende constatering van onder andere ineffectiviteit, mislukkingen en verspilling. Dat is onder meer te verklaren uit het feit dat men al evaluerende van achteren naar voren kijkt, terug in het verleden en daarbij onvoldoende de latere interferenties met oorspronkelijke bedoelingen in beschouwing neemt. In het algemeen is er weinig aandacht voor het feit dat doelstellingen (...) gedurende langdurige implementatieprocessen in confrontatie met weerstanden, verzet en onhaalbaarheid regelmatig worden bijgesteld, vaak impliciet en zonder uitdrukkelijke terugkoppeling naar de plek waar in openbare dialoog eerdere doelstellingen of een bepaald aspiratie-niveau waren geformuleerd. Evaluatie leidt alras tot felle uitspraken over falende personen. De politiek verantwoordelijken worden nogal vlot aan de schandpaal genageld. Immers, door de politiek wordt uit de uitkomsten van de evaluatie een selectie gemaakt. (...).

Het schandaal of de affaire ontstaat omdat men dat wil laten ontstaan. Zelfs al heeft de evaluatie op zich neutraal en objectief plaatsgevonden, dan zal het gebruik ervan veelal politiek zijn. Daarbij is de term misbruik vaak beter op zijn plaats'. (Deetman 1988/29)

In dit citaat schetst Deetman drie problemen. Ten **eerste** houden politici eigenlijk niet zo van beleidsevaluaties, want door een beleidsevaluatie kunnen fouten aan het licht komen waardoor de schandpaal dreigend naderbij komt. Impliciet lijkt Deetman aan te geven dat het aantonen van gemaakte fouten geen kunst is. Daarin heeft hij natuurlijk gelijk: niet de beste generaal wint de veldslag, nee ... de generaal die de minste fouten maakt wint de slag. Fouten worden er dus altijd gemaakt, maar het probleem is dat andere politici de geopenbaarde fouten als munitie zullen gebruiken. Beleid geslaagd; politicus desondanks afgeschoten (met dank aan de evaluator). Logisch dat politici niet zo dol zijn op evaluaties.

Ten **tweede** gaat Deetman op een zeer fundamenteel punt in. Beleid is geen rechtlijnig proces. Onder invloed van weerstanden, verzet en onmogelijkheden veranderen ongemerkt de doelen. Het beleidsschip verandert van koers en dat kan zeer rationeel zijn als men een cycloon voor zich weet! Dergelijke (soms kleine en onopgemerkte) koersveranderingen vinden overigens ook plaats als mede-actoren aan het stuur van het beleid of de projecten gezet (moeten) worden.

Het zal duidelijk zijn dat bij een dergelijk beleid vol koersveranderingen het helemaal eenvoudig wordt om – in het licht van de oorspronkelijke doelen – te wijzen op veel geblunder, koersveranderingen die (achteraf gezien) onlogisch zijn en andere stuurmannen' 'fouten'. De beste stuurman staat dus ook in beleidsland aan wal, om bij binnenkomst van het schip om het hardst te roepen dat het allemaal veel sneller en beter gekund had.

Een **derde** punt dat genoemd wordt ligt in het verlengde van het voorgaande. Dat de doelstellingen tijdens de rit veranderen en dat de koers verlegd wordt is nog niet eens het belangrijkste. Het is ook vaak noodzakelijk. Het kardinale punt is echter dat de vele (kleine) koersveranderingen en de gevolgen die daaruit resulteren impliciet blijven. Soms heeft niemand in de gaten dat het gebeurt en soms sluit men er liever de ogen voor. Het gekrakeel begint pas als het beleidsschip niet in de geplande haven arriveert.

De les is dan ook dat het bijstellen van doelen gezien moet worden als iets normaals (eerder regel dan uitzondering), maar dat de koerswijzigingen teruggekoppeld moeten worden op de betrokkenen. Men moet er tenminste weet van hebben (aspiratieniveau aanpassen) en

²¹ Oud-minister van onderwijs, thans voorzitter van de Tweede Kamer.

liefst het gevoel hebben bij het proces van koerswijzigen betrokken te zijn geweest.

Maar zelfs als politici smachtend zouden zitten te wachten op de evaluatie van 'hun' beleid en als het uitzonderlijke geval zich voordoet dat er voor één keer sprake is van een rechtlijnige beleidsuitvoering die alle wind mee had .. zelfs dan is de beleidsevaluatie niet eenvoudig.

We citeren wederom Deetman:

'... politiek beleid (is) wel degelijk rationeel, zij het **multirationeel**. Multirationaliteit is een mooi woord voor een situatie waarin iedere participant in een beleidsproces zijn eigen doelen en belangen heeft. Het vervellende van dit doelstellingsgericht rationeel beleid is dat er enige problemen zijn rond de doelstellingen:

- de door politici gehanteerde doelen zijn veelal vaag en niet-operationeel. Uit deze doelen kan men niet eenduidig wegen afleiden om ze te bereiken;
- de door de politici geaccepteerde doelen zijn soms niet de 'echte' bedoelingen; het probleem van de 'verborgen agenda'. Geheel andere, verborgen doelen kunnen de werkelijke drijfveren achter politiek gedrag zijn;
- er spelen meer verschillende en veelal tegenstrijdige doelen een rol. Een duidelijk gemeenschappelijk doel ontbreekt. Er bestaan niet alleen meer wegen naar Rome, maar ook meer reisdoelen;
- doelen veranderen in de tijd. Tegen de tijd dat een probleem is opgelost, is de probleemstelling veranderd en kan men het volgende probleem oplossen. Met het oplossen van het ene probleem ontstaat het andere'. (Deetman 1988/30)

Beleidsvaluatie is met andere woorden een politiek, tactisch en evaluatie-technisch mijnen-veld.

Om nu te stellen dat beleidsevaluatie om die reden beter achterwege kan blijven, zou echter betekenen dat het kind met het politiek vertrouwde badwater wordt weggegooid.

Hoe moeilijk het terrein ook mag zijn, beleids-evaluaties zijn noodzakelijk.

'... evaluatie van het beleid (zou) – ook institu-tioneel – een hogere prioriteit moeten hebben dan nu het geval is. Het bevordert niet alleen de legitimiteit en de doelmatigheid van het

beleid, maar het heeft tevens een uitermate positieve invloed op het leergedrag van de overheidsorganisatie zelve. Daardoor krijgen logische en gewenste aanpassingen een grote en vanzelfsprekende kans'²².

Met betrekking tot beleidsevaluatie zou het uitgangspunt moeten zijn dat de politiek en de diverse overheidsorganen tenminste 1x per jaar in alle openbaarheid vertellen:

- 'dit' hebben we gedaan en dat kostte 'zo veel';
- we hebben het laten evalueren en daaruit bleek onder meer dat 'dit' het effect was;
- het komende jaar gaan we 'dit' doen en dat kost 'zoveel'.

Op grond hiervan kan dan tenminste een heldere openbare discussie gevoerd worden over het gevoerde en te voeren beleid.

Het vreemde is dat iets dergelijks beter lukt als het de centen betreft (zie de uitgebreide jaarlijkse cyclus van uitgavenverantwoording en nieuwe begrotingen), dan als het de inhoud van het beleid betreft.

Ongetwijfeld op grond van deze vreemde inconsistentie is er al eerder (onder andere door het toenmalige hoofd van de Algemene Rekenkamer; F.G. Kordes) voor gepleit om rapportage over en verantwoording van het beleid ('wat is er gedaan?') te koppelen aan een rapportages over en verantwoording van de financiën ('wat kostte dat?')²³.

Nu is het natuurlijk de vraag of de gemiddelde preventiefunctaris zich erg druk moet maken over beleidsevaluaties. Dat lijkt vooralsnog merendeels een discussie tussen de (nog) hoge(re) dames en heren. Aan de andere kant is het wel duidelijk wat de toekomst in dit opzicht zal brengen (zie Kordes): beleid dat op inhoud en financiële aspecten jaarlijks getoetst zal worden. Voor de beleidsvoorbereider betekent dit dat meer nadruk zal komen te liggen op zaken als planning, het inzichtelijk maken van de in- en uitvoering van beleid en plannen, monitoring en evaluatie. Geschematiseerd en enigszins ideaaltypisch zullen beleidsinvoering en uitvoering een vergelijkbaar proces doorlopen als de financiën. Ter gedachten bepaling:

²² Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 1980/220.

²³ Kordes' stelling luidde: 'De politieke interesse die er thans is voor de financiële controle, moet aangegrepen worden door overheidsorganen te dwingen aan de gekozen vertegenwoordigingen ook verantwoording af te leggen van hun beleidsactiviteiten en daarbij aan te geven in welke mate die zijn geëvalueerd. De verantwoording moet geordend gebeuren en wel door koppeling van een schriftelijke rapportering over de beleidsactiviteiten aan de (financiële) rekening van het betrokken overheidsorgaan, die daartoe – evenals de begroting – in beginsel moet zijn ingedeeld naar beleidsactiviteit'. (Kordes 1988/149).

Beleidsinhoud	Financiën
Plan	Begroting
Invoering en uitvoering, inzichtelijk maken en vastleggen.	Boekhouding
Bijhouden/volgen van proces en effecten in relatie tot oorspronkelijke plannen/doelen (monitoring).	Uitputting van de begrotingsposten bijhouden.
Evaluatie* (bij doorlopend beleid: tussenevaluatie).	Jaarrekening opmaken (inclusief overloop posten).
Evaluatie*/controle op beleidsuitvoering door volksvertegenwoordigers (op basis van materiaal dat door externen/-onafhankelijken** is aangedragen).	Accountantscontrole.

* Belangrijke toetsingscriteria bij de evaluatie zijn effectiviteit, efficiency en de mate van klantgerichtheid en de uiteindelijke tevredenheid van de klanten.

** Denk bijvoorbeeld aan de rol die op landelijk niveau gespeeld wordt door de Rekenkamer, WRR en externe onderzoekers.

De preventiefunctionaris zal als beleidsvoorbereider ongetwijfeld een steeds zwaardere taak krijgen in deze jaarcyclus van 'planning and control' van het criminaliteitspreventiebeleid. Deze ontwikkeling is al af te lezen aan de weg die men met de criminaliteitspreventieve beleidsevaluatie is ingeslagen: een constante gestandaardiseerde meting van criminaliteit en onveiligheidsgegevens. Alleen politiegegevens zijn hiervoor een te wankel basis. Daarnaast zijn dan ook jaarlijks of tweejaarlijks te houden standaardenquêtes nodig onder de bevolking (inclusief forenzen/toeristen/bezoekers), het bedrijfsleven en instellingen. Deze ontwikkeling van standaardenquêtes is thans in volle gang (zie ook hoofdstuk 3). Het grote voordeel van dit soort globale maar representatieve enquêtes die herhaaldelijk in de regio of gemeente gehouden worden, is dat men er twee vliegen in een klap mee slaat. Aan

de hand van de uitkomsten van een dergelijke enquête kan men zich enkele eerste ideeën vormen over de mogelijke effecten van het beleid²⁴, maar men kan de uitkomsten evengoed – zo niet beter – gebruiken ter **voorbereiding** van nieuw beleid; met andere woorden voor de vraag 'welk(e) probleem (problemen) moeten we gaan aanpakken' (Zie hoofdstuk 3 over prioriteitsstelling en criminaliteitsanalyse). Hoe belangrijk dergelijke beleidsevaluaties ook zijn; de eerste evaluatiezorg van de preventiefunctionaris zal over het algemeen liggen op het niveau van **project**evaluaties en hoofdstuk 5 van dit Basisboek zal dan ook met name daarop ingaan.

²⁴ We kiezen hier met opzet een heel voorzichtige formulering. Het is evaluatie-technisch gesproken niet toegestaan om op grond van generale trends het beleid meer of minder succesvol te noemen. Het is namelijk nog maar de vraag of een stijging of daling van de criminaliteit (en dat is wat men meet) toegeschreven mag worden aan de genomen beleidsmaatregelen. Een dergelijk causaal verband zal eerst aangetoond moeten worden. Dat is bepaald niet eenvoudig (zie hoofdstuk 5 evaluatie) al komt de zaak er sterker voor te staan als men beschikt over meerdere goede projectevaluaties. De ingeslagen weg van de standaard enquêtes levert dan ook pas echt zinvolle informatie op als men de enquête-uitkomsten kan koppelen aan de informatie over de kwaliteit van de geleverde beleidsinspanningen. Dit wijst overigens op het belang dat gehecht moet worden aan de proces- en effectevaluaties op het 'tussenniveau' (projecten, concrete aanpakken van organisaties e.d.).

Boer, J. de: Marketing. Hoofdstuk in het Basisboek Criminaliteitspreventie (en eerder: Werkmap VM), Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven, Den Haag 1987, dit hoofdstuk is als apart hoofdstuk verdwenen en opgenomen in hoofdstuk 2 en 4).

Bos, J.M. en H.G. Geveke: Onderzoeksnotitie: De probleemdefinitie als uitgangspunt van een evaluatie. In: Beleidswetenschap 1991, nr. 2 pagina 163-174.

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse zaken: Elk kent de laan die derwaarts gaat. Rapport nr. 3, 1980.

Deetman, W.J.: Macht en onmacht van evaluatie van en door bestuur. In: Ringeling en Sorber 1988.

Faludi, A.: Interview met Prof. Dr. A. Faludi, hoogleraar Planologie UvA. In: Management Team, 09-10-1987, pagina 46.

Glasbergen, P., Visies op beleid; Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid. Amsterdam, 1984.

Hoogerwerf, A.: De levensloop van problemen: Definiëring, precisering en oplossing. In: Beleidswetenschap 1987, nr. 2 pagina 159-181.

Hoogerwerf, A., Inhoud en typen van beleid. In: A. Hoogerwerf, Overheidsbeleid. Alphen aan den Rijn, 1985, p. 25-48.

Hoppe, R., Economische Zaken schrijft een nota; een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij non-incrementeel beleid. Amsterdam, 1983.

Janssen, D.M.L.: Schrijven aan beleidsnota's, Wolters-Noordhoff, Promiepen, 1991.

Kooiman, J.: Bestuurlijke evaluatie en volksvertegenwoordiging. In: Ringeling en Sorber, 1988.

Kordes, F.G.: Stellingen op het congres 'Macht en onmacht van bestuurlijke evaluaties', 1987.

Kreukels, A.M.J., Planning en planningsproces; een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning. Den Haag, 1980.

Kuypers, G., Beginselen van beleidsontwikkeling. Muiderberg, 1986 (2 delen).

Polder, W. en F.J.C. van Vlaardingen: Preventiestrategieën in de praktijk (een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten), WODC Gouda Quint BV, Arnhem, 1992.

Ringeling, A.B. en A. Sorber: Macht en onmacht van bestuurlijke evaluaties (Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde nr. 11). VUGA, Den Haag 1988.

Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen & A.B. Ringeling, Openbaar bestuur; organisatie, beleid en politieke omgeving. Alphen aan den Rijn, 1982.

Swieringa, J. en A.F.M. Wierdsma: Op weg naar een lerende organisatie, Wolters-Noordhoff, Groningen 1990.

Wijnen, G., W. Renes en P. Storm: Projectmatig werken. Marka Paperback 17 (1985).