

Vergaderjaar 2020–2021

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2021

1. Inleiding

Mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) informeer ik uw Kamer – conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) – over de resultaten van de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen d.d. 17-02-2021 die onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van JenV door TwynstraGudde is uitgevoerd¹.

Voorkomen is beter dan genezen. Criminaliteitspreventie heeft als doel het voorkomen van dader- en slachtofferschap, en draagt daarmee tevens bij aan het ontlasten van de strafrechtketen. Preventieve maatregelen vormen een belangrijke aanvulling op repressie. Preventie heeft in potentie een breder bereik dan een repressieve strafrechtelijke aanpak en kan naast het voorkomen van persoonlijk en maatschappelijk leed, een besparing aan maatschappelijke kosten opleveren.²

De mate van effectiviteit van het ingezette preventiebeleid kan desondanks niet altijd in termen van causaliteit worden aangetoond, zoals blijkt uit deze beleidsdoorlichting. Het is achteraf lastiger te bewijzen dat iets niet is gebeurd, dan dat het zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Dit dilemma is inherent aan preventie. Dat maakt het soms lastig om aan de voorkant voldoende middelen voor preventie beschikbaar te stellen en aan de achterkant te verantwoorden wat het effect is geweest van een investering in preventie.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Volgens onderzoeker Henk Spies wordt geschat wordt dat als criminele jongeren zich tot stelselmatige criminelen ontwikkelen, zij aan het eind van hun leven gemiddeld € 1 mln. aan maatschappelijke kosten hebben gemaakt. Spies, H. (2017). *Modelaanpak Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid. Voor kwetsbare jongeren met risico op high impact crime*. Culemborg: Inclusivate, p. 4.

In een recente motie van het Kamerlid Van Toorenburg (CDA) c.s. die door uw Kamer is aangenomen, is aandacht gevraagd voor dit probleem.³ De motie in kwestie verzoekt de regering in kaart te brengen hoe en op welke manier «in de financieringssystematiek van Justitie en Veiligheid meer recht kan worden gedaan aan het principe dat preventie geld oplevert in plaats van geld kost».

In deze reactie op de bevindingen en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen, waarvan de scope hierna wordt toegelicht, komt ook aan bod hoe gevolg wordt gegeven aan de motie van Van Toorenburg.

1. Scope beleidsdoorlichting preventieve maatregelen

Deze beleidsevaluatie behelst een synthese-onderzoek van eerder uitgevoerd onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde preventiebeleid door JenV over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2018.

De doorlichting bestrijkt preventieve maatregelen die zijn gefinancierd onder begrotingsartikel 34.2: bijdragen aan agentschappen, aan medeoverheden en subsidies. Naast de thematiek uit begrotingsartikel 34.2 is conform toezegging bij de beantwoording van de schriftelijke vragen over de begroting van JenV voor 2019⁴ een deel van begrotingsartikel 34.5 meegenomen, te weten de aanpak van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling voor het deel dat vanuit JenV wordt uitgevoerd. Deze beleidsdoorlichting preventieve maatregelen ziet daarmee op drie hoofdthema's:⁵

- High Impact Crimes (HIC);
- Integriteit (waaronder filantropie en kansspelen);
- Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.

De beleidsevaluatie is uitgevoerd en getoetst door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van professor Geert Jan Stams (hoogleraar Forensische Orthopedagogiek, Universiteit van Amsterdam) die daarbij optrad als onafhankelijke deskundige. Zijn oordeel ondersteunt de opzet en de uitkomsten van de beleidsdoorlichting, en is als bijlage bijgevoegd⁶.

2. Bevindingen

De beleidsevaluatie bevat een aantal bevindingen die in samenhang worden behandeld:

- I. *Wisselende mate van gegevens over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid*
- II. *Een meerwaarde van JenV ligt in de aanjagende rol, hoewel moeilijk te meten*
- III. *Doeltreffendheid preventie plausibel*

In de beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat niet voor de gehele periode 2012–2018 onderzoek beschikbaar is dat uitsluitend geeft over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dit is deels te verklaren vanwege het feit dat lopend onderzoek nog niet is afgerond of dat de looptijd van het ingezette beleid nog te beperkt is om te evalueren. Voorts wordt geconstateerd dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette preventieve maatregelen niet altijd is vast te stellen. Dit heeft

³ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 47.

⁴ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 10.

⁵ Kamerstuk 33 199, nr. 31.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

voor een deel te maken met de aard van preventie. Het is achteraf moeilijk te bewijzen dat iets niet is gebeurd als gevolg van gevoerd beleid.

Uit de evaluatie blijkt dat JenV in veel gevallen een aanjagende rol heeft bij het agenderen en samenbrengen van stakeholders om tot een integrale aanpak te komen rond een specifieke opgave. Deze aanjagende rol wordt weliswaar erkend en gewaardeerd, maar brengt tegelijkertijd beperkingen met zich mee in het meten van de doeltreffendheid volgens de huidige opzet van de beleidsdoorlichting die zich in dit geval alleen richt op de begroting van JenV. Juist vanwege de betrokkenheid van meerdere actoren en financieringsbronnen, zijn alternatieve verklaringen voor het behaalde resultaat nooit uit te sluiten en kan het resultaat niet eenduidig worden herleid tot de inzet van JenV.

Dat de beschikbare onderliggende evaluaties niet altijd leiden tot duidelijke uitspraken over doeltreffendheid, betekent overigens niet dat geen sprake is van effectief beleid. De onderzoekers constateren dat de doeltreffendheid van het beleid over het algemeen plausibel is; in veel gevallen is dit zelfs redelijk tot zeer plausibel. Ter illustratie wordt in de beleidsdoorlichting de HIC-aanpak aangehaald waarbij de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in het voorkomen van dader- en slachtofferschap op het terrein van onder meer overvallen, straatroven en woninginbraken. En die investering heeft zijn vruchten afgeworpen. Het aantal van deze delicten is drastisch gedaald in de periode 2009–2019: het aantal overvallen is gedaald met 60%; het aantal straatroven met 58%; en het aantal woninginbraken met 42%.⁷ De onderzoekers achten het aannemelijk dat de HIC-aanpak (mede) heeft bijgedragen aan een daling in HIC-delicten, vanwege het evidenced-based karakter en de integraliteit van het beleid.

IV. Aard beleid beperkt zicht op uitgaven

De beleidsdoorlichting laat zien dat op onderdelen beschikbare of gebruikte gelden voor de preventieve maatregelen niet altijd één op één waren te herleiden. Het thema Huiselijk Geweld en Kindermishandeling is hiervan een voorbeeld. Deze lacune is te wijten aan wijzigingen in de indeling van de JenV-begroting en wijzigingen in de samenstelling van de instrumenten door de jaren heen. Deze wijzigingen zorgen voor trendbreuken waardoor historische reeksen niet zonder meer door het financiële systeem kunnen worden gegenereerd.

V. Beleid op basis van best beschikbare bewijs

VI. Doelstellingen zijn niet altijd scherp geformuleerd en vastgelegd

Voorts wordt in de beleidsdoorlichting geconcludeerd dat wetenschappelijke inzichten een belangrijke grondslag vormen voor het beleid onder begrotingsartikel 34.2. JenV zet zich in om haar informatiepositie te verbeteren en nieuwe mogelijkheden tot verbetering van beleid te verkennen met behulp van wetenschappelijk onderzoek. Het gevoerde beleid wordt ook door professor Stams gekwalificeerd als evidence-based. Naast het gebruik van wetenschappelijke inzichten vormt de interactie met stakeholders een belangrijke bron voor de beleidsvorming en -realisatie. De inzet op samenwerking wordt mede ingegeven vanuit de aanjagende rol van JenV bij de uitvoering van preventieve maatregelen op de verschillende hoofdthema's.

⁷ Kamerstuk 28 684, nr. 619.

In dit verband wordt ook geconstateerd dat er ruimte is voor verbetering. De beleidsdoelstellingen en -theorieën die ten grondslag liggen aan het onderzochte beleid zijn niet altijd concreet terug te vinden. Bemoedigend is dat er op dit punt een positieve ontwikkeling wordt gesignaleerd: hoe «jonger» het beleid is, hoe gedetailleerder de beleidsdoelstellingen zijn uitgeschreven.

3. Aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen wordt door de onderzoekers een aantal aanbevelingen gedaan die hierna in samenhang worden behandeld.

- I. *Besteed in het beleidsproces extra aandacht aan het vooraf formuleren van beleidstheorie en -doelstellingen*
- II. *Evalueer structureel en richt daarbij op doeltreffendheid en publieke waarde*

Met de beleidsdoorlichters deel ik de visie dat beleidsdoelstellingen zo scherp en meetbaar mogelijk moeten worden geformuleerd. Daarbij is het van belang om van te voren de indicatoren vast te stellen, op basis waarvan kan worden gemeten of de geformuleerde doelen daadwerkelijk zijn bereikt. Voor de aanpak van overvallen, inbraken en straatroven zijn in het kader van de Veiligheidsagenda 2015–2018 heldere doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de daling van deze delicten en het verhogen van het ophelderingspercentage.

Naast het helder formuleren van de beleidsdoelen moet er conform het advies van onderzoekers ook aandacht zijn voor het duidelijk opstellen van de onderliggende beleidstheorie. Vaak is deze wel impliciet bekend, maar het is van belang deze te expliciteren, óók om voortschrijdend inzicht te ontwikkelen voor het beleidsproces. Zoals blijkt uit de beleidsdoorlichting en nu reeds in de praktijk bij onder meer kansspelbeleid het geval is, komt de helderheid van de beleidsdoelstellingen de controleerbaarheid en evalueerbaarheid van het beleid ten goede. In voorkomend geval zal ook bij de andere hoofdthema's de beleidstheorie worden geëxpliciteerd.

Beleidsbeoordelingen maken een essentieel deel uit van de beleidscyclus. Met een evaluatie kunnen niet alleen de effecten van het beleid zichtbaar worden gemaakt; waar nodig kan het ingezette beleid tijdig worden bijgesteld, juist omdat het speelveld voortdurend in beweging is. Als het gaat om Huiselijk Geweld en Kindermishandeling zijn er reeds stappen gezet om het beleidsterrein beter te monitoren en te evalueren. In samenwerking met de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), JenV en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, is door het Centraal Bureau voor de Statistiek een impactmonitor huiselijk geweld en kindermishandeling ontwikkeld en eind 2019 voor het eerst gepubliceerd. Deze impactmonitor laat op structurele basis zien hoe het er in Nederland voor staat waar het gaat om huiselijk geweld en kindermishandeling en wordt jaarlijks gepubliceerd en aangevuld met nieuwe indicatoren. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt wat de impact is van de overheidsaanpak op de levens van de hierdoor getroffen mensen. De monitoring van de aanpak van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling heeft als doel bij te dragen aan het zichtbaar maken van lokale, regionale en landelijke resultaten. Het gaat hierbij zowel om beleid als uitvoering.

Het uitgangspunt van JenV is om zoveel mogelijk evidence-based te werken. Binnen de beschikbare financiële middelen en de onderzoekscapaciteit van het WODC zal JenV gebruik maken van een strategische evaluatie agenda, zo nodig met behulp van specialistisch onderzoek door

de betrokken universiteiten. Daarbij richt JenV zich zo mogelijk op het maatschappelijke effect of de publieke waarde (outcome) van het gevoerde beleid in plaats van het meten van de directe output.

- III. *Vermijd het spreiden van budgetten over verschillende begrotingsartikelen, indien mogelijk*
- IV. *Overweeg een volgende beleidsdoorlichting op een andere wijze te organiseren*

In de beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat de spreiding van budgetten over verschillende begrotingsartikelen op onderdelen het zicht op effectieve bestedingen ernstig bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt. Dit is een aandachtspunt voor het beter administreren van de uitgaven op de verschillende begrotingsartikelen, vooral bij een eventuele toekomstige herindeling van de betrokken beleidsonderdelen en de daaraan gekoppelde budgetten. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat bij een eventuele herindeling niet alleen het begrotingsartikel leidend is als ook politieke- en efficiencyafwegingen. Daarnaast vallen beleidsonderdelen als bijvoorbeeld Huiselijk Geweld en Kindermishandeling onder verantwoordelijk van meerdere beleidsdepartementen – in dit geval VWS en JenV – en zal er altijd een vorm van overlap blijven tussen meerdere begrotingsartikelen.

Terecht wordt door de onderzoekers de vraag opgeworpen of een beleidsdoorlichting conform de RPE geschikt is voor (onderdelen) van het brede beleidsterrein preventieve maatregelen. In dit verband is er reeds geëxperimenteerd met het toepassen van de Publieke Waarde Scan (PWS) op de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) die ter informatie is bijgevoegd⁸. De vraag die bij de PWS centraal staat is in hoeverre het beleid er alles aan doet om de verwachte toegevoegde waarde van in dit geval de VOG zo groot mogelijk te maken. In deze aanpak wordt daarmee niet zozeer de uitkomst, als wel de werkwijze van het beleidsterrein doorgelicht. In een toegezegde brief over de VOG, waarin een reactie volgt op het reeds aangekondigde WODC onderzoek naar de beleidsregels VOG,⁹ zal tevens worden ingegaan op de bevindingen uit deze PWS. JenV is voornemens om waar mogelijk ook bij overige beleidsthema's die in deze beleidsdoorlichting aan de orde zijn, de PWS breder toe te passen.

4. Tot slot

Met inachtneming van de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting zal JenV blijven inzetten op het vergroten van de effectiviteit en integraliteit van preventie, onder meer door:

- het expliciteren van de beleidsdoelen en de onderliggende beleidstheorie van in deze beleidsdoorlichting genoemde hoofdthema's;
- het uitvoeren van beleidsevaluatie aan de hand van een strategische evaluatie agenda. Hierbij is extra aandacht voor maatschappelijke effect of publieke waarde (outcome) van het uitgevoerde beleid in plaats van het meten van de directe output;
- het breder toepassen van de PWS bij het uitvoeren van de beleidsevaluaties;
- aandacht te besteden aan het beter administreren van de uitgaven op de verschillende artikelen, vooral bij een toekomstige herindeling van de betrokken beleidsonderdelen en de daaraan gekoppelde budgetten.

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁹ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 9.

Uit meerdere kwantitatieve overzichtsstudies blijkt dat criminaliteitspreventie helpt om maatschappelijke en economische schade te voorkomen. Een tastbaar voorbeeld van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) met een positieve waarde die in de beleidsdoorlichting aan bod komt, is de gedragsinterventie Alleen jij bepaalt (AJB) voor risicojongeren in de leeftijdscategorie 12–18 jaar. Volgens deze MKBA wordt met elke geïnvesteerde euro in de gedragsinterventie € 19 tot € 32 aan maatschappelijke baten opgebracht. Baten die zich niet beperken tot het veiligheidsdomein maar

ook tegemoetkomen aan terreinen als onderwijs, (arbeids)participatie, en volksgezondheid en welzijn. JenV zal meer gebruikmaken van het MKBA-instrument om de meerwaarde van preventie aan te tonen. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie van Van Toorenborg.

In verband met de bovengenoemde motie wordt u tevens gewezen op een toezegging die is gedaan bij de behandeling van de doorlichting strafrechtketen in de Tweede Kamer. Naar aanleiding van een verzoek van de heer van den Berghe (GroenLinks) heeft de Minister van JenV het WODC gevraagd een onderzoek te laten uitvoeren naar wat in recent binnen- en buitenlands onderzoek bekend is over de effecten van preventie en de mogelijkheid om zicht te krijgen op de kosten en baten ervan.¹⁰ Naar verwachting zal dit onderzoek eind maart 2021 beschikbaar komen.

Op welke wijze de inzet op het vergroten van de effectiviteit van preventie gevolgen zal hebben voor de financieringsystematiek van JenV – de motie Van Toorenborg verzoekt dit in kaart te brengen – is op voorhand moeilijk aan te geven. Het antwoord op deze vraag is vooral afhankelijk van politieke en beleidsmatige keuzes die in de toekomst worden gemaakt over het te voeren veiligheidsbeleid. Met het opvolgen van de aanbevelingen van deze beleidsdoorlichting, de inzet op het breder toepassen van het MKBA-instrument en het WODC onderzoek naar kosten en baten van preventie verwacht ik uw Kamer beter in staat te stellen om het kabinet te controleren op de gemaakte keuzes. Mijns inziens vullen preventie en repressie elkaar aan en zijn beide nodig om zowel de feitelijke als ervaren veiligheid van ons allen te vergroten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 617.