

Plan- en procesevaluatie van project Overlastdonatie

Ben Rovers
Ruben Boers

BTVO – Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek
Expertisecentrum Veiligheid – Avans Hogeschool

Dit onderzoek is verricht in opdracht van:

Ministerie van Justitie,
Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC),
Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)
's-Gravenhage

Het onderzoek is uitgevoerd door:

BTVO – Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek
Postbus 2076
5202 CB 's-Hertogenbosch
www.btvo.nl

Expertisecentrum Veiligheid
Avans Hogeschool
Postbus 732
5201 AS 's-Hertogenbosch
www.expertisecentrum-veiligheid.nl

Drukwerk: NPC - Schijndel

Rapport nabestellen

Een hardcopy van dit rapport kan worden nabesteld door € 15 (of een veelvoud daarvan) over te maken op rekening 46.64.58.452 van ABN-AMRO bank ten name van BTVO-'s-Hertogenbosch, onder vermelding van 'bestelling OD-rapport" en het aantal. De prijs is inclusief verzendkosten.

ISBN 978-90-808169-2-3
NUR 759

Copyright © 2009
Ministerie van justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoudsopgave

Dankwoord	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	13
1.1 Overlastdonatie: korte historie en beschrijving	13
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	14
1.3 Opzet van het onderzoek	16
1.4 Leeswijzer	16
2 Planevaluatie I: reconstructie van de programmatheorie	17
2.1 Inleiding en methodische verantwoording	17
2.2 Expliciteren van de programmaonderdelen	19
2.2.1 <i>Probleemanalyse, doelen en doelgroepen</i>	19
2.2.2 <i>Veronderstelde causale mechanismen en doel-middelrelaties</i>	21
2.2.3 <i>Relevante randvoorwaarden (contextvariabelen)</i>	23
2.3 Samenvatting: conceptueel model	24
2.3.1 <i>Formele weergave van de programmatheorie</i>	24
2.3.2 <i>Visuele weergave van de programmatheorie van overlastdonatie</i>	25
3 Planevaluatie II: evaluatie van de programmatheorie	26
3.1 Inleiding en methodische verantwoording	26
3.2 Mechanisme 1: verhogen van het beveiligingsniveau in deelnemende winkels	27
3.3 Mechanisme 2: verhogen van het beveiligingsniveau in het winkelgebied	31
3.4 Mechanisme 3: verhogen van afschrikking door contact met project	33
3.5 Mechanisme 4: verbeteren van opsporing van winkeldieven door de politie	36
3.6 Mogelijke neveneffecten	38
3.6.1 <i>Verplaatsing van winkeldiefstal</i>	38
3.6.2 <i>Afname van interne diefstal</i>	39
3.7 Samenvatting	40
4 Procesbeschrijving van Overlastdonatie	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Actoren en rollen	43
4.3 Organisatie en samenwerking	45
4.4 Juridische en financiële randvoorwaarden	46
4.5 Samenvatting en stroomschema	48
5 Procesevaluatie van Overlastdonatie in Utrecht	50
5.1 Inleiding en methodische verantwoording	50
5.1.1 <i>Dataverzameling</i>	51
5.1.2 <i>Leeswijzer</i>	52
5.2 Implementatie van het project in Utrecht	53
5.2.1 <i>Opzet van project</i>	53

5.2.2	<i>Beschrijving van deelnemende winkels/gebieden</i>	54
5.3	Actoren en activiteiten	55
5.3.1	<i>Gemeente</i>	56
5.3.2	<i>Prins Advies Groep</i>	57
5.3.3	<i>Politie</i>	58
5.3.4	<i>Openbaar Ministerie</i>	59
5.3.5	<i>SODA</i>	59
5.3.6	<i>Winkeliers</i>	59
5.3.7	<i>Begeleidingsgroep</i>	62
5.3.8	<i>Bereikte resultaten tot nu toe</i>	62
5.4	Samenwerking/afstemming tussen partijen	64
5.5	Analyse: knelpunten	64
5.6	Samenvatting	65
6	Conclusie	67
6.1	Inleiding	67
6.2	Planevaluatie	67
6.3	Procesevaluatie	69
6.4	Samenvatting: knelpunten en kansen	73
7	Aangehaalde literatuur	75
8	Bijlagen	77
8.1	Lijst van geïnterviewde personen	77
8.2	Samenstelling begeleidingscommissie	79
9	Summary: Project 'Damage Donation for Retailers': Evaluation of Program Theory and Implementation Process	80

Dankwoord

Dit rapport kwam tot stand door medewerking van verschillende instanties en personen. We bedanken in het bijzonder Wouter Kuppens en Maryvonne Bouman voor hun medewerking aan het veldwerk en Lisette Klaassen-Smedema voor de administratieve en secretariële ondersteuning.

Verder zijn we dank verschuldigd aan alle respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Een overzicht is opgenomen in bijlage 1.

Ten slotte danken we de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van mevrouw Prof.dr. Karin Wittebrood, voor haar feedback in verschillende fasen van het onderzoek. De samenstelling vindt de lezer in bijlage 2.

De auteurs

Samenvatting

Achtergrond

In 2006 werd in twee winkelgebieden in Amsterdam een pilot gehouden met Overlastdonatie. De eerste resultaten hiervan bleken positief.

Overlastdonatie is gebaseerd op het idee dat winkeldiefstal door klanten/bezoekers naast de gedeelde inkomsten ook andersoortige schade oplevert voor de winkelier, bijvoorbeeld de tijdsinvestering die gepaard gaat met het observeren, aanhouden en overdragen van een winkeldief, maar ook indirecte materiële schade die voortvloeit uit bijvoorbeeld vernieling van spullen in de winkel. Het instrument Overlastdonatie is erop gericht deze schade namens de winkelier te verhalen op de verdachte. Deze civiele vordering (van ten minste 151 euro) staat los van een eventueel strafrechtelijk traject en is gebaseerd op de onrechtmatige daad zoals gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek (Art. 6:162 BW). Hiertoe is de Stichting Overlastdonatie Amsterdam (SODA) opgericht die namens de winkelier een vordering op de verdachte uitoefent. Om mee te doen, dient de winkelier een aantal maatregelen ter preventie van winkeldiefstal te nemen.

Volgens het plan van aanpak werkt het instrument als een mes dat aan twee kanten snijdt: 'Enerzijds wordt het preventieniveau in de winkel verhoogd, waardoor de kans op diefstal afneemt. Anderzijds wordt de schade die ondervonden wordt door winkeldiefstal (zo mogelijk) verhaald op de dader. Van dat laatste gaat uiteraard ook een preventieve werking uit.' (Van Os et al. 2007).

Onderhavig onderzoek behelst een plan- en procesevaluatie van dit project. Het doel van de planevaluatie is na te gaan of Overlastdonatie in theorie werkzaam kan zijn (door de onderliggende 'programmatheorie' te toetsen aan de resultaten van bestaand onderzoek). Het doel van de procesevaluatie is nagaan of Overlastdonatie in de praktijk kan worden uitgevoerd zoals bedoeld. De procesevaluatie heeft betrekking op de invoering van het project in Utrecht.

Doel- en vraagstelling

Doelstelling van het onderzoek

De planevaluatie moet leiden tot inzicht in de theoretische onderbouwing van het instrument Overlastdonatie. De procesevaluatie moet leiden tot inzicht in de uitvoering van het instrument, de knelpunten die hierbij mogelijk aan de orde zijn alsmede de criteria die succesvolle uitvoering mogelijk maken. Beide evaluaties zijn nodig om te kunnen beoordelen of dit project kansen biedt voor de aanpak van winkeldiefstal.

Onderzoeksvragen planevaluatie

1. Hoe ziet de programmatheorie van het project Overlastdonatie eruit?
 - a. Welk probleem of welke problemen dient het instrument Overlastdonatie op te lossen? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd en op welke doelgroepen hebben deze betrekking?
 - b. Wat zijn de veronderstelde oorzaken van de gesignaleerde problemen?
 - c. Wat zijn de veronderstelde doel-middelrelaties waarmee de gewenste doelen worden gerealiseerd?

- d. Welke contextuele factoren beïnvloeden de hiervoor genoemde relaties?
2. Is de programmatheorie van het project Overlastdonatie geldig en beleidsmatig realistisch?
 - a. Zijn de problemen, doelen en doelgroepen voldoende geëxpliciteerd?
 - b. Zijn de veronderstelde causale en finale relaties logisch consistent?
 - c. Zijn de veronderstelde causale en finale relaties empirisch houdbaar?
 - d. Zijn de centrale variabelen voldoende manipuleerbaar?
 - e. Zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten als gevolg van dit project (bijv. verplaatsingseffecten)?

Onderzoeksvragen procesevaluatie

3. Hoe verloopt de invoering van het project Overlastdonatie in Utrecht?
 - a. Wat zijn de juridische en financiële grondslagen van het instrument en zijn deze praktisch haalbaar?
 - b. Welke actoren zijn nodig voor de uitvoering en zijn deze voldoende gemotiveerd om deel te nemen?
 - c. Wat hebben de benodigde/betrokken actoren nodig om op de beoogde wijze deel te kunnen nemen en zijn deze voorwaarden voldoende vervuld?
 - d. Welke samenwerkingsrelaties bestaan er tussen deze actoren en hoe zien deze relaties eruit? Welke knelpunten doen zich mogelijk voor ten aanzien van de samenwerking?
 - e. Wat zijn, op basis van de bevindingen m.b.t. de voorgaande vragen, de kritische succesfactoren voor de invoering van het instrument Overlastdonatie?

Onderzoeksoepzet

Planevaluatie

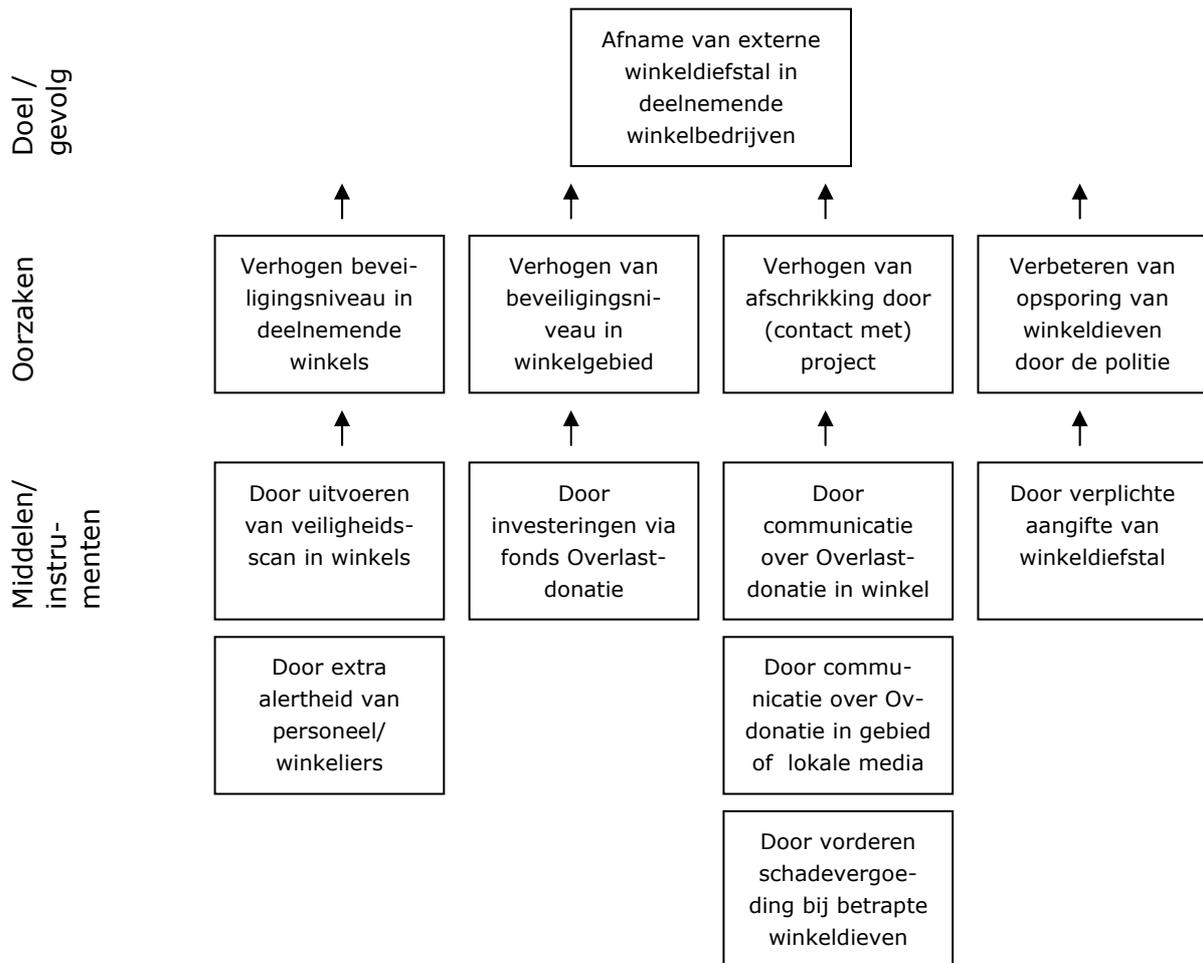
We hebben de programmatheorie gereconstrueerd volgens de beleidswetenschappelijke methode (Leeuw 2003, Van Noije en Wittebrood 2008). Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van het beschikbare schriftelijke materiaal en een groepsinterview met de ontwikkelaars van het instrument. De programmatheorie is geëxpliciteerd als conceptueel model. De toetsing van de programmatheorie op interne validiteit en manipuleerbaarheid van centrale variabelen heeft plaatsgevonden door een theoretische analyse uit te voeren op de al dan niet geëxpliciteerde begrippen en verbanden. Voor de toetsing van de programmatheorie aan de resultaten van empirisch onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, waarbij de gespecificeerde verbanden zijn getoetst aan bestaande wetenschappelijke inzichten.

Procesevaluatie

Voor de procesevaluatie zijn de relevante actoren, activiteiten en processen in kaart gebracht. Aan de hand van dit overzicht is nagegaan hoe de in- en uitvoering van het instrument in Utrecht (in het bijzonder in drie specifieke winkelgebieden) verloopt. Hiervoor is gebruik gemaakt van uiteenlopende bronnen en methoden, zoals analyse van beschikbare schriftelijke stukken, veldobservaties in de betrokken gebieden en bij betrokken overlegorganen, interviews met diverse actoren (deelnemende en niet-deelnemende winkeliers, andere lokale betrokkenen, ontwikkelaars van het instrument, vertegenwoordiger van SODA, etc.) en een analyse van de afhandeling van de ingediende vorderingen uit Utrecht.

Reconstructie van de programmatheorie

Het doel van het project is terugdringing van winkeldiefstal door klanten/bezoekers door het in werking stellen van vier causale mechanismen (betere beveiliging van deelnemende winkels, betere beveiliging van het winkelgebied, afschrikking en betere opsporing door de politie). Om deze mechanismen in werking te stellen, worden verschillende middelen/instrumenten ingezet (zie visuele weergave van de programmatheorie →):



Resultaten planevaluatie

De causale mechanismen die ten grondslag liggen aan de veronderstelde werkzaamheid van het project Overlastdonatie worden deels wel en deels niet ondersteund door bestaand onderzoek. De mechanismen die kunnen bijdragen aan het succes van Overlastdonatie betreffen: het verhogen van de beveiliging in deelnemende winkels, het verhogen van de beveiliging in het winkelgebied en de algemene afschrikking die van het project kan uitgaan. De huidige wijze waarop het project is opgezet garandeert echter niet dat deze mechanismen ook in werking zullen treden.

Het verhogen van het beveiligingsniveau in de deelnemende winkels is problematisch, omdat het project vooral aantrekkelijk is voor bedrijven die al goed beveiligd zijn, die kampen doorgaans ook met veel winkeldiefstal. Bij deze bedrijven wordt weinig beveiligingswinst geboekt. Bedrijven die met minder winkeldiefstal kampen, hebben doorgaans een lager beveiligingsniveau. Hier is dus wel winst te behalen qua beveiliging, maar de motivatie bij de betreffende bedrijven zal geringer zijn. Daarnaast is in het project de duurzaamheid van sommige instrumenten niet uitgewerkt: verhoogde aandacht van personeel kan bijdragen aan vermindering van diefstal, maar om dit effect blijvend te laten optreden, dient dit wel georganiseerd te worden, anders vervagen de effecten op de langere termijn. In het project ontbreekt hiervoor het instrumentarium.

Het terugdringen van winkeldiefstal door het beveiligingsniveau in het winkelgebied te verhogen kan in theorie eveneens bijdragen aan vermindering van winkeldiefstal. Of dit bij Overlastdonatie ook zal gebeuren hangt af van een aantal zaken. Om dit effect te realiseren dient aan een aantal voorwaarden voldaan te worden:

- voldoende massa qua deelnemende bedrijven in een winkelgebied
- voldoende massa qua vorderingen (hieruit worden de collectieve beveiligingsmaatregelen betaald)
- en voldoende garanties dat de collectieve beveiligingsmaatregelen effectief zijn.

Aan deze voorwaarden wordt momenteel niet voldaan. Bij grootschalige uitrol van Overlastdonatie (per winkelgebied) neemt de kans toe dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. Voorwaarde is wel dat de getroffen collectieve maatregelen effectief zijn in verband met winkeldiefstal. Een zwak punt in dit onderdeel van de programmatheorie is dat door succesvolle uitvoering van het project het aantal aangehouden winkeldieven afneemt en daarmee ook de financiële middelen voor collectieve beveiliging (via het fonds Overlastdonatie).

Het algemene afschrikkingseffect kan in theorie werken, maar is in het project Overlastdonatie zwak uitgewerkt. Algemene afschrikking kan bijvoorbeeld worden bereikt door voortdurende zichtbare communicatie over het project (en de getroffen maatregelen). De huidige communicatiemiddelen (voor winkels) zijn echter zeer beperkt. Verder wordt niet (automatisch) gewerkt aan de verduurzaming van deze communicatie. De collectieve maatregelen (die worden gefinancierd uit het fonds Overlastdonatie) bieden hier wel mogelijkheden om een en ander vorm te geven. Specifieke afschrikkingseffecten treden op doordat winkeldieven ervaringen opdoen met Overlastdonatie. Deze effecten zullen naar verwachting niet optreden. Mogelijk moeten we hier wel een uitzondering maken voor gelegenhedsdieven. Deze zijn wellicht gevoeliger voor de afschrikkende werking van het extra bedrag dat zij moeten betalen.

Het project veronderstelt dat vermindering van winkeldiefstal ook kan worden bereikt doordat winkeliers vaker aangifte doen, waardoor de opsporing bij de politie zal verbeteren, hetgeen dan zal leiden tot minder winkeldiefstallen. Onze analyse heeft laten zien dat dit om meer dan één reden een problematische aanname is. Het belangrijkste probleem is dat het hier om een causaal mechanisme gaat -verbetering van de opsporing- dat niet (goed) door het project beïnvloed kan worden. Dit geldt voor afzonderlijke winkelgebieden die Overlastdonatie invoeren. Op macroniveau zou dit mechanisme wel kunnen optreden, wanneer Overlastdonatie grootschalig wordt toegepast door de Nederlandse detailhandel.

Resultaten procesevaluatie

De invoering van Overlastdonatie in Utrecht is traag op gang gekomen. Ten tijde van het veldwerk waren er nog maar weinig winkeliers daadwerkelijk aangesloten en was het aantal vorderingen op winkeldieven op de vingers van een paar handen te tellen. De procesevaluatie heeft daarom noodgedwongen vooral betrekking op de aanvangsfase van het project.

De invoering van Overlastdonatie in Utrecht heeft verschillende knelpunten aan het licht gebracht die ons inziens ook elders aan de orde kunnen zijn.

De meeste betrokkenen zijn enthousiast over het concept en de 'theorie' achter Overlastdonatie. In de Utrechtse praktijk, en met name op de uitvoerende niveaus van de betrokken partijen, kwamen we echter de nodige scepsis en voorbehouden tegen. Deze werden vooral veroorzaakt door allerhande uitvoeringsproblemen. Als we kijken naar de motivatie van winkelbedrijven is het beeld iets gedifferentieerder. We zien hier zeer enthousiaste bedrijven, aanvankelijke enthousiastelingen die teleurgesteld zijn geraakt, maar ook een groep die niet bijster enthousiast is over het idee. Voor hen heeft het geen meerwaarde (weinig winkeldiefstal) of ze zien deze niet. Deze winkeliers zijn soms ook al betrokken bij andere initiatieven en hebben geen behoefte aan 'nog een project erbij'.

Behalve gemotiveerd dienen de betrokkenen ook in staat te zijn hun rol naar behoren uit te voeren. Dit betekent dat zij weten wat er van hen verwacht wordt en dat ze over de benodigde hulpmiddelen beschikken om hun rol vorm te geven. Op dit vlak hebben we in Utrecht veel problemen gesignaleerd die we ook elders mogen verwachten. Het belangrijkste probleem dat we hier aantreffen heeft betrekking op de interne informatievoorziening en communicatie bij de deelnemende partijen. Doordat deze op verschillende plaatsen niet op orde was, verliepen verschillende processen moeizaam of kwamen zelfs helemaal niet van de grond. Hierbij gaat het om zulke zaken als winkelpersoneel dat niet weet dat de winkel meedoet aan Overlastdonatie (of men weet niet hoe het werkt), politieursveillanten die niet weten wat ze met het vorderingsformulier van de winkelier aan moeten of straatmanagers die niet precies weten wat er van hen wordt verwacht in het kader van Overlastdonatie. De pilot in Utrecht maakt duidelijk dat veel meer aandacht nodig is om deze processen soepel te laten verlopen.

Het succes van het project Overlastdonatie hangt mede af van de wil en het vermogen van winkelbedrijven om winkeldieven aan te houden. Het project mikt erop dat de aandacht voor Overlastdonatie het winkelpersoneel alerter maakt, zodat ze meer winkeldiefstal waarnemen en meer winkeldieven aanhouden. Het onderzoek in Utrecht laat zien dat deze redenering niet voor alle winkelbedrijven opgaat. Met name bij kleinere bedrijven met een beperkte personeelsbezetting zijn er vaak belemmeringen om dit te realiseren. Vooral het aanhouden van verdachten kan hier om diverse redenen achterwege blijven. Aan de andere kant zien we dat het principe van Overlastdonatie met name voor grotere winkelbedrijven nieuwe mogelijkheden creëert om het personeel te stimuleren alert te zijn op diefstal en meer winkeldieven aan te houden (bijv. door gebruik te maken van financiële prikkels).

De lokale organisatie speelt een belangrijke rol bij de in- en uitvoering van Overlastdonatie. In de planbeschrijving is dit onderdeel niet erg expliciet is uitgewerkt. Daarvan hebben we een weerslag gezien in Utrecht. De opstart van het project is in Utrecht traag en rommelig verlopen. Vooral op het uitvoerende niveau zijn we veel verwarring en onduidelijkheid tegengekomen over wie nu welke rol in het project vervult. Ook kwamen we meer dan eens

functionarissen tegen die van 'niets' wisten. Zeer regelmatig kwamen we ook in winkels die als 'deelnemer' genoteerd stonden, terwijl deze feitelijk geen deelnemer waren. Het algehele beeld was tamelijk ontluisterend: slechts een zeer gering aantal winkelbedrijven bleek in de afgelopen maanden daadwerkelijk te participeren en binnen die groep van bedrijven bleek Overlastdonatie heel vaak niet te leven (het personeel wist van niks, of men had zich opgegeven, maar er 'nooit meer iets van gehoord', etc.). Behalve factoren die specifiek zijn voor Utrecht, kunnen we uit deze ervaringen ook twee, meer algemene lessen trekken.

De *eerste les* is dat te weinig is geëxpliciteerd hoe de lokale organisatie van Overlastdonatie eruit zou moeten zien en wie welke rollen vervult in de verschillende processen die nodig zijn om het project te laten functioneren. Daaronder valt ook het expliciteren van de regierol en de interne en onderlinge communicatie die nodig zijn om het project soepel te laten draaien. Een *tweede les* houdt verband met het idee dat de invoering van Overlastdonatie vergemakkelijkt zou kunnen worden door gebruik te maken van bestaande KVO-verbanden. De aanname achter dit idee is dat gebruik kan worden gemaakt van de bestaande netwerken en organisatiecontext die het KVO verschaft. In de praktijk echter, stelt die context niet altijd heel veel voor. Een KVO-verband is bijvoorbeeld geen garantie dat de ondernemers goed georganiseerd zijn en bereikt kunnen worden via hun winkeliersvereniging. De Utrechtse ervaring maakt duidelijk dat niet zonder meer mag worden aangenomen dat als ergens een KVO-verband is gevormd, de invoering van Overlastdonatie daardoor geborgd is.

De organisatiegraad van de winkeliers is ook een belangrijke factor bij de succesvolle invoering van Overlastdonatie. Veel noodzakelijke processen binnen dit project worden vergemakkelijkt als sprake is van een hoge organisatiegraad (en dito onderlinge betrokkenheid van de winkeliers). Bij een lage organisatiegraad moet rekening worden gehouden met veel meer inspanningen (van derden) om hetzelfde resultaat te bereiken.

De juridische randvoorwaarden van het project leveren naar verwachting in de praktijk geen problemen op. Het mechanisme om een stichting namens de benadeelde winkeliers een civiele schadevergoeding van de winkeldief te laten eisen is afdoende geregeld.

De vraag of het project financieel haalbaar is, valt lastiger te beantwoorden. Zowel de pilot van Overlastdonatie in Amsterdam als die in Utrecht zijn tot stand gekomen door extra middelen uit subsidies. De kosten betreffen vooral diensten van 'derde' partijen (bijv. project(-bege)leiding, het werven van winkeliers, het uitvoeren van veiligheidsscans, het afhandelen van vorderingen, et cetera). De kosten van gemeentelijke diensten, politie en andere overheidspartijen zijn hierin niet verdisconteerd. De vraag is uiteraard of het project zonder deze extra financiële injecties kans van slagen heeft en zo nee, wat in de gegeven omstandigheden de precieze investeringen zullen zijn.

Samenvattend: knelpunten en kansen

De plan- en procesevaluatie heeft een aantal theoretische en praktische knelpunten aan het licht gebracht die een succesvolle toepassing van Overlastdonatie in de weg staan. Het is duidelijk dat sommige van deze knelpunten fundamenteeler zijn dan andere. Met name de organisatorische knelpunten lijken voldoende kansen te bieden om verbeteringen aan te brengen, mede op basis van de tot nu toe opgedane ervaringen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat aan sommige van deze verbeteringen (bijv. communicatie verbeteren en verduurzamen) wel weer een kostenplaatje verbonden is. De politieke wil om dit project financieel te ondersteunen kan derhalve ook gezien worden als een slaag- of faalfactor. De

recent ingevoerde subsidieregeling van het ministerie van Economische Zaken (die de helft tot een maximum van 10.000 euro bijdraagt aan beveiligingskosten van kleine winkelbedrijven (tot max. 10 fte) kan in dit verband een positieve ontwikkeling worden genoemd.

Fundamentele(re) problemen doen zich voor in de wijze waarop en de mate waarin het project geacht wordt een bijdrage te leveren aan de vermindering van externe winkeldiefstal. Hoe bijvoorbeeld winkels bij het project te betrekken voor wie het project nu niet (zo) interessant is? Het gaat om winkels die nodig zijn om het beoogde causale mechanisme (verhoging van het beveiligingsniveau in individuele winkels) in werking te laten treden. Als dit niet goed lukt, wordt ook een andere peiler onder het project zwakker: de collectieve beveiligingsinspanningen in het winkelgebied. Als slechts een geselecteerd aantal bedrijven in een winkelgebied meedoet, zullen de pogingen om het winkelgebied veiliger te maken hieronder lijden. Hoe dan ook zullen de effecten van de collectieve maatregelen zwakker zijn als een geringer aantal winkels in het gebied eraan deelneemt. Een ander moeilijk punt is dat de middelen voor collectieve beveiliging (via het fonds Overlastdonatie) minder worden zodra het project succesvoller is en er minder winkeldieven worden aangehouden. Deze 'paradoxale' financieringsstructuur draagt evenmin bij aan effectieve vermindering van winkeldiefstal. Te overwegen valt om het project alleen te starten (of te continueren) in gebieden waar ten minste een X-percentag van de winkelbedrijven deelneemt. In dit verband zou ook de organisatiegraad van de winkeliers een rol kunnen spelen.

Communiceren over beveiligingsmaatregelen in het algemeen en het project in het bijzonder kan blijkens onderzoek een preventief effect genereren. Daarvoor is het wel nodig om dit onderdeel in het onderhavige project veel beter uit te werken. Hier liggen naar alle waarschijnlijkheid goede kansen om het project te versterken, omdat deze investeringen niet alleen effect hebben op externe, maar ook op interne winkeldiefstal. (Als deze investeringen zich richten op het winkelend publiek én het winkelpersoneel). Het valt derhalve te overwegen de doelstelling van het project in deze richting uit te breiden en met name dit mechanisme te versterken. De middelen uit het fonds Overlastdonatie zouden hiervoor ingezet kunnen worden.

1 Inleiding

1.1 Overlastdonatie: korte historie en beschrijving

In 2001 zagen winkeliers in Amsterdam zich geconfronteerd met fors stijgende winkelcriminaliteit, waarvan overvallen het grootste aandeel in de stijging had (NRC, 30-3-2001). De gemeente besloot daarop een project in het leven te roepen dat zich zou moeten richten op het voorkomen van incidenten en het indammen van de gevolgen daarvan. Dit werd vorm gegeven in het project 'SHOPwacht'. Dit project kwam echter niet van de grond door verschillende oorzaken, waaronder juridische complexiteit en financiering. Eén van de onderdelen van SHOPwacht was de zogenaamde 'Overlastdonatie'. Dit instrument kon goed op zichzelf staan en was eenvoudiger te realiseren. In 2005 werd hiervoor een subsidie toegekend en in 2006 werd van start gegaan met twee pilotgebieden in Amsterdam (Zwaan & Groenendijk 2007). Ruim drie jaar later wordt het instrument op verschillende plaatsen in Nederland enthousiast ontvangen. Overlastdonatie wordt onder meer toegepast in winkelcentra in Amsterdam, Groningen, Deventer en Utrecht (www.Overlastdonatie.nl)¹. Overlastdonatie is ontwikkeld door Van Os en Partners in Amersfoort, in samenwerking met DSP-groep in Amsterdam.

Inmiddels maakt het instrument deel uit van het Convenant Aanpak Winkelcriminaliteit deel 3 dat in november 2008 door verschillende publieke en private partijen is afgesloten. In dit convenant is vastgelegd dat het instrument nader op effectiviteit onderzocht zal worden. Utrecht is gekozen als pilotgebied, omdat de winkelgebieden hier allemaal al gecertificeerd zijn volgens het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). De gedachte is dat deze omstandigheid de invoering van het instrument vergemakkelijkt, doordat gebruik kan worden gemaakt van bestaande netwerken en samenwerkingsverbanden tussen onder andere winkeliers, politie en gemeente. De onderhavige studie behelst een plan- en procesevaluatie van het instrument Overlastdonatie.

Overlastdonatie is gebaseerd op het idee dat winkeldiefstal door klanten/bezoekers naast de gedeferde inkomsten ook andersoortige schade oplevert voor de winkelier, bijvoorbeeld de tijdsinvestering die gepaard gaat met het observeren, aanhouden en overdragen van een winkeldief, maar ook indirecte materiële schade die voortvloeit uit bijvoorbeeld vernieling van spullen in de winkel. Het instrument Overlastdonatie is erop gericht deze schade namens de winkelier te verhalen op de verdachte. Deze civiele vordering (van ten minste 151 euro) staat los van een eventueel strafrechtelijk traject en is gebaseerd op de onrechtmatige daad zoals gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek (Art. 6:162 BW). Dit artikel verplicht de dader de schade te vergoeden die is ontstaan door de onrechtmatige daad. Hiertoe is de Stichting Overlastdonatie Amsterdam (SODA) opgericht die namens de winkelier een vordering op de verdachte uitvoert.²

Om mee te doen, dient de winkelier een aantal maatregelen ter preventie van winkeldiefstal te nemen. Dat wil zeggen dat de winkel aan een minimaal veiligheidsniveau moet voldoen. De grondslag hiervoor zijn de prestatie-eisen die gehanteerd worden voor de derde ster binnen het KVO-w (Keurmerk Veilig Ondernemen voor winkelgebieden). Na toetsing van deze

¹ Geraadpleegd: 26-2-2009.

² De stichting is intussen ook werkzaam buiten Amsterdam.

maatregelen door de Stichting Overlastdonatie kan de winkelier toestemming verkrijgen te participeren.

Voor het welslagen van dit instrument is een samenwerkingsverband nodig tussen verschillende lokale partners, zoals de ondernemersvereniging, de gemeente, de politie en het OM.

Volgens het plan van aanpak werkt het instrument als een mes dat aan twee kanten snijdt: 'Eerzijds wordt het preventieniveau in de winkel verhoogd, waardoor de kans op diefstal [door externen] afneemt. Anderzijds wordt de schade die ondervonden wordt door winkeldiefstal (zo mogelijk) verhaald op de dader. Van dat laatste gaat uiteraard ook een preventieve werking uit.' (Van Os et al. 2007).

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De eerste winkelcentra waar het instrument werd ingezet, lagen in de Amsterdamse stadsdelen Osdorp en Amsterdam Zuidoost. Een evaluatie van deze pilot vond plaats door DSP-groep (Zwaan & Groenendijk 2007). Deze studie beoogde geen 'zware wetenschappelijke evaluatie' te zijn, maar een quick scan die snel moest leiden tot enige inzichten. In het kader van het voornoemde Convenant Aanpak Winkelcriminaliteit deel 3 is afgesproken dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie een grondiger studie laat uitvoeren naar de effectiviteit van het instrument. De onderhavige studie vormt hiervan het eerste deel en omvat een plan- en procesevaluatie. De procesevaluatie heeft betrekking op de invoering van het instrument in drie winkelgebieden in de gemeente Utrecht.

Doelstelling van het onderzoek

De planevaluatie moet leiden tot inzicht in de theoretische onderbouwing van het instrument Overlastdonatie. De procesevaluatie moet leiden tot inzicht in de uitvoering van het instrument, de knelpunten die hierbij mogelijk aan de orde zijn alsmede de criteria die succesvolle uitvoering mogelijk maken. Beide evaluaties zijn nodig om te kunnen beoordelen of dit project kansen biedt voor de aanpak van winkeldiefstal.

Bij een planevaluatie wordt de interventie zoals bedoeld opgevat als een theorie (Leeuw 2003, Wartna 2005, Pawson & Klein Haarhuis 2005, Van Noije en Wittebrood 2008). Deze theorie bestaat uit uitspraken die betrekking hebben op de te realiseren resultaten en hoe deze bereikt gaan worden. Aangezien de betreffende causale of doel-middel verbanden zelden of nooit volledig geëxpliciteerd zijn, behelst de planevaluatie in eerste instantie het herformuleren van de interventie zoals bedoeld in termen van deze verbanden. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de veronderstelde verbanden logisch en intern consistent zijn. Door middel van literatuuronderzoek wordt nagegaan hoezeer deze verbanden bevestiging vinden in bestaand empirisch onderzoek. Ook wordt gekeken naar de mate waarin centrale variabelen manipuleerbaar zijn voor beleidsmakers; met andere woorden, is de theorie beleidsmatig gezien realistisch? (Leeuw 2003).

Bij de planevaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen aan de orde (zie kader).

Onderzoeksvragen planevaluatie

1. Hoe ziet de programmatheorie van het project Overlastdonatie eruit?
 - a. Welk probleem of welke problemen dient het instrument Overlastdonatie op te lossen? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd en op welke doelgroepen hebben deze betrekking?
 - b. Wat zijn de veronderstelde oorzaken van de gesignaleerde problemen?
 - c. Wat zijn de veronderstelde doel-middelrelaties waarmee de gewenste doelen worden gerealiseerd?
 - d. Welke contextuele factoren beïnvloeden de hiervoor genoemde relaties?
2. Is de programmatheorie van het project Overlastdonatie geldig en beleidsmatig realistisch?
 - a. Zijn de problemen, doelen en doelgroepen voldoende geëxpliciteerd?
 - b. Zijn de veronderstelde causale en finale relaties logisch consistent?
 - c. Zijn de veronderstelde causale en finale relaties empirisch houdbaar?
 - d. Zijn de centrale variabelen voldoende manipuleerbaar?
 - e. Zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten als gevolg van dit project (bijv. verplaatsingseffecten)?

Nadat een theoretische en empirische beschouwing heeft plaatsgevonden van de aannames die aan het instrument ten grondslag liggen, wordt een procesevaluatie uitgevoerd. Een belangrijke vraag hierbij is of de plannen (kunnen) worden uitgevoerd zoals ze bedoeld zijn. De procesevaluatie heeft betrekking op de invoering van het instrument in Utrecht (waarbij we in het bijzonder kijken naar drie winkelgebieden, te weten: Binnenstad, Kanaleneiland en Amsterdamse Straatweg).

Bij de procesevaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen aan de orde (zie kader).

Onderzoeksvragen procesevaluatie

3. Hoe verloopt de invoering van het project Overlastdonatie in Utrecht?
 - a. Wat zijn de juridische en financiële grondslagen van het instrument en zijn deze praktisch haalbaar?
 - b. Welke actoren zijn nodig voor de uitvoering en zijn deze voldoende gemotiveerd om deel te nemen?
 - c. Wat hebben de benodigde/betrokken actoren nodig om op de beoogde wijze deel te kunnen nemen en zijn deze voorwaarden voldoende vervuld?
 - d. Welke samenwerkingsrelaties bestaan er tussen deze actoren en hoe zien deze relaties eruit? Welke knelpunten doen zich mogelijk voor ten aanzien van de samenwerking?
 - e. Wat zijn, op basis van de bevindingen m.b.t. de voorgaande vragen, de kritische succesfactoren voor de invoering van het instrument Overlastdonatie?

De procesfactoren die van invloed zijn op het uitvoeren van het instrument zoals bedoeld (en eventuele 'afwijkingen' die hierbij ontstaan) kunnen velerlei zijn. Los van de hiervoor genoemde criteria voor succesvolle samenwerking en knelpunten op diverse vlakken, kan het hierbij gaan om zulke zaken als belangenconstellaties, financiële en andere middelen, beleidscontexten, communicatie, et cetera.

1.3 Opzet van het onderzoek

In deze paragraaf presenteren we een kort overzicht van de bronnen en methoden die we hebben gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Een meer uitvoerige verantwoording hiervan vindt de lezer in de betreffende hoofdstukken.

Planevaluatie

We hebben de programmatheorie gereconstrueerd volgens de beleidswetenschappelijke methode (Leeuw 2003, Van Noije en Wittebrood 2008). Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van het beschikbare schriftelijke materiaal en een groepsinterview met de ontwikkelaars van het instrument. De programmatheorie is geëxpliciteerd als conceptueel model. De toetsing van de programmatheorie op interne validiteit en manipuleerbaarheid van centrale variabelen heeft plaatsgevonden door een theoretische analyse uit te voeren op de al dan niet geëxpliciteerde begrippen en verbanden. Voor de toetsing van de programmatheorie aan de resultaten van empirisch onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, waarbij de gespecificeerde verbanden zijn getoetst aan bestaande wetenschappelijke inzichten.

Procesevaluatie

Voor de procesevaluatie zijn de relevante actoren, activiteiten en processen in kaart gebracht. Aan de hand van dit overzicht is nagegaan hoe de in- en uitvoering van het instrument in Utrecht (in het bijzonder in drie specifieke winkelgebieden) verloopt. Hiervoor is gebruik gemaakt van uiteenlopende bronnen en methoden, zoals analyse van beschikbare schriftelijke stukken, veldobservaties in de betrokken gebieden en bij betrokken overlegorganen, interviews met diverse actoren (deelnemende en niet-deelnemende winkeliers, andere lokale betrokkenen, ontwikkelaars van het instrument, vertegenwoordiger van SODA, etc.) en een analyse van de afhandeling van de ingediende vorderingen uit Utrecht.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 reconstrueren we de programmatheorie die aan Overlastdonatie ten grondslag ligt en in het daaropvolgende derde hoofdstuk evalueren we deze theorie op basis van de genoemde criteria. Hoofdstuk 4 geeft een korte beschrijving van de procesaspecten van Overlastdonatie, waarna in hoofdstuk 5 verslag wordt gedaan van de invoering van het project in Utrecht (de procesevaluatie). In hoofdstuk 6 presenteren we de belangrijkste conclusies. We doen hier ook suggesties om de programmatheorie te versterken en formuleren kritische succesfactoren voor de invoering van Overlastdonatie op bredere schaal.

2 Planevaluatie I: reconstructie van de programmatheorie

2.1 Inleiding en methodische verantwoording

De volgende onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

- 1) Hoe ziet de programmatheorie van het project Overlastdonatie eruit?
 - a) Welk probleem of welke problemen dient het instrument Overlastdonatie op te lossen? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd en op welke doelgroepen hebben deze betrekking?
 - b) Wat zijn de veronderstelde oorzaken van de gesignaleerde problemen?
 - c) Wat zijn de veronderstelde doel-middelrelaties waarmee de gewenste doelen worden gerealiseerd?
 - d) Welke contextuele factoren beïnvloeden de hiervoor genoemde relaties?

Het instrument Overlastdonatie beoogt bepaalde doelen te realiseren door gebruikmaking van bepaalde mechanismen en instrumenten. Deze mix van doelen, mechanismen en instrumenten kan worden opgevat als een theorie (vaak aangeduid als een beleids- of programmatheorie; Van Noije en Wittebrood 2008). In de praktijk zal deze theorie zelden of nooit volledig geëxpliciteerd zijn; een interventie bevat vaak onvolledige en/of niet-uitgewerkte aannames omtrent verwachte effecten. Reconstructie van de programmatheorie beoogt de achterliggende aannames zoveel mogelijk te expliciteren en in hun onderlinge samenhang te beschouwen. Een dergelijke theorie geeft een expliciet antwoord op de vraag hoe de interventie de beoogde doelen tot stand brengt (Leeuw 2005).

Door de interventie op te vatten als een theorie wordt het mogelijk deze op interne en externe criteria te beoordelen. Een intern criterium is bijvoorbeeld de logische consistentie tussen verschillende programmaonderdelen. Een belangrijk extern criterium is de mate waarin de veronderstelde werkzame bestanddelen van de interventie ook in bestaand empirisch onderzoek zijn terug te vinden. Feitelijk wordt de interventie op 'theoretische effectiviteit' getoetst. Als een interventie bijvoorbeeld is gebaseerd op 'werkzame bestanddelen' die in eerder empirisch onderzoek niet zijn aangetoond, is de kans groot dat deze interventie niet de beoogde doelen zal realiseren.

Er zijn verschillende methoden om een programmatheorie te reconstrueren en te evalueren. Wij passen de meest gebruikte 'beleidswetenschappelijke methode' toe. Leeuw (2003) en Klein Haarhuis & Leeuw (2004) hebben deze methode samengevat in de volgende 6 stappen:

Reconstructie van programmatheorie

1. Bepaal welke (gedrags)mechanismen verantwoordelijk geacht worden voor de oplossing van het probleem (door uitlatingen op te sporen die hiernaar verwijzen).
2. Stel een overzicht van deze uitlatingen op en leg een verband tussen de mechanismen en de doelstellingen van het programma(/beleid).
3. Herformuleer deze uitlatingen tot voorwaardelijke 'als-dan'-stellingen of gelijksoortige stellingen.

4. Poog rechtvaardigingen te vinden voor ontbrekende verbanden (door argumentatie-analyse toe te passen).
5. Herformuleer deze rechtvaardigingen tot voorwaardelijke 'als-dan'-stellingen of gelijksoortige stellingen.

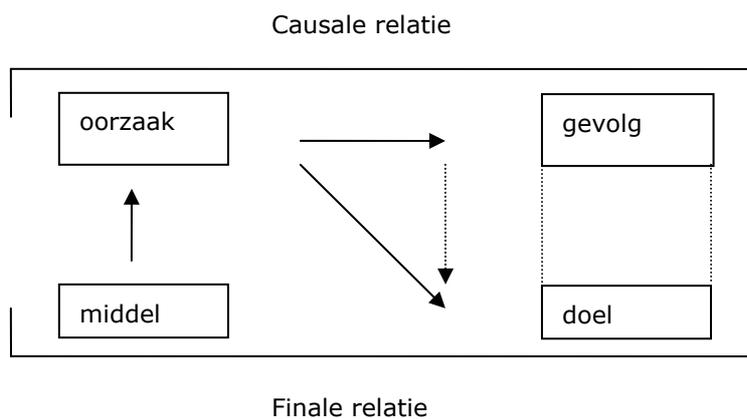
Evaluatie van programmatheorie

6. Evalueer de validiteit van de stellingen door te kijken naar logische samenhang, empirische houdbaarheid (toetsing aan bestaand onderzoek) en realisme (hoe manipuleerbaar zijn de centrale variabelen?).

Van Noije en Wittebrood (2008) wijzen er (in navolging van Hoogerwerf & Herweijer) op dat we onderscheid kunnen maken tussen drie soorten veronderstellingen of aannames:

- aannames omtrent oorzaak-gevolgrelaties (causale relaties)
- aannames omtrent doel-middelrelaties (finale relaties)
- aannames omtrent relaties tussen waarden en normen (normatieve relaties).

Schematisch verhouden deze zich als volgt tot elkaar (overgenomen uit Van Noije en Wittebrood 2008):



Vooraf het onderscheid tussen causale en finale relaties lijkt ons van belang bij de reconstructie van de programmatheorie. Causale relaties verwijzen doorgaans naar een probleem en zijn oorzaken (bijvoorbeeld: het niveau van winkeldiefstal wordt beïnvloed door het niveau van beveiliging in een winkel, dus: hoe meer beveiliging, des te minder winkeldiefstal). Bij finale relaties gaat het om het idee dat met een bepaald middel een bepaald doel kan worden bereikt (bijvoorbeeld: door deelname aan het project Overlastdonatie neemt het beveiligingsniveau in een winkel toe en daardoor neemt het aantal winkeldiefstallen af). Finale aannames grijpen in op causale aannames, aangezien een middel bedoeld is om een oorzaak positief te beïnvloeden teneinde het gewenste gevolg te realiseren. Aan de orde zijn dus telkens de volgende vragen:

- Wat is het probleem?
- Wat zijn de veronderstelde oorzaken van dit probleem?
- En hoe kan het ingezette middel dit causale mechanisme bijsturen in de richting van het gewenste doel?

Pawson (2006), tenslotte, heeft erop gewezen dat de hier bedoelde relaties altijd binnen een bepaalde context beoordeeld moeten worden. Immers, sommige causale en finale relaties treden binnen de ene context sterker op dan binnen een andere. Dit brengt ons ertoe om ook de context als belangwekkende factor mee te nemen in de reconstructie van de beleidstheorie.

Samenvattend leiden deze uitgangspunten tot de vragen die aan het begin van deze paragraaf geformuleerd zijn.

Om de programmatheorie in kaart te brengen hebben we gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- De algemene projectbeschrijving (Van Os et al. 2007)
- De evaluatie van de pilot in Amsterdam door DSP-groep (Zwaan en Groenendijk 2007)
- Het plan van aanpak van de pilot in Utrecht (Van Dijk et al. 2007)
- Enkele artikelen in vakbladen (Zwaan & Wever 2008, Put 2008)
- De website www.Overlastdonatie.nl (inclusief nieuwsberichten en links naar andere websites)
- Voorlichtingsmateriaal voor winkeliers
- Instrument waarmee winkelscan wordt uitgevoerd
- Enkele losse mediapublicaties
- Groepsinterview met ontwikkelaars Arie van Os (van Van Os en Partners), Bram van Dijk en Anneke van Hoek (DSP-groep, respectievelijk voorheen DSP-groep)

2.2 Expliciteren van de programmaonderdelen

2.2.1 Probleemanalyse, doelen en doelgroepen

Overlastdonatie is (onder andere) ontwikkeld om winkeldiefstal tegen te gaan. En hoewel dit nergens expliciet wordt gemeld, kan uit alles worden afgeleid dat het hierbij alleen of vooral gaat om winkeldiefstallen gepleegd door externen (bezoekers/klanten).

In het plan van aanpak wordt geschetst tegen welke achtergrond het instrument Overlastdonatie is ontwikkeld (Van Os et al. 2007). Deze achtergrond wordt gevormd door de bijkomende schade die optreedt of kan optreden wanneer een winkeldiefstal plaatsvindt. Naast de gederfde inkomsten gaat het hierbij om zulke zaken als vernieling van winkelinventaris, maar vooral de investeringen in tijd en geld die nodig zijn om bijvoorbeeld winkeldieven te observeren, aan te spreken, aan te houden, de politie te alarmeren, het ophouden van een verdachte voor de politie, het overdragen van een verdachte aan de politie en de tijd die gemoeid is met de schriftelijke afhandeling van een dergelijk incident. Overlastdonatie is onder meer ontwikkeld om winkeliers voor deze kosten schadeloos te stellen of ten minste tegemoet te komen.

Het standaardbedrag van de vordering bedraagt 151 euro. Negentig euro hiervan gaat naar de winkelier en met dit bedrag wordt voornamelijk de tijdsinvestering schadeloos gesteld die voortvloeit uit het aanhouden en overdragen van een verdachte van winkeldiefstal. Eventueel bijkomende materiële schade kan apart in rekening worden gebracht (mits deze direct aan de onrechtmatige daad gekoppeld kan worden).

In de verschillende schriftelijke stukken worden uiteenlopende doelen en resultaten benoemd, de belangrijkste zijn:

- Schadeloos stellen van winkeliers die een winkeldief aanhouden
- Verhogen van het beveiligingsniveau in winkels en winkelgebieden
- Afname van het niveau van winkeldiefstal (veroorzaakt door dieven/bezoekers)
- Toename in aangiftebereid bij winkeliers
- Enthousiaste deelname van betrokkenen die het instrument effectief achten.

Het schadeloos stellen van winkeliers ligt als doel voor de hand. Immers, het instrument is 'gebouwd' rondom dit gegeven. Om mee te kunnen doen dienen winkeliers, als dit nog niet het geval is, de beveiliging in hun bedrijf op een bepaald peil te brengen (voorheen 3^e ster KVO-W).³ Daarnaast wordt een deel van de vordering gereserveerd voor aanvullende collectieve beveiligingsmaatregelen (35 euro per vordering). Beide activiteiten dragen bij aan een hoger beveiligingsniveau (in de deelnemende winkels respectievelijk in het winkelgebied). Daarnaast wordt de deelname aan Overlastdonatie ook op verschillende manieren naar klanten/bezoekers gecommuniceerd. Ook deze communicatie kan bijdragen aan een hoger beveiligingsniveau in de winkel. Afname van winkeldiefstal door klanten/bezoekers kan het 'achterliggende' doel worden genoemd. De aanname is dat deelname van winkels en een winkelgebied aan Overlastdonatie uiteindelijk zal leiden tot een afname van winkeldiefstal in het betreffende gebied. Om een vordering te kunnen indienen, dient de winkelier aangifte te doen bij de politie. Zonder proces-verbaal van aangifte (en zonder een 'bijbehorende' verdachte!) kan een vordering niet in behandeling worden genomen. Aangezien de aangiftebereidheid bij winkeldiefstal doorgaans erg laag is (minder dan 20%; WODC 2009), wordt verwacht dat deelname aan Overlastdonatie, zeker aanvankelijk, ook tot hogere aangiftecijfers zal leiden. We moeten hier een onderscheid maken tussen hogere aangiftebereidheid en hogere aangiftecijfers (meer aangiften dus). De opzet van het instrument is zodanig dat vooral een hogere aangiftebereidheid mag worden verwacht. Op de korte termijn kan dat ook tot hogere aangiftecijfers leiden. Als het preventieve effect optreedt, zouden de aangiftecijfers naar verloop van tijd weer kunnen dalen (bij een hoog blijvende aangiftebereidheid). Ten slotte laten de rapportages tot nu toe zien dat diverse betrokkenen (winkeliers) enthousiast zijn over het instrument en van mening zijn dat het een effectief middel is ter preventie van winkeldiefstal.

De laatste twee doelen c.q. resultaten –toename aangiftebereidheid en enthousiaste deelnemers- kunnen we zonder meer beschouwen als bijkomende 'effecten'. Verhoging van het beveiligingsniveau (van winkels en winkelgebieden) moet binnen het kader van dit instrument eerder als een middel dan als een doel worden beschouwd. De overblijvende twee doelen zijn wezenlijk voor het instrument: het schadeloos stellen van winkeliers en het terugdringen van winkeldiefstal. Deze doelen liggen ook in elkaars verlengde: de procedure rond de schadeloosstelling van winkeliers wordt geacht een preventief effect te sorteren op winkeldiefstal. Volgens de ontwikkelaars moet het terugdringen van winkeldiefstal door externen worden gezien als eind- of hoofddoel.⁴ Het schadeloos stellen van winkeliers is

³ Het sterrenstelsel wordt niet meer gebruikt bij het KVO voor winkelgebieden. Tegenwoordig spreekt men over certificering vanwege 'continue samenwerking'. In het handboek KVO worden allerhande beveiligingstips voor winkels genoemd. Deze zijn echter niet verplichtend. Winkels kunnen hierin zelf keuzes maken, om zo maatwerk mogelijk te maken.

⁴ Bron: groepsinterview met ontwikkelaars van het project.

ondergeschikt aan dit doel. Nevengeschiedtheid zou leiden tot een situatie waarin sprake is van tegenstrijdige doelen.

Immers, het bevorderen van het aantal uit te keren schades in het kader van Overlastdonatie, indiceert een hoger niveau van winkeldiefstal.

De doelgroep waarop de hoofddoelstelling betrekking heeft (afname van winkeldiefstal) is niet eenduidig in het projectplan geformuleerd. In eerste instantie gaat het hierbij om de deelnemende bedrijven. Niet duidelijk is of toepassing van het instrument ook geacht wordt preventieve effecten te realiseren bij niet-deelnemende bedrijven in hetzelfde winkelgebied. Bij de evaluatie van de pilots in Amsterdam is dit onderscheid niet gemaakt en is gekeken naar de resultaten voor het winkelgebied als geheel (Zwaan & Groenendijk 2007). Ook de instelling van het fonds Overlastdonatie (35 euro per vordering gaat naar dit fonds) lijkt erop gericht te zijn het winkelgebied tot de invloedssfeer van het project te rekenen. Immers, het doel van dit fonds is geld te reserveren voor collectieve beveiligingsmaatregelen. Volgens de ontwikkelaars beperkt de hoofddoelstelling zich echter tot de deelnemende winkelbedrijven. Acties die gericht zijn op het winkelgebied als geheel of zelfs op het omliggende gebied (bijvoorbeeld in de [media]communicatie over Overlastdonatie) hebben tot doel het niveau van winkeldiefstal in de deelnemende bedrijven af te doen nemen.

Samenvattend kunnen we derhalve de volgende doelen en doelgroepen aanwijzen.

Het instrument Overlastdonatie kent de volgende doelen en doelgroepen:

Hoofddoel:

Terugdringen van winkeldiefstal door bezoekers/klanten

- Doelgroep: deelnemende bedrijven aan project Overlastdonatie.

Tussendoelen:

- Financiële tegemoetkoming in kosten na winkeldiefstal (bij de deelnemende bedrijven)
- Verhoging van de aangiftebereidheid bij winkeldiefstal (bij de deelnemende bedrijven)
- Verhoging van beveiligingsniveau in deelnemende winkels en in het omliggende winkelgebied.

2.2.2 *Veronderstelde causale mechanismen en doel-middelrelaties*

Er is sprake van een grotendeels impliciet en ook onvolledig 'conceptueel model' van verwachte causale en finale mechanismen via welke het gewenste gevolg/doel gerealiseerd gaat worden. De (re)constructie van de programmatheorie die we hierna presenteren, is voorgelegd aan de ontwikkelaars. Deze konden zich in grote lijnen hierin vinden.⁵

In het voorgaande is één hoofddoel geformuleerd naast enkele tussendoelen. De reconstructie van de programmatheorie heeft betrekking op het realiseren van dit hoofddoel. De genoemde tussendoelen maken wel deel uit van de programmatheorie, maar dan als causale of finale mechanismen om het hoofddoel te bereiken.

⁵ De uiteindelijke reconstructie komt uiteraard voor rekening en verantwoordelijkheid van de auteurs van dit rapport.

We kunnen de theorie achter het project als volgt samenvatten: het niveau van (externe) winkeldiefstal in de deelnemende winkels wordt via de volgende vier causale mechanismen naar een lager niveau gebracht (achter elk mechanisme staan de middelen/instrumenten die worden ingezet om dit mechanisme te beïnvloeden):

1. *verhoging van het beveiligingsniveau in de winkel*
 - a. door uitvoering van de veiligheidsscan
 - b. door verhoogde alertheid bij deelnemers die ontstaat door deelname aan project.
2. *verhoging van het beveiligingsniveau in het winkelgebied waarin de winkel ligt*
 - a. door investeringen via het fonds Overlastdonatie.
3. *afschrikkingseffect van project*
 - a. door communicatie over Overlastdonatie (in winkel, in gebied en in het algemeen)⁶ (= algemeen preventief effect)
 - b. door het aanhouden van winkeldieven van wie 151 euro wordt gevorderd (= specifiek preventief effect)⁷.
4. *verbetering van de opsporing van winkeldiefstal*
 - a. door 'verplichting tot aangifte' voor winkeliers.

Het eerste causale mechanisme wordt als zodanig in het projectplan benoemd en hebben we hier dus overgenomen. Het tweede mechanisme, het verhogen van de beveiliging in het winkelgebied, wordt niet als zodanig genoemd, maar volgt uit het instrument 'fonds Overlastdonatie' dat gericht is op financiering van collectieve beveiliging in het winkelgebied. Ook het derde causale mechanisme wordt niet expliciet in het project benoemd, maar dit mechanisme ligt wel impliciet als (gedrags)aanname achter de genoemde middelen/instrumenten. Ook het laatste causale mechanisme is niet geëxpliciteerd in het project, maar is door ons toegevoegd omdat de ontwikkelaars op verschillende plaatsen het verhogen van de aangiftebereid van winkeldiefstal benoemen als doel c.q. resultaat van dit project. Verhoging van de aangiftebereidheid kan in verband worden gebracht met de afname van winkeldiefstal doordat de opsporing van winkeldieven erdoor wordt verbeterd. Hiervan kan een specifiek preventieve werking uitgaan, dat wil zeggen dat winkeldieven na aanhouding door de politie minder snel opnieuw een winkeldiefstal zullen plegen.

De eerste twee causale mechanismen hebben betrekking op het verhogen van de beveiliging en zijn derhalve gebaseerd op *gelegenheidstheoretische noties* omtrent het voorkomen van winkeldiefstal. Gelegenheidsbeperking, bijvoorbeeld door verbetering van toezicht of *target hardening*, is hierbij het leidende principe. Het derde en vierde mechanisme zijn gebaseerd op *afschrikkingstheoretische noties*. Achterliggend idee hierbij is dat potentiële winkeldieven een kosten-batenafweging maken en op basis hiervan besluiten een delict al of niet te plegen. Verhoging van de kosten en/of verlaging van de baten kan eraan bijdragen dat (potentiële) winkeldieven afzien van het plegen van delicten. Kosten worden in dit perspectief vooral beschouwd in termen van gepercipieerde pakkans, verwachte strafzwaarte en dergelijke (bron). Het perspectief van de 'calculerende dader' ligt ook ten grondslag aan de gelegenheidsbenadering. Daar vindt de uitwerking van kosten en baten echter plaats via het genoemde mechanisme van gelegenheidsbeperking. Doordat het achterliggende model van de 'calculerende dader' in beide benaderingen gelijk is, liggen ze in hun uitwerking dicht bij

⁶ Afschrikkende werking van communicatie over Overlastdonatie kan verlopen via perceptie van toegenomen strafzwaarte (extra boete), maar ook via perceptie van verhoogde pakkans.

⁷ Ook hier gelden de in de vorige noot genoemde twee mechanismen van afschrikking.

elkaar. Zo zullen sommigen een fenomeen als 'toezicht' beschouwen als een vorm van afschrikking (i.p.v. gelegenheidsbeperking), terwijl anderen 'communicatie over Overlastdonatie' zullen zien als een vorm van gelegenheidsbeperking (i.p.v. afschrikking).

Achter de vier causale mechanismen zijn de middelen en instrumenten genoemd die in het project worden gebruikt om deze mechanismen te beïnvloeden. Bij het verhogen van de beveiliging in de winkel gaat het hierbij dus enerzijds om het uitvoeren van de veiligheidsscan die dient als ingangseis voor deelname aan het project. Op basis van deze scan wordt bepaald of het bedrijf voldoende beveiligd is om deel te kunnen nemen. Als dit niet het geval is, dienen verbeteringen aangebracht te worden. Anderzijds wordt aangenomen dat deelname aan het project bij de betreffende winkeliers leidt tot verhoogde attentie ten aanzien van winkeldiefstal. Ook hiervan wordt een gelegenheidsbeperkend effect verwacht. Verhoging van het beveiligingsniveau in het gebied wordt gerealiseerd doordat van elke vordering die wordt ingediend bij SODA 35 euro gereserveerd wordt voor dit doel. De afschrikwekkende werking van het project wordt op twee manieren gerealiseerd. Enerzijds door te communiceren over het project. Dit doet bijvoorbeeld de winkelier met stickers (over het project) in zijn winkel, maar het kan ook om berichtgeving in lokale media gaan of over winkelgebieden die borden plaatsen en dergelijke. Hiervan wordt een algemeen preventief effect verwacht. Anderzijds wordt een specifiek preventief effect verwacht van concrete vorderingen tegen winkeldieven. De extra kosten van de vordering (151 euro) worden geacht de kans op vervolgdiefstal te verkleinen. Ten slotte worden de deelnemende winkeliers na aanhouding van een winkeldief verplicht aangifte te doen bij de politie. Aangezien de aangiftebereidheid bij winkeldiefstal doorgaans laag is, zal deelname aan het project de aangiftebereidheid automatisch verhogen. Hiervan wordt, zoals hiervoor al uiteengezet, een preventieve werking verwacht doordat dit bijdraagt aan betere opsporing.

2.2.3 *Relevante randvoorwaarden (contextvariabelen)*

Pawson (2006) en Pawson & Tilley (1997) hebben erop gewezen dat veronderstelde werkzame causale en finale mechanismen in een interventie altijd moeten worden beschouwd in de context waarin deze verondersteld worden op te treden. In de uitwerking van het project Overlastdonatie zijn geen randvoorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet worden om de hiervoor geschetste mechanismen te laten optreden. Ook in het groepsinterview met de ontwikkelaars zijn deze niet naar voren gekomen. We formuleren derhalve geen contextvariabelen in het conceptueel model dat ten grondslag ligt aan Overlastdonatie. De aanname is dus dat de hiervoor genoemde causale en finale mechanismen generiek werkzaam zijn.

Uiteraard kan uit onderzoek of in de praktijk (in Utrecht) blijken dat dergelijke contextvariabelen wel bestaan. Zo zal bijvoorbeeld de mate waarin de veiligheidsscan kan worden toegepast om het beveiligingsniveau in een winkel te verhogen onder meer afhankelijk kunnen blijken van het soort producten dat wordt verkocht, de schaalgrootte van de winkel, de juridische en organisatorische opzet van het bedrijf, de bestaande veiligheidsmaatregelen, de eventuele inbedding in een KVO-project, et cetera. Ook ten aanzien van andere hiervoor genoemde mechanismen kunnen contextvariabelen op de voorgrond treden. Bij de evaluatie van de programmatheorie, maar ook bij de procesevaluatie zullen we relevante contextvariabelen in beeld proberen te brengen.

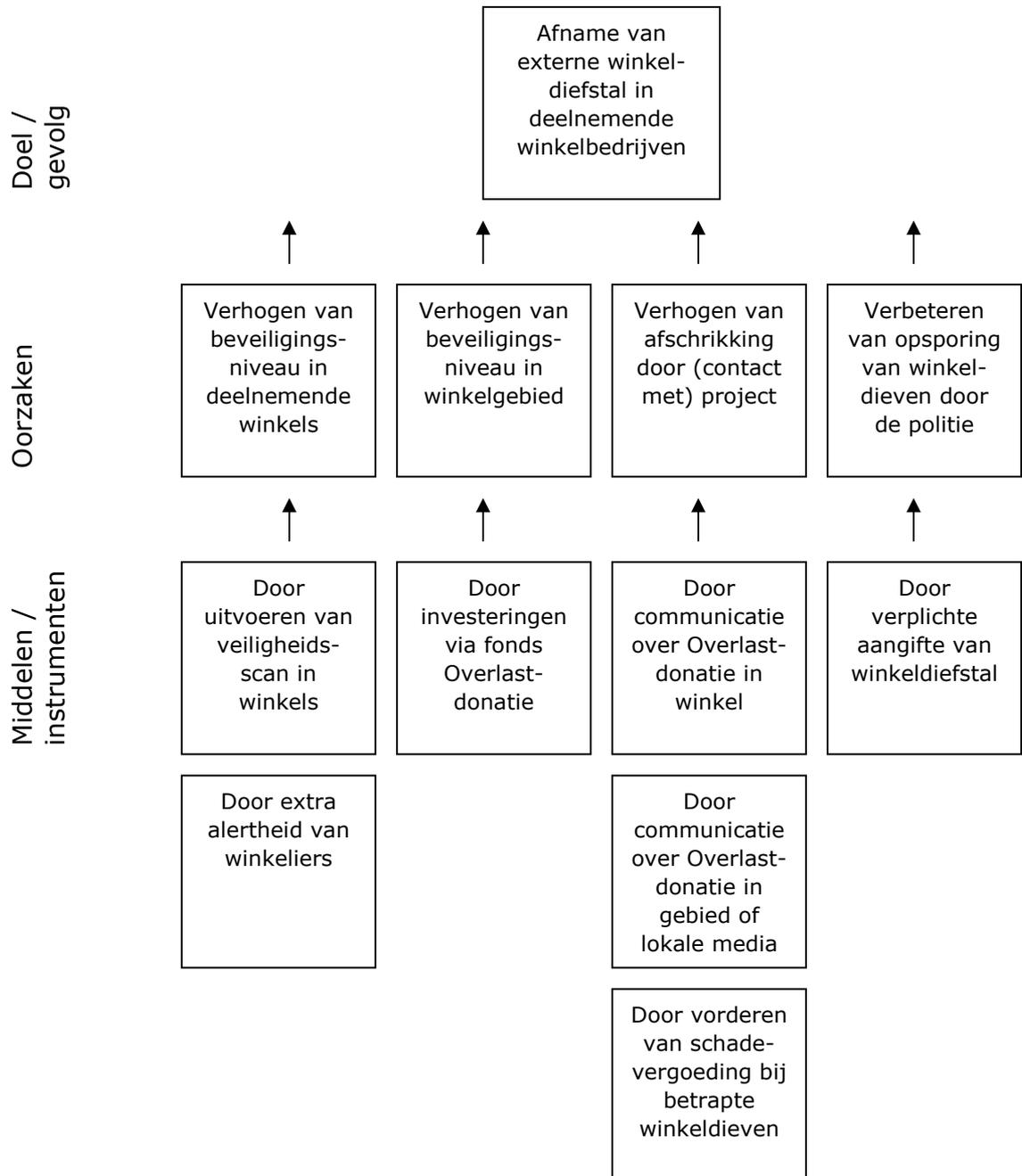
2.3 Samenvatting: conceptueel model

We kunnen de gereconstrueerde programmatheorie die ten grondslag ligt aan het project Overlastdonatie nu samenvatten. We doen dit door de causale en finale mechanismen te presenteren in de vorm van voorwaardelijke 'als-dan'-uitspraken (formele weergave van theorie) en door deze uitspraken vervolgens visueel in een model te presenteren. De genoemde mechanismen zullen in het volgende hoofdstuk worden getoetst op empirische houdbaarheid, logische consistentie en (beleidsmatig) realisme.

2.3.1 *Formele weergave van de programmatheorie*

1. Als het beveiligingsniveau in een deelnemende winkel toeneemt, dan daalt de kans op (externe) winkeldiefstal in die winkel
 - a. Het beveiligingsniveau in een winkel neemt toe door het uitvoeren van een veiligheidsscan waarmee gecontroleerd wordt of bedrijven aan minimale beveiligingseisen voldoen
 - b. Het beveiligingsniveau in een winkel neemt toe doordat winkeliers die deelnemen aan Overlastdonatie extra alert zijn op winkeldiefstal
2. Als het beveiligingsniveau in het winkelgebied toeneemt, dan daalt de kans op (externe) winkeldiefstal bij individuele (deelnemende) winkels in dat gebied
 - a. Het beveiligingsniveau in het winkelgebied neemt toe door de investeringen die er plaatsvinden vanuit het fonds Overlastdonatie
3. Als een winkel deelneemt aan het project Overlastdonatie, dan heeft dit een afschrikkingseffect op potentiële winkeldieven om in die winkel een winkeldiefstal te plegen (waardoor de kans op -externe- winkeldiefstal daalt)
 - a. Communicatie over deelname aan Overlastdonatie in de winkel, bijvoorbeeld via een deelnamesticker, schrikt potentiële winkeldieven af om in die winkel een diefstal te plegen
 - b. Communicatie over Overlastdonatie in een bepaald winkelgebied schrikt potentiële winkeldieven af om dat winkelgebied een diefstal te plegen, waardoor ook de kans op winkeldiefstal in de deelnemende winkels afneemt
 - c. Winkeldieven tegen wie een vordering van 151 euro wordt uitgevaardigd in het kader van Overlastdonatie worden daarmee afgeschrikt om vervolgdelicten in dezelfde winkel te plegen
4. Als de opsporing van winkeldieven door de lokale politie verbetert, dan daalt de kans op (externe) winkeldiefstal bij individuele (deelnemende) winkels in het gebied.
 - a. De verplichting tot het doen van aangifte van winkeldiefstal (bij de politie) die voortvloeit uit de procedure die gevolgd moet worden om Overlastdonatie te verkrijgen, draagt bij aan de verbetering van de opsporing van winkeldieven die in het winkelgebied actief zijn.

2.3.2 Visuele weergave van de programmatheorie van overlastdonatie



3 Planevaluatie II: evaluatie van de programmatheorie

3.1 Inleiding en methodische verantwoording

De volgende onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

2. Is de programmatheorie van het project Overlastdonatie geldig en haalbaar?
 - a. Zijn de problemen, doelen en doelgroepen voldoende geëxpliciteerd?
 - b. Zijn de veronderstelde causale en finale relaties logisch consistent?
 - c. Zijn de veronderstelde causale en finale relaties empirisch houdbaar?
 - d. Zijn de centrale variabelen voldoende manipuleerbaar?
 - e. Zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten als gevolg van dit project (bijv. verplaatsingseffecten)?

In hoofdstuk 2 hebben we de programmatheorie die ten grondslag ligt aan het instrument Overlastdonatie ge(re)construeerd. De te bereiken doelen en doelgroepen bleken niet eenduidig gedefinieerd. Op basis van een analyse van de schriftelijke stukken en een groepsinterview met de ontwikkelaars van Overlastdonatie is besloten de centrale doelstelling van het instrument als volgt te expliciteren (en af te bakenen): het project heeft als doel de vermindering van winkeldiefstal in de deelnemende bedrijven. Deze explicitering (vraag 2a) is nodig om de vervolgvragen te kunnen beantwoorden (met name de vragen 2b-d).

Hierna zullen we de vier causale (gedrags)mechanismen toetsen die ten grondslag liggen aan het instrument alsmede de middelen die worden ingezet om deze mechanismen in de gewenste richting te beïnvloeden. We toetsen de empirische houdbaarheid van de veronderstelde mechanismen aan de hand van bestaande onderzoeksliteratuur. Daarnaast zullen we ook onderzoeken of de causale en finale (doel-middel) relaties logisch consistent zijn en realistisch (d.w.z. dat de variabelen voldoende manipuleerbaar zijn). Twee vragen worden hierbij telkens onderscheiden:

- 1) Vinden we voldoende empirische onderbouwing voor de veronderstelde causale mechanismen in de bestaande onderzoeksliteratuur?
- 2) Zullen de in te zetten middelen deze causale mechanismen in de gewenste richting beïnvloeden?

Als de eerste vraag negatief wordt beantwoord, vervalt de relevantie van de tweede vraag. Immers, indien het veronderstelde causale mechanisme niet optreedt, zal beïnvloeding van dat mechanisme ook niet tot de gewenste gevolgen kunnen leiden. Omgekeerd geldt ook dat een negatief antwoord op de tweede vraag beantwoording van de eerste vraag overbodig maakt. Voor beide vragen geldt echter ook het door Pawson gestelde in het vorige hoofdstuk, namelijk dat een positief antwoord conditioneel kan zijn. Met andere woorden: het veronderstelde mechanisme kan optreden, mits aan bepaalde condities of voorwaarden wordt voldaan. Indien dit aan de orde is, zullen we deze condities benoemen. Door de sterke verwevenheid zullen we deze vragen telkens in onderlinge samenhang bespreken.

Aansluitend op de toetsing van de programmatheorie zullen we apart ingaan op de vraag of er neveneffecten zijn te verwachten van het instrument Overlastdonatie. We besluiten dit hoofdstuk met een samenvatting van de belangrijkste resultaten.

3.2 Mechanisme 1: verhogen van het beveiligingsniveau in deelnemende winkels

Het instrument Overlastdonatie beoogt het beveiligingsniveau in de deelnemende winkels te verhogen en daardoor de kans op winkeldiefstal te verlagen. Aan de orde zijn hier de vragen of een hoger beveiligingsniveau zal leiden tot een daling van het aantal winkeldiefstallen en of de ingezette middelen een bijdrage zullen leveren aan een hoger beveiligingsniveau.

De eerste vraag laat zich niet gemakkelijk in algemene zin beantwoorden. We treffen op internet (en elders) grote hoeveelheden tips, checklists en dergelijke aan om het beveiligingsniveau in winkels te verhogen. Van de effecten van al deze maatregelen is veel minder bekend. Shapland (1995) noemt het aantal evaluaties dat beschikbaar is (van preventiemaatregelen in winkels), ronduit 'pathetisch'. Van Noije en Wittebrood (2008) laten zien dat de meeste studies die op dit gebied in Nederland zijn uitgevoerd methodologisch van een te geringe kwaliteit zijn om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Een probleem dat in het buitenland overigens in dezelfde mate speelt. Eck (2002) constateert dat we van heel veel beveiligingstechnieken niet weten of ze werkzaam zijn. Hij noemt bijvoorbeeld elektronische artikelbeveiliging, camerabeveiliging, *target hardening* (kan op verschillende manieren), regelmatige voorraadtellingsen, winkelontzeggingen voor bekende dieven, inkt *tags*, aanwezigheid van beveiligers, et cetera.

Naast het geringe aantal goede evaluaties, speelt ook het vraagstuk van de variërende contexten een rol. Winkellocatie, het type goederen dat wordt verkocht, de omvang van het bedrijf, en vele andere parameters beïnvloeden de effecten van beveiligingsmaatregelen. Wat in het ene bedrijf effectief blijkt, hoeft in het andere bedrijf nog niet effectief te zijn. Ook de duurzaamheid van de maatregelen laat vaak te wensen over. Pease (2002) spreekt in dit verband over de 'levenscyclus' van preventiemaatregelen. Zo zijn bijvoorbeeld de aanvankelijk sterke preventie-effecten van elektronische beveiliging van producten later voor een deel weer teniet gedaan door het gebruik van geprepareerde tassen. Een ander lastig punt is dat vaak niet duidelijk is waardoor het preventieve effect wordt veroorzaakt. Zo is bijvoorbeeld aangetoond dat een verhoogde belangstelling van het management voor veiligheidsvraagstukken tot een aanzienlijke reductie kan leiden van winkeldiefstal. Onbekend is echter hoe dit proces precies verloopt. Het is mogelijk dat het personeel hierdoor alerter is op diefstal, maar evengoed is het mogelijk dat de verhoogde attentie van het management leidt tot een scherpe daling van diefstal door eigen personeel (Shapland 1995).

Toch zien we in de afgelopen jaren wel enige contouren ontstaan van gelegenheidsbeperkende maatregelen die effectief zijn voor het terugdringen van criminaliteit in het algemeen en winkeldiefstal in het bijzonder. We moeten dan wel iets minder kritisch kijken naar het onderzoek dat deze effectiviteit onderbouwt. Van Noije en Wittebrood (2008) concluderen dat we op voorhand geen enkele preventietactiek kunnen verwerpen, maar dat we wel goed moeten kijken naar de vraag welke tactiek in welke situatie succesvol kan zijn. Uit hun onderzoek blijkt dat ten minste de volgende technieken (die in Nederland zijn onderzocht) kunnen worden beschouwd als veelbelovend: politieursurveillance in een gebied, functioneel toezicht door bewaking of personeel, cameratoezicht en technische beveiliging van panden en goederen. Eck (2002) laat zien dat de aanwezigheid van meer personeel en ook de wijze waarop de winkel is ingericht kunnen bijdragen aan diefstalvermindering. Shapland (1995) noemt nog het verwijderen van doelwitten of het verplaatsen ervan naar plaatsen die moeilijker toegankelijk zijn. (*Target hardening* in zijn algemeenheid wordt als een succesvolle strategie beschouwd.) Ook allerhande situationele en procedurele maatregelen in winkels

kunnen volgens haar bijdragen aan vermindering van winkeldiefstal. Verschillende auteurs wijzen daarnaast ook op het grote belang van 'zachte factoren', met name het verhogen van het veiligheidsbewustzijn van personeel.

De conclusie mag zijn dat als we kritisch kijken naar het voorliggende onderzoek het onmogelijk is om algemene uitspraken te doen over de effecten van beveiliging op diefstalvermindering. Daarvoor is het fenomeen beveiliging te complex en ontbreekt het aan voldoende onderzoek van hoog niveau. Tegelijkertijd zien we een grote hoeveelheid studies in allerhande sectoren die tal van effecten laten zien. In navolging van Van Noije en Wittebrood (2008) menen we dan ook dat op voorhand niet kan worden gesteld dat gelegenheidsbeperkende maatregelen in winkels geen invloed hebben op het niveau van winkeldiefstal. Ook voor die conclusie is de onderzoeksbasis te dun.

Gelegenheidsbeperking omvat een groot aantal invalshoeken en technieken. De meest bruikbare uitwerking hiervan zien we bij Clarke & Eck (2003), maar er zijn ook andere (Pease 2002). Clarke & Eck onderscheiden 25 gelegenheidsbeperkende technieken, welke hierna in het schema zijn weergegeven. Op grond van de beschikbare literatuur nemen we voorlopig aan dat deze technieken, bij afzonderlijk gebruik, maar zeker in combinatie, een preventief effect kunnen sorteren.

Als we aannemen dat –in het algemeen- een hoger beveiligingsniveau in winkels zal leiden tot een daling van winkeldiefstal, is de vraag aan de orde of het instrument Overlastdonatie eraan bijdraagt dat het beveiligingsniveau in de deelnemende winkels toeneemt. We hebben redenen om aan te nemen dat dit slechts in beperkte mate het geval zal zijn. We moeten hiervoor kijken naar de middelen die worden ingezet om een hoger beveiligingsniveau te bereiken. Dit zijn de veiligheidsscan en de verhoogde alertheid van winkelpersoneel.

Om mee te kunnen doen aan Overlastdonatie dienen winkelbedrijven hun beveiliging op een voldoende hoog niveau te brengen. Hiertoe wordt een veiligheidsscan uitgevoerd. Indien de resultaten van deze scan onvoldoende zijn, dienen de winkeliers hun beveiliging binnen enkele weken op orde te brengen, waarna nogmaals een scan plaatsvindt om te toetsen of dan wel wordt voldaan aan het benodigde beveiligingsniveau. Volgens de ontwikkelaars ligt hierin een belangrijke preventieve werking van het project, omdat dit middel ervoor zorgt dat winkeliers hun beveiliging verbeteren.

Er zijn logische en empirische argumenten waarom deze redenering niet helemaal zal opgaan. We mogen verwachten dat ervaringen met winkeldiefstal voor bedrijven de belangrijkste motiverende factor is om deel te nemen aan Overlastdonatie. Immers, als winkelbedrijven geen diefstalproblemen ervaren, zal het project voor hen geen meerwaarde genereren. In de praktijk zien we echter dat bedrijven die met veel winkeldiefstal kampen doorgaans ook gekenmerkt worden door een relatief hoog beveiligingsniveau (Elffers & Bernasco 2008). Met andere woorden, de bedrijven voor wie Overlastdonatie het meest interessant is, zijn doorgaans al de best beveiligde bedrijven. Dit komt overeen met de waarneming van de ontwikkelaars dat met name grootwinkelbedrijven zeer geïnteresseerd zijn in dit concept. Ook de eerste resultaten van de uitgevoerde scans in verschillende gemeenten bevestigen dit beeld. Volgens een ruwe schatting van het bureau dat deze scans uitvoert (Van Os en Partners) voldoet circa 80% van de bedrijven bij de eerste scan aan de gestelde eisen. Bij deze 80% wordt dus geen of hooguit marginale winst geboekt op het vlak van beveiliging.

Schema: Vijfentwintig manieren om de gelegenheid tot het plaatsvinden van criminaliteit te beperken (Bron: Clarke & Eck 2003; overgenomen uit Wittebrood & van Beem 2004).

maak het zo moeilijk mogelijk

1. verstevig doelwit
2. controleer toegang
3. controleer uitgang
4. leid daders af
5. controlefaciliteiten

maak de pakkans zo groot mogelijk

6. vergroot informeel toezicht
7. versterk 'natuurlijk' toezicht
8. verminder anonimiteit
9. vergroot functioneel toezicht
10. vergroot formele surveillance

maak de opbrengst zo klein mogelijk

11. verberg doelwit
12. verwijder doelwit
13. merk goederen
14. verstoor helingmarkt
15. verklein opbrengsten

voorkom situaties die criminaliteit uitlokken

16. verminder frustraties en stress
17. vermijd twistpunten en geschillen
18. verminder emotionele prikkelingen
19. neutraliseer druk van vrienden
20. voorkom imitatie

geef geen mogelijkheden tot het aanvoeren van excuses

21. maak duidelijke regels
22. maak instructies bekend
23. speel in op geweten
24. stimuleer welwillendheid
25. beperk gebruik alcohol en drugs

Dan is de vraag wat de mogelijkheden zijn om andere bedrijven, die nog niet voldoen aan de gestelde eisen, te laten deelnemen aan Overlastdonatie en het beveiligingsniveau aldaar op het gewenste (minimum)niveau te krijgen. Ook hier spelen beperkingen. We kunnen de bedrijven met een laag beveiligingsniveau onderscheiden naar winkeldiefstalproblematiek. Bedrijven die weinig winkeldiefstalproblematiek kennen, zullen naar verwachting moeilijker te porren zijn om deel te nemen aan Overlastdonatie. Dit is vanuit de doelstelling van het project ook geen probleem, omdat bij deze bedrijven weinig winst geboekt zal worden op het vlak van winkeldiefstal. Het gaat hier dus vooral om bedrijven waar winkeldiefstal op enig niveau een probleem vormt, maar waar de beveiliging van een (te) laag niveau is. De vraag is of het project een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de beveiliging in deze bedrijven. Het bureau dat nu de scans uitvoert geeft aan dat hier op een dun koord wordt gewandeld, omdat de aanbevelingen die voortvloeien uit de veiligheidsscan niet teveel investeringen mogen vragen van de winkelier, omdat de kans dan toeneemt dat deze afhaakt in het project. Met andere woorden, indien het gat tussen gewenst en werkelijk

beveiligingsniveau groter is, neemt de kans af dat winkeliers zullen deelnemen aan Overlastdonatie, omdat de gevraagde investeringen te groot zullen worden. In de praktijk wordt het dan schipperen tussen kritisch blijven toetsen op beveiligingsniveau, waardoor het uitvalrisico van bedrijven toeneemt, of minder kritisch toetsen, waardoor de gerealiseerde verbeteringen ten aanzien van beveiliging lager zullen uitvallen. In beide gevallen wordt het veronderstelde causale mechanisme, het realiseren van een hoger beveiligingsniveau in bedrijven, hooguit in beperkte mate gerealiseerd.

Los van de voorgaande procedurele aspecten is ook de vraag aan de orde of de veiligheidsscan inhoudelijk en qua uitvoering kan bijdragen aan een hoger beveiligingsniveau in de deelnemende winkels. Het betreft een korte checklist die is afgeleid van de beveiligingstips die zijn opgenomen in het handboek KVO (maatregelen voor winkelgebieden). Een winkelbedrijf dient een bepaalde score te behalen om mee te kunnen doen aan Overlastdonatie. De thema's die in de checklist aan de orde zijn, komen overeen met de thema's die in de literatuur aan de orde zijn als het gaat om effectieve winkelbeveiliging. Er zijn echter ook preventiemaatregelen die ontbreken en die bijvoorbeeld wel in het Handboek KVO genoemd worden en die ook in de literatuur als significant worden aangemerkt. Het op peil brengen en houden van het veiligheidsbewustzijn van personeel is zo'n maatregel. Maar er zijn ook andere maatregelen die in de checklist ontbreken. Het hiervoor genoemde schema van Clarke & Eck geeft ons inziens goede handvatten voor aanvulling.

De beperking van deze checklist, maar feitelijk van elke checklist, is dat er zeer uiteenlopende bedrijven mee onderzocht moeten worden. Beveiligingsmaatregelen die voor het ene bedrijf zeer relevant zijn, kunnen voor een ander bedrijf irrelevant zijn. Het is ons inziens dan ook onmogelijk om een instrument te ontwikkelen dat in detail rekening kan houden met al deze variëteiten. Wij achten het zeker mogelijk de nu gebruikte checklist te verbeteren op basis van het schema van Clarke en Eck, maar het zal daarnaast ook nodig blijven, zoals nu al gebeurt, om de veiligheidsscan te laten uitvoeren door een deskundige, waardoor een gestandaardiseerd instrumentarium wordt gebruikt in combinatie met een professioneel oordeel dat rekening kan houden met lokale omstandigheden. In de huidige checklist wordt gebruik gemaakt van een puntensysteem om te bepalen of het beveiligingsniveau voldoende is. Deze oogt willekeurig en wordt ook nergens onderbouwd. Omdat de uitvoering van de veiligheidsscan er primair toe dient het beveiligingsniveau in een winkel te *verhogen*, is het vaststellen van een minimumniveau of iets dergelijks (dat dan kwantitatief bepaald kan worden) ook niet nodig. Beter zou het zijn gebruik te maken van een instrument dat de mate van verbetering in beveiliging kan vaststellen. Als een dergelijk instrument gebruikt wordt door een terzake deskundige, achten wij het aannemelijk dat dit een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de beveiliging in de deelnemende winkels (los van de hiervoor benoemde procedurele problemen).

Het tweede middel om het beveiligingsniveau in winkels te verhogen vloeit voort uit de hogere alertheid van winkelpersoneel die het gevolg is van deelname aan het project. In verschillende stukken wordt dit een effect van het project genoemd. In onze reconstructie van de programmatheorie hebben we dit als een middel opgenomen, omdat de ontwikkelaars en anderen dit noemen als een mechanisme dat leidt tot betere beveiliging van een winkel. Feitelijk is er echter geen sprake van een middel dat wordt ingezet, maar van een gevolgtrekking. Deelname aan Overlastdonatie leidt tot verhoogde alertheid bij winkelpersoneel, zo luidt de redenering (op basis van de eerste praktijkervaringen). Wij plaatsen enkele kanttekeningen bij deze gevolgtrekking. Het is heel wel denkbaar dat door de aanvankelijke aandacht voor het project en de beveiliging in de winkel sprake zal zijn van verhoogde alertheid bij winkeliers. De vraag is echter of deze ook zal blijven aanhouden. Als

we uitgaan van een situatie waarin sprake is van winkelpersoneel dat Overlastdonatie moet uitvoeren, zal geregeld moeten worden dat alle (relevante) personeelsleden op de hoogte zijn en dat bij personeelwisselingen de nieuwe personeelsleden ook weer op de hoogte worden gehouden. Middelen om dit te realiseren worden in de huidige opzet van het project niet voorzien. Er is een zeer reële kans dat de aanvankelijke alertheid na verloop van tijd zal wegebben. Bovendien zal alertheid in het algemeen ook verband houden met wat het de betrokkene zal opleveren. De zelfstandige winkelier/eigenaar heeft meer te verliezen en zal om die reden alerter zijn dan personeel in een grootwinkelbedrijf dat door winkeldiefstal niet direct wordt geraakt.

In het algemeen mag van verhoogde alertheid een preventief effect worden verwacht. In de huidige projectopzet wordt echter niet voorzien in middelen om deze duurzaam te realiseren. Een voorbeeld van een vestiging van Albert Heijn in Deventer laat zien hoe alertheid onder personeel meer structureel gestimuleerd wordt door een deel van het bedrag van de Overlastdonatie terug te sluizen naar het winkelpersoneel (via de personeelspot). Deze 'beloning' stimuleert dus de alertheid. Volgens een woordvoerder van MKB-Deventer heeft deze werkwijze in de betreffende vestiging geleid tot een scherpe daling van de winkeldiefstallen (De Stentor, 28-10-2008).

Samenvattend kunnen we concluderen dat het project terecht veronderstelt dat het verhogen van het beveiligingsniveau in winkels bijdraagt aan de afname van winkeldiefstal. De middelen die worden ingezet om dit effect te bereiken zijn in dit project echter zwak uitgewerkt, waardoor het niet zeker is dat het gewenste mechanisme zal optreden.

- Het project zal vooral bedrijven aantrekken die al op een hoog niveau beveiligd zijn. Verhoging van de beveiliging is in deze bedrijven niet of slechts in geringe mate aan de orde.
- Voor bedrijven die minder goed beveiligd zijn is Overlastdonatie een minder aantrekkelijk project omdat ze aanvullende investeringen moeten doen in beveiliging. Als deze te hoog zijn, zullen deze bedrijven sneller afhaken. Als daarentegen minder kritisch wordt getoetst op beveiliging, zal de beoogde verbetering in beveiliging hooguit marginaal optreden.
- Het toepassen van een veiligheidsscan (en toetsing van resultaten) kan bijdragen aan het verbeteren van de beveiliging in een bedrijf, mits de scan en de uitvoering daarvan voldoet aan de volgende voorwaarden: het instrument omvat alle relevante preventiegebieden, het instrument is in staat verbetering in beveiliging objectief vast te stellen en het instrument wordt gebruikt door een terzake deskundig persoon.
- Verhoogde alertheid op winkeldiefstal door personeel kan bijdragen aan vermindering van winkeldiefstal mits hiervoor middelen en mechanismen worden ontwikkeld om dit structureel te organiseren. In de huidige opzet van het project wordt hierin niet voorzien. Het risico is derhalve groot dat dit effect, als het aanvankelijk optreedt, na verloop van tijd zal wegebben.

3.3 Mechanisme 2: verhogen van het beveiligingsniveau in het winkelgebied

Verhoging van de beveiliging in het winkelgebied waarin de deelnemende winkels gelegen zijn, is in de oorspronkelijke plannen niet geëxpliciteerd als tussendoel, maar vloeit voort uit de instelling van het fonds Overlastdonatie. Van elke vordering die een winkelier doet gaat 35 euro naar dit fonds, dat wordt beheerd door een lokaal samenwerkingsverband van deelnemende winkeliers. Aan de orde zijn hier de vragen of een hoger beveiligingsniveau in

het winkelgebied zal leiden tot een daling van het aantal winkeldiefstallen in de deelnemende winkels en of de ingezette middelen een bijdrage zullen leveren aan een hoger beveiligingsniveau in het gebied.

De locatie en de omgeving van een winkel zijn belangrijke factoren als het gaat om winkeldiefstal. Een winkel in het centrum heeft meer last van winkeldiefstal dan winkels buiten het centrum (WODC 2009). Als de omgeving wordt gekenmerkt door sociaal-economische achterstand of de aanwezigheid van veel mensen, verhoogt dit ook het risico op winkeldiefstal (Elffers & Bernasco 2008). En ook het soort bedrijvigheid kan hiervoor een indicatie geven. We weten dat bepaalde branches zoals supermarkten, kledingwinkels en winkels voor verzorgende producten, gevoeliger zijn voor diefstal dan andere branches. Hetzelfde geldt voor grootwinkelbedrijven (www.hbd.nl). Veel van dit soort bedrijven in de buurt beïnvloeden het diefstalrisico in het gebied. Ook de lay-out van het winkelgebied en de aanwezige beveiligingsmaatregelen kunnen het diefstalrisico beïnvloeden (Shapland 1995). De vraag of collectieve beveiligingsmaatregelen in een gebied van invloed zijn op het diefstalrisico in afzonderlijke winkels, valt niet te beantwoorden op grond van de voorliggende literatuur. Eck (2002) stelt dat gebiedgebonden maatregelen effectief kunnen zijn in het terugdringen van bijvoorbeeld overlastbestrijding. Dit onderzoek is echter vooral gebaseerd op woongebieden. Onbekend is of dergelijke gebiedseffecten ook 'overvloeien' naar de risico's die binnen de muren van (in dit geval) winkels aan de orde zijn (met name het diefstalrisico dus). Deze vraag kunnen we op grond van het bestaande onderzoek bevestigend noch ontkennend beantwoorden. Het gaat ook hier om vrij complexe verbanden. Een extra camera in een winkelgebied hoeft bijvoorbeeld geen effect te hebben op het diefstalniveau in de winkels van dat gebied, collectieve aankondigingen van Overlastdonatie zouden dat effect mogelijk wel kunnen hebben.

Net als hiervoor concluderen we derhalve dat we onvoldoende redenen hebben om aan te nemen dat extra beveiliging in het gebied *niet* zal leiden tot vermindering van diefstal in deelnemende winkels. Van belang is dan wel dat aannemelijk wordt gemaakt op welke wijze, via welk causaal mechanisme, de toegenomen beveiliging in het gebied bijdraagt aan de afname van diefstalrisico in individuele winkels. In de opzet van het project wordt dit niet duidelijk, omdat de investeringen via het fonds Overlastdonatie niet van bovenaf worden gestuurd, maar lokaal worden ingezet.

Dit brengt ons bij het middel om het veronderstelde causale mechanisme in werking te zetten: het fonds Overlastdonatie. Zoals hiervoor al werd aangegeven zal het effect van het fonds deels afhangen van het soort maatregelen dat collectief wordt getroffen. In het algemeen zal ook gelden dat het middel effectiever is wanneer er meer geld binnenkomt vanuit de vorderingen, omdat er dan substantiëlere investeringen gedaan kunnen worden. Hierin schuilen ons inziens nog wel enkele problemen. Om het fonds enige financiële substantie te laten krijgen, zijn veel vorderingen nodig. Dit vereist enerzijds een substantieel aantal deelnemers in een winkelgebied en anderzijds een substantieel aantal gevallen van winkeldiefstal waarbij Overlastdonatie kan worden toegepast. Het aantal deelnemers en het aantal vorderingen waarmee het fonds gevoed wordt, zal op een hoog niveau moeten liggen om tot investeringen te komen die zoden aan de dijk zetten. Dit is wel mogelijk, maar alleen in grotere winkelgebieden met een hoge participatiegraad van deelnemende winkeliers. In kleinere winkelgebieden of in gebieden met een lagere participatiegraad zullen de middelen in het fonds 'bescheiden' zijn. Overigens kan inbedding van het project in een KVO-verband hier wel een positieve rol spelen, omdat het KVO vooral focust op collectieve beveiliging, en Overlastdonatie hiervoor een deel(tje) van de financiële middelen kan aandragen.

Er doet zich ook een paradoxale situatie voor: wanneer Overlastdonatie – als instrument – succesvoller is, dus leidt tot minder winkeldiefstallen, heeft dit automatisch een negatief effect op de vulling van het fonds. We moeten aan de programmatheorie dus een 'negatief' feedbackmechanisme toevoegen: afname van winkeldiefstal leidt tot minder investeringsmiddelen voor de beveiliging van een gebied.

Samenvattend komen we tot de conclusie dat het in theorie mogelijk is dat collectieve investeringen in het winkelgebied kunnen leiden tot afname van winkeldiefstal in deelnemende bedrijven. In dit project moet wel aan een aantal nadere voorwaarden worden voldaan om dit effect op te laten treden. Om het mechanisme in beginsel te laten optreden moet in ieder geval sprake zijn van een behoorlijke schaalomvang (zowel qua deelnemende bedrijven als qua aantal vorderingen), zodat voldoende middelen het fonds in stromen. Deze middelen moeten dan vervolgens worden ingezet op een wijze die het niveau van winkeldiefstal in de deelnemende winkels zal beïnvloeden. Op het moment dat de toepassing van Overlastdonatie het beoogde resultaat bereikt, afname van winkeldiefstal, zal ook de veronderstelde werking van dit mechanisme in betekenis afnemen. De eerste twee factoren (schaalomvang en effectief gerichte investeringen) kunnen we zien als condities voor de werkzaamheid van dit mechanisme. De laatste factor (de negatieve feedback bij succes) moeten we kwalificeren als een contra-effectief mechanisme.

3.4 Mechanisme 3: verhogen van afschrikking door contact met project

De ontwikkelaars van het project gaan ervan uit dat van Overlastdonatie een afschrikkende werking uitgaat en wel op twee manieren. Een algemene afschrikking op basis van de communicatie over Overlastdonatie en een specifieke afschrikking doordat aangehouden winkeldieven die eenmaal 151 euro hebben moeten betalen hierdoor zullen afzien van het nogmaals plegen van een winkeldiefstal in dezelfde winkel. Aan de orde zijn hier de vragen of het afschrikingsmechanisme zoals dat verondersteld wordt, zal leiden tot een daling van het aantal winkeldiefstallen en of de ingezette middelen een bijdrage zullen leveren aan de afschrikkende werking van het instrument.

De theorie van afschrikking is gebaseerd op het perspectief van de calculerende dader. In het kader van criminele handelingen zoals winkeldiefstal worden vooral (de kans op) betrapping en bestraffing gezien als de kostenposten van het gedrag (Elffers 2005). Echter, ook andersoortige, niet-legale kosten, zoals schaamte bij betrapping, afkeuring door familieleden en dergelijke, kunnen aan de orde zijn. Afschrikken betekent dat deze kostenposten dermate hoog worden dat de potentiële dader afziet van zijn criminele gedrag. Aangezien daders, zoals anderen, zelden volledig geïnformeerd zijn over alle kosten en baten die verschillende handelingsopties met zich meebrengen, wordt doorgaans vooral gekeken naar de *perceptie* van pakkans en strafzwaarte door potentiële daders en meer in het algemeen naar de verwachtingen die men heeft van de consequenties van winkeldiefstal.

Tonry (2008) somt enkele belangrijke bevindingen op uit het afschrikingsonderzoek:

- Verandering in de hoogte van straffen leidt met name bij minder ernstige overtredingen (zoals snelheidsovertredingen) tot gedragsverandering
- Het criminele gedrag van individuen wordt direct of indirect (via familie of vrienden) beïnvloed door eerder contact met justitie

- De zekerheid (pakkans) en de snelheid van een straf zijn doorgaans van groter belang dan de hoogte ervan.

Het empirisch bewijs voor de zogenaamde marginale afschrikkingshypothese, die stelt dat het verhogen van straf leidt tot minder misdaad, is zeer omstreden. Recente overzichtsstudies en meta-analyses bevestigen eerder onderzoek dat geschatte strafzwaarte niet of nauwelijks van invloed is op crimineel gedrag en dat het verhogen van straffen dan ook geen afschrikkende werking heeft. Als we echter kijken naar het onderzoek naar bijvoorbeeld verkeersovertredingen en dergelijke, zien we daar wel effecten van geschatte strafzwaarte op overtredingen (Elffers 2005). Dit doet vermoeden dat afschrikkingseffecten doelgroep-specifiek zijn en dat personen die meer gesocialiseerd zijn in criminaliteit minder zullen worden afgeschrikt door hogere straffen dan bijvoorbeeld de gemiddelde verkeersovertreder of wellicht ook de gelegenheidsdief in een winkel. Overigens laten deze studies ook zien dat de effecten van strafverhoging, indien ze al optreden, meestal maar van beperkte duur zijn. Hierbij moeten we wel bedenken dat veel van dit onderzoek betrekking heeft op *strafrechtelijke* sancties en dat de meeste mensen onvoldoende op de hoogte blijken van de strafdreiging om er concreet door beïnvloed te kunnen worden.

De vraag of concrete (directe en indirecte) ervaringen met bijvoorbeeld Justitie ertoe leiden dat mensen hun gedrag veranderen staat ook open voor discussie. Tonry betoogt dat veel van dit onderzoek eigenlijk niet zo bruikbaar is omdat het gebaseerd is op zelfrapportage achteraf bij studenten. Een methode en een doelgroep die beiden zo hun beperkingen kennen als het gaat om het generaliseren van de resultaten.

Pratt et al. (2006) hebben een meta-analyse uitgevoerd naar de afschrikkingseffecten die zijn gevonden in een groot aantal onderzoeken. Hun algemene conclusie is dat afschrikkingseffecten zeer gering zijn. De geschatte straffkans speelt niet of nauwelijks een rol bij de afweging om delicten te plegen. De geschatte pakkans speelt hierbij wel enigszins een rol, maar gemiddeld genomen is ook hier het effect zwak en blijkt het vooral op te treden in studies die gedaan zijn onder studenten en werknemers in organisaties (hetzelfde geldt voor het effect van zogenaamde niet-legale kosten). In studies waar meer 'doorgewinterde criminelen' de onderzoeksgroep vormen, blijken de effecten van afschrikking aanzienlijk geringer.

In Nederland is door Moerland (1991) onderzoek gedaan naar de afschrikkingstheorie in relatie tot winkeldiefstal. Hij onderzocht uitvoerig de verwachtingen die mensen hebben van gebeurtenissen en ervaringen die kunnen optreden na het plegen van een winkeldiefstal. Zijn onderzoek laat zien dat mogelijke strafrechtelijke consequenties van winkeldiefstal geen rol van betekenis spelen bij de beslissing om al of niet een winkeldiefstal te plegen. Vooral zogenaamde niet-legale kosten blijken een rol te spelen, zoals schaamte bij betrapping, afkeuring door familieleden en dergelijke.

We concluderen dan ook dat de empirische basis van het afschrikkingperspectief zwak is. Als er al een afschrikkend effect optreedt, zal dit vooral betrekking hebben op de gepercipieerde pakkans en op verwachte niet-legale kosten. De afschrikkende werking van de gepercipieerde strafzwaarte is verwaarloosbaar. Voor zover we effecten mogen verwachten, zullen die vooral optreden bij gelegenheidsdieven en minder of niet bij personen die meer patroonmatig delicten (c.q. winkeldiefstallen) plegen. Ook de communicatie blijkt een cruciale factor: een verhoogde pakkans heeft pas dan effect als dit 'tussen de oren' van de potentiële daders belandt.

In hoeverre zullen de middelen die worden ingezet in het project Overlastdonatie een afschrikkende werking sorteren ten aanzien van winkeldiefstal? Op grond van het voorgaande kunnen we stellen dat het veronderstelde afschrikkende effect van een extra schade of 'boete' die voortvloeit uit Overlastdonatie (151 euro) hoogstwaarschijnlijk weinig afschrikkende werking zal sorteren. Immers, veranderingen in (perceptie van) strafwaarde blijken nauwelijks of geen effect te sorteren op delictgedrag in het algemeen en winkeldiefstal in het bijzonder. Mogelijk moeten we hierbij wel een uitzondering maken voor gelegenheidsdieven. De eventuele afschrikkende werking zal vooral tot stand moeten komen via een verandering in perceptie van de pakkans en de bijbehorende niet-legale kosten die daarvan het gevolg kunnen zijn. Aangezien deze laatste kostenpost (de 'sociale' kosten van winkeldiefstal) niet door het project wordt beïnvloed, zullen we deze hier verder buiten beschouwing laten. Relevant is daarom de vraag in hoeverre de ingezette middelen de perceptie van pakkans beïnvloeden.

De beïnvloeding van de perceptie van de pakkans verloopt op twee manieren: via specifieke en algemene afschrikking. Specifieke afschrikking houdt in dat de winkeldief afziet van het plegen van (vervolg)diefstallen in een winkel nadat hij in die winkel is aangehouden voor het plegen van een winkeldiefstal en geconfronteerd is met Overlastdonatie. Algemene afschrikking houdt in dat potentiële winkeldieven een verhoging van de pakkans percipiëren en op grond daarvan afzien van het plegen van een winkeldiefstal.

Het specifieke afschrikkingseffect zal naar verwachting optreden, maar niet op de wijze die is voorzien door de ontwikkelaars van het project. Die gaan ervan uit dat de vordering van 151 euro een extra afschrikkende werking creëert, terwijl de onderzoeksliteratuur laat zien dat er waarschijnlijk iets anders gebeurt: aanhouding vanwege winkeldiefstal beïnvloedt de perceptie van de pakkans en via dit mechanisme zal de kans op vervolgdiefstal, tenminste voor enige tijd, kleiner zijn. Het vorderen van schade op de winkeldief voegt dus weinig 'afschrikkende waarde' toe aan het gegeven van de aanhouding. In dit opzicht heeft het project dan ook geen toegevoegde waarde. Wel zal het bedrag voor de winkelbedrijven een prikkel (kunnen) vormen om deel te nemen aan Overlastdonatie.

Het algemene afschrikkingseffect komt in dit project tot stand door middel van communicatie over het fenomeen Overlastdonatie. Deze communicatie geschiedt bijvoorbeeld door middel van deelnamestickers bij winkels, maar kan ook tot stand komen via berichten in de algemene media en dergelijke. Deze communicatie kan in theorie een afschrikkend effect sorteren. De aandacht voor het fenomeen Overlastdonatie kan de gepercipieerde pakkans beïnvloeden. De introductie van het project zal doorgaans gepaard gaan met verhoogde aandacht voor het fenomeen winkeldiefstal. Dit zien we terug bij de deelnemende winkeliers (en andere betrokken partijen zoals politie), in de stickers op de winkels, maar ook in berichten die in de lokale media verschijnen. Ook de eerste aanhoudingen van verdachten bij wie Overlastdonatie is opgelegd kunnen hieraan bijdragen, omdat via de netwerken van deze personen het project verder bekend wordt in de doelgroep van potentiële winkeldieven. Kortom, in een lokale setting van een winkelgebied is het heel wel mogelijk middels communicatie een algemeen afschrikkende werking te genereren. De vraag is echter hoe duurzaam deze resultaten in het project zullen zijn en of ze voor alle doelgroepen even relevant zijn.

De aanvankelijke communicatie die bij de start aan de orde is, zal na verloop van tijd wegebben, tenzij het project voorziet in verduurzaming hiervan. Dat is echter niet het geval. De communicatie naar potentiële winkeldieven is in het project zeer beperkt uitgewerkt,

namelijk via de deelnamestickers die winkels krijgen als ze meedoen aan het project. De meeste communicatie waarover we hiervoor spraken, betreft vooral 'toevallige' communicatie die vooral bij de start van een project aan de orde kan zijn. Ook de schaal van het project is hier overigens een factor van belang. Immers, hoe meer winkeliers in een bepaald gebied deelnemen des te 'zichtbaarder' zal het project in dat winkelgebied aanwezig zijn en des te sterker zal ook de afschrikkende werking kunnen zijn. Hiervoor lieten we ook al zien dat de afschrikkende werking waarschijnlijk doelgroepspecifiek zal uitwerken. Gelegenheidsdieven zullen sneller afgeschrikt worden dan meer professioneel opererende winkeldieven.

Samenvattend kunnen we concluderen dat het project een beperkte afschrikkingspotentie heeft. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat 'strafverzwaring' in het algemeen niet of nauwelijks afschrikkend werkt, terwijl het project vooral op dit idee is gebaseerd. Mogelijk kunnen we hier wel een uitzondering maken voor gelegenheidsdieven. Qua specifieke afschrikking biedt het project geen toegevoegde waarde aan de bestaande praktijk; aangehouden verdachten worden door Overlastdonatie niet 'extra' afgeschrikt, omdat de perceptie van pakkans niet beïnvloed wordt door het project. Mogelijk kan het project wel een algemeen afschrikkende waarde realiseren, doordat *potentiële* winkeldieven een hogere pakkans percipiëren. Dan dienen wel enkele condities vervuld te zijn, zoals voldoende schaalomvang van de deelname in een lokaal winkelgebied en een beter uitgewerkte en meer duurzame communicatie over het project naar potentiële winkeldieven.

3.5 Mechanisme 4: verbeteren van opsporing van winkeldieven door de politie

Verhoging van de aangiftebereidheid onder winkeliers wordt genoemd als een positief resultaat van het project. Deelname aan Overlastdonatie verplicht winkeliers aangifte te doen bij de politie en aldus zou de aangiftebereidheid na winkeldiefstal kunnen toenemen. Dat winkeliers vaak geen aangifte doen van winkeldiefstal is bekend, ofschoon de cijfers daarover nogal uiteenlopen. In de monitor 'Criminaliteit en Bedrijfsleven', die gebaseerd is op zelfrapportage door bedrijven, wordt geschat dat detaillisten in gemiddeld 16% van de gevallen aangifte doen van winkeldiefstal (WODC 2009), terwijl het PDN het aangiftepercentage op circa 2,5% schat (op basis van politiestatistiek; Platform Detailhandel Nederland 2008). Hoe het ook zij, de aangiftebereidheid is zeer laag en verhoging ervan wordt door alle betrokkenen gezien als een belangrijk instrument om winkeldiefstal tegen te gaan. Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel noemt op haar website enkele belangrijke argumenten hiervoor. Zo geeft het een beter zicht op de aard en omvang van het winkeldiefstalprobleem, genereert het een betere dossieropbouw ten aanzien van veelplegers en is het daarnaast ook een noodzakelijk middel om collectieve winkelverboden (goed) op te kunnen leggen.⁸

In hoofdstuk 2 hebben we al gemeld dat de ontwikkelaars van het project zelf geen expliciet verband hebben gelegd tussen het realiseren van hogere aangiftecijfers en het verminderen van winkeldiefstal. In de (re)constructie van de programmatheorie hebben wij dit verband zelf geëxpliciteerd door te stellen dat verhoging van aangiftebereidheid moet leiden tot betere opsporingsactiviteiten bij de politie om aldus het 'achterliggende' doel van vermindering van winkeldiefstal te realiseren.

⁸ http://www.hbd.nl/view.cfm?page_id=5716, geraadpleegd: 9 maart 2008.

Overzichtsstudies laten zien dat de effecten van politiewerk op (vermindering van) criminaliteit erg complex zijn. In het algemeen geldt dat naarmate sprake is van een meer 'gefocuste' strategie de preventieve werking doorgaans sterker is. Een 'blik agenten opentrekken' blijkt als zodanig zelden tot aantoonbare positieve resultaten te leiden. (Sherman & Eck 2002).

Van sommige activiteiten is wel bekend dat ze gunstige resultaten sorteren. Zo blijkt de pro-actieve aanpak van veelplegers door de politie te leiden tot aantoonbaar minder criminaliteit. Aanhoudingen van jongeren vanwege kleine criminele feiten, blijken geen aantoonbaar effect op de criminaliteit te sorteren.

In de programmatheorie van Overlastdonatie wordt verondersteld dat een betere opsporing van winkeldieven leidt tot afname van winkeldiefstal in de deelnemende winkelbedrijven en dat die verbeterde opsporing gestimuleerd wordt door een verhoging van de aangiftebereidheid onder winkeliers. Het causale mechanisme dat de effecten van politieoptreden op vermindering van criminaliteit beschrijft, is complex. De literatuur *review* van Sherman en Eck (2002) laat zien dat alleen als sprake is van gerichte actie door de politie er ook preventieve effecten zullen optreden. Het project voorziet echter alleen in het stimuleren van de aangiftebereidheid. En ofschoon aangiften van winkeldiefstal kunnen worden beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor effectief politie-optreden, kunnen ze niet worden beschouwd als een voldoende voorwaarde. Daarvoor zou er meer moeten gebeuren. De lokale politie zou heel gericht aan het winkeldiefstalprobleem moeten gaan werken om effecten te sorteren voor de lokale detailhandel (en daarbinnen effecten voor de deelnemende bedrijven aan Overlastdonatie). Het probleem dat zich hierbij voordoet is niet zozeer logisch of empirisch van aard, verbetering van de opsporing zou immers wel degelijk kunnen leiden tot vermindering van winkeldiefstal, maar het veronderstelde mechanisme kan door dit project onvoldoende gemanipuleerd worden. Immers, dit vereist dat het project kan ingrijpen op het besluitvormingsproces bij de politie ten aanzien van prioritering in de opsporing en dergelijke. Hiervan is geen sprake.

Overigens moeten we hierbij onderscheid maken tussen het microniveau van individuele winkelgebieden en het macroniveau van winkeldiefstal als fenomeen in Nederland. De hiervoor uitgewerkte redenering heeft vooral betrekking op het microniveau. Het project Overlastdonatie kan lokaal weliswaar bijdragen aan verbetering van de infrastructuur voor opsporing (door te zorgen dat meer winkeliers aangifte doen van winkeldiefstal), maar het is niet realistisch te veronderstellen dat dit project op concrete wijze invloed kan uitoefenen op de beslissingen bij de politie die noodzakelijk zijn om de opsporing ten aanzien van winkeldiefstal te verbeteren. Deze 'variabele' is onvoldoende manipuleerbaar. Op macroniveau zou dit effect wel eerder kunnen optreden, vooral als sprake zou zijn van grootschalige uitrol van Overlastdonatie in Nederland. Dit zou in theorie een substantieel effect op de registratie van winkeldiefstal en winkeldieven door de politie kunnen genereren, waardoor –op enige wijze- ook opsporingseffecten kunnen optreden.

De aanname dat deelname aan het project Overlastdonatie leidt tot hogere aangiftebereidheid onder winkeliers, is slechts in beperkte mate waar. Weliswaar is sprake van lage aangiftenbereidheid in deze branche, maar dit geldt voor het fenomeen winkeldiefstal in brede zin. Bij het project gaat het echter om de toegevoegde waarde die ontstaat ná aanhouding van een vermoedelijke winkeldief. Het aanhouden van een winkeldief is immers het startpunt voor Overlastdonatie. De vraag die dus feitelijk beantwoord moet worden is, of het project de aangiftebereidheid ná aanhouding van een winkeldief verhoogt? Daarvoor moeten we weten wat het aangiftepercentage in deze specifieke situatie is. Hierover

zijn bij ons geen cijfers bekend, maar het ligt voor de hand te veronderstellen dat aangifte in deze situatie aanzienlijk vaker voorkomt. Immers, de moeite van de aanhouding zou tevergeefs zijn als men er geen (justitieel) vervolg aan zou geven. Vermoedelijk bestaat er ook een verband tussen de mate waarin bedrijven verdachten van winkeldiefstal aanhouden en de aangiftebereidheid: hoe vaker bedrijven verdachten van winkeldiefstal aanhouden, des te groter zal de kans zijn dat hiervan ook aangifte wordt gedaan bij de politie. Bedrijven die geen aangifte doen van winkeldiefstal zullen geen of veel minder vaak verdachten van winkeldiefstal aanhouden. De empirie lijkt dit te bevestigen: het zijn vooral grootwinkelbedrijven die veel verdachten aanhouden en overdragen aan de politie en hiervan altijd aangifte doen.

Kortom, de verhoging van aangiftebereidheid kan op twee manieren gerealiseerd worden: 1) doordat bedrijven die een winkeldief aanhouden vaker aangifte gaan doen of 2) doordat bedrijven vaker winkeldieven gaan aanhouden en daarvan dan aangifte doen bij de politie (gestimuleerd door deelname aan Overlastdonatie). In het eerste geval zou de toegevoegde waarde van het project (om de aangiftebereidheid te stimuleren) wel eens gering kunnen zijn, omdat de meeste bedrijven in die situatie nu al aangifte doen. In het tweede geval zou de toegevoegde waarde groter kunnen zijn, maar onduidelijk is hoe beïnvloedbaar deze variabele eigenlijk is. Deelname aan het project is geen garantie dat er veel meer winkeldieven op heterdaad betrapt gaan worden. Ook dit zou nader onderzocht moeten worden.

Samenvattend concluderen we dat op microniveau (lokale winkelgebieden) de verbetering van de opsporing die nodig is voor het laten dalen van de winkeldiefstallen onvoldoende beïnvloed kan worden door het project Overlastdonatie. Op macroniveau (in Nederland) zou het project Overlastdonatie, mits grootschalig uitgerold, in beginsel wel een effect kunnen sorteren ten aanzien van de opsporing van winkeldieven. Het is daarnaast onduidelijk in hoeverre het project zal leiden tot een toename in aangiftebereidheid. De verwachtingen hieromtrent zijn gebaseerd op onbewezen en deels problematische aannames.

3.6 Mogelijke neveneffecten

In het voorgaande hebben we de verschillende causale en finale mechanismen uit de programmatheorie onder de loupe genomen. In deze paragraaf verkennen we de niet-gespecificeerde mechanismen ofwel de onverwachte effecten die mogelijk optreden. Deze effecten kunnen zowel gewenst als ongewenst zijn. Het lastige van onverwachte effecten is natuurlijk dat je ze van tevoren niet ziet aankomen, toch zijn er bij het project Overlastdonatie mogelijk twee neveneffecten te verwachten die de moeite van een nadere verkenning waard zijn, het gaat om een ongewenst en een gewenst neveneffect. Het ongewenste neveneffect betreft de mogelijke verplaatsing van winkeldiefstal naar niet-deelnemende winkels en naar andere winkelgebieden, het gewenste neveneffect betreft de afname van interne criminaliteit. Beide effecten zullen we hier kort verkennen.

3.6.1 Verplaatsing van winkeldiefstal

De toepassing van Overlastdonatie is gebaseerd op het idee van de calculerende dader. Door de kosten van een delict te verhogen en/of de opbrengst te verlagen wordt het voor daders in een specifieke context minder aantrekkelijk om delicten te plegen. Door de toepassing van Overlastdonatie, zo is de redenering, zal het plegen van winkeldiefstal in de deelnemende winkels minder aantrekkelijk worden. Dit betekent automatisch dat andere winkelbedrijven, in hetzelfde winkelgebied of elders, relatief aantrekkelijker worden en mogelijk vaker doelwit zullen zijn van winkeldiefstal. Dit fenomeen wordt aangeduid als verplaatsing.

Verplaatsing is feitelijk een bijzonder complex fenomeen, zoals Hesseling in 1994 al liet zien. Verplaatsing kan namelijk optreden in allerlei richtingen. Geografische verplaatsing en verplaatsing in de tijd zijn de bekendste fenomenen: preventie maatregelen kunnen ertoe leiden ertoe dat delicten op andere plaatsen en/of tijdstippen gaan plaatsvinden. Hesseling heeft echter laten zien dat verplaatsing ook betrekking kan hebben op het soort delicten dat plaatsvindt of de wijze waarop deze delicten worden gepleegd. Verplaatsing kan ook betekenen dat naar aanleiding van preventieve maatregelen andere of andersoortige dadergroepen actief worden.

In het geval van Overlastdonatie ligt het voor de hand om uit te gaan van geografische verplaatsing. Concreet zou de toepassing van dit instrument ertoe kunnen leiden dat winkeldiefstal vanuit de deelnemende winkels zich verplaatst naar niet-deelnemende winkels in hetzelfde winkelgebied of naar andere winkelgebieden. Bij verplaatsing naar andere winkels in hetzelfde gebied zou ook een verschuiving kunnen optreden naar het soort winkels dat slachtoffer wordt van winkeldiefstal.

Hesseling (1994) onderzocht uitvoerig het beschikbare empirisch materiaal naar verplaatsing en kwam tot de conclusie dat het hier om een overschat probleem gaat. Hij concludeerde dat verplaatsing weliswaar altijd kan optreden, maar dat de omvang en reikwijdte ervan meestal toch beperkt zijn, met andere woorden: verplaatsing is zelden 'volledig', er treedt altijd wel een reductie op in het fenomeen dat men wil bestrijden. Wel vond hij verschillen in verplaatsing bij verschillende soorten delicten. Zo bleek drugshandel zich meer te verplaatsen dan bijv. woninginbraak.⁹ Latere studies hebben deze bevinding bevestigd (Town 2001).

Als we deze resultaten vertalen naar de context waarin Overlastdonatie plaatsvindt, kunnen we een onderscheid maken tussen verplaatsing naar andere winkels in het gebied en verplaatsing naar andere winkelgebieden. De tweede vorm van verplaatsing lijkt onwaarschijnlijker dan de eerste, omdat er meer 'kosten' aan verbonden zijn (er moet verder gereisd worden, naar een gebied waar men anders wellicht niet routinematig verblijft). Verplaatsing naar andere winkels in hetzelfde gebied ligt eerder voor de hand. Deze verplaatsing zal in omvang minder zijn indien een groter aantal winkels in het gebied deelneemt aan Overlastdonatie. Echter, als we de empirische bevindingen tot nu toe volgen, zal ook bij een geringer aantal deelnemers de kans op verplaatsing niet volledig zijn. Vanuit het perspectief van de potentiële winkeldieven zijn de winkels nooit volledig inwisselbaar waar het gaat om de 'aantrekkelijkheid' voor diefstal. Er zullen altijd 'parameters' zijn die maken dat de ene winkel vaker doelwit zal worden dan een andere.

We concluderen dan ook dat verplaatsing van winkeldiefstal na invoering van Overlastdonatie weliswaar kan optreden, maar dat hieraan op voorhand niet al teveel betekenis moet worden toegekend.

3.6.2 *Afname van interne diefstal*

Bij het onderzoek naar verplaatsing kwam men erachter dat preventieprojecten niet alleen ongewenste neveneffecten kunnen genereren, maar ook gewenste. 'Verspreiding van preventievoordelen' wordt dit wel genoemd; een preventieproject beoogt probleem A aan te pakken, maar in de praktijk blijkt het project dan ook preventieve effecten te sorteren op terreinen die men van tevoren niet voorzien had. Een bekend voorbeeld betreft gebiedsgebonden maatregelen (om bijv. drugsoverlast aan te pakken) die ook in nabijgelegen gebieden effecten blijken te sorteren (Clarke & Weisburd 1994, Town 2001). Volgens Eck (2002) zijn er goede redenen om aan te nemen dat dit een veel voorkomend effect is van preventieprojecten, dat echter vaak over het hoofd wordt gezien, omdat er zelden bewust naar wordt gekeken.

⁹ Bij de drugshandel ging het overigens niet om geografische verplaatsing, maar verplaatsing naar andere 'dadergroepen'.

Het instrument Overlastdonatie is bedoeld voor het terugdringen van diefstal door klanten/bezoekers (externe criminaliteit). Nu wordt aangenomen dat een substantieel deel van de winkeldiefstal gepleegd wordt door het eigen personeel. Precieze cijfers zijn hierover moeilijk te genereren, maar een rapport van het Platform Detailhandel Nederland (2006) laat zien dat het in Nederland en de omliggende landen waarschijnlijk ca. 30 tot 50% van het totaal aantal diefstallen betreft. Het gaat dus om een zeer substantieel probleem in winkelbedrijven met personeel.

Shapland (1995) laat voorbeelden zien van winkeldiefstalprojecten gericht op externe diefstal, waarbij ook sterke, niet-bedoelde effecten ten aanzien van interne criminaliteit werden geboekt. De verhoogde aandacht van het management voor het veiligheidsvraagstuk en de extra maatregelen die in de winkel worden getroffen, kunnen ervoor zorgen dat personeel meer alert is op mogelijke betrapting. We sluiten niet uit dat de aanvankelijke successen met Overlastdonatie, waarover in diverse media is bericht, deels ook op dit effect zijn terug te voeren. We moeten er in ieder geval serieus rekening mee houden.

Door dit mechanisme aan de programmatheorie toe te voegen, zou het instrument ons inziens sterker gemaakt kunnen worden.

3.7 Samenvatting

In een planevaluatie wordt onderzocht of een interventie 'in theorie' kan werken. Daartoe worden de achterliggende aannames gespecificeerd en met elkaar in verband gebracht. Deze verbanden worden vervolgens onder een vergrootglas geplaatst en kritisch onderzocht: zijn de werkzaam veronderstelde mechanismen logisch, zijn ze in overeenstemming met de resultaten van empirisch onderzoek en zijn de centrale variabelen voldoende manipuleerbaar om de gewenste effecten te kunnen bereiken? Een dergelijke analyse legt de sterke en zwakke punten in de programmatheorie bloot. De programmatheorie van Overlastdonatie bevat, zoals we hiervoor zagen, de nodige zwakke punten. In navolging van de ideeën van Pawson (2006) hebben we geprobeerd aan te geven onder welke condities de zwak onderbouwde mechanismen in deze interventie wel zouden kunnen werken of beter zouden kunnen werken. Door het instrument van de planevaluatie aldus te gebruiken, biedt het mogelijkheden om bestaande interventies te verbeteren.

Overlastdonatie beoogt winkeldiefstal terug te dringen bij de winkelbedrijven die deelnemen aan het project. Het gaat dan om winkeldiefstal gepleegd door klanten/bezoekers. Aangenomen wordt dat dit doel kan worden gerealiseerd via de volgende vier beïnvloedingsmechanismen:

1. het beveiligingsniveau in de deelnemende winkels verhogen
2. het beveiligingsniveau in het winkelgebied verhogen
3. een afschrikkingseffect creëren
4. de opsporing van winkeldieven verbeteren

Ad 1) Beveiligingsniveau in de deelnemende winkels verhogen

Terecht wordt verondersteld dat verhoging van het beveiligingsniveau in winkels effect kan hebben op de afname van winkeldiefstal. De vraag is echter of dit project en de middelen die worden ingezet zullen leiden tot een hoger beveiligingsniveau in winkels. Er spelen verschillende problemen.

- 1) Het project is vooral aantrekkelijk voor bedrijven die al goed beveiligd zijn en het is het minder aantrekkelijk voor bedrijven die minder goed of slecht beveiligd zijn. Goed beveiligde bedrijven ondervinden doorgaans de meeste overlast van winkeldiefstal, voldoen doorgaans al aan de gestelde beveiligingseisen en zullen om die redenen het

meest gemotiveerd zijn om mee te doen. Zij kunnen naar verhouding het meest verdienen aan het project. Winkelbedrijven die eerst moeten investeren in beveiliging, zullen minder gemotiveerd zijn.¹⁰

- 2) De mogelijkheden om door middel van toepassing van een veiligheidsscan het beveiligingsniveau in winkels te verhogen, zijn beperkt. Hoe kritischer wordt getoetst, des te sneller zullen bedrijven afhaken. Bij minder kritische toetsing wordt de beoogde verbetering in beveiliging hooguit marginaal bereikt.
- 3) Verhoogde alertheid van personeel kan bijdragen aan vermindering van diefstal, maar de middelen om dit te realiseren zijn in dit project niet uitgewerkt, waardoor de kans groot is dat het verwachte effect hooguit tijdelijk (bij aanvang van het project) zal optreden.

Het selectieprobleem laat zich lastig oplossen. Als de overgrote meerderheid van de deelnemende bedrijven al op een 'voldoende' niveau beveiligd is (wat nu het geval is), zal het veronderstelde preventieve mechanisme nauwelijks optreden. Om het project op dit vlak effectief te laten zijn, zal voor dit probleem een oplossing moeten worden gevonden. De gebruikte veiligheidsscan biedt, wellicht na aanpassingen, voldoende mogelijkheden om de beveiliging in kaart te brengen en verder te verbeteren. Het project zou verder theoretisch verstevigd kunnen worden door middelen in te bouwen om de alertheid van winkelpersoneel structureel te verhogen. Deze ontbreken nu.

Ad 2) Beveiligingsniveau in het winkelgebied verhogen

Terecht wordt verondersteld dat beveiligingsinvesteringen in het winkelgebied een bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van winkeldiefstal in de deelnemende winkels. We concluderen dat het fonds Overlastdonatie in de huidige opzet onvoldoende garanties biedt voor effectieve beveiliging van het winkelgebied. Om effecten te kunnen realiseren dient aan een aantal voorwaarden voldaan te worden.

- 1) Randvoorwaarde is dat sprake moet zijn van enige schaalomvang om voldoende middelen in het fonds te laten stromen. Daarvoor zijn nodig: veel deelnemende bedrijven die veel winkeldieven aanhouden.
- 2) De lokale samenwerkingsverbanden bepalen de wijze waarop de middelen uit het fonds worden ingezet. Het is daardoor niet gegarandeerd dat deze inzet effectief zal zijn met het oog op het te realiseren doel: vermindering van winkeldiefstal.
- 3) Als het project Overlastdonatie succesvoller wordt en het aantal aangehouden winkeldieven afneemt, lopen ook de middelen voor het fonds terug.

Ad 3) Afschrikkingseffect creëren

De aanname dat potentiële winkeldieven worden afgeschrikt door de extra 'boete' waarmee ze mogelijk te maken kunnen krijgen in het kader van Overlastdonatie, steunt niet op inzichten uit empirisch onderzoek. Afschrikkingsonderzoek laat zien dat (perceptie van) strafzwaarte nauwelijks of geen invloed heeft op de beslissing van daders om een delict al of niet te plegen. Mogelijk kunnen we hier wel een uitzondering maken voor gelegenhedsdieven. Afschrikking kan echter ook ontstaan door gepercipieerde toename van pakkans. Ook op dit vlak zal het project ons inziens geen toegevoegde waarde creëren. Het specifieke afschrikkingseffect ontbreekt in dit geval, omdat perceptie van toegenomen pakkans vooral voortvloeit uit de aanhouding na een winkeldiefstal. De confrontatie met Overlastdonatie voegt hier niets aan toe. Het *algemene* afschrikkingseffect zal ons inziens

¹⁰ Zeer recentelijk heeft het ministerie van Economische Zaken een subsidieregeling gelanceerd, waarbij kleine bedrijven (max. 10 fte personeel) de helft van de beveiligingskosten vergoed krijgen tot een maximum van 10.000 euro. Dit kan de drempel verlagen om te investeren.

hooguit tijdelijk -bij de aanvang- optreden, omdat de structurele communicatie over het project naar potentiële winkeldieven zwak is uitgewerkt (alleen middels de sticker op het raam van de winkelier).

Onze conclusie luidt derhalve dat de veronderstelde afschrikkingseffecten van het project waarschijnlijk hooguit in beperkte mate zullen optreden. Als er al sprake zal zijn van afschrikking, zal deze vooral plaatsvinden bij gelegenhedsvieven die niet heel frequent diefstallen plegen. Deze zijn het meest vatbaar voor dit effect. De eerste resultaten met Overlastdonatie doen vermoeden dat als er uitvoeriger en ook blijvend wordt gecommuniceerd over het project, dit wel een algemeen afschrikkende werking zou kunnen genereren. Hierin wordt in de huidige opzet echter niet voorzien.

Ad 4) Opsporing van winkeldieven verbeteren

Het project veronderstelt terecht dat verbetering van de opsporing van winkeldieven zou kunnen leiden tot vermindering van winkeldiefstal. Echter, de reikwijdte van Overlastdonatie is op lokaal niveau onvoldoende om dit mechanisme in werking te kunnen zetten. Het verhogen van de aangiftebereidheid bij winkeliers is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor betere opsporing, maar geen voldoende voorwaarde. Het is derhalve niet realistisch te veronderstellen dat dit mechanisme op lokaal niveau door het project beïnvloed kan worden. Als Overlastdonatie landelijk zou worden uitgerold en op grote schaal zou worden toegepast, zou het veronderstelde effect op macroniveau wel kunnen optreden.

Samenvattend kunnen we concluderen dat er op theoretisch niveau de nodige vraagtekens te plaatsen zijn bij de aannames omtrent werkzame mechanismen die ten grondslag liggen aan Overlastdonatie. We hebben aangegeven waar mogelijkheden liggen voor verbetering van de theorie. Als we kijken naar de eerste positieve geluiden van deelnemers in verschillende gebieden, kunnen we –op basis van onze analyse- al wel een voorspelling doen waardoor deze positieve resultaten waarschijnlijk zijn veroorzaakt. We weten namelijk ook welke effecten nog niet zijn opgetreden. Onze verwachting is dat bij aanvang van het project sprake is van een samenkomen van twee belangrijke werkzame mechanismen: een tijdelijk verhoogde alertheid van winkeliers of winkelpersoneel in combinatie met verhoogde aandacht voor winkeldiefstal in het gebied (die in de beginfase op allerlei manieren gecommuniceerd wordt en dus ook de potentiële winkeldieven bereikt). Het opleggen van de eerste vorderingen versterkt dit communicatieproces waarschijnlijk. Als het instrument deze aspecten – alertheid van winkelpersoneel en communicatie over project (afschrikkende werking)- kan versterken en structureel kan maken, zijn ons inziens ook structurele resultaten te verwachten.

Ook zou de programmatheorie versterkt kunnen worden door aandacht te besteden aan interne criminaliteit. Inspanningen om externe diefstal terug te dringen, blijken ook preventief te kunnen werken op interne diefstal. Aangezien diefstal door eigen personeel een zeer substantieel bestanddeel vormt van alle diefstal in de detailhandel, zou dit de moeite van het overwegen waard zijn. Of het project gaat leiden tot sterke verplaatsingseffecten valt te bezien. Volgens de literatuur vallen deze doorgaans nogal mee, en is er zelden sprake van 'volledige' verplaatsing van een criminaliteitsprobleem.

4 Procesbeschrijving van Overlastdonatie

4.1 Inleiding

In de voorgaande twee hoofdstukken hebben we beschreven welke programmatheorie aan het project ten grondslag ligt. We hebben getoetst in hoeverre deze theorie steunt op inzichten uit empirisch onderzoek. Daarmee hebben we een antwoord geformuleerd op de vraag of het project 'in theorie' werkzaam kan zijn.

De mogelijke effectiviteit van een interventie wordt echter niet alleen bepaald door de kwaliteit van de programmatheorie, maar ook door de organisatie en uitvoering van het project in de praktijk (de proceskant). Immers, om de beoogde doelen te realiseren dienen bepaalde actoren betrokken te zijn en dienen deze actoren bepaalde activiteiten te verrichten, waarbij ze op onderdelen zullen moeten samenwerken. Daarnaast dienen zij over de hulpmiddelen te beschikken om deze activiteiten adequaat uit te voeren, et cetera.

In dit hoofdstuk beschrijven we de processen die volgens de ontwikkelaars relevant zijn voor het realiseren van het project. Het gaat dan concreet om de noodzakelijke actoren en hun rollen (par. 4.2), de organisatie (en de samenwerking tussen actoren; par. 4.3) en de juridische en financiële randvoorwaarden (par. 4.4). Aan het einde van het hoofdstuk presenteren we een stroomschema van de belangrijkste processen die een rol spelen bij het opleggen en vorderen van Overlastdonatie (par. 4.5).

We ontleen de informatie aan het projectplan (Van Os et al. 2007). Het betreft hier dus een procesbeschrijving 'in theorie'. In het volgende hoofdstuk zullen we nagaan hoe de invoering van het project in Utrecht is verlopen en op welke onderdelen hierbij mogelijk is afgeweken van het proces zoals hier beschreven.

De proceskant van het project hangt samen met de programmatheorie. De voorgestelde processen dienen immers de instrumenten/middelen uit de programmatheorie te bewerkstelligen teneinde het gewenste doel, diefstalvermindering, te realiseren. Toetsing van deze relatie is aan de orde bij de procesevaluatie, in het volgende hoofdstuk.

4.2 Actoren en rollen

Om Overlastdonatie te realiseren zijn diverse partijen nodig. Deze worden hieronder weergegeven, waarbij voor elke partij samenvattend wordt omschreven welke rollen zij vervullen in het project.

De winkeliers

In het voorstadium dienen winkeliers zich aan te melden voor het project door de overeenkomst met SODA op te sturen. Na de veiligheidscheck dienen zij de eventuele aanbevelingen/eisen ten aanzien van de beveiliging in de winkel op te volgen. Zij dienen de communicatiemiddelen over Overlastdonatie aan te brengen en eventueel het aanwezige personeel op te hoogte te stellen en te instrueren.

Als zij een winkeldief betrappen, dienen zij deze aan te houden en over te dragen aan de politie. Zij vullen dan een Overlastdonatieformulier in, waarvan zij één kopie zelf houden, één kopie aan de verdachte meegeven, één kopie aan de politie meegeven en één kopie

achterhouden voor SODA. Nadat er een proces-verbaal (PV) is opgemaakt door de politie, vraagt de winkelier het PV-nummer op en zendt de betreffende kopie – voorzien van PV-nummer – naar SODA.

SODA (Stichting Overlastdonatie Amsterdam)

De Stichting is aanvankelijk opgericht ten behoeve van het pilotproject in Amsterdam (in 2006). Ondanks het feit dat het project nu ook buiten Amsterdam plaatsvindt, is de oorspronkelijke naam gehandhaafd. De doelstelling van de stichting luidt: het begeleiden van ondernemers bij het beperken van de schade tengevolge van criminaliteit in het bedrijfsleven. Arie van Os is de enige bestuurder.

De stichting speelt een uitvoerige rol in de uitvoering van het project, zowel in de organisatorische voorfase als in de afhandeling van de ingediende vorderingen.

In de voorfase verzorgt SODA de voorlichting aan de betrokken partijen, in het bijzonder de lokale trekker(s)/projectleider(s) en de winkeliersvereniging (informatiebijeenkomst). Verder zorgt SODA voor de afspraken met politie en OM omtrent de uitwisseling van gegevens (personalia verdachten en informatie over vervolgingstraject). SODA begeleidt (gedurende het eerste half jaar) ook de lokale projectgroep/organisatie. Verder stelt SODA het voorlichtingsmateriaal voor ondernemers en politie samen en voert de veiligheidsscans uit bij winkelbedrijven die zich hebben aangemeld (dit behelst één of twee bezoeken; als er verbeteringen doorgevoerd dienen te worden, bezoekt SODA het bedrijf een tweede keer om na te gaan of de aanwijzingen zijn opgevolgd).

Ten slotte draagt SODA zorg voor de administratieve afhandeling en incasso van de vorderingen die winkeliers insturen. Concreet betekent dit dat de gegevens van de ingestuurde vordering worden gecontroleerd bij de politie, en dat daarna een incassotraject wordt gestart. SODA draagt ook zorg voor eventuele vervolgprocedures indien het incassotraject niets oplevert (bijv. deurwaarder inschakelen, voegen in strafzaak of vordering voor civiele rechter brengen). SODA houdt de winkeliers op de hoogte van het verloop van de vordering. Als een debiteur heeft betaald wordt dit doorgegeven aan het Openbaar Ministerie.

Politie

De rol van de politie in het project is bescheiden, maar vitaal. De belangrijkste taak behelst het (snel) verstrekken van gegevens omtrent aangiften van winkeldiefstal aan SODA. Dit proces dient zij efficiënt te organiseren. Daarnaast is het van belang dat de politie intern communiceert over het project, zodat bijvoorbeeld surveillanten die een SODA-formulier meekrijgen, weten wat ze hiermee moeten doen.

Openbaar Ministerie

In het plan van aanpak wordt de rol van het OM genoemd, maar deze is daar zeer beperkt. Van belang is vooral dat het OM op de hoogte is dat er naast het strafrechtelijk traject ook een civiele procedure loopt en is het handig als zij op de hoogte blijft van het verloop van deze procedure. In Utrecht is deze rol wel wat uitgebreid. Daar zijn met het OM afspraken gemaakt om de betaling van de vordering in het kader van Overlastdonatie te koppelen aan een voorwaardelijke sepotbeslissing door de Officier van Justitie.

Gemeente

In het projectplan is de rol van de gemeente niet expliciet uitgewerkt. Er wordt alleen gesproken over een lokale organisatie en projectleider (zie hierna). Bij de pilot in Amsterdam heeft de gemeente een rol gespeeld als subsidieverstrekker.

Lokale organisatie

Het projectplan spreekt over een lokale organisatie, maar hoe deze er precies uit ziet is niet omschreven. Wel wordt de voorkeur uitgesproken om naast een lokale projectleider een begeleidingsgroep op te richten die bestaat uit vertegenwoordigers van gemeente, politie, ondernemers en OM. Via de lokale netwerken kunnen individuele winkeliers worden benaderd om mee te doen aan Overlastdonatie. De lokale organisatie beslaat doorgaans een winkelgebied (en kan bijvoorbeeld een bestaand KVO-verband zijn).

Hoewel de rol van de lokale organisatie bij het implementeren van Overlastdonatie groot is, is deze in de planstukken niet erg uitgewerkt. De coördinatie van de in- en uitvoering van het project ligt in ieder geval bij de lokale organisatie. Verder vormt de werving van de winkeliers een belangrijke activiteit. Ook de activiteiten die nodig zijn om deze winkeliers te bereiken en voor te lichten, horen hierbij. Hiervoor zagen we al dat SODA hierbij een ondersteunende rol speelt. Daarnaast zal de lokale organisatie ervoor moeten zorgen dat er voldoende financiële middelen worden gegenereerd om het project uit te kunnen voeren (zie hierna ook par. 4.4). De lokale organisatie beslist ook over de middelen die beschikbaar komen via het fonds Overlastdonatie (35 euro per vordering).

Samenvattend kunnen we stellen dat de lokale organisatie, SODA en de winkeliers de belangrijkste actoren in Overlastdonatie zijn. De politie en het OM spelen een bescheiden, maar vitale rol.

4.3 Organisatie en samenwerking

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de betrokken partijen elkaar op verschillende momenten 'tegenkomen' bij de uitvoering van het project en op die momenten afhankelijk zijn van elkaar. Bij de volgende procedures is sprake van noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen partijen:

Vorbereiding en coördinatie van het project (projectorganisatie opzetten, plan van aanpak bepalen, financiën regelen e.d.)

- Hierbij werken vooral de lokale organisatie en SODA samen. De lokale organisatie kan bijvoorbeeld een KVO-verband zijn, maar dit hoeft niet. Vooral de rol van de lokale projectleider is belangrijk. Deze dient de verschillende partijen (gemeente, politie, winkeliers, eventueel OM) bij elkaar te krijgen en het handelen van die partijen op elkaar af te stemmen. De partijen die deelnemen aan de lokale organisatie dienen de gemaakte afspraken uit te voeren en (eventueel) te borgen bij hun eigen achterban.

Voorlichten en werven van winkeliers in het gebied

- De werkwijze is afhankelijk van de gemaakte afspraken, maar SODA, de winkeliersvereniging, individuele winkeliers en de lokale organisatie (en daarbinnen de projectleider) zullen hierbij enige rol spelen.

Aanmelden van winkeliers bij Overlastdonatie en uitvoeren van de veiligheidsscans

- Dit behelst vooral een samenwerking tussen de individuele winkeliers en SODA.

Afhandelen van vorderingen nadat een winkeldief is aangehouden

- Hier werken individuele winkeliers, SODA, de politie, het incassobureau en eventueel het OM samen. Onder deze noemer vallen uiteenlopende activiteiten. Zo dienen winkeliers een formulier in te vullen en navraag te doen bij de politie (naar het PV-nummer) en vervolgens dit formulier op te sturen. SODA verwerkt deze formulieren, maar checkt eerst de gegevens bij de politie (hierover moeten 'bovenlangs' werkbare afspraken gemaakt zijn, anders zal de informatie niet gegeven worden). Bij het afhandelen van de vorderingen worden de winkeliers door SODA op de hoogte gehouden van het verloop. Daarnaast dient er afstemming met het OM plaats te vinden over eventueel voegen in een strafrechtelijke procedure.

Om Overlastdonatie succesvol te laten verlopen dient het handelen van de verschillende actoren bij deze procedures goed op elkaar afgestemd te zijn.

4.4 Juridische en financiële randvoorwaarden

De realisering van het project is gebaseerd op enkele juridische en financiële randvoorwaarden. De belangrijkste juridische randvoorwaarden zijn ons inziens:

- de uitwisseling van informatie tussen politie en SODA aangaande het eventuele vervolg op de aangifte en de verificatie van NAW-gegevens van verdachten
- de mogelijkheid voor winkeliers om door middel van het civielrecht een vergoeding te verkrijgen voor geleden schade na een winkeldiefstal.

De eerste voorwaarde zal, vanuit een juridisch oogpunt, waarschijnlijk geen problemen opleveren. SODA treedt op namens de benadeelde partij en kan in die hoedanigheid gegevens omtrent (het verloop van) de aangifte opvragen bij de politie. Wel zullen hierover, zoals we hiervoor zagen, per korps/afdeling werkafspraken gemaakt moeten worden om dit proces soepel te laten verlopen.

De tweede voorwaarde hangt samen met de mogelijkheid om via het civielrecht (Art. 6:162 BW) schade te verhalen die is ontstaan door een onrechtmatige daad. Er staan voor een slachtoffer van een misdrijf diverse wegen open om schade te verhalen die is ontstaan door of naar aanleiding van een misdrijf. Sommige van deze wegen lopen via het strafrecht, andere gaan buiten het strafrecht om (Voor een overzicht, zie: Van Wingerden et al. 2007). De civiele vordering wegens onrechtmatige daad is een methode die buiten het strafrecht om gaat en de schade direct op de dader probeert te verhalen. In beginsel kan hierbij de volledige schade worden verhaald.

Het bestaan van een onrechtmatige daad (winkeldiefstal) kan in dit project op twee manieren worden vastgesteld. De eerste manier is dat de verdachte van winkeldiefstal de overeenkomst tekent die hij krijgt aangeboden nadat hij is aangehouden door de winkelier. In dat geval verklaart de betrokkene dat hij de winkelier een schade heeft berokkend van 151 euro (en eventueel bijkomende schade). Dit is een onproblematisch scenario. Als de verdachte de overeenkomst niet tekent, kan de onrechtmatige daad worden afgeleid uit een strafrechtelijke veroordeling naar aanleiding van de winkeldiefstal. In het project Overlastdonatie wordt een incassotraject gestart indien de politie een vervolging heeft ingezet naar aanleiding van de aangifte van winkeldiefstal. Dit lijkt onvoldoende voorwaarde voor het vaststellen van de onrechtmatige daad. In de praktijk echter, zal de vervolgingsbeslissing in circa 9 van de 10 gevallen leiden tot een strafrechtelijke veroordeling, waardoor in de meeste

gevallen toch aan de voorwaarde wordt voldaan. Als een vervolgingstraject niet tot een veroordeling leidt, vervalt daarmee de 'grond' van de onrechtmatige daad.

Behalve de vraag of er sprake is van een onrechtmatige daad dient te rechter ook de hoogte van de schade te beoordelen. In het project is deze schade voor de winkelier als volgt uitgewerkt (overgenomen uit plan van aanpak, Van Os et al. 2007):

Tijdsbeslag in uren	Activiteit	Uurtarief in €	Kosten in €
0,25	Observeren, aanspreken en aanhouden van de verdachte	70,00	17,50
0,5	Ophouden van de verdachte, alarmeren van de politie door winkelier	70,00	35,00
0,5	Assisteren bij het ophouden van de verdachte door een medewerker	45,00	22,50
0,25	Overdragen van de verdachte aan de politie en controle van de schriftelijke aangifte	70,00	17,50
0,5	Diverse communicatie en administratie	70,00	35,00
Totaal			127,50
BTW 19%			24,23
Inclusief BTW			151,73
Afronden			€ 151,00

Er heeft, voor zover bekend, tot op heden geen rechterlijke toetsing plaatsgevonden van deze berekening.

Overigens lijkt het niet de bedoeling van SODA om zoveel mogelijk zaken van winkeldiefstal voor de (civiele) rechter te brengen. Dit wordt gezien als een 'ultimum remedium'. Het is ook niet per sé een aantrekkelijk traject, omdat er tijd en kosten mee gemoeid zijn en vaak niet duidelijk is of de vordering ook geïnd kan worden. Als de incasso procedure niets oplevert, wordt een deurwaarder ingeschakeld. Als ook dat niets oplevert, kan de SODA de vordering namens de benadeelde voegen in het strafproces. De woordvoeder van SODA heeft te kennen gegeven dat in de meeste gevallen vrij snel duidelijk is of een verdachte van winkeldiefstal de vordering gaat betalen of niet. De groep die niet betaalt, blijkt veelal te bestaan uit 'moeilijke' debiteuren (zoals buitenlanders, personen zonder vast woon- en verblijfplaats, en dergelijke).

Om Overlastdonatie te kunnen realiseren, moeten kosten worden gemaakt. In het projectplan begroot SODA deze kosten als volgt (Van Os et al. 2007):

€ 5.000	Instapkosten voor winkelgebied (expertise en voorlichting door SODA)
€ 4.000	Maken van afspraken met politie en OM omtrent informatie-uitwisseling (door SODA)
€ 4.000	Projectbegeleidingskosten gedurende opstartfase door SODA (half jaar)
€ 500/p.50	Materiaalkosten per 50 deelnemende bedrijven (website, voorlichtingsmateriaal etc.)
€ 125/p.w.	Veiligheidscheck per winkel (SODA)

€ 26/p.i.	Incassokosten (worden betaald uit bedrag van Overlastdonatie)
€ 25/p.w.	Abonnementskosten per winkel (de 26 euro per incasso is onvoldoende om de kosten van de backoffice van SODA draaiende te houden)
PM	Evaluatiekosten van project (niet noodzakelijk).

In hoeverre deze begroting een realistisch beeld geeft van de kosten valt te bezien. Zo kosten de twee pilot projecten in Amsterdam een veelvoud van de hier genoemde bedragen, samen circa 165.000 euro, waarvan een belangrijk deel werd betaald uit subsidies (van de gemeente Amsterdam en het Ministerie van Economische Zaken, samen: 100.000 euro). In deze kosten waren ook de evaluatiekosten opgenomen (het DSP-rapport). Mogelijk zijn in dit bedrag ook nog eenmalige opstartkosten voor het project verdisconteerd.

In het algemeen geldt dat de kosten deels ook zullen samenhangen met de schaalgrootte van het project. Naarmate het project een grotere omvang krijgt, zullen sommige vaste kosten lager worden.

In het overzicht zijn vooral de kosten opgenomen die SODA en de winkeliers maken. De opzet van het project is zodanig dat SODA lokale samenwerkingsverbanden of gemeenten ondersteunt bij het uitrollen van Overlastdonatie. De kosten van deze lokale organisatie zijn hier niet opgenomen. In de wervingsfolder voor winkeliers wordt bijvoorbeeld gemeld dat de gemeente de deelnamekosten van de winkeliers in het eerste jaar betaalt. De kosten per deelnemende winkel zijn 150 euro in het eerste jaar (abonnement plus veiligheidscheck) en 25 euro in de daaropvolgende jaren (abonnement).

Het ministerie van Economische Zaken heeft zeer recentelijk een subsidieregeling gelanceerd, waarbij kleine bedrijven (max. 10 fte personeel) de helft van de beveiligingskosten vergoed krijgen tot een maximum van 10.000 euro. Dit kan de drempel bij deelnemende bedrijven verlagen om te investeren in beveiliging.

Samenvattend kunnen we concluderen dat de belangrijkste juridische voorwaarde de mogelijkheid van winkeliers betreft tot het vorderen van geleden schade via een civiele procedure. De kosten van het project zijn, waar het de winkeliers en SODA betreft, min of meer geëxpliciteerd. De 'lokale' organisatiekosten zijn niet geëxpliciteerd.

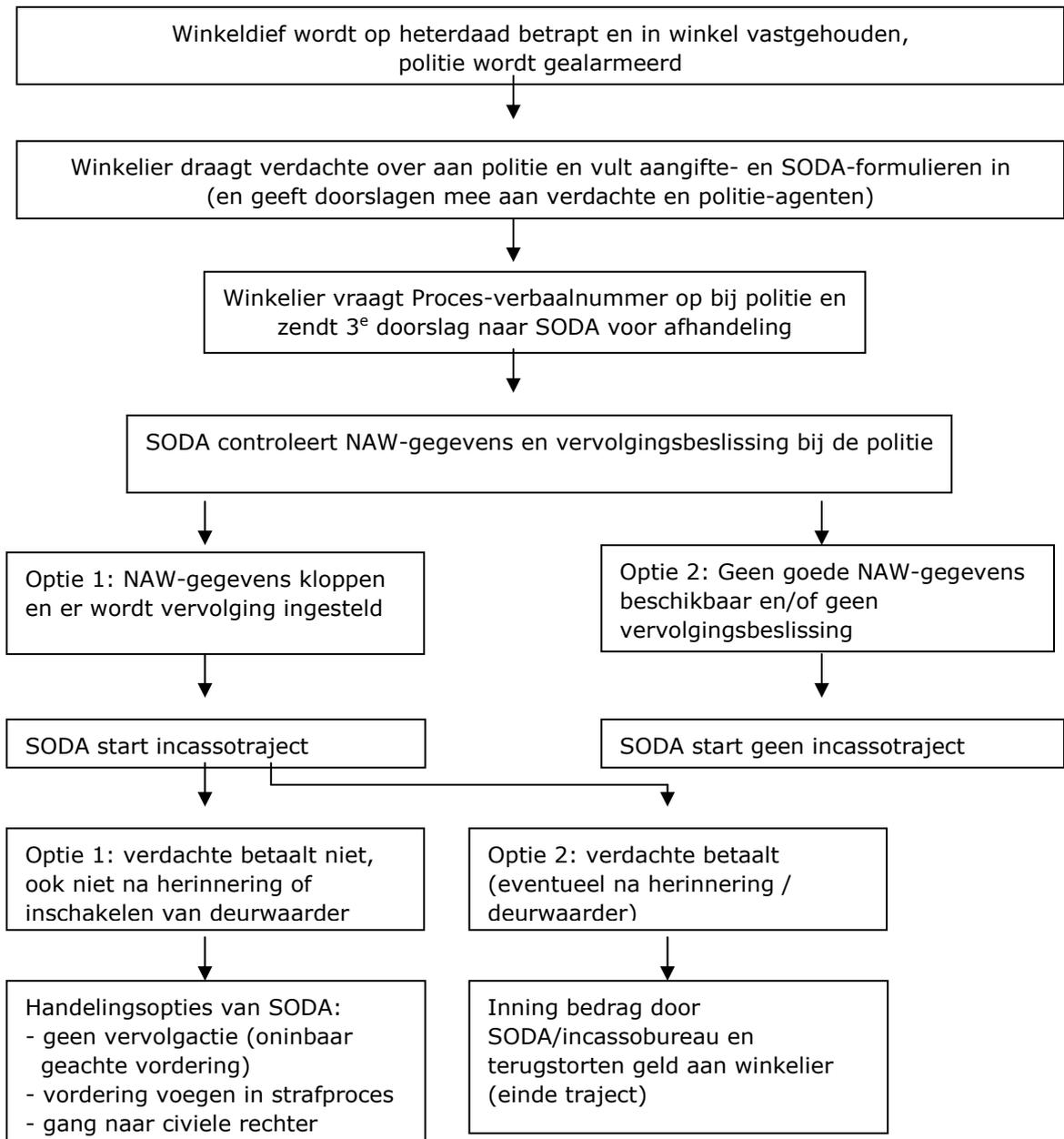
4.5 Samenvatting en stroomschema

In dit hoofdstuk hebben we de belangrijkste procesfactoren benoemd voor het project Overlastdonatie: de verschillende partijen die nodig zijn om het project te realiseren en hun respectieve rollen, de verschillende momenten waarop samenwerking en afstemming tussen deze partijen aan de orde is en de juridische en financiële randvoorwaarden van het project.

In het volgende hoofdstuk evalueren we de in- en uitvoering van Overlastdonatie in Utrecht en zullen we nagaan in hoeverre men er in deze praktijk in slaagt de verschillende processen adequaat uit te voeren.

We besluiten dit hoofdstuk met een stroomschema van het project Overlastdonatie.

Stroomschema Opleggen Overlastdonatie



5 Procesevaluatie van Overlastdonatie in Utrecht

5.1 Inleiding en methodische verantwoording

In het voorgaande deel werd kort het proces beschreven zoals dat volgens het oorspronkelijke plan de bedoeling was. In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe de uitvoering van Overlastdonatie verloopt in Utrecht. Daarbij zal aandacht worden gegeven aan de afwijkingen tijdens de uitvoering met het oorspronkelijke plan, de samenwerking tussen de betrokken actoren en de knelpunten en succesfactoren voor een succesrijke uitvoering. Let wel: procesevaluatie is een vorm van evaluatie-onderzoek waarbij de invoering van de interventie nauwgezet wordt gevolgd. Procesevaluatie is nodig om te zien in hoeverre het voorgestelde project gerealiseerd wordt, of kan worden, in een specifieke context. Een procesevaluatie is derhalve géén effectevaluatie.

De procesevaluatie richt zich op verschillende zaken; de context, de samenwerking en de 'kritische succesfactoren' die nodig zijn om het project in een specifiek gebied voorspoedig te laten verlopen.

Om deze zaken in kaart te brengen is een *topiclist* opgesteld. Deze *topic list* richt zich op vier zwaartepunten:

- 1) de relevante actoren
- 2) de samenwerking tussen de relevante actoren
- 3) de context waarin het project Overlastdonatie wordt geïmplementeerd
- 4) de gevonden knelpunten en succesfactoren

Deze *topics* zijn vervolgens onderverdeeld in verschillende subvragen waarin de respondent wordt bevraagd naar zijn mening en adviezen vanuit zijn beroepsachtergrond en (eventueel gebrek aan) belang van deelname aan het project. Ook wordt gekeken in hoeverre de voorgestelde werkzaamheden van SODA zijn uitgevoerd.

De leidende vragen daarbij zijn;

Hoe verloopt de invoering van het project Overlastdonatie in Utrecht?

- a. Welke actoren zijn nodig voor de uitvoering en zijn deze voldoende gemotiveerd om deel te nemen?
- b. Wat hebben de benodigde/betrokken actoren nodig om op de beoogde wijze deel te kunnen nemen en zijn deze voorwaarden voldoende vervuld?
- c. Welke samenwerkingsrelaties bestaan er tussen deze actoren en hoe zien deze relaties eruit? Welke knelpunten doen zich mogelijk voor ten aanzien van de samenwerking?
- d. Wat zijn, op basis van de bevindingen m.b.t. de voorgaande vragen, de kritische succesfactoren voor de invoering van het instrument Overlastdonatie?

5.1.1 Dataverzameling

Interviews (sleutelpersonen)

In eerste instantie zijn interviews gehouden met sleutelpersonen. Dat wil zeggen dat bij alle betrokken actoren is gezocht naar de verantwoordelijke personen voor de uitvoering van het project Overlastdonatie. De respondenten zijn gezocht bij SODA, de gemeente Utrecht, politie, Prins Advies Groep en de ondernemers.

Bij de gemeente Utrecht is gesproken met de projectmanager van Dienstencentrum Veiligheid. Hij is eerstverantwoordelijke voor de invoering van Overlastdonatie in Utrecht. Daarnaast is gesproken met gebiedsmanagers van de Amsterdamse Straatweg en Utrecht Centrum.

Bij de Prins Advies Groep (PAG), een adviesbureau dat is ingehuurd door de gemeente Utrecht, is gesproken met de directeur. Hij is tevens verantwoordelijk voor de invoering van Overlastdonatie en werkt daarbij nauw samen met de projectmanager van het Dienstencentrum Veiligheid. Daarnaast is gesproken met de verschillende straatmanagers van het adviesbureau, drie in totaal. Zij houden zich bezig met de daadwerkelijke uitvoering van de implementatie van onder andere Overlastdonatie. Zij voeren ook de veiligheidsscans uit.

Bij de politie is gesproken met de accountmanager Bedrijfsleven van de regiopolitie. Daarnaast is gesproken met de betrokken agenten bij de backoffice noodhulp. Zij zijn verantwoordelijk voor 90% van de afhandelingen van de aangiftes van winkeldiefstal. Tot slot is gesproken met de wijkagent van de Amsterdamse Straatweg en drie wijkagenten van Utrecht Centrum.

Bij SODA is gesproken met de directeur.

Bij de ondernemers is gesproken met twee voorzitters van winkeliersverenigingen (Amsterdamse Straatweg en Utrecht Centrum), de voorzitter van de winkeliersvereniging van Kanaleneiland was wegens ziekte niet bereikbaar. Wel is daar gesproken met een ondernemer die binnen de winkeliersvereniging in dit gebied verantwoordelijk is voor veiligheidszaken (Primera). Tot slot zijn ondernemingen bezocht die op de deelnemerslijst staan van SODA en ondernemingen die niet deelnemen. De bezochte ondernemingen op de deelnemerslijst zijn: op Kanaleneiland; DA Offerman, Jumbo, Bart Smit, Kruidvat, Donelli en Blokker. In Utrecht Centrum zijn dat: Thom Broekman, De Rode Winkel (2 vestigingen), Kinderkleding Kevertje, Parfumerie Douglas, Front Runner, VVV Utrecht, Kookwinkel de Kombuis en Expert Schuurman. Op de Amsterdamse Straatweg is gesproken met de ondernemingen: Fietsenwinkel Snel, Apekop babyspecialzaak, Het Gordijnenpaleis, Zigger Sigarenwinkel, Goods4You en Corsetterie Lotus.

Tijdens de dataverzameling werd duidelijk dat het project inmiddels ook in andere winkelgebieden was geïmplementeerd. Daarop hebben de onderzoekers de keuze gemaakt om zich niet te beperken tot de bovengenoemde drie winkelgebieden, maar ook een 'nieuw' winkelgebied te bezoeken om te zien of er verschillen bestonden. Ter aanvulling is in het 'nieuwe winkelgebied' Overvecht gesproken met de ondernemingen Dixons, ETOS, Douglas, Franks, Didi, Euroland, Adam Herenmode BV, Brul, Blossom Bloembinderij, Expo, ANWB en Brouwer's Mode. Bij niet deelnemende ondernemingen werden de langere gesprekken (tussen 15 – 30 minuten) gevoerd met Xenos, Bruna, Entree Brasserie Utrecht, Slagerij Rien van der

Vliet, Primera, Mobach, Slijterij Mitra en Macco Rijwielhandel. Overigens dient daarbij vermeld te worden dat wisselend is gesproken met filiaalmanagers, eigenaren/directie en 'vloerpersoneel'.

In totaal zijn er 37 deelnemende vestigingen bezocht. Daarnaast zijn er 15 ondernemers bezocht die niet deelnemen aan Overlastdonatie. Elk van hen is bevraagd over hun ervaringen omtrent Overlastdonatie en hun wensen en verwachtingen omtrent het project.

Observaties

Ook zijn veldobservaties gedaan. Dat hield in dat onderzoekers in de verschillende winkelgebieden zijn gaan rondlopen. Tijdens deze rondes hebben zij nauwkeurig in de gaten gehouden in hoeverre het project duidelijk zichtbaar werd getoond. Eén van de genoemde succesfactoren in de quickscan van Amsterdam was immers de zichtbaarheid van het project. SODA concretiseerde deze zichtbaarheid in eerste instantie door het aanbieden van een groot bord aan de ondernemer waarop in grote letters vermeld staat dat in geval van diefstal aangifte wordt gedaan en dat de betrapte dief 151 euro in rekening wordt gebracht. De ondernemer dient dit bord in de winkel duidelijk aan te brengen. In Utrecht heeft men soms gekozen voor kleinere stickers aan de buitenkant van de winkelruit waarop hetzelfde wordt aangekondigd. Een aantal deelnemers had geen zichtbare aanwijzing voor deelname aan Overlastdonatie in de winkel.

Een aanvullende observatie was een KVO overleg. Tijdens dit KVO overleg, voorgezeten door een straatmanager van de P.A.G., werd voorlichting gegeven over het project en de veiligheidsscan (door een tweede straatmanager van de P.A.G.). Deze observatie vond plaats in het KVO overleg van winkelcentrum Rijnbaan, dicht gelegen bij winkelcentrum Kanaleneiland.

Brononderzoek

Om achtergrond informatie te verkrijgen omtrent de KVO aanpak is op internet gezocht naar documenten. Er is gebruik gemaakt van 'Keurmerk Veilig Ondernemen – in 4 stappen naar KVO' en 'Handboek Keurmerk Veilig Ondernemen – het instrument in de praktijk' van het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Omtrent de planning en uitvoering van het instrument is gebruik gemaakt van literatuur van SODA; 'Verder met Overlastdonatie' en literatuur van de gemeente/P.A.G.; 'Tussentijds evaluatieverslag SODA' en de nieuwsbrieven van het KVO overleg van Kanaleneiland en Utrecht Centrum.

5.1.2 Leeswijzer

In dit hoofdstuk zal allereerst de opzet van het project voor de Utrechtse situatie besproken worden. Deze verschilt iets van de opzet zoals die in het algemeen gehanteerd wordt (en in Amsterdam gehanteerd werd). Meteen daarna zal een korte schets van de verschillende deelnemende winkelgebieden worden gegeven, zodat een beeld gevormd kan worden van de afzonderlijke gebieden, maar ook van de onderlinge verschillen tussen deze gebieden. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de deelnemende actoren en hun takenpakket. In de volgende paragraaf wordt weergegeven wat de bereikte resultaten tot nu toe zijn met betrekking tot het aantal deelnemers en het aantal ingediende claims. Daarop volgend wordt beschreven hoe de samenwerking tussen deze deelnemende actoren verloopt en of er veranderingen zijn opgetreden. Tot slot worden enkele algemene knelpunten weergegeven. Er wordt besloten met een korte samenvatting van het geheel.

5.2 Implementatie van het project in Utrecht

5.2.1 *Opzet van project*

Aan het eind van 2006 is een overleg met het Ministerie van Justitie gestart om te zien in hoeverre dit ministerie een grotere rol zou kunnen spelen bij de verdere ontwikkeling en toepassing van Overlastdonatie (Van Dijk et al, 2007). Daarbij wordt door het Ministerie van Justitie de wens aangegeven om, in vervolg op de evaluatie van de eerste kleinschalige pilot in Amsterdam, een uitgebreidere pilot uit te voeren binnen een grotere gemeente die meerdere gebieden binnen die gemeente zou omvatten. In 2007 verschijnt een notitie van Stichting Overlastdonatie Amsterdam waarin wordt voorgesteld om een dergelijke pilot in Utrecht te laten plaatsvinden. In dit voorstel wordt het Ministerie verzocht om 2/3 van de kosten van de invoering van Overlastdonatie in Utrecht te financieren en daarnaast de totale kosten te dragen voor de ontwikkeling van een website en handleiding. Op 24 oktober 2007 wordt de subsidie toegekend en de invoering wordt formeel op 31 maart 2008 gestart.

Voor deelname aan de pilot wordt aangegeven dat de winkel aan een minimaal veiligheidsniveau moet voldoen. In het plan wordt gewag gemaakt van toepassing van het instrument Overlastdonatie in winkelgebieden die al een eerste ster KVO hebben of daar mee bezig zijn. Het project Overlastdonatie kan op die manier geïntegreerd worden binnen de KVO-aanpak. Het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) is een certificeringsregeling. Het certificaat kan behaald worden als ondernemingen, gemeente, politie en andere betrokken actoren gezamenlijk maatregelen hebben getroffen om de veiligheid in een winkelcentrum structureel te verbeteren. De samenwerking tussen de partijen is de elementaire basis van het KVO. Deelname aan de KVO-aanpak wordt beschouwd als een vergemakkelijkende factor en is niet verplicht. In Utrecht zijn inmiddels 27 winkelgebieden en bedrijventerreinen gecertificeerd met het KVO. Deze aanpak wordt vanuit de afdeling Economische Zaken geleid door de programmamanager Bedrijvigheid, Innovatie en Veiligheid. De Prins Advies Groep begeleidt de KVO projecten in Utrecht.

Het plan 'Verder met Overlastdonatie' beschrijft hoe het project in Utrecht geïmplementeerd kan worden. Dit concept is overigens tevens van belang voor andere gemeenten, daar zij voortbouwt op de ervaringen in Amsterdam en een handleiding beoogt te zijn voor gemeenten in andere delen van het land. Overigens wordt grotendeels dezelfde structuur aangehouden als in Amsterdam. Net als in Amsterdam wordt de koppeling gemaakt met de KVO aanpak.

In het oorspronkelijke voorstel van Amsterdam wordt gesproken over het uitvoeren van een nul- en effectmeting. Deze wordt in het voorstel van Utrecht achterwege gelaten.

Het takenpakket voor SODA behorend bij de uitvoering van de vordering wordt in het plan van Utrecht ruimer beschreven dan in het oorspronkelijke plan van Amsterdam. Naast het incasseren en administreren van de vorderingen, informeren van de winkeliers omtrent het verloop van de vordering en het aansturen en contact onderhouden met het incassobureau, wordt in het plan van Utrecht ook nog gesproken over het onderhouden van de contacten met politie en OM over lopende en afgeronde vorderingen en het voegen in het strafproces namens de winkelier.

Tot slot wordt in het plan van Utrecht uitgebreider stilgestaan bij de uitvoering van de winkelbezoeken. Zo wordt aangegeven dat een winkel (maximaal) drie maanden de tijd krijgt om te werken aan de invoering van verbetervoorstellen na een veiligheidsscan. Ook wordt in

dit voorstel opgenomen dat tijdens het tweede bezoek aan de winkel de overeenkomst zal worden gesloten tussen de ondernemer en de stichting. In het kostenplaatje voor Utrecht wordt uitgegaan van 800 winkelbezoeken. Hoewel dit in het conceptvoorstel niet als target wordt gepresenteerd, is uit interviews gebleken dat wel uitgegaan wordt van 800 winkelbezoeken voor 1 juli 2009.

Ook wordt er in het plan gesproken van een op te richten werkgroep/lokale organisatie. Deze zou als trekker moeten dienen. Hoewel SODA zichzelf een aantal taken oplegt in het plan, stelt zij expliciet niet als begeleider, maar als adviseur op te treden.

Sinds 1 februari 2009 kan de gemeente een subsidie toekennen, de '*Subsidie Veiligheid Kleine Bedrijven*', om de veiligheid van een winkel te vergroten. Deze subsidie is van het ministerie van Economische Zaken, bedoeld om winkelcriminaliteit tegen te gaan. Zij bedraagt 50% van de kosten met een maximum van 10.000 euro. Voorwaarde voor het aanvragen van deze subsidie is dat er eerst een veiligheidsscan moet zijn opgesteld door een veiligheidsadviseur. De kosten voor deze veiligheidsscan worden voor 100% vergoed tot een maximum van 250 euro. In dit veiligheidsadvies is aandacht voor organisatorische, bouwkundige en elektronische maatregelen. Deze veiligheidsscan wordt opgesteld door een veiligheidsadviseur. Deze subsidie is gestart met een pilot in verschillende gemeenten, waaronder Utrecht. In Utrecht is ervoor gekozen om de veiligheidsscan van de EZ subsidie en de veiligheidsscan van Overlastdonatie te laten samengaan. Op die manier hoeft een winkelier niet verschillende scans te ondergaan. Deze scans worden gedaan door adviseurs van de Prins Advies Groep. Sinds deze koppeling wordt door de gemeente en P.A.G. gesproken van een keerpunt met betrekking tot de invoering van het instrument en stelt men dat de invoering steeds beter gaat. Ten tijde van het onderzoek vond de stedelijke uitrol in verschillende gebieden plaats.

Er zijn tijdens de invoering van Overlastdonatie geen afspraken op papier gezet waarin duidelijk wordt gemaakt wie verantwoordelijkheid heeft voor welke taak. Evenmin is er een convenant met de politie omtrent gegevensuitwisseling. Het gebrek aan beschreven afspraken en gebrek aan borging binnen een organisatie houdt een risico in; wanneer een betrokken organisatie tot een andere prioritering komt, kan zij in feite per direct stoppen met de samenwerking binnen het project. Daarnaast houdt dit het risico in van onhelderheid omtrent de rolverdeling en de verantwoordelijkheden die elke betrokken actor heeft.

Met de invoering van het instrument heeft Utrecht zich een deadline opgelegd van 1 juli 2009. Dan zouden in elk geval 800 winkelbezoeken gedaan moeten zijn (Van Dijk et al, 2007). Dat streefaantal lijkt inmiddels moeilijk haalbaar, stelt SODA. De deelnemerslijst die in april aan de onderzoekers ter beschikking werd gesteld, telde 64 deelnemers per 27 maart 2009. SODA stelt dat het aantal aangesloten bedrijven per 1 juli 2009 in totaal 178 bedraagt. De gemeente geeft aan om dit jaar te streven naar 600 aanmeldingen.

5.2.2 *Beschrijving van deelnemende winkels/gebieden*

Het Ministerie van Justitie is geïnteresseerd in een evaluatie van drie winkelgebieden in Utrecht; winkelgebied Utrecht Binnenstad, winkelgebied Kanaleneiland en tot slot winkelgebied Amsterdamse Straatweg.

Winkelgebied Binnenstad is een winkelgebied dat gelegen is aan de singels in het centrum van Utrecht. De wijk kent 16.126 inwoners. Het historische centrum van Utrecht, gelegen aan verschillende grachten, is een toeristische trekpleister die jaarlijks miljoenen bezoekers trekt.

Het gebied heeft een aantrekkende kracht op (inter-)nationale consumenten, regionale consumenten en consumenten uit andere delen van Utrecht. Het aanbod van producten is gevarieerd maar vooral gericht op de consumptie van secundaire levensmiddelen. Naast het enorme horeca aanbod, bevinden zich hier de grote winkelketens, maar ook speciaalzaken op gebied van kleding, elektronica, cadeaushops, et cetera.

Winkelgebied Kanaleneiland is een geconcentreerd winkelgebied dat ligt in een wijk die in 2007 bestempeld is als prachtwijk. De wijk is een typisch naoorlogse wijk, gebouwd in dezelfde tijd als Overvecht en Hoograven. Ze is gebouwd volgens de principes van de functionele stad (zoals ook de Bijlmer), met veel hoogbouw en veel groenvoorzieningen. Ze bestaat vooral uit portiekflats van vier verdiepingen. De bevolkingssamenstelling kent inmiddels 46 nationaliteiten en 76% van de bevolking van Kanaleneiland is van niet-westerse afkomst, waaronder vooral veel personen van Marokkaanse afkomst. Er is een hoge werkeloosheid en er is sprake van veel criminaliteit. Deze criminaliteit heeft veel weerslag gehad op het winkelcentrum. Waar het winkelcentrum in eerste instantie open was, is het tegenwoordig overdekt en kent het zijn eigen beveiligingsservice. In de buurt van het winkelgebied ligt een school en het winkelgebied trekt veel lokale jongeren aan. Het winkelgebied kent 80 speciaalzaken (landelijke ketens), twee supermarkten en een aantal winkels van lokale (vooral autochtone) ondernemers. De consumenten die hier worden aangetroffen komen vooral uit de eigen wijk en omringende wijken.

De Amsterdamse Straatweg is een rechte weg van ongeveer 5 kilometer lang die leidt naar Maarssen. De Amsterdamse Straatweg is omgeven door arbeidersbuurten en staat bekend om haar 'volkse' karakter. Ook de Amsterdamse Straatweg heeft, evenals Kanaleneiland, te maken gehad met verloedering en criminaliteit. De gemeente is aan het eind van de twintigste eeuw begonnen met het aanpakken van deze problemen. Dat heeft resultaat gehad en is duidelijk terug te zien in het straatbeeld; de gerenoveerde panden bieden huisvesting aan tal van winkels. In 2007 voldeed het winkelgebied na een reeks van maatregelen aan de KVO eisen.

De winkels liggen over een lang recht stuk in meer of mindere mate verspreid van elkaar. Dat wil zeggen dat er stukken zijn waarbij de winkels nauwelijks aan elkaar grenzen, maar ook dat er een stuk van de Amsterdamse Straatweg bestaat uit een klein en geconcentreerd winkelcentrum; De Plantage. Er is veel variëteit in het aanbod van producten. Er zijn Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Nederlandse winkels en winkeltjes. Ook zijn er enkele landelijke ketens. De consumenten komen vooral uit de buurtjes die door de Amsterdamse Straatweg worden verbonden.

Er blijken uit deze beknopte beschrijvingen al enkele verschillen. De schaalgrootte, de geografische context, de ruimtelijke bebouwing (overdekt/niet-overdekt, geconcentreerd/verspreid), het aanbod van producten en consumenten zijn daar voorbeelden van. Belangrijker is de vraag in hoeverre dat invloed heeft op de in- en uitvoering van het instrument Overlastdonatie.

5.3 Actoren en activiteiten

In deze procesevaluatie wordt de uitvoering van beleid bekeken. De uitvoering van het project Overlastdonatie berust op de samenwerking tussen verschillende betrokken actoren. In deze paragraaf is daarom specifieke aandacht voor welke actoren betrokken zijn in dit

proces, wat het belang is van hun betrokkenheid, wat hun kennis over het project is, hoe de samenwerking met andere actoren verloopt en tegen welke knelpunten zij aanlopen. In het oorspronkelijke plan is sprake van 6 betrokken actoren; Dienstencentrum Veiligheid van de Gemeente Utrecht, de politie, het OM, SODA, de winkeliers en tot slot de begeleidingsgroep. Aan dit rijtje zal een actor worden toegevoegd, namelijk de Prins Advies Groep.

5.3.1 *Gemeente*

Vanuit de gemeente is de programmamanager Bedrijvigheid, Innovatie en Veiligheid (onderdeel van Economische Zaken) betrokken. Het programma kent ruim 50 KVO projecten in de stad. Daarnaast is de programmamanager voorzitter van het Platform Veilig Ondernemen en de Koepel Bedrijvigheid en Veiligheid, een samenwerkingsverband met het bedrijfsleven waarin publiek-privaat cameratoezicht wordt georganiseerd. Tot slot is hij verantwoordelijk voor het Dienstencentrum Beveiliging en het Centrum voor Innovatie en Veiligheid. In Utrecht vindt publiek-privaat cameratoezicht plaats op bedrijventerreinen, in winkelcentra en op locaties met een bedrijfsmatig karakter. Ondernemers betalen de exploitatie. De camerabeelden worden onder regie en verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht live uitgekeken in het Dienstencentrum Beveiliging. Het Dienstencentrum functioneert zodoende als een centraal en gemeenschappelijk coördinatiepunt voor de beveiliging en de schakel naar de politie, ambulance en brandweer.

De gemeente heeft belang bij een veilig vestigingsklimaat. Immers, hoe veiliger het vestigingsklimaat, hoe hoger de economische waarde van een gebied en hoe aantrekkelijker het wordt voor andere ondernemers om zich te vestigen. Het project Overlastdonatie sluit daarop naadloos aan. Zeker gezien de, succesrijke, andere veiligheidsinitiatieven die in Utrecht ingevoerd zijn. Letterlijk werd gesteld dat Overlastdonatie 'het sluitstuk vormt van KVO'.

De motivering van de gemeente om het project te implementeren is alleszins aanwezig. Zij stelt daarom zeer gelukkig te zijn met de financiële tegemoetkomingen van verschillende departementen (EZ, Min. Van Justitie). Dit geeft hen een handvat om de winkeliers ervan te overtuigen deel te nemen aan Overlastdonatie. De individuele ondernemer kan nu immers aanspraak maken op een vergoeding ter verbetering van de veiligheidsmaatregelen zonder daar zelf al te veel in te hoeven investeren.

Wel is het nodig dat intern alle betrokkenen goed op de hoogte zijn van het project en dat duidelijk is omschreven wie verantwoordelijk is voor welk deel. Zo heeft de gemeente eigen gebieds- en straatmanagers. Dat is wat verwarrend omdat de volgende actor, de Prins Advies Groep, ook haar straatmanagers heeft. In Utrecht zijn er tien gebiedsmanagers. Deze gebiedsmanagers vormen het aanspreekpunt voor de straatmanagers. De gebiedsmanagers stellen zeer gemotiveerd te zijn om Overlastdonatie in te voeren en vertrouwen te hebben in het project. De samenwerking met de P.A.G. wordt daarbij als prettig ervaren. Wel geven de gebiedsmanagers aan over te weinig informatie te beschikken met betrekking tot eigen verantwoordelijkheden ten aanzien van Overlastdonatie, maar ook inhoudelijk over de voortgang van het project. De kennis over (de invoering van) het instrument Overlastdonatie lijkt vooral bij de coördinator aanwezig te zijn en minder goed bij degenen die zich op het uitvoerende vlak bevinden. Overigens speelden wisselingen in de wacht bij het gemeentelijke straatmanagement hierin een rol.

5.3.2 *Prins Advies Groep*

De Prins Advies Groep is een organisatie die zich richt op advisering op het gebied van publieke veiligheid. De Prins Advies Groep adviseert over maatregelen die ondernemers kunnen nemen om de veiligheid van zichzelf en de klant te vergroten. Daarvoor maakt zij onder andere gebruik van een veiligheidsscan. De adviesgroep werkt voor de gemeente Utrecht. Zij zijn onder andere voorzitter van het KVO-overleg waarin Overlastdonatie is ingebed. Zij begeleiden het KVO-overleg nu sinds enkele jaren. Daarvoor heeft de organisatie zogenaamde straatmanagers ingesteld. Hun taak is het om de publiek private samenwerking te ondersteunen en te begeleiden.

De Prins Advies Groep is ingehuurd door de gemeente als procesbegeleider van Overlastdonatie. Zij is verantwoordelijk voor een goede implementatie en samenwerking tussen de verschillende actoren. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de straatmanagers en hun leidinggevende. Zij zijn dus opdrachtnemer van de gemeente en gebaat bij een succesvolle werking van het project en samenwerking met andere betrokken actoren. Tijdens de gesprekken met de P.A.G. bleek dat zij zeer gemotiveerd zijn om het project te laten slagen. Zij geven, evenals de gemeente, aan dat het project weliswaar opstartproblemen heeft gekend, maar dat er een omslagpunt is bereikt waarop het project steeds beter loopt en steeds meer winkeliers zich aansluiten bij Overlastdonatie.

In het oorspronkelijke voorstel staat beschreven dat SODA een winkelbezoek aflegt, waarbij de getroffen veiligheidsmaatregelen worden beoordeeld. In de praktijk doet de Prins Advies Groep dat ook. De Prins Advies Groep is aangewezen als adviseur omtrent de veiligheidsmaatregelen die worden vereist om voor de subsidie van EZ in aanmerking te komen. In de drie winkelgebieden Utrecht Centrum, Kanaleneiland en Amsterdamse Straatweg heeft de Prins Advies Groep de benadering via het KVO overleg plaats laten vinden.

Overigens houdt een dergelijke veiligheidsscan in dat een adviseur van de P.A.G. een winkel bezoekt met een lijst met 49 items die 'afgevinkt' worden. Deze items behelzen sociale en fysieke veiligheidsmaatregelen. Voorbeelden van dergelijke items zijn: 'zijn er camera's aanwezig?', 'houdt het personeel toezicht op uw gedrag?', 'hebben de medewerkers geleerd hoe een dief aan te houden?' en 'is de procedure rondom het aanhouden van een winkeldief op papier gezet?'.

Binnen alle onderdelen van de Prins Advies Groep is men goed op de hoogte van (de voortgang van) het project. De communicatielijnen zijn kort tussen verantwoordelijke en uitvoerenden. De uitvoerenden zijn inhoudelijk goed op de hoogte wat het project inhoudt, wat de precieze bedoeling is en voor wie het bedoeld is. De verantwoordelijke wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de gemaakte vorderingen. Wel is het zo dat uitvoerenden aangeven behoefte te hebben aan een precieze taakomschrijving en een exacte beschrijving van verantwoordelijkheden per betrokken actor.

De straatmanagers binnen de P.A.G. vervullen deeltijdfuncties en dat legt druk op de werkzaamheden die zij moeten uitvoeren. Zij geven aan eigenlijk te weinig tijd te hebben om regelmatig contact te onderhouden met de deelnemende winkeliers. De benadering van individuele deelnemers werd in eerste instantie gedaan door de hoofdverantwoordelijke van de P.A.G. Nu ligt deze taak in toenemende mate bij de straatmanagers. SODA geeft aan niet gelukkig te zijn met de manier waarop de benadering en het onderhouden van contact

gebeurde en besloot in Overvecht de winkels zelf af te gaan om het project bekend te maken en terug te komen voor een vervolgspraak.

5.3.3 Politie

De politie vervult in eerste instantie vooral de rol van 'doorgeefluik' tussen de verdachte en justitie. Bij het proces verbaal wordt het SODA-formulier, de civiele vordering, gevoegd. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van deze rol de gegevensuitwisseling met SODA.

Toen begonnen werd met de invoering van het project en de werving van de winkeliers, is in eerste instantie de wijkchef van de binnenstad benaderd. Maar omdat het project wijkoverstijgend is, stagneerde de implementatie binnen de politie. Daarop is contact gezocht met de accountmanager Bedrijfsleven van de regiopolitie. Vervolgens heeft de coördinator contact gezocht met het Backoffice Noodhulp. Bij de afdeling Backoffice Noodhulp komt 95% van de gevallen van winkeldiefstal binnen. Het wijkteam stuurt de verdachten door naar het hoofdbureau voor de (administratieve) afhandeling van het proces verbaal. Door de betrokken backoffice medewerker van de politie werd aangegeven dat er per dag 15 tot 20 verdachten worden aangehouden met betrekking tot winkeldiefstal.

Het is van belang dat de agenten goed op de hoogte zijn van het project. De wijkagent heeft op lokaal niveau contacten met de winkeliers en is betrokken bij het KVO-overleg. Bovendien heeft de wijkagent zicht op de mate en soort van winkeldiefstalproblematiek die in de wijk speelt. Wanneer een winkeldief wordt aangehouden door een deelnemer aan Overlastdonatie, is het van belang dat de dienstdoende agent weet wat het project inhoudt en wat de bijgeleverde formulieren betekenen. De politie stelt gebaat te zijn bij een goede voorlichting op alle interne niveaus. Nu ontbeert deze kennis nog wel eens. Waar de ene agent duidelijk weet wat Overlastdonatie inhoudt, geeft de andere aan niet bekend te zijn met het project. Overigens wordt wel aangegeven dat er, vergeleken met de opstart, veel verbeteringen zijn doorgevoerd.

In principe is er nauwelijks sprake van een extra werkbelasting voor de politie. Immers, het formulier wordt ingevuld door de winkelier en de aangehouden verdachte. De dienstdoende agent hoeft in geval van een aangehouden verdachte slechts te informeren of de betrokken winkelier participeert in het project en te controleren of de formulieren juist zijn ingevuld. Wel is het zo dat het idee bestaat bij agenten dat het project extra werkbelasting zou kunnen opleveren, maar dat lijkt vooral door gebrek aan kennis veroorzaakt te worden. De kennis die agenten nu van het project Overlastdonatie krijgen, wordt vooral verspreid via het intranet. De geraadpleegde (wijk-)agenten gaven aan dat dit niet voldoende is. *'Hoewel op intranet wel informatie staat omtrent het project wordt dit niet door iedereen gelezen'*, zo stelde een agent die we spraken. Overigens werd tijdens dit interview aangegeven dat het handig zou zijn voor de politie als het informatiesysteem zou worden aangepast en de politie tijdens een melding van winkeldiefstal ook de melding krijgt dat de betreffende winkelier meedoet aan het project. Volgens de gesproken respondent zou dat mogelijk moeten zijn.

De politie hoopt vooral op een afname van winkelcriminaliteit en op een toename van aangiftebereidheid. De politie volgt het scenario dat bij een succesvolle invoering de aangiftebereidheid zal stijgen (en dus het criminaliteitscijfer) maar dat dat wordt gevolgd door een daling van aangehouden winkeldieven. Zo hoopt de politie tot een beter zicht op de daadwerkelijke winkelcriminaliteit te komen en een preventieve werking van het instrument.

5.3.4 *Openbaar Ministerie*

De rol van het OM is in Utrecht beperkt. Duidelijk is dat het OM in elk geval op de hoogte moet zijn van het project Overlastdonatie en van de aangifteformulieren en dat lijkt inmiddels ook zo te zijn. Voor het OM is het vooral van belang te weten dat er naast een strafrechtelijke procedure ook een civielrechtelijke procedure gaande is. Verder zijn er recentelijk afspraken gemaakt waarbij de betaling van Overlastdonatie wordt gekoppeld aan een sepotbeslissing door het OM. Met andere woorden, het betalen van Overlastdonatie is gekoppeld aan een voorwaardelijk sepot. Wanneer de incassomogelijkheden uitgeput zijn voordat de zaak voor de rechter komt, kan de vordering gevoegd worden bij de strafzaak. De terugkoppeling naar het OM inzake de betaling van de vordering moet volgens SODA nog van de grond komen.

5.3.5 *SODA*

SODA is als bedenker en instigator van het project Overlastdonatie een van de belangrijkste actoren in dit project. De stichting is sterk gebaat bij een gemeentebrede invoering van het project. Zoals eerder aangegeven had SODA zichzelf in het oorspronkelijke plan een aantal taken gesteld. Langzaam maar zeker heeft SODA echter steeds meer taken overgedragen aan de gemeente/P.A.G.. Zo voerde tot voor kort SODA de veiligheidsscans uit, maar nu doet de P.A.G. een uitgebreidere scan die gekoppeld is aan de EZ-subsidie. De werkwijze is nu dat de P.A.G. winkeliers werft binnen de KVO projecten en de uitvoering van de subsidie Veiligheid Kleine Bedrijven en dat SODA het vervolgtraject op zich neemt.

5.3.6 *Winkeliers*

Het project Overlastdonatie is voor de winkeliers een middel om ten eerste een financiële vergoeding voor (een deel van de) gemaakte kosten te krijgen en ten tweede om preventief winkeldiefstal tegen te gaan. Het idee is dat een duidelijk zichtbaar bord in de winkel (dat aangeeft dat 151 euro op een winkeldief gevorderd zal worden bij betrapting op diefstal) de drempel voor winkeldiefstal verhoogt.

De kennis over het project verschilt bij individuele ondernemers sterk. Dat varieert van ondernemers die niet bekend zijn met het project tot ondernemers die precies van de hoed en de rand weten. Bijzonder is dat een dergelijke onbekendheid met het project ook werd gevonden bij winkeliers die wel op de lijst van deelnemers staan. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren. Ten eerste verloopt de communicatie bij winkeliers niet altijd goed. Deze communicatie verloopt op drie niveaus; tussen de betrokken actoren, tussen de winkeliersvereniging en de individuele ondernemers en binnen een onderneming. De gemeente/P.A.G. brengt het project onder de aandacht van de winkeliers door de winkeliersvereniging te informeren en door individuele ondernemers te benaderen. De winkeliersvereniging wordt bij voorkeur tijdens een KVO overleg geïnformeerd. Tijdens een dergelijk overleg zijn er twee adviseurs van de P.A.G. aanwezig waarbij uitleg wordt gegeven over de voordelen van deelname aan het project en de bijbehorende veiligheidsscan. Bij een dergelijk KVO overleg is in principe de voorzitter van de winkeliersvereniging aanwezig en er kunnen individuele ondernemers aanwezig zijn. De bedoeling is dat de voorzitter van de winkeliersvereniging vervolgens de informatie doorgeeft aan individuele ondernemers in het betreffende winkelgebied. Maar de communicatie tussen (de voorzitter van) de winkeliersvereniging en de individuele winkeliers verloopt niet altijd optimaal. Dat kan liggen aan het feit dat niet alle individuele ondernemers in het winkelgebied lid zijn van de winkeliersvereniging. Zo zijn er ondernemers die aangeven zich uitstekend te redden zonder winkeliersvereniging; *'ik heb al 20 jaar mijn winkel en ik heb nooit iets te maken gehad met de winkeliersvereniging. Ik heb daar ook nooit iets aan gemist. Ik hoor nooit iets van ze en ik heb niet het idee dat het iets toevoegt'*. Maar ook zijn er ondernemingen die deel uitmaken

van een grote landelijke keten. Deze ondernemingen staan niet bekend om hun actieve participatie in de winkeliersvereniging. Ten derde lijken niet alle winkeliersverenigingen even actief te zijn. Hoewel sommige winkeliersverenigingen actief alle winkeliers benaderen, zijn er andere die nauwelijks wervingspogingen doen. Ook werd wel gesteld dat de allochtone winkeliers minder bereid zijn om lid te worden van een (meer of minder) actieve winkeliersvereniging om hun moverende redenen. Tot slot zijn er winkeliers die aangeven al 'genoeg tijd' in hun eigen onderneming te stoppen zonder lidmaatschap van de winkeliersvereniging. Het lidmaatschap lijkt vooral persoonsgebonden en afhankelijk van de inzet van de filiaalmanager/eigenaar van de onderneming.

Winkeliers geven aan dat de cohesie tussen de winkeliers niet altijd even sterk is. Er zijn inderdaad weinig winkelgebieden aangetroffen waar winkeliers elkaar kennen of gekend worden. Dat lijkt te maken te hebben met de achtergrond van de winkel en de persoonlijke achtergrond van de filiaalmanager. Over het algemeen werd gevonden dat ondernemingen waarin de eigenaar zelf in de winkel staat een zeker contact heeft met de overige winkeliers. Het betreft dan kleinere winkels. De filiaalmanagers van de winkels die onderdeel vormen van de grotere ketens lijken minder tot geen contact te onderhouden met andere winkeliers. Een respondent zei daarover: *'ik werk hier gewoon mijn uren, dat is al werk genoeg. Ik spreek eigenlijk nooit iemand van de andere winkels. Als het vijf uur is en mijn dag zit erop, dan ben ik blij dat ik naar huis kan gaan'*. Ook lijkt er een discrepantie te bestaan tussen de directie van een onderneming en de zogenaamde werkvloer. Zo is bijvoorbeeld gesproken met de directie van een kledingzaak met verschillende vestigingen. Deze gaf aan een goed contact te onderhouden met de andere winkeliers. Maar het winkelpersoneel van dezelfde keten gaf aan nooit iemand van de andere winkels te spreken. Over het algemeen werd in alle winkelgebieden aangegeven dat er weinig cohesie was tussen de winkeliers, niet alleen door de winkeliers zelf, maar ook door de sleutelrespondenten zoals vertegenwoordigers van de gemeente (gebieds- en straatmanagers) en voorzitters van winkeliersverenigingen. Dat betekent ook dat enthousiaste ondernemers die met succes gebruik maken van Overlastdonatie, deze boodschap nauwelijks 'doorcommuniceren' naar collega's van andere ondernemingen. Zo kan de situatie ontstaan dat er ondernemingen zijn die aangeven dat deelname aan het project zeer succesvol is en de ondernemingen die naast deze deelnemers gevestigd zijn niet op de hoogte zijn van Overlastdonatie.

De motivatie van de ondernemers om mee te (blijven) doen verschilt. Er zijn ondernemers die zeer enthousiast zijn over het instrument en aangeven dat sinds de invoering zij merken dat de winkelcriminaliteit is gedaald. Een ondernemer gaf daarbij aan dat het SODA-bord dat in de winkel hangt een zeer preventieve werking heeft; *'soms heb ik wat lastige jongeren in mijn winkel. Ik wijs dan op het bord en zeg dat ik 151 euro kan vorderen op ze en dat ik dat bij hun ouders zal gaan halen. Dat is meestal genoeg, ze houden dan op'*. Andere ondernemers geven aan dat het SODA-bord te klantvriendelijk is en dat er daarom op stickers over is gegaan. Zo wordt deelname aan het project wel duidelijk gemaakt, maar zonder de klant te zeer af te schrikken. Ook deze ondernemers zijn overigens enthousiast over de resultaten. Toch zijn er ook ondernemers die een geringe interesse hebben in het project. Dat kan liggen aan het verkochte product waardoor de ondernemer nauwelijks last heeft van winkelcriminaliteit (denk bijvoorbeeld aan een schoenenzaak waar alleen linkerschoenen in de zaak aanwezig zijn) of omdat de ondernemer stelt al "aan zoveel" initiatieven mee te doen die winkelcriminaliteit tegen moeten gaan. Tot slot zijn er ondernemers die simpelweg niet op de hoogte zijn van het project.

Wel geven alle gesproken ondernemers aan een terugkoppeling te missen omtrent de voortgang van het project als geheel maar ook omtrent hun individuele deelname aan Overlastdonatie tot en met hun individueel ingediende claim. Deze terugkoppeling zou vanuit verschillende betrokken partijen kunnen komen, ofwel SODA, ofwel de gemeente/P.A.G. Juist deze terugkoppeling kan motiverend zijn voor blijvende deelname. Andersom geldt eveneens dat geen terugkoppeling demotiverend werkt voor ondernemers die zich al hebben aangesloten. Zo is er gesproken met zeer gemotiveerde winkeliers die aangaven al maanden te wachten op de resultaten omtrent hun vordering. Daarbij spraken zij tevens hun twijfel uit over het nut van verdere deelname.

Bovendien leidt het niet voldoende terugkoppelen van informatie tot onbekendheid met de projectbegeleiders. Waar de gemeente/P.A.G. stelt dat winkeliers zich gesteund voelen door de straatmanagers, stellen gesproken winkeliers nog nooit van de P.A.G. gehoord te hebben, evenmin als van de verantwoordelijke straatmanagers van P.A.G.. Straatmanagers van P.A.G. geven op hun beurt aan zoveel mogelijk tijd te steken in het benaderen van winkeliers maar door tijdgebrek hun aandacht moeten verdelen over grote aantallen winkeliers en dus niet in staat te zijn regelmatig contact te onderhouden.

Een gebrek aan herhaald contact kan ook leiden tot het 'verdwijnen' van kennis over het project; zo werd de onderzoekers verteld dat het voorkomt dat de gemeente/P.A.G. individuele ondernemingen benaderd heeft, voorlichting heeft gegeven over het project, maar vervolgens de personen op de werkvloer verzuimen om hun leidinggevenden in te lichten. In een enkel geval gaf een werknemer zelfs aan dit bewust te verzuimen omdat de respondent deelname zag als een extra werkbelasting. Hij stelde al genoeg te doen te hebben op zijn dagelijkse werkdag, zonder daarbij nog 'allerlei extra formulieren in te moeten vullen'. Daarnaast kan de kennis 'verdwijnen' omdat het, vooral bij grotere ketens, voorkomt dat filiaalmanagers snel wisselen en opvolgende filiaalmanagers niet goed gebriefd worden over deelname aan het project. Wanneer de oude filiaalmanager vertrekt, lijkt deelname aan Overlastdonatie langzaam in de vergetelheid te raken. Tijdens het onderzoek is meerdere malen vastgesteld dat 'nieuwe' filiaalmanagers niet op de hoogte waren van deelname terwijl zij wel op de deelnemerslijst stonden, zelfs de formulieren, de brochures en het waarschuwingsbord nog konden tonen, maar geen idee hadden wat zij daarmee moesten. Tot slot werd eenmaal een filiaalmanager gesproken van een landelijke keten die enthousiast was over deelname en een verzoek indiende op het hoofdkantoor om deel te kunnen nemen. Op dit verzoek werd niet gereageerd en na enkele vruchteloze pogingen om op het hoofdkantoor een verantwoordelijke te spreken, heeft de filiaalmanager het er maar bij gelaten. Onbekendheid met het project kan leiden tot het idee dat Overlastdonatie een 'zoveelste' anti-winkelcriminaliteitsproject betreft. Meerdere winkeliers hebben aangegeven al in andere initiatieven te participeren, zoals 'de burenbelt', bepaalde trainingen voor het omgaan met een verdachte, et cetera. Deze winkeliers geven aan simpelweg de capaciteit niet te hebben om aan nog een project mee te doen.

De capaciteit van een winkelier is erg bepalend voor de motivering tot participatie. Deelname aan Overlastdonatie vereist dat de ondernemer een verdachte aanhoudt. De aanhouding is immers een grondbeginsel van het project. Maar dan moet de ondernemer qua personeelscapaciteit wel in staat zijn om een aanhouding te verrichten. Daarin blijkt de praktijk weerbarstig. Ondernemers die deelnemen aan Overlastdonatie, geven toch aan in de praktijk vaak geen tijd te hebben om een verdachte aan te houden. Dit is het duidelijkst bij eenmansondernemingen, maar ook grotere ondernemingen hebben hiervan last.

Ondernemers vertelden dat het voor hen vaak het belangrijkste is dat zij hun product weten terug te krijgen en laten, wanneer dit het geval is, de verdachte nogal eens zonder aangifte gaan. Zij beschikken niet over de capaciteit om medewerkers een verdachte te laten bewaken tot de politie is gearriveerd om daarna de aangifteformulieren in te vullen. Een filiaalmanager

van een landelijke winkelketen gaf tijdens een interview aan dat hij 'hooguit in tien procent van de gevallen' aangifte doet. Overigens werd als tweede reden voor het niet doen van aangifte de angst voor repercussies genoemd. Winkeliers zijn vooral gebaat bij een snelle afhandeling van een vervelende situatie. De gedachte dat een aangegeven verdachte terug kan komen om verhaal te halen, al dan niet met anderen, kan voor een winkelier een reden zijn om, als het product weer terugverkregen is, af te zien van verdere aangifte.

Ook hangt de motivering van winkeliers af van het product dat zij verkopen. Met name bij winkels die diefstalgevoelige producten verkopen zoals merkkleding en supermarkten lijkt de motivering sterk aanwezig. Maar bij minder gevoelige producten zoals bij een slager, groenteboer of krantenkiosk wordt aangegeven dat het project van weinig nut is. Voor zover dergelijke ondernemers al te maken hebben met winkeldiefstal, is het gestolen product van dermate weinig waarde dat men zich bezwaard voelt om een vordering van 151 euro op te leggen.

5.3.7 *Begeleidingsgroep*

In eerste instantie werd het Dienstencentrum Beveiliging benaderd als opdrachtgever voor de implementatie van het instrument. Overigens werd daarover al gesproken in het voorstel van SODA, immers, het Dienstencentrum Beveiliging beschikt over de nodige contacten in de winkelgebieden. Het Dienstencentrum Beveiliging heeft daarop samenwerking gezocht met de Prins Advies Groep om het project Overlastdonatie uit te voeren.

In het voorstel van DSP wordt gesproken over de formatie van een begeleidingsgroep met daarin vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, politie en ondernemers. Daarvan is echter wat afgeweken. De gemeente stelt dat er inmiddels een begeleidingsgroep is opgericht, bestaande uit de politie, het OM en de gemeente. SODA maakt voor zover bekend geen deel uit van deze groep.

5.3.8 *Bereikte resultaten tot nu toe*

Begin 2008 wordt in de KVO werkgroep van het winkelcentrum Kanaleneiland met de winkeliers, politie en gemeente afgesproken dat de Overlastdonatie als instrument zal worden ingevoerd. Ook volgt een bespreking met een vertegenwoordiger van het OM. Deze ziet echter geen taak voor zich weggelegd maar is wel enthousiast over de maatregel. SODA zegt toe om een voorlichting te komen geven voor het Parket en de Rechterlijke Macht, maar daar is geen gebruik van gemaakt. De benaderde wijkchef zegt toe de procedures intern bij de politie te beleggen.

Met inzet van de winkeliersvereniging en de particuliere beveiliging worden de winkeliers benaderd. Maar er is weinig belangstelling voor het instrument. Men geeft aan dat er weinig overlast meer is met betrekking tot winkelcriminaliteit en er is geen behoefte aan uitbreiding van het aantal maatregelen. Ook de administratieve afhandeling schrikt af. Daarna wordt het project uitgebreid naar het KVO project in de Binnenstad. De wijkchef van Kanaleneiland zegt toe om zijn collega in de binnenstad te informeren en de contacten met hem te onderhouden.

In de zomermaanden van 2008 worden ongeveer twintig contracten afgesloten met winkeliers op Kanaleneiland en de Binnenstad. De voortgang stopt echter opnieuw omdat de procedures bij de politie intern niet goed zijn belegd. In december 2008 ziet de accountmanager Bedrijfsleven van de regiopolitie de procedures intern bij de politie goed geregeld. Zo kan er tot een stedelijke uitrol gekomen worden. Toch blijft de belangstelling van de winkeliers gering (Neijgh van Lier, 2009).

Op de deelnemerslijst die ter beschikking werd gesteld door SODA (27 maart 2009) bevinden zich 33 ondernemingen die onder deze drie winkelgebieden vallen; 6 in Kanaleneiland, 17 in Utrecht-Binnenstad en 10 op de Amsterdamse Straatweg. Het betreft overwegend autochtone ondernemers. De verdeling tussen grote landelijke ondernemingen en kleinere eigen ondernemingen is ongeveer gelijk. Voorbeelden van deelnemers zijn; DA Offerman, Bart Smit, Kruidvat, Albert Heijn, Jac Bostelaar, Goods4You, et cetera.

Overigens telt de totale deelnemerslijst 64 vestigingen, verspreid over verschillende winkelgebieden in de stad. Deze lijst is echter voortdurend aan verandering onderhevig. De daadwerkelijke cijfers zijn lastig te achterhalen; SODA spreekt van 100 aansluitingen (interview 12 mei 2009) en de gemeente/P.A.G. spreekt van 150 deelnemers (interne mail 25 mei 2009). SODA stelt daarbij dat voor hen een winkelier aangesloten is bij het project wanneer *'de winkel is bezocht, scan uitgevoerd, bordes en formulieren zijn overhandigd en de overeenkomsten zijn afgegeven'*. De onderzoekers daarentegen merkten dat sommige ondernemingen op deze lijst staan terwijl de winkelier in kwestie aangaf geen deelnemer te zijn (in sommige gevallen gaf de winkelier wel aan bezocht te zijn geweest door adviseurs over het project). Verwarring over lidmaatschap kan ontstaan door verschillende factoren. Zo kan bijvoorbeeld een filiaalmanager toezeggen mee te doen, maar uiteindelijk geen toestemming krijgen van het hoofdkantoor, of simpelweg vergeten om de aanmeldingsformulieren in te vullen en terug te sturen.

Met betrekking tot het aantal opgegeven ingediende claims stelde SODA een lijst beschikbaar waarbij per 1 juli 2009 de volgende gegevens beschikbaar waren:

In totaal zijn er 64 claims binnengekomen van in totaal 6 winkels. De Rode Winkel (binnenstad) heeft 6 claims ingediend, De Parfumerie (binnenstad) 2, Albert Hein (ASW) 13, Bristol (Overvecht) 2, Douglas (Overvecht) 1 en tot slot de Bijenkorf (binnenstad) 40. Van de 64 claims (waarvan er 9 uit 2008 afkomstig zijn) zijn er 8 afgerond (waarvan 1 uit 2008). De betalingen komen langzaam op gang. Het zou zes weken moeten duren voordat een betaling binnen is. Van de 8 afgeronde claims zijn er 6 binnen 6 weken afgerond. Van 64 ingediende claims zijn er 18 die per 1 juli 2009 minder dan zes weken eerder zijn ingediend. Door SODA wordt aangegeven dat wanneer er een incassotraject gevolgd moet worden, de afronding kan oplopen tot vier maanden. Een ander obstakel is dat bij het later nalezen van het formulier, het van belang is dat deze correct en leesbaar wordt ingevuld. Er zijn echter nog wel eens problemen met het herkennen van de naam en het verschil tussen voornaam en achternaam is ook niet altijd duidelijk. Ook het opsturen van het enige juiste formulier (van de vier) wordt nog wel eens verkeerd gedaan door de winkeliers. Daardoor komt het voor dat de winkeldief het foute formulier meekrijgt en de aansprakelijkheidsstelling niet ontvangt.

SODA en de gemeente/P.A.G. geven aan dat de invoering zich op een omslagpunt bevindt. De invoering verloopt sneller in de andere winkelgebieden en het aantal winkeliers dat zich aansluit neemt volgens deze actoren toe. SODA stelt in een mail van 2 juli 2009 dat de groei *'ongeveer 20 bedrijven per week'* is. Hoewel de invoering in de gemeente Utrecht traag verliep, alle gesproken actoren wijzen hierop, wordt dus gesteld dat de snelheid van benadering en deelname fors is toegenomen. De gemeente/P.A.G. zijn dan ook zeer gemotiveerd tot voortzetting van het project.

5.4 Samenwerking/afstemming tussen partijen

De voorbereiding van het project en de eerste uitvoering kende nogal wat startproblemen. Afspraken tussen de actoren werden niet helder omschreven en vastgelegd wat tot vertraging, verwarring en onbekendheid van het project leidde. Eerder werd al aangestipt dat het OM pas na lange tijd (en aandringen) is gaan participeren in het project. Maar niet alleen tussen de betrokken actoren bestond onhelderheid, ook binnen organisaties was niet altijd even duidelijk wat het project precies inhield. Bij de politie kon het proces pas goed opgestart en geborgd worden nadat de accountmanager Bedrijfsleven van de regiopolitie actie ondernam en nog wordt door verschillende betrokken agenten geklaagd dat de informatievoorziening niet goed op orde is. Gebieds- en straatmanagers van de gemeente geven aan eveneens over te weinig informatie te beschikken. Tot slot geven winkeliers aan weinig van de winkeliersvereniging te hebben vernomen omtrent het project.

Een goede samenwerking tussen verschillende actoren is pas laat op gang gekomen. Bovendien lijkt deze nog niet helemaal optimaal te zijn, hoewel er enkele verbeteringen zijn in vergelijking met de startperiode. In feite is het procesmatige verloop van de invoering van Overlastdonatie goed terug te zien in de lijst van aangesloten winkeliers. Het aantal aangesloten winkeliers is, zeker in de eerste winkelgebieden die werden benaderd (Kanaleneiland, Utrecht Centrum en Amsterdamse Straatweg), laag. In de gebieden die later zijn benaderd is dit aantal al hoger.

Is de samenwerking echter eenmaal op gang gekomen, dan is het ook zaak dat de samenwerking blijft. Dat wil zeggen dat de actoren gebaat zijn bij een goed inhoudelijk en vooral herhaaldelijk contact, zowel in de eigen organisatie als tussen de betrokken organisaties.

5.5 Analyse: knelpunten

Tijdens het onderzoek zijn er verschillende knelpunten gesignaleerd bij de betrokken actoren om tot een vlotte uitvoering van het project Overlastdonatie te komen. Deze knelpunten liggen op verschillende vlakken.

Ten eerste lijkt de motivering bij de verantwoordelijke actoren sterk aanwezig om mee te doen met Overlastdonatie. Dat wil zeggen dat de gemeente/P.A.G., de politie, SODA en, inmiddels, het OM gemotiveerd zijn om het project Overlastdonatie, in combinatie met een pakket andere maatregelen, goed uit te voeren. Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat, met uitzondering van de P.A.G., de uitvoerenden minder gemotiveerd optreden dan de hoofdverantwoordelijken. Bij de winkeliers geldt evenzo dat de voorzitters van de winkeliersverenigingen in eerste instantie enthousiaster zijn dan de individuele ondernemers. Wel is het zo dat gebrek aan (blijvende) communicatie, zowel intern als tussen actoren, demotiverend kan zijn voor (blijvende) deelname.

Ten tweede lijkt het gebrek aan helder omschreven taken en verantwoordelijkheden te zorgen voor vertraging en verwarring in de samenwerking binnen betrokken organisaties en tussen de betrokken organisaties. Dit heeft invloed op een succesvolle implementatie van het project. Op verschillende beleidsniveaus zijn actoren niet goed op de hoogte van wat van hen verwacht wordt. Dit speelt het sterkst op uitvoerend niveau. Waar verschillende uitvoerenden van betrokken organisaties een rol kunnen spelen in voorlichting, werving en aansluiting, lijkt het er eerder op dat men deze rol aan andere actoren toebedeelt. Een en ander lijkt samen te

hangen met de manier waarop organisaties georganiseerd zijn. Het voorbeeld van de politie maakt dat bij uitstek duidelijk; zo lang het project niet goed in de organisatie was geborgd, bleef de in- en uitvoering ervan 'hangen'. Maar ook bij de andere partijen geldt dat de mate van organisatie (en interne communicatie) van belang is voor het welslagen van het project. Anders blijft een succesvolle implementatie 'persoonsgebonden', zonder goede borging. In het bijzonder is in dit kader de organisatiegraad van het KVO verband en de mate van organisatie van de winkeliersvereniging belangrijk. Hoewel de keuze om via deze verbanden individuele ondernemingen te bereiken logisch lijkt, blijkt dat op deze manier niet altijd even goed te lukken.

Onduidelijkheid wordt ook veroorzaakt door een gebrek aan goede inhoudelijke terugkoppelingen. Het ontbreken daarvan leidt niet alleen tot onduidelijkheid over het project maar ook over de eigen situatie. Betrokkenen zijn niet goed op de hoogte (en spreken elkaar soms tegen) wanneer het gaat om deelname aan het project, het aantal deelnemers, het aantal claims en de status van de ingediende claims. Dit kan betrokkenen demotiveren en een goede uitvoering van het project in de weg gaan zitten.

Tot slot is er een knelpunt geconstateerd met betrekking tot het doen van aangifte door winkelbedrijven. Overlastdonatie valt of staat met de bereidheid om aangifte te doen na een winkeldiefstal. Deze bereidheid is niet overal even sterk aanwezig. Dat kan met praktische omstandigheden te maken hebben; de winkelier heeft bijvoorbeeld simpelweg geen tijd of personeel genoeg om een verdachte aan te houden tot de politie er is. De winkelier kan ook te maken hebben met een groep personen en bang zijn voor repercussies. In beide gevallen geldt dat de ondernemer genoeg neemt met teruggave van het product. Overigens bestaat het idee bij ondernemers dat het doen van aangifte een lastige en langdurige taak is. Men moet verschillende formulieren downloaden van het internet en invullen. Het formulier van Overlastdonatie wordt in dezen beschouwd als weer een extra formulier. De politie stelt dat het grootste gedeelte van de formulieren door de agent wordt ingevuld en dat dit proces helemaal niet zo ingewikkeld is.

5.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het proces van invoering is verlopen in drie winkelgebieden in Utrecht. Gekeken is wat het oorspronkelijke plan was, welke actoren betrokken waren bij de uitvoering en hoe de uitvoering in de praktijk verliep. Daarbij was aandacht voor de samenwerking tussen de actoren, de motivatie van de actoren, het belang van de actoren en de capaciteit van de actoren.

In Utrecht is op een aantal punten afgeweken van het oorspronkelijke plan. Gaandeweg heeft de invoering zich 'ontwikkeld' en is op praktische punten aangesloten bij nieuwe initiatieven, zoals de EZ-subsidie. Er vond een verschuiving van taken plaats. Nergens is helder omschreven wie welke verantwoordelijkheden droeg en dat leidde tot verwarring en vertraging in de invoering. Dit blijkt, onder andere, uit het aantal deelnemers in de verschillende winkelgebieden. Dat ligt laag in de gebieden die als eerste bezocht werden, maar lijkt toe te nemen naar gelang het proces van invoering vordert en de projectverantwoordelijken 'leren' van eerdere knelpunten. De projectverantwoordelijken spreken van een recent 'keerpunt' in de invoering en geven aan dat het 'steeds beter' loopt. Toch is de verwarring omtrent verantwoordelijkheden, vorderingen en resultaten nog niet opgelost. Betrokken actoren spreken elkaar tegen op deze punten.

De twee grootste knelpunten zijn a) interne en externe communicatie en informatievoorziening en b) de aangiftebereidheid. De eerste hangt nauw samen met de organisatiegraad (en cohesie) van een organisatie en de helderheid van gemaakte afspraken omtrent verantwoordelijkheden. De tweede hangt af van de complexiteit van de aangifteprocedure, de capaciteit van een organisatie, de mate van ervaren winkelcriminaliteit en het profiel van de dader.

6 Conclusie

6.1 Inleiding

In dit rapport is verslag gedaan van een plan- en procesevaluatie van het project Overlastdonatie. Het doel van de planevaluatie is na te gaan of Overlastdonatie in theorie werkzaam kan zijn (door de programmatheorie te toetsen aan de resultaten van bestaand onderzoek). Het doel van de procesevaluatie is nagaan hoe de invoering van Overlastdonatie in de praktijk verloopt.

In paragraaf 6.2 bespreken we de resultaten van de planevaluatie. In paragraaf 6.3 bespreken we de resultaten van de procesevaluatie in Utrecht. De focus hierbij zal liggen op procesfactoren die in het algemeen van belang zijn voor de in- en uitvoering van het project.¹¹ We besluiten dit hoofdstuk met een samenvatting van de belangrijkste theoretische en praktische knelpunten van het project en de mogelijkheden om deze op te lossen (kansen).

6.2 Planevaluatie

De programmatheorie van Overlastdonatie is nauwelijks uitgewerkt. Een expliciete analyse van de wijze waarop dit project kan bijdragen aan het beoogde doel, vermindering van winkeldiefstal door klanten/bezoekers, ontbreekt. De in dit rapport gepresenteerde programmatheorie is dan ook grotendeels een constructie van de onderzoekers, gebaseerd op merendeels impliciete aanwijzingen in de projectbeschrijving. Bij een dergelijke (re)constructie worden keuzes gemaakt. Hierbij is getracht de programmatheorie zoveel mogelijk in lijn met de ideeën van de ontwikkelaars te formaliseren. Het evidente voordeel van het formaliseren van de programmatheorie is dat het de causale en finale mechanismen zichtbaar maakt die geacht worden te leiden tot de gewenste uitkomst: vermindering van winkeldiefstal. Dit onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de aldus uitgewerkte programmatheorie van Overlastdonatie de nodige zwakke punten bevat. Tegelijkertijd biedt deze analyse aangrijpingspunten om de werkzame factoren van het project te versterken.

Het project Overlastdonatie tracht winkeldiefstal door klanten/bezoekers terug te dringen door gebruikmaking van de volgende causale mechanismen:

1. het beveiligingsniveau in de deelnemende winkels verhogen
2. het beveiligingsniveau in het winkelgebied verhogen
3. een afschrikkingseffect creëren
4. de opsporing van winkeldieven verbeteren

Ad 1)

De planevaluatie laat zien dat verhoging van het beveiligingsniveau inderdaad kan bijdragen aan vermindering van winkeldiefstal. Tegelijkertijd is duidelijk dat Overlastdonatie in zijn huidige opzet niet automatisch zal leiden tot betere beveiliging in winkels. Dit heeft enerzijds te maken met selectie-effecten: het project is vooral aantrekkelijk voor bedrijven die al goed beveiligd zijn, die kampen doorgaans ook met veel winkeldiefstal. Bij deze bedrijven wordt weinig beveiligingswinst geboekt. Minder goed beveiligde bedrijven ervaren doorgaans minder

¹¹ Bedoeld worden hier factoren die niet specifiek zijn voor de Utrechtse situatie.

winkeldiefstal. Bij hen is wel winst te behalen qua beveiliging, maar de motivatie bij de treffende bedrijven zal geringer zijn (er moeten meer kosten worden gemaakt, terwijl de relatieve opbrengst – diefstalvermindering – geringer is).¹² Anderzijds is in het project het duurzaamheidsmechanisme onvoldoende uitgewerkt: verhoogde aandacht van personeel kan bijdragen aan vermindering van diefstal, maar om dit effect blijvend te laten optreden, dient dit wel georganiseerd te worden, anders vervagen de effecten op de langere termijn. Dit aspect is des te meer van belang, omdat verhoogde aandacht voor winkeldiefstal ook een gunstig effect heeft op het terugdringen van interne diefstal.

Ad 2)

Het terugdringen van winkeldiefstal door het beveiligingsniveau in het winkelgebied te verhogen kan in theorie eveneens bijdragen aan vermindering van winkeldiefstal. Of dit bij Overlastdonatie ook zal gebeuren hangt af van een aantal zaken. Om dit effect te realiseren dient aan een aantal voorwaarden voldaan te worden:

- voldoende massa qua deelnemende bedrijven in een winkelgebied
- voldoende massa qua vorderingen (hieruit worden de collectieve beveiligingsmaatregelen betaald)
- en voldoende garanties dat de collectieve beveiligingsmaatregelen effectief zijn.

Aan deze voorwaarden wordt momenteel niet zondermeer voldaan. Bij grootschalige uitrol van Overlastdonatie (per winkelgebied) neemt de kans toe dat hieraan wel wordt voldaan. Een bijkomende voorwaarde is dat de getroffen collectieve maatregelen 'effectief' zijn in verband met winkeldiefstal (zie ook volgende punt). Een zwak punt in dit onderdeel van de programmatheorie is dat door succesvolle uitvoering van het project het aantal aangehouden winkeldieven afneemt en daarmee ook de financiële middelen voor collectieve beveiliging (via het fonds Overlastdonatie). Hier werken mechanismen elkaar tegen.

Ad 3)

Bij het derde mechanisme dat verondersteld wordt de winkeldiefstal terug te dringen, namelijk het creëren van een afschrikkingseffect, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen algemene en specifieke afschrikking. Het algemene afschrikkingseffect kan in theorie werken, maar is in het project Overlastdonatie zwak uitgewerkt. Algemene afschrikking kan bijvoorbeeld worden bereikt door voortdurende zichtbare communicatie over het project (en de getroffen maatregelen). Het plan voorziet hierin onvoldoende. De huidige communicatiemiddelen (voor winkels) zijn beperkt. Het plan voorziet ook niet in verduurzaming van de communicatie. De collectieve maatregelen (die worden gefinancierd uit het fonds Overlastdonatie) bieden wel mogelijkheden om een en ander vorm te geven. Specifieke afschrikking behelst de afschrikwekkende werking die ontstaat doordat iemand ervaring heeft opgedaan met Overlastdonatie. Deze persoon kan worden afgeschrikt om nieuwe winkeldiefstallen te plegen door de extra strafwaarde die wordt gepercipieerd (de 151 euro vordering) of door de verhoogde pakkans die deze ervaart. Het afschrikkingsonderzoek laat zien dat strafwaarde doorgaans geen aantoonbaar afschrikkende werking heeft. Mogelijk moet hier een uitzondering worden gemaakt voor gelegenheidsdieven. Deze zijn wellicht gevoeliger voor de afschrikkende werking van het extra bedrag dat zij moeten betalen. Een verhoogde pakkans heeft doorgaans wel een

¹² Zeer recentelijk heeft het ministerie van Economische Zaken een subsidieregeling gelanceerd, waarbij kleine bedrijven (max. 10 fte personeel) de helft van de beveiligingskosten vergoed krijgen tot een maximum van 10.000 euro. Dit kan de drempel verlagen om te investeren.

afschikkende werking, maar Overlastdonatie creëert in dit opzicht geen toegevoegde waarde, omdat niet aannemelijk wordt gemaakt dat de kans op aanhoudingen hierdoor toeneemt.

Ad 4)

Het project veronderstelt dat vermindering van winkeldiefstal ook kan worden bereikt doordat winkeliers vaker aangifte doen, waardoor de opsporing bij de politie zal verbeteren, hetgeen dan zal leiden tot minder winkeldiefstallen. Onze analyse heeft laten zien dat dit om meer dan één reden een problematische aanname is. Het belangrijkste probleem is dat het hier om een causaal mechanisme gaat (verbetering van de opsporing) dat niet door het project beïnvloed kan worden. De conclusie luidt dan ook dat dit geen bruikbaar mechanisme is om Overlastdonatie te laten slagen.

6.3 Procesevaluatie

Het project Overlastdonatie wordt op dit moment in een aantal (winkel)gebieden in Nederland ingevoerd. Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op de invoering van het project in de stad Utrecht. Aanvankelijk is hierbij gefocust op 3 pilotgebieden (Centrum stad, Kanaleneiland en Amsterdamse Straatweg), later is ook breder naar de implementatie van het project in Utrecht gekeken.

Volgens sommige betrokkenen zou de implementatie van Overlastdonatie in Utrecht atypisch zijn, doordat de invoering traag op gang is gekomen, het enige tijd heeft geduurd voordat er werkbare afspraken met diverse betrokkenen konden worden gemaakt, et cetera. Naar verluidt worden pas zeer recentelijk 'meters gemaakt' voor wat betreft het benaderen van winkeliers. In Utrecht is dus vooral naar de aanvangsfase van het project gekeken. Elke onderzoekscontext kent zijn eigen aardigheden. Niettemin zijn we van mening dat de Utrechtse ervaringen voldoende aanknopingspunten bieden om in meer algemene zin uitspraken te doen over de 'procesaspecten' van het project Overlastdonatie. Met andere woorden, de invoering van Overlastdonatie in Utrecht brengt allerlei zaken aan het licht die ook elders aan de orde kunnen zijn. De bespreking hierna zal zich op deze meer fundamentele procesfactoren concentreren.

Om Overlastdonatie succesvol te laten verlopen, dienen de volgende procesvoorwaarden vervuld te zijn:

1. de benodigde actoren zijn gemotiveerd én in staat om op de beoogde wijze deel te nemen aan het project
2. de organisatie en de samenwerking tussen deze partijen verlopen goed
3. de uitvoering is juridisch en financieel haalbaar.

Ad 1)

Bij de *motivatie* van de verschillende deelnemers dient onderscheid gemaakt te worden tussen motivatie voor het idee van Overlastdonatie en motivatie voor het concrete project in Utrecht. Door allerhande concrete uitvoeringsproblemen kan de motivatie in de praktijk gering zijn of afnemen, terwijl deze in potentie wel aanwezig is. Wat dit laatste betreft (de potentiële motivatie): het lijkt erop dat de actoren die deelnemen aan Overlastdonatie in meerderheid enthousiast zijn over het idee. Met name de betrokken overheidsdiensten zien de meerwaarde en werken graag mee. Wel is een verschil zichtbaar tussen de hogere echelons en de uitvoerende lagen in deze organisaties (vooral bij de gemeente en de politie).

Op uitvoerend niveau is het enthousiasme niet altijd even sterk, maar dit heeft veel te maken met uitvoeringsproblemen. Bij de winkeliers ligt het beeld meer gemengd. We zien hier zeer enthousiaste bedrijven, aanvankelijke enthousiastelingen die teleurgesteld zijn geraakt (vaak ook weer door uitvoeringsproblemen), maar ook een groep die niet bijster enthousiast is over het idee. Voor hen heeft het geen meerwaarde (weinig winkeldiefstal) of ze zien deze niet. Deze winkeliers zijn soms ook al betrokken bij andere initiatieven (zoals burenbel, gezamenlijke agressietrainingen, e.d.) en hebben geen behoefte aan 'nog een project erbij'. De winkeliers kunnen ook moeilijk als een uniforme groep worden beschouwd: we treffen hier uiteenlopende achtergronden aan qua omvang van bedrijf, het al of niet hebben van personeel, de organisatievorm, de risicoklasse van de handelswaar, et cetera. Deze factoren beïnvloeden in sterke mate de motivatie voor Overlastdonatie. Het is duidelijk dat sommige categorieën winkelbedrijven extra aandacht behoeven om ze te motiveren voor deelname aan Overlastdonatie. Vooral kleinere winkelbedrijven met een geringe winkeldiefstalproblematiek zullen moeilijker te motiveren zijn.

Behalve gemotiveerd dienen de betrokkenen ook in staat te zijn te zijn hun rol naar behoren uit te voeren. Dit betekent dat zij weten wat er van hen verwacht wordt en dat ze over de benodigde hulpmiddelen beschikken om hun rol vorm te geven. Op dit vlak zijn in Utrecht veel problemen gesignaleerd die ook elders zullen optreden. Sommige van deze problemen lijken hardnekkig.

Een belangrijk probleem in dezen betreft de *interne informatievoorziening en communicatie* bij de deelnemende partijen, waardoor veel in beginsel eenvoudige processen allerhande praktische problemen opleveren. Zo lopen binnen winkelbedrijven processen vast, omdat de interne overdracht van informatie niet op de orde is (vaak als gevolg van personeelwisselingen). Hierdoor zijn de communicatiemiddelen niet aangebracht, de vorderingsformulieren liggen nog ergens in een diepe la, et cetera. Of het personeel vult wel de formulieren in, maar checkt niet het PV-nummer bij de politie en stuurt de onvolledige of verkeerde formulieren door naar SODA. Aangezien bij andere actoren dezelfde problematiek aan de orde is, is ook sprake van elkaar versterkende processen. Als de winkelier bijvoorbeeld zijn zaken wel op orde heeft en de SODA formulieren na aanhouding van een verdachte netjes heeft ingevuld, kan deze te maken krijgen met politieursveillanten die niet weten wat SODA is en wat ze met de kopie van het formulier moeten dat zij meekrijgen, waardoor dit formulier zoekraakt of op de verkeerde plek komt, waardoor de gegevensuitwisseling tussen SODA en de politie weer wordt bemoeilijkt.

Kortom, het relatief eenvoudige proces van het invullen en opsturen van het vorderingsformulier naar SODA waarna de incasso kan worden gestart, blijkt in de praktijk op veel informatie- en communicatieproblemen te stuiten. Dit is ook niet verwonderlijk omdat er niet alleen verschillende actoren voor nodig zijn om dit proces te realiseren, maar binnen de respectieve organisaties ook allerhande zaken geregeld moeten worden om ervoor te zorgen dat alle relevante betrokkenen van de hoed en de rand weten. Bij de pilot in Utrecht zijn in dit opzicht (interne afstemming binnen organisaties) veel tekortkomingen gesignaleerd. Binnen het project wordt dit gegeven ook niet erg geproblematiseerd. Er wordt kennelijk vanuit gegaan dat deze zaken zich vanzelf regelen of dat het eenmalig informeren van medewerkers voldoende is om een correcte uitvoering van deze processen te waarborgen. De pilot in Utrecht maakt duidelijk dat veel meer aandacht nodig is om deze processen soepel te laten verlopen. Dit geldt in beginsel voor alle deelnemers aan Overlastdonatie. Een gunstige uitzondering op dit gegeven is zichtbaar bij de politie in Utrecht: hier is de verwerking van de

SODA-formulieren centraal geregeld, via de backoffice van de noodhulp, waardoor de gegevensuitwisseling tussen SODA en politie is gestroomlijnd.

Het succes van het project Overlastdonatie hangt mede af van de wil en het vermogen van winkelbedrijven om winkeldieven aan te houden. Het project mikt erop dat de aandacht voor Overlastdonatie het winkelpersoneel alerter maakt, zodat ze meer winkeldiefstal waarnemen en meer winkeldieven aanhouden. Het onderzoek in Utrecht laat zien dat deze redenering niet voor alle winkelbedrijven opgaat. Met name bij kleinere bedrijven met een beperkte personeelsbezetting zijn er vaak belemmeringen van meer structurele aard om dit te realiseren. Vooral het aanhouden van verdachten kan hier om diverse redenen achterwege blijven. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: gebrek aan personele capaciteit om een verdachte vast te houden en over te dagen aan de politie, en angst om een verdachte aan te houden (niet durven, fysiek onvermogen, verdachte maakt deel uit van groep, angst voor represailles, en dergelijke). De vraag is dus of verhoogde attentie in deze gevallen ook zal leiden tot meer aanhoudingen. Aan de andere kant zien we dat het principe van Overlastdonatie met name voor grotere winkelbedrijven nieuwe mogelijkheden creëert om het personeel te stimuleren alert te zijn op diefstal en meer winkeldieven aan te houden. Een goed voorbeeld daarvan is het AH-filiaal in Deventer, die het geld van elke geïnde vordering in de personeelspot stopt. Aldus wordt een directe prikkel gecreëerd voor de medewerkers om alert te zijn. Een prikkel bovendien die zichzelf in stand zal houden. Gelet op het voornoemde probleem van de gebrekkige verduurzaming van deze prikkel, verdient het aanbeveling het project op deze manier verder te versterken. Dat kan op de wijze zoals hier beschreven, maar wellicht zijn ook variaties op dit thema denkbaar. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de verhoogde attentiewaarde voor winkeldiefstal onder het personeel ook significante effecten genereert ten aanzien van interne diefstal.

Ad 2)

De lokale organisatie speelt een belangrijke rol bij de in-/uitvoering van Overlastdonatie. Hiervoor is al gesignaleerd dat dit onderdeel in de planbeschrijving niet erg expliciet is uitgewerkt. De weerslag hiervan is zichtbaar geworden in Utrecht. Hoewel in het Utrechtse plan van aanpak wel globale afspraken zijn gemaakt over wie welke rol zou vervullen in het project is hier in de praktijk ook weer van afgeweken. Het lijkt erop alsof men werkende weg tot een 'organisatie' van het project is gekomen. De lokale begeleidingsgroep die in het plan van aanpak wordt voorgesteld is bijvoorbeeld recentelijk pas gaan functioneren (op stedelijk niveau, niet op het niveau van de lokale winkelgebieden).

De opstart van het project is in Utrecht traag en rommelig verlopen. Vooral op het uitvoerende niveau is veel verwarring en onduidelijkheid geconstateerd over wie nu welke rol in het project vervult. Ook bleken diverse relevante functionarissen van 'niets' te weten. Zeer regelmatig zijn ook winkels aangetroffen die als 'deelnemer' genoteerd stonden, terwijl deze feitelijk geen deelnemer waren. Ook winkeliersverenigingen die van niets wisten. De algehele zichtbaarheid van Overlastdonatie in de deelnemende winkels was daarnaast ook erg gering. Vaak was nergens een bord of sticker te vinden dat bedrijven deelnamen. Ook de rolverdeling tussen SODA en de lokale organisatie was erg onhelder. Een SODA-medewerker ging op enig moment zelf individuele winkels benaderen (om deel te nemen), terwijl straatmanagers, die deze taak hadden, soms van niets wisten of tenminste niet erg effectief leken in het werven van winkeliers.

Het algehele beeld was tamelijk ontluisterend: slechts een handjevol winkelbedrijven bleek in de afgelopen maanden daadwerkelijk te participeren en binnen die groep van bedrijven bleek

Overlastdonatie heel vaak niet te leven (het personeel wist van niks, of men had zich opgegeven, maar er 'nooit meer iets van gehoord', etc.) Het geringe aantal vorderingen dat in het afgelopen jaar is ingediend, blijkt afkomstig van een klein aantal grootleveranciers (grootwinkelbedrijven). Volgens sommige respondenten is de invoering van het project in Utrecht zeer recentelijk (veel) beter gaan lopen. Wij kunnen deze bewering niet (meer) staven met eigen waarneming.

Uiteraard kennen de Utrechtse ervaringen een unieke dimensie door de lokale context en omstandigheden die een rol hebben gespeeld bij de invoering. Tegelijkertijd denken we dat achter deze lokale bijzonderheden ook enkele meer algemene lessen te trekken zijn over de lokale organisatie.

De *eerste les* is dat te weinig is geëxpliciteerd hoe de lokale organisatie van Overlastdonatie eruit zou moeten zien en wie welke rollen vervult in de verschillende processen die nodig zijn om het project te laten functioneren. Daaronder valt ook het expliciteren van de regierol en de interne en externe communicatie die nodig zijn om het project soepel te laten draaien. Het is niet uit te sluiten dat dit (organisatie)probleem in Utrecht prominent heeft gespeeld doordat men Overlastdonatie op stedelijk niveau uitrolt, waardoor twee niveaus van implementatie ontstaan: het stedelijke en dat van de individuele winkelgebieden. Dit maakt de invoering mogelijk extra complex.

Een *tweede les* houdt verband met het idee dat de invoering van Overlastdonatie vergemakkelijkt zou kunnen worden door gebruik te maken van bestaande KVO-verbanden. De aanname achter dit idee is dat gebruik kan worden gemaakt van de bestaande netwerken en organisatiecontext die het KVO verschaft. In de praktijk echter, stelt die context niet altijd heel veel voor. Een KVO-verband is bijvoorbeeld geen garantie dat de ondernemers goed georganiseerd zijn en bereikt kunnen worden via hun winkeliersvereniging. We hebben ook niet kunnen ontdekken dat de KVO-verbanden (tot nu toe) erg behulpzaam zijn gebleken bij de invoering van Overlastdonatie. Of dit betekent dat ze niet van nut zijn, valt in dit stadium niet te zeggen, maar de Utrechtse ervaring maakt wel duidelijk dat niet zonder meer mag worden aangenomen dat als ergens een KVO-verband is gevormd, de invoering van Overlastdonatie daardoor geborgd is. De inbedding van Overlastdonatie is en blijft een belangrijk vraagstuk. Als winkeliers het project zien als iets 'extra's' naast de 'vele' andere initiatieven die er al zijn, is de kans op een enthousiast onthaal bij deze groep geringer.

De organisatiegraad van de winkeliers is ook een belangrijke factor bij de succesvolle invoering van Overlastdonatie. Veel noodzakelijke processen binnen dit project worden vergemakkelijkt als sprake is van een hoge organisatiegraad (en dito onderlinge betrokkenheid van de winkeliers). Bij een lage organisatiegraad moet rekening worden gehouden met veel meer inspanningen (van derden) om hetzelfde resultaat te bereiken (qua motivatie van bedrijven, qua actuele deelname, qua volhouden van de inspanning, et cetera).

Ad 3)

De juridische randvoorwaarden van het project leveren naar verwachting in de praktijk geen problemen op. Het mechanisme om een stichting namens de benadeelde winkeliers een civiele schadevergoeding van de winkeldief te laten eisen is afdoende geregeld. Aan de achterkant van deze procedure zitten wel enkele 'losse' eindjes. Deze zijn zowel juridisch als praktisch van aard (en betreffen vooral de inbaarheid van de vorderingen). Zo kan er niet geïnd worden als er geen veroordeling heeft plaatsgevonden. Voorts is het bedrag van de vordering nog niet door een rechter op 'redelijkheid' getoetst. Een deel van de vorderingen

zal oninbaar blijven door 'dubieuze' debiteuren. En de gang naar een civiele rechter is vanuit een kosten/batenperspectief (ook) voor SODA niet erg aantrekkelijk.

De vraag of het project financieel 'haalbaar' is, valt lastiger te beantwoorden. Zowel de pilot van Overlastdonatie in Amsterdam als die in Utrecht zijn tot stand gekomen door extra middelen uit subsidies. In Utrecht gaat het bijvoorbeeld om subsidies van het Ministerie van Justitie, de gemeente Utrecht (beide ten behoeve van organisatiekosten) en het Ministerie van Economische Zaken (hieruit worden bijv. de veiligheidsscans van bedrijven betaald). De kosten betreffen vooral diensten van 'derde' partijen (bijv. project(-bege)leiding, het werven van winkeliers, het uitvoeren van veiligheidsscans, het afhandelen van vorderingen, et cetera). De kosten van gemeentelijke diensten, politie en andere overheidspartijen zijn hierin niet verdisconteerd. De vraag is uiteraard of het project zonder deze extra financiële injecties kans van slagen heeft en zo nee, wat in de gegeven omstandigheden de precieze investeringen zullen zijn.

6.4 Samenvatting: knelpunten en kansen

De plan- en procesevaluatie heeft een aantal theoretische en praktische knelpunten aan het licht gebracht die een succesvolle toepassing van Overlastdonatie in de weg staan. De belangrijkste knelpunten zijn:

- de werking van het project is gebaseerd op onderliggende (causale) mechanismen. Eén van deze mechanismen blijkt niet werkzaam (winkeldiefstal verlagen door specifieke afschrikking te creëren), een ander mechanisme (winkeldiefstal verlagen door de opsporing van winkeldieven te verbeteren) blijkt op praktische gronden niet helemaal te werken. Bovendien ligt dit mechanisme buiten de invloedssfeer van het project;
- Verhoging van het beveiligingsniveau in winkels kan bijdragen aan vermindering van winkeldiefstal, maar het project is vooral aantrekkelijk voor bedrijven die al goed beveiligd zijn; winkels met een lager niveau van winkeldiefstal kennen doorgaans ook een lager beveiligingsniveau. Voor hen is het project minder aantrekkelijk (vanwege te geringe problematiek en/of te hoge investeringen in beveiliging);
- Verhoging van de beveiliging in het winkelgebied kan bijdragen aan vermindering van winkeldiefstal, maar in de huidige opzet is dit mechanisme allesbehalve gegarandeerd. Er doen zich diverse problemen voor om dit effect duurzaam te laten optreden;
- Via algemene afschrikking kan een vermindering van winkeldiefstal worden gerealiseerd, maar de kwantiteit, de kwaliteit én de duurzaamheid van de communicatie over het project (naar winkelend publiek én winkelpersoneel) schieten in de huidige opzet tekort om dit effect (duurzaam) te laten optreden;
- Een adequate implementatie van het project vereist een goede lokale organisatie waarin de rollen en taken van alle deelnemers helder zijn omschreven; in de huidige opzet ontbreekt hiervoor een goed werkend 'model';
- Om de continuïteit van het project te waarborgen dienen informatievoorziening en onderlinge (interne en externe) communicatie verbeterd en verduurzaamd te worden. Hiervoor ontbreken op dit moment de organisatorische randvoorwaarden;
- Succes van het project is in belangrijke mate afhankelijk van de organisatiegraad van winkeliers; als deze niet goed georganiseerd zijn, kost het (veel) meer moeite om het project goed geïmplementeerd te krijgen en blijvende deelname te genereren;
- In de huidige opzet is het project financieel niet zelf-voorzienend. Om het project te laten slagen zijn derhalve blijvend extra (externe) financiële middelen nodig.

Het is duidelijk dat sommige van deze knelpunten fundamenteeler zijn dan andere. Met name de organisatorische knelpunten lijken voldoende kansen te bieden om verbeteringen aan te brengen, mede op basis van de tot nu toe opgedane ervaringen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat aan sommige van deze verbeteringen (bijv. communicatie verbeteren en verduurzamen) wel weer een kostenplaatje verbonden is. De politieke wil om dit project financieel te ondersteunen kan derhalve ook gezien worden als een slaag- of faalfactor. De recent ingevoerde subsidieregeling van het ministerie van Economische Zaken (die de helft tot een maximum van 10.000 euro bijdraagt aan beveiligingskosten van kleine winkelbedrijven (tot max. 10 fte) kan in dit verband een positieve ontwikkeling worden genoemd.

Fundamentele(re) problemen doen zich voor in de wijze waarop en de mate waarin het project geacht wordt een bijdrage te leveren aan de vermindering van externe winkeldiefstal. Hoe bijvoorbeeld winkels bij het project te betrekken voor wie het project nu niet (zo) interessant is? Het gaat om winkels die nodig zijn om het beoogde causale mechanisme (verhoging van het beveiligingsniveau in individuele winkels) in werking te laten treden. Als dit niet goed lukt, wordt ook een andere peiler onder het project zwakker: de collectieve beveiligingsinspanningen in het winkelgebied. Als slechts een geselecteerd aantal bedrijven in een winkelgebied meedoet, zullen de pogingen om het winkelgebied veiliger te maken hieronder lijden. Hoe dan ook zullen de effecten van de collectieve maatregelen zwakker zijn als een geringer aantal winkels in het gebied eraan deelneemt. Een ander moeilijk punt is dat de middelen voor collectieve beveiliging (via het fonds Overlastdonatie) minder worden zodra het project succesvoller is en er minder winkeldieven worden aangehouden. Deze 'paradoxale' financieringsstructuur draagt evenmin bij aan effectieve vermindering van winkeldiefstal. Te overwegen valt om het project alleen te starten (of te continueren) in gebieden waar ten minste een X-percentag van de winkelbedrijven deelneemt. In dit verband zou ook de organisatiegraad van de winkeliers een rol kunnen spelen.

Communiceren over beveiligingsmaatregelen in het algemeen en het project in het bijzonder kan blijkens onderzoek een preventief effect genereren. Daarvoor is het wel nodig om dit onderdeel in het onderhavige project veel beter uit te werken. Hier liggen naar alle waarschijnlijkheid goede kansen om het project te versterken, omdat deze investeringen niet alleen effect hebben op externe, maar ook op interne winkeldiefstal. (Als deze investeringen zich richten op het winkelend publiek én het winkelpersoneel). Het valt derhalve te overwegen de doelstelling van het project in deze richting uit te breiden en met name dit mechanisme te versterken. De middelen uit het fonds Overlastdonatie zouden hiervoor ingezet kunnen worden.

7 Aangehaalde literatuur

- Clarke, R. V. & J.E. Eck (2003). *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. Washington DC: U. S. Department of Justice-COPS.
- Clarke, R. V., & Weisburd, D. (1994). Diffusion of Crime Control Benefits; Observations on the Reverse of Displacement. In R. V. C. [e.al.] (Ed.), *Crime Prevention Studies* (Vol. 2, pp. 165-184). Monsey NY: Criminal Justice Press.
- Dijk, B. v., Os, A. v., & Wever, J. (2007). *Verder met Overlastdonatie*. Amsterdam: Stichting Overlastdonatie Amsterdam.
- Eck, J. E. (2002). Preventing Crime at Places. In L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh & D. L. McKenzie (Eds.), *Evidence-Based Crime Prevention (Revised Edition)* (pp. 241-294). London & New York: Routledge.
- Elffers, H. (2005). *De rationele regelovertreder*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Elffers, H., & Bernasco, W. (2008). *Ruimtelijke aspecten van diefstal in de detailhandel; secundaire analyse van de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven*. Leiden: NSCR.
- Neijgh van Lier, F. (2009). Tussentijds evaluatieverslag SODA. Interne memo van Prins Advies Groep aan Gemeente Utrecht.
- Hesseling, R. B. P. (1994). *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Klein-Haarhuis, C., & Leeuw, F. L. (2004). De reconstructie van programmatheorieën; beschikbare methoden en een toepassing op het anti-corruptie-programma van de Wereldbank. *Justitiële Verkenningen*, 30(5), 11-30.
- Leeuw, F. L. (2003). Reconstructing Program Theories; Methods Available and Problems to be Solved. *American Journal of Evaluation*, 24(5), 5-20.
- Leeuw, F. L. (2005). Trends and Developments in Program Evaluations in General and Criminal Justice Programs in Particular. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 11, 233-258.
- Moerland, H. (1991). *Winkeldiefstal, een te riskante zaak?* Arnhem: Gouda Quint.
- Noije, L. v., & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Os, A. v., Dijk, B. v., & Wever, J. (2007). *Project Overlastdonatie; een vernieuwende aanpak van winkeldiefstal*. Amsterdam: Stichting Overlastdonatie Amsterdam.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based Policy. A Realist Perspective*. London [etc.]: Sage.
- Pawson, R., & Klein-Haarhuis, C. (2005). Evaluatie van complexe programma's; een theoriegestuurde aanpak. *Justitiële Verkenningen*, 31(8), 42-53.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*; Los Angeles [etc.]: Sage.
- Pease, K. (2002). Crime Reduction. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- Platform-Detailhandel-Nederland. (2006). *Winkelcriminaliteit in Europa; vergelijkend onderzoek tussen Nederland, België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk*. Leidschendam: PDN.
- Platform-Detailhandel-Nederland. (2008). *Winkeliers rekenen af met criminaliteit*. Leidschendam: PDN.
- Pratt, T. C., Cullen, F. T., Blevins, K. R., Daigle, L. E., & Madensen, T. D. (2006). The Empirical Status of Deterrence theory; A Meta-Analysis. In F. T. Cullen, J. P. Wright & K. R. Blevins (Eds.), *Taking Stock; The Status of Criminological Theory* (Vol. 15). New Brunswick (NJ): Transaction.

- Put, S. (2008). "Wij gaan voor de ondernemer achter het geld aan" [Reportage Overlastdonatie]. *Secondant*, 6 (december), 46-51.
- Shapland, J. (1995). Preventing Retail-Sector Crimes. In M. Tonry & D. P. Farrington (Eds.), *Building a Safer Society; Strategic Approaches to Crime prevention* (Vol. 19). Chicago and London UK: University of Chicago Press.
- Sherman, L. E., & Eck, J. E. (2002). Policing for Crime Prevention. In L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh & D. L. McKenzie (Eds.), *Evidence-Based Crime Prevention (Revised Edition)* (pp. 295-325). London & New York: Routledge.
- Wittebrood, K.A. & M. van Beem (2004). Nederlandse studies naar de effectiviteit van gelegenheidsbeperking op sociale veiligheid: een overzicht van 25 jaar onderzoek. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4, 4-25.
- WODC. (2009). *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2008; Feiten en trends inzake aard en omvang van criminaliteit in het bedrijfsleven [deelrapportage detailhandel]*. Den Haag: WODC.
- Tonry, M. (2008). Onderzoek naar afschrikking; de noodzaak om klein te denken als we iets nieuws willen leren. *Justitiële Verkenningen*, 34(2), 98-117.
- Town, S. (2001). *Crime Displacement; The Perception, Problems, Evidence and Supporting Theory*. Bradford District, Ontario.
- Wartna, B. S. J. (2005). *Evaluatie van daderprogramma's; een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers; WODC.
- Wingerden, S. van, Moerings, M. & Wilsem, J. van (2007). *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*. Leiden/Den Haag: Universiteit Leiden/WODC.
- Zwaan, M., & Groenendijk, J. (2007). *Evaluatie project Overlastdonatie*. Amsterdam: DSP-groep.
- Zwaan, M., & Wever, J. (2008). Innovatieve aanpak van winkeldiefstal werkt! *Het Tijdschrift voor de Politie*(4), 14-17.

8 Bijlagen

8.1 Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Instelling	Functie
Bram van Dijk	DSP-Groep, Amsterdam, SODA	Ontwikkelaar Overlastdonatie
Anneke van Hoek	(vml) DSP-Groep, Amsterdam	Ontwikkelaar Overlastdonatie
Arie van Os	Stichting Overlastdonatie Amsterdam (SODA), Van Os & Partners, Amersfoort	Ontwikkelaar Overlastdonatie, uitvoering SODA-werkzaamheden
Fred Snel	Winkeliersvereniging Amsterdamse Straatweg	Voorzitter
Margriet Broekman	Winkeliersvereniging Utrecht Centrum	Voorzitter
Jan Laven	Gemeente Utrecht	Projectmanager Dienstencentrum Veiligheid
Christelle Keizer	Gemeente Utrecht	Gebiedsmanager ASW
Iris Koningstein	Gemeente Utrecht	Gebiedsmanager UC
Liesbeth Maats	Gemeente Utrecht	Gebiedsmanager Overvecht
Frits Neijgh van Lier	Prins Advies Groep	Eigenaar
Math Hoogakker	Prins Advies Groep	Adviseur
Leo van Zitteren	Prins Advies Groep	Adviseur
Toine Timmers	Prins Advies Groep	Adviseur
Arie Woudenberg	Politie Utrecht	Backoffice Noodhulp
Rene Russ	Politie Utrecht	Wijkagent
Hans Papeveld	Politie Utrecht	Accountmanager Bedrijfsleven
Gesproken deelnemende winkel	Gesproken deelnemende winkel	Gesproken deelnemende winkel
Jumbo	Culture Mix	Zigger
Bart Smit	Douglas	Asiashop
Kruidvat	VVV	Goods4You
Donelli	Jac Bostelaar	Fietsenwinkel Snel
Blokker	Kookwinkel de Kombuis	Corsetterie Lotus
Thom Broekman	Expert Schuurman	Adam Herenmode
De Rode Winkel	Action Non Food	Aktiesport

Kinderkleding 't Kevertje	Apekop Babyspecialzaak	ANWB
Noahs	Gordijnenpaleis	Bart Smit
Gesproken deelnemende winkel	Gesproken deelnemende winkel	
Blossom Bloembinderij	Douglas	
Brouwers Mode	ETOS	
Brul	Euroland	
Didi	Expo	
Dixons	Franks	

8.2 Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Instelling	Functie
Mevrouw Prof.dr. Karin Wittebrood	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag; Amsterdam Institute for Metropolitan and international Development, Universiteit van Amsterdam	Voorzitter
De heer dr. Benjamin Jansen	Ministerie van Justitie - Directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP), Den Haag	Lid
de heer drs. Hendrik-Jan Kaptein	Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD), Den Haag	Lid
de heer Hans Papeveld	Regiopolitie Utrecht, Woerden	Lid
de heer dr. Henk van der Veen	Ministerie van Justitie - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Den Haag	Lid, projectbegeleider namens opdrachtgever

9 **Summary: Project 'Damage Donation for Retailers': Evaluation of Program Theory and Implementation Process**

Introduction

Damage Donation for Retailers is a project in which retailers make use of a provision in Dutch Civil Law to regain some of the (financial) loss or damage they face when confronted with a shoplifter. Article 6:162 of the Dutch Civil Code (the 'Unlawfull Action') states the possibility for civilians to claim financial compensation from other civilians when it's proven that loss or damage occurred after an Unlawfull Action. Since the claiming process can be rather tedious, a foundation is established that takes care of the civil claims on behalf of the individual retailers.

In short this process works as follows. A retailer signs in to the project. When he catches a shoplifter he hands him or her over to the local police. When the police arrives the retailer not only officially reports the crime to the police (by filling out the proper forms) but also fills out a special form in which he holds the suspect accountable for the damage he suffers from his action (for example the time it costs to detain the suspect, to fill out the forms, etc.). The standard claim amounts to 151 euro. Extra claims can be added for possible material damage (for example to the inventory of the store or to the merchandise). He sends the second form to the foundation in charge of the collection process. This foundation will start collecting the money for the retailer after assuring that the public prosecutor files a criminal case against the suspect (and after assuring it has the proper personal data of the suspect). The vast majority of these criminal cases lead to a conviction. This conviction in a criminal case is, in the end, the proof that the unlawfull Action according to the Civic Code took place. It is assumed however that most suspects will pay right away. In the City of Utrecht the Office of the Public Prosecutor will conditionally close the criminal case when the suspect pays the civil claim.

According to the developers the project has many advantages, for example:

- it will lead to lower levels of shoplifting in participating retail areas
- it will lead to higher levels of security in shops (because retailers entering the project have to meet certain standards, a security check is conducted before they start participating)
- it will lead to higher levels of security in the shopping area (because part of the money that is collected goes into a fund for collective security)
- it will lead to more reporting of shoplifting to the police, which will improve police practice (of arresting shoplifters)
- it will compensate retailers for the loss they suffer from detecting and detaining shoplifters (that is probably the most important stimulus for retailers to participate).

Research Questions and Research Design

The Dutch Ministry of Justice co-financed a pilot of the project in the city of Utrecht after an earlier pilot in two shopping areas in Amsterdam turned out to be successful. Now the

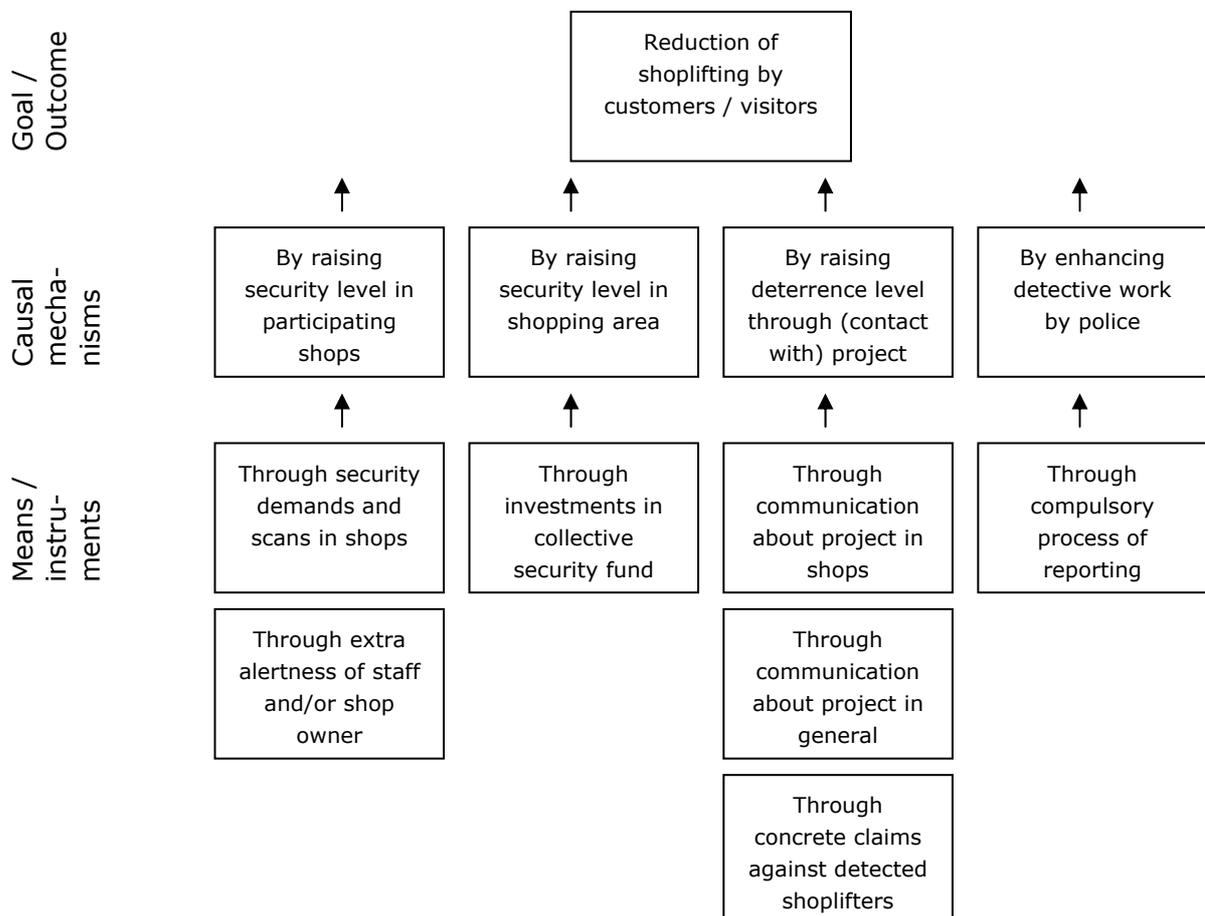
Ministry asks for an evaluation study of this project. The following research questions are articulated:

1. What is the program theory underlying this project? What is the empirical status of this theory? Can we expect this project –in theory- to be effective?
2. How did the implementation process of this project in the city of Utrecht proceed? Can the project be implemented as planned? If not, which difficulties occur? What are the critical factors for successful future implementation?

We first reconstructed the program theory of this project on the basis of available plans, project descriptions, publications, etc. On the basis of this information we built a conceptual model representing the main goal, the causal mechanisms assumed to achieve the outcome and the means used to 'fire' these causal mechanisms. We then tested this model against existing empirical literature. The process evaluation encompassed a field study in Utrecht. We conducted audits in different shopping areas, attended meetings, interviewed relevant stakeholders and consulted relevant written sources. This enabled us to describe the practice of this project in a specific context.

Results

Generally, the theory behind the project turned out to be very implicit. Our (re)construction of it revealed the following conceptual model:



The main goal of the project is to reduce shoplifting by customers. Four causal mechanisms are assumed to work in this direction. Our literature review shows that two of these mechanisms, i.e. raising the security levels in both shops and shopping areas, can contribute to this goal. However, the means to effect these mechanisms are not all sufficient in this project. Raising the security level in shops, for example, is for more than one reason a complicated process. There are reasons to assume that the project will mainly attract shops that already have high levels of security. Extra alertness in shops may also be an effective security tool. In this project however, there are no procedures to ensure that this will actually take place on a continued base. Raising security in the shopping area depends on the means that become available through claims (part of the 'claim money' is used for collective security). If the project becomes very successful, the funds for collective security will dry out (because less shoplifters will get caught). Furthermore, for this mechanism to work certain conditions have to be fulfilled, like enough participants, enough claims against shoplifters, etc.

The third causal mechanism is less likely to occur. Empirical research indicates that the specific deterrent effects of the project are probably very limited. Specific deterrence takes action when someone is caught. This experience may change the shoplifters' analysis of cost and benefits for future shoplifting. Specific deterrence works mainly through perception of severity of punishment and the probability of being caught again. Literature shows that the first mechanism is very weak and might only work with a limited group of 'small-time' offenders. The second mechanism is a little stronger (still not very strong), but the project does not add to this mechanism, because detection is the main issue here (and not the extra 151 euro 'fine' that is added by the project). General deterrence might work, for example through continued communication about the project in the area and in local media. However, in this project the means to effect this mechanism are insufficiently developed.

The fourth mechanism is based on the premise that obligatory reporting of shoplifting to the police (which is a condition in the project) will lead to better detective work, which in turn will have a downward effect on the level of shoplifting. This is also, for more than one reason, a problematic assumption. It is assumed that the project will greatly enhance reporting to the police (100% reporting against less than 10% in the current situation). However, the baseline of this calculation is not correct. Important is the level of reporting in situations in which a shoplifter is detected (and possibly detained for handover to the police). In these cases the level of reporting is likely to be much higher. The project will probably not add a great deal to this. Furthermore, the functioning of an external organisation (the police force) plays an important role in this causal mechanism. However, decisions and actions taken by this organisation can not be influenced by the project. Therefore, this causal mechanism is not very realistic. There's an exception to this line of reasoning: when we look at the macro level, we assume that this mechanism might indeed take place when massive numbers of shops will participate (i.e. on a regional or national scale). In that case the sheer numbers might effect detective work on shoplifters.

The implementation of the project in Utrecht has not been a very smooth process. On average however, stakeholders are enthusiastic about the concept of 'Damage Donation'. Especially retailers with high levels of shoplifting (and sufficient security infrastructure) are enthusiastic about the project. For them, the frequent detection of shoplifters now becomes a source of (modest) income as well. Other retailers (smaller shops, less 'sensitive' merchandise, etc.) are less interested.

The implementation of the project in Utrecht surfaced many practical difficulties. Some of these, we think, have a general significance: In short the following issues emerged:

- at the outset not all retailers are enthusiastic about the project (interest varies), some have also limited resources to detect and detain shoplifters (or are scared to do so);
- shops with lower levels of security and with lower levels of shoplifting are more difficult to incorporate in the project;
- the organisation level of retailers in a shopping area is of vital importance to the success of the project;
- the local organisation of the project is complex. This aspect is hitherto not well thought off. In Utrecht this turned out to be problematic. Lots of obscurity about who does what, etc.;
- many stakeholders have to be involved and informed. Ongoing internal and external communication and information processing is vital for success. In practice this turned out to be a weak point in many respects (within participating organisations as well as in cooperation between organisations);
- to prepare a shopping area for the project and to continue it for some time is not possible without additional funds.

Conclusion

For the project to become successful there are various theoretical and practical problems to be solved. Some of these problems are more fundamental than others. Many practical and organizational problems seem solvable. Some of the theoretical problems (the hypothesized effects of the project on reducing shoplifting) appear more serious. The research suggests some options to strengthen the project.