

Mr. L.M.P. de Bie  
Directeur Beschermen, Aanpakken en  
Voorkomen bij het directoraat-generaal  
Straffen en Beschermen  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Amsterdam, 18-12-2020

**Betreft: extern oordeel beleidsdoorlichting preventieve maatregelen Ministerie JenV**

Contactpersoon: Prof. Dr. G.J.J.M. Stams  
Hoogleraar Forensische Orthopedagogie Universiteit van Amsterdam

LS,

TwynstraGudde heeft in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid de desbetreffende beleidsdoorlichting verricht van de doeltreffendheid (i.e., effectiviteit) en doelmatigheid (i.e., efficiëntie) van de preventieve maatregelen over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2018 op de terreinen van High Impact Crimes (HIO, Integriteit (waaronder filantropie en kansspelen) en Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, gefinancierd vanuit begrotingsartikel 34.2 en een deel van begrotingsartikel 34.5. Doeltreffendheid betreft de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd en doelmatigheid de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en, voor zover mogelijk, zonder ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Doeltreffendheid is een noodzakelijke voorwaarde voor doelmatigheid.

De beleidsdoorlichting werd uitgevoerd volgens de uitgangspunten van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), waarin doeltreffendheid en doelmatigheid centraal staan. De beleidsdoorlichting betreft daarmee een synthese-onderzoek van eerder uitgevoerd onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid, op onderdelen aangevuld door interviews. Afgezien van de oriënterende gesprekken met de dossierhouders bij JenV zijn specifiek voor het thema High Impact Crimes vijf samenwerkingspartners geïnterviewd: de Nationale Politie, de gemeente Rotterdam, de gemeente Capelle aan den IJssel, de Koninklijke Horeca Nederland en de ABN AMRO. Deze interviews maakten geen deel uit van een representatieve steekproef, maar waren vooral bedoeld om zicht te krijgen op het proces van interactieve beleidsvorming en uitvoering. De constatering uit de interviews zijn benut om de aanjaagrol van JenV en de samenwerking met stakeholders bij de aanpak van High Impact Crimes te illustreren.

Daarnaast zijn de theorieën die ten grondslag hebben gelegen aan het preventieve beleid gereconstrueerd, waardoor de beleidstheorieën op dit beleidsterrein op alle subdomeinen in verband konden worden gebracht met zowel doeltreffendheid als doelmatigheid van het gevoerde beleid. Met andere woorden: in de beleidstheorie wordt verklaard hoe het gevoerde beleid tot de gewenste effecten kan leiden (i.e., doeltreffendheid) tegen zo min mogelijk kosten, rekening houdend met eventuele ongewenste neveneffecten (i.e., doelmatigheid). Wanneer een beleidstheorie empirisch is onderbouwd, dus wanneer de veronderstelde mechanismen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen verklaren door de feiten worden bevestigd, dan kan met meer zekerheid worden gezegd, of is het plausibel, dat de effecten van het beleid zijn toe te schrijven aan de middelen die daartoe zijn ingezet.

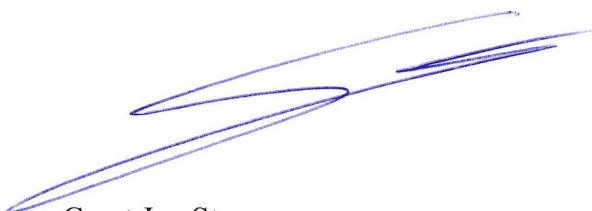
De beleidsdoorlichting, zoals uitgevoerd door TwynstraGudde, werd gemonitord door een multidisciplinaire begeleidingscommissie onder voorzitterschap van ondergetekende, professor dr. Geert Jan Stams (Universiteit van Amsterdam). In de begeleidingscommissie waren vertegenwoordigd: het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC), het Ministerie van Financiën/Inspectie Rijksfinanciën, het Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Financieel-Economische Zaken en het Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen. De commissie heeft toegezien op de zorgvuldige uitvoering van de beleidsdoorlichting en waar nodig adviezen gegeven ten behoeve van deze beleidsdoorlichting. Als voorzitter van de begeleidingscommissie concludeer ik dat de uitvoering van de beleidsdoorlichting door TwynstraGudde zorgvuldig en adequaat is uitgevoerd, waardoor zowel de weergave van het beleid ten aanzien van preventieve maatregelen als de conclusies ten aanzien van dit beleid gegrond zijn.

De vraag of het gevoerde beleid door het Ministerie van Justitie en Veiligheid over de periode 2012 tot en met 2018 op de terreinen van High Impact Crimes (HIC), Integriteit, en Huiselijk Geweld en Kindermishandeling overwegend doeltreffend en doelmatig is geweest, dient met enige voorzichtigheid te worden beantwoord, aangezien met name bij de meer generieke of universele preventieve maatregelen, zoals de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), causaliteit moeilijk is aan te tonen, terwijl de financiering van het integriteitsbeleid niet uitsluitend voortkomt uit het budget voor preventieve maatregelen en soms meerdere departementen (e.g., VWS) en een groot aantal publieke en private spelers betreft.

Bemoedigend is dat op meerdere beleidsterreinen positieve ontwikkelingen zichtbaar waren ten aanzien van de beoogde uitkomsten, in het bijzonder met betrekking tot een afname van delinquentie in de periode waarin het beleid werd ingezet. Het gevoerde beleid was in grote lijnen gebaseerd op beleidstheorieën met een stevige empirische basis, wat het beleid kwalificeert als evidence-based. Dit maakt het plausibel om te veronderstellen dat het gevoerde beleid een positieve invloed kan hebben gehad op de beoogde uitkomsten.

Een enkele keer kon zelfs doeltreffendheid (i.e., effectiviteit) en doelmatigheid (i.e., kostenbesparing) van het beleid worden aangetoond op een robuuste manier, dat wil zeggen, op een manier waarbij alternatieve verklaringen voor de gevonden positieve beleidseffecten en kostenbesparing konden worden uitgesloten. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een selectieve preventieve interventie voor jongeren met een risico op delinquent gedrag, waar niet alleen een substantiële reductie van delinquent gedrag zichtbaar was, maar ook voor elke geïnvesteerde euro € 19 tot € 32 aan maatschappelijke baten.

De beleidsdoorlichting van het beleid ten aanzien van preventieve maatregelen geïnitieerd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid over de periode 2012 tot en met 2018 biedt voldoende ondersteuning voor de conclusie dat preventie zin heeft. 'Voorkomen is beter dan genezen', of misschien zelfs ook 'preventie in plaats van repressie' zijn wijsheden die niet alleen een ethische en juridische grondslag hebben, verwijzend naar verdragen ten aanzien van kinder- en mensenrechten, maar ook een empirische grondslag. Uit meerdere kwantitatieve overzichtsstudies blijkt immers dat preventie helpt om maatschappelijke en economische schade te voorkomen, niet alleen binnen het veiligheidsdomein; het voorkomt leed en levert geld op. Vanuit die wetenschap is het van belang om in de toekomst meer onderzoek te doen naar de sociale en economische baten van preventie in plaats van naar de kosten van preventie. Dat kan het beste geschieden door altijd op zoek te gaan naar het best beschikbare empirisch bewijs voor wat minder of beter werkt bij preventie. De voorliggende beleidsdoorlichting is een sterke aanbeveling voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid om door te gaan op de ingeslagen weg en het evidence-based preventieve beleid te versterken en uit te bouwen, onder andere door concrete beleidsvoorstellen te doen, die achteraf zo zorgvuldig mogelijk moeten worden getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierbij dient aandacht te zijn voor nieuwe ontwikkelingen, zoals internetcriminaliteit.



Geert Jan Stams

Prof. Dr. G.J.J.M. Stams  
Hoogleraar Forensische Orthopedagogiek Universiteit van Amsterdam  
Faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen  
Universiteit van Amsterdam