

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 gederfde 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 uitvoert. 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?

Onderzoeksozet

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

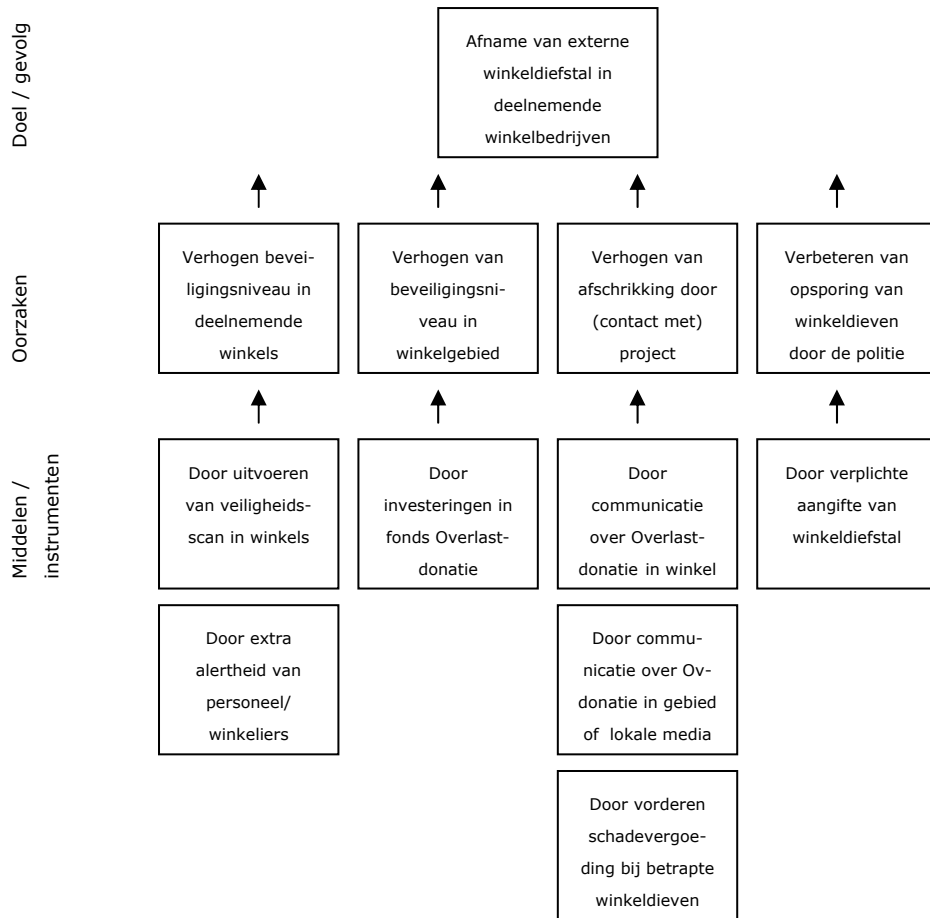
Het doel van het project is terugdringing van winkeldiefstal door klanten/bezoekers door het in werking stellen van vier causale mechanismen (betere beveiliging van deelnemende winkels, betere beveiliging van het winkelgebied, afschrikking en betere opsporing door de politie). Om deze mechanismen in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

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:

Programmatheorie visueel



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 gelegenheddieven. 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 allerlei 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), politieursurveillanten 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 een 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.