

**JUSTICE
JUSTITIE**



**SÉCURITÉ
VEILIGHEID**

NOVEMBER 2016 | #09 |

DE NEVENEFFECTEN
VAN PREVENTIE.
EEN VOLWAARDIGE
KOSTEN-BATEN ANALYSE
ALS ANTWOORD OP
DISPROPORTIONELE
MAATREGELEN.

BURSENS Dieter

Binnen het domein van de criminaliteitspreventie kennen we de laatste decennia een opmerkelijke toename van onderzoeksprojecten die de effectiviteit van preventiemaatregelen in kaart brengen. Effectiviteit is zonder twijfel een cruciaal element bij de evaluatie van preventie. Andere belangrijke aspecten bij de evaluatie van criminaliteitspreventie echter worden zeer vaak over het hoofd gezien en krijgen amper aandacht in wetenschappelijk onderzoek. In deze bijdrage bespreken we essentiële componenten voor een volwaardige kosten-baten analyse van preventiemaatregelen, die moet vermijden dat beleidsmakers kiezen voor preventie initiatieven waar de verhoopte voordelen worden teniet gedaan door onverwachte of ongekende neveneffecten.



Dieter BURSENS is maatschappelijk assistent en licentiaat in de criminologische wetenschappen. Hij werkt als onderzoeker op het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, waar hij onder meer onderzoek doet naar de effecten van een preventie- en veiligheidsbeleid in scholen. Hij is verder ook vrijwillig medewerker aan het Leuvens Instituut voor Criminologie aan de KU Leuven en hij is lid van het Team Preventie Ontwikkeling dat werkt aan theorie-ontwikkeling en praktijkondersteuning binnen het domein van algemene preventie.

2

Justitie en veiligheid/Justitie en veiligheid,
info@jsjv.be, www.jsjv.be, ISSN : 2406-6931



Criminaliteit bestrijden doe je niet alleen met een repressieve aanpak. Dat heel wat leed kan voorkomen worden door op preventie in te zetten, is voor velen een evidentie.

Wie aan preventie van criminaliteit doet, heeft vandaag de keuze uit een breed palet aan mogelijke initiatieven of strategieën. Van camerabewaking of preventielessen op school, tot een postercampagne of het aanbieden van sociale vaardigheidstrainingen. Je kan met preventie alle richtingen uit. Maar hoe bepaal je welke preventiestrategie zich het best leent om een problematiek aan te pakken? Een grondige evaluatie van alle kosten en baten helpt bij het kiezen van een geschikte strategie of bij het ontwikkelen van een preventiebeleid.

DE EFFECTIVITEIT VAN PREVENTIE

Een preventie-initiatief opzetten is niet vrijblijvend. Tegenover de tijd en middelen die worden geïnvesteerd moeten de nodige baten staan. Logisch dus dat men de effectiviteit ervan in kaart wil brengen. Onderzoek daaromtrent bestaat al zeer lang, en groeit gestaag wat betreft de hoeveelheid onderzoek, maar ook wat betreft de methodologische accuraatheid.

Een belangrijke impuls naar meer en methodologisch sterker effectiviteitsonderzoek is er gekomen met het streven naar een meer evidence-based criminaliteitsbeleid. De premisse is dat men bij het nemen van beslissingen systematisch, expliciet en oordeelkundig gebruik moet maken van de best beschikbare *evidence* (Davies and Nutley 1999; Davies, Nutley, and Smith 2000). De *evidence* die men in dat opzicht bruikbaar acht, kan niet zomaar alles zijn. De best mogelijke evidence wordt geacht door de wetenschappelijke wereld te worden aangereikt. *Evidence* neemt de vorm aan van resultaten uit hoogstaand, systematisch onderzoek.

De sterke focus op effectiviteit is er niet enkel gekomen door ontwikkelingen binnen de wetenschappelijke wereld. Op bestuurlijk vlak heeft de opkomst van het zogenaamde *New Public Management* in de meeste Westerse landen een belangrijke rol gespeeld om het effectiviteitsvraagstuk nog meer op de agenda te zetten. Met deze evolutie ligt de uitvoering van politieke en institutionele macht niet langer centraal bij de overheid, maar vormt zij het voorwerp van onderhandeling en uitbesteding aan derde private of publieke partners. In een context van *New Public Management* zal een overheid daarom veel meer focussen op het in kaart brengen van resultaten en het verbeteren van de efficiëntie. En dat heeft op zijn beurt een sterke invloed op de evaluatie van overheidsopdrachten, waaronder ook de evaluatie van preventie (Ellefsen 2011). Wie van de overheid een opdracht krijgt, zal achteraf aan die overheid moeten bewijzen dat de opdracht volbracht is en dat er effectief resultaten zijn.



UITKIJKEN VOOR DE TUNNELVISIE OP EFFECTIVITEIT

De hoger beschreven ontwikkelingen zijn op zich zeer positief. We krijgen een meer accuraat zicht op welke preventie-initiatieven daadwerkelijk effect ressorteren en welke niet. Beleids- en praktijkmensen worden veel vaker gevraagd om de effectiviteit van hun handelen aan te tonen. Aanhangers van evidence-based preventie verwachten dan ook een grotere impact van het wetenschappelijk effectiviteitsonderzoek op beleids- of praktijkbeslissingen (zie o.m. Leicester 1999; Nutley and Davies 1999; Pawson 2006).

Maar daar doemt een belangrijk probleem op. Wie wil evalueren welke preventiemaatregel het meest geschikt is, mag zich niet blind staren op enkel het effectiviteitsvraagstuk. Vandaag zien we dat de evaluatie van maatregelen kampt met een tunnelvisie, waarbij men hoofdzakelijk of alleen oog heeft voor de effectiviteit van maatregelen, al dan niet in relatie tot de financiële kostprijs ervan. In de literatuur worden niet zelden begrippen als *'evaluation'* of *'evaluation research'* gebruikt voor wat eigenlijk louter een evaluatie van of onderzoek naar de effecten is (zie oa. Pawson and Tilley 1994; Tilley 2002). Als we preventiemaatregelen of -initiatieven enkel selecteren op basis van het effectiviteitscriterium kan dat bijzonder schadelijk zijn. Preventie kan tal van neveneffecten uitlokken die negatief zijn voor individuen of voor de bredere samenleving. Wie daar geen oog voor heeft, riskeert initiatieven te lanceren die op het einde van de rit meer problemen veroorzaken dan voorkomen.

WERKEN AAN PROPORTIONELE PREVENTIE

Wanneer een preventie-initiatief strategieën hanteert die belangrijke negatieve neveneffecten met zich meebrengen tegenover een beperkte effectiviteit, dan kan men spreken van disproportionele preventie. De schadelijke gevolgen zijn dan groter dan wat men erbij wint en vragen rijzen met betrekking tot het concept proportionaliteit. Deze term verwijst naar het zoeken van een 'juiste' verhouding. In het strafrecht, bijvoorbeeld, vraagt het proportionaliteitsprincipe dat straffen in verhouding staan tot de ernst van het misdrijf. Op dezelfde manier verwachten we bij proportionele preventie dat de zwaarte van de genomen maatregelen in verhouding staat tot het probleem dat je wilt of kunt voorkomen. We willen vermijden om met een kanon op een mug te schieten.

Deze afweging maken is niet zo evident. Het vraagt een diepgaande analyse van de potentiële kosten en baten van preventiemaatregelen. In deze bijdrage brengen we tal van relevante criteria die in deze analyse een plaats hebben. Het gaat niet alleen om financiële kosten en baten. Het gaat om kosten en baten in brede zin. Kosten gaan ook over alle nadelen en ongemakken die preventie met zich mee brengt. En de baten kunnen financieel zijn, maar situeren zich vooral daar waar de



preventiemaatregel er in slaagt om daadwerkelijk problemen te voorkomen. Bij proportionele preventie gaan we op zoek naar die vormen van preventie die zoveel mogelijk baten voorzien tegenover zo weinig mogelijk kosten of negatieve neveneffecten.

DE BATEN VAN PREVENTIE

Criminaliteitspreventie is bedoeld om een positieve bijdrage te leveren aan de samenleving. In de eerste plaats uiteraard omdat het een problematiek, in de vorm van een misdrijf of ander schadelijke gedragingen wil voorkomen. Maar welke elementen moet je kennen om de baten van een preventieve actie correct in te schatten?

DE FREQUENTIE VAN HET PROBLEEM

Het ligt voor de hand dat als een probleem zich veelvuldig voordoet, er veel meer nood is aan preventie dan wanneer hetzelfde probleem zich slechts heel af en toe stelt. Hoe vaker een probleem voorkomt, hoe meer baten er te rapen zijn. Toch starten preventie-initiatieven vaak zonder enig idee over de mate waarin een probleem zich stelt. Maatregelen worden genomen naar aanleiding van één of enkele incidenten die de nodige mediatieke aandacht genoten. In de media en elders is men vlug geneigd om te spreken van trends of van een waargenomen toename van een problematiek. Maar zolang dat niet onderbouwd wordt door de nodige empirische data, bij voorkeur uit gedegen wetenschappelijk onderzoek, is de kans groot dat de perceptie omtrent de frequentie van een problematiek niet in lijn ligt met de reële frequentie. En dan is de kans groot dat de baten van een preventieve maatregel te hoog worden ingeschat.

DE EFFECTIVITEIT VAN DE MAATREGEL

Even belangrijk als de vraag hoe vaak een probleem zich stelt, is de vraag hoe vaak de preventiemaatregel het probleem kan voorkomen. Dankzij inspanningen in het kader van de evidence-based preventie, krijgt het effectiviteitsvraagstuk opmerkelijk meer aandacht. Dat is goed, want zo vermijdt men grote investeringen in preventie die achteraf weinig of geen effect toont.

Een bekend voorbeeld is het drugspreventieproject 'DARE'¹. Dat ontstond in de jaren 80 in de Verenigde Staten, en kreeg later toepassingen over de hele wereld. De strategie van het project is heel eenvoudig: een agent in uniform geeft 17 weken lang les over drugs en wijst de leerlingen op de gevaren voor hun gezondheid en op de risico's die ze juridisch nemen. Het project werd verschillende keren onder de wetenschappelijke loop genomen, onder andere in Kokomo. Daar werden 331 scholieren ondervraagd die het DARE-project nooit door-



liepen (de controlegroep), en 214 scholieren die zeven jaar eerder wel de DARE-classes gekregen hadden (de experimentele groep). De experimentele groep rapporteerde meer tabaksgebruik, lichtjes meer gebruik van marihuana en lichtjes minder alcoholgebruik dan de controlegroep. De conclusie van de onderzoekers ligt in de lijn van resultaten uit eerder en later onderzoek: het DARE-project heeft geen significante langetermijneffecten. Toch blijft deze vorm van drugspreventie op veel plaatsen terugkomen (Lundman 2001; Rosenbaum and Hanson 1998).

Samen met de frequentie van het probleem is de vastgestelde effectiviteit van een preventieve interventie cruciaal om de mogelijke baten van preventie in beeld te krijgen. Als een preventieve maatregel niet effectief blijkt, dan zijn er geen baten. Vele preventie-initiatieven kan je disproportioneel noemen, eenvoudig omdat er geen baten zijn. En in dat geval is iedere kost die gemaakt wordt voor dit initiatief een kost teveel.

DE ERNST VAN HET PROBLEEM

Nog meer dan de frequentie van een probleem is ongetwijfeld de ernst van een probleem veel bepalender voor het wel of niet toepassen van ingrijpende preventieve maatregelen. Misdrijven met een sterke emotionele impact zullen sneller leiden tot verdergaande preventieve initiatieven dan misdrijven die vaker voorkomen, maar minder zware consequenties hebben. Iedereen is zo nu en dan wel eens slachtoffer van een diefstal. De kans dat iemand ooit iets van je ontvreemdt, is behoorlijk groot. Toch zijn we maar weinig geneigd om daartoe ingrijpende preventie maatregelen uit te vaardigen, bijvoorbeeld door mensen te verbieden, op straf van boete, om nog waardevolle goederen of juwelen bij zich te dragen. De neiging om zwaar in te grijpen is klein omdat de impact van een diefstal over het algemeen niet zo groot is, in vergelijking met bijvoorbeeld geweldsdelicten of levensdelicten.

Omgekeerd zien we dat weinig voorkomende incidenten met zware gevolgen wél tot meer ingrijpende maatregelen leiden. Zelfs een minieme kans op ernstige gevolgen beïnvloedt het debat over preventie bijzonder sterk. Dat zien we bijvoorbeeld naar aanleiding van de zware feiten die zich afspeelden in een kinderdagverblijf in Dendermonde op 23 januari 2009. Een jongeman dringt het kinderdagverblijf binnen en steekt in het wilde weg mensen neer, waardoor twee baby's en één begeleidster om het leven komen. Na deze afschuwelijke gebeurtenis wordt in de daaropvolgende maanden massaal geïnvesteerd in veiligheidsmaatregelen voor kinderopvangcentra, ook al is de kans dat zich in de komende periode een gelijkaardig voorval voordoet bijzonder klein.

Om tot proportionele preventie te komen, moeten we rekening houden met de ernst van de gevolgen, maar we mogen daarbij onze ogen niet sluiten voor de –soms erg kleine– kans dat ze zich voordoen. Steevast



uitgaan van het zwaarst denkbare gevolg leidt tot te veel zware en ingrijpende maatregelen. Dikwijls komen die maatregelen tot stand kort nadat zich een voorval voordeed waarin de meest ernstige gevolgen zich manifesteerden. Men vergeet om de ernst van gevolgen in verband te zien met hun frequentie. Als een erg zwaar gevolg zich maar in uiterst zeldzame gevallen voordoet, getuigt het van weinig proportionaliteit als je toch kiest voor sterk ingrijpende maatregelen.

DE OLIEVLEK VAN HET PROBLEEM

Als we de ernst van een probleem in kaart brengen, denken we in de eerste plaats aan de rechtstreekse, zichtbare gevolgen waarvoor de preventie bedoeld is. Het probleem van verkeersongevallen wordt vaak uitgedrukt in jaarlijks aantal doden, zwaargewonden en lichtgewonden. Die cijfers leggen maar een schijntje van de werkelijkheid bloot. Om een realistischer beeld te krijgen van de werkelijke draagwijdte van een probleem is het zinvol ook stil te staan bij de meer onrechtstreekse gevolgen. Die verschillen sterk van probleem tot probleem.

Een dodelijk verkeersslachtoffer raakt ook de omgeving van het slachtoffer, voor wie het een emotioneel harde klap is. Zij moet een lange en harde weg van verwerking afleggen en zich aanpassen aan een nieuw en ander leven. Een dodelijk slachtoffer door drugsverslaving heeft ook deze impact op zijn omgeving. Maar aan de dood van een drugsverslaafde gaat bovendien nog een enorme lijdensweg vooraf. Een drugsverslaving is erg zwaar voor de omgeving van de verslaafde, voor de verslaafde zelf, en dikwijls ook voor de bredere samenleving. Niet zelden leidt de financiële kost van een drugsverslaving tot drugsgereleerde criminaliteit (Bennett, Holloway, and Farrington 2008).

Voor een evenwichtige proportionaliteitsoefening is een blik op het olievlekgehalte van een probleem zinvol. Het leert ons dat de baten van preventie vaak veel verder reiken dan het directe probleem waarop een preventiemaatregel focust.

GEPERCIPIERDE ERNST VAN HET PROBLEEM OF ONVEILIGHEIDSGEVOELENS

Een preventiemaatregel kan ook baten voortbrengen die bestaan uit een vermindering van onveiligheidsgevoelens. En soms zijn preventiemaatregelen in de eerste plaats daarom ingevoerd. Niet om de reële ernst van een probleem in te nemen, maar om tegemoet te komen aan de gepercipiëerde ernst van een probleem. In het geval van de overdreven sterke reactie na het drama in de Dendermondse kinderopvang zou je kunnen veronderstellen dat die in de eerste plaats bedoeld was om de ongerustheid bij ouders en medewerkers van kinderopvangcentra in te dijken.

Hoewel dat element zeker meespeelt bij veel preventie-initiatieven, is



het niet correct om een reëel probleem – bijvoorbeeld straatcriminaliteit – te vermengen met de perceptie van een probleem – bijvoorbeeld de aanpak van onveiligheidsgevoelens. Wie onveiligheidsgevoelens wil aanpakken, opteert beter voor specifieke strategieën die daar op inspelen in plaats van zich te wenden tot ineffectieve preventiemaatregelen die bovendien vaak zware financiële en andere kosten met zich meebrengen. Het is daarom nuttig om op tijd te (h)erkennen of preventiemaatregelen willen inspelen op een probleem of op de perceptie van een probleem.

DE KOSTEN VAN PREVENTIE

Door alle hoger genoemde elementen in kaart te brengen, krijgen we een zicht op de baten van preventie. We weten dan wat een preventief initiatief wél of niet bij kan brengen aan onze samenleving. Maar daarnaast zijn er ook kosten aan preventie verbonden. De manier waarop preventie in ons dagelijks leven ingrijpt, brengt vaak negatieve consequenties met zich mee.

INPERKING VAN VRIJHEID EN AUTONOMIE

Veel preventie-initiatieven hanteren defensieve maatregelen om een probleem te voorkomen. Dat wil zeggen dat ze opteren voor interventies die de vrijheid of autonomie van mensen inperken, zodat het probleem zich niet meer kan voordoen. Men kiest ervoor om stadsparken 's avonds te sluiten om vandalisme te voorkomen. Of men verbiedt vliegtuigpassagiers om eigen flesjes water of frisdrank mee te nemen in de handbagage. Of men gaat discotheken sluiten als er daar een drugsprobleem is.

Preventie kan dus een belangrijke kostprijs hebben voor onze vrijheden of keuzemogelijkheden. Wandelaars verliezen de mogelijkheid om een avondwandeling te maken in het park. De vele jongeren die elke week uitbundig plezier maakten in de discotheek, zien die mogelijkheid verdwijnen door, zo mogen we veronderstellen, een minderheid die voor zijn plezier roesmiddelen nodig heeft.

Hoe zwaar de kost van een defensieve preventiemaatregel doorweegt in de kosten-batenanalyse van proportionele preventie, hangt sterk af van persoonlijke opvattingen. Niet het minst hangt de waarde die je hecht aan een bepaalde vrijheid af van de mate waarin je zelf die vrijheid gebruikt. Jongeren vinden hun vrijheid om te mogen fuiven veel belangrijker dan oudere mensen die geen plezier meer beleven aan dansen op luide muziek. Pokerspeler vinden de vrijheid om poker te spelen veel waardevoller dan mensen die het spelletje niet kennen of niet leuk vinden. Een algemeen verbod van het pokerspel om gokverslavingen tegen te gaan, betekent voor pokerspelers een veel grotere inbreuk op hun persoonlijk leven dan voor niet-spelers.



Als je dergelijke defensieve maatregelen neemt, moet je die zeker in kaart brengen als een belangrijke kostprijs van preventie. Maar niet alle preventiemaatregelen perken vrijheden of rechten in. Er zijn ook ofensieve preventiemaatregelen die net het tegenovergestelde beogen. Drugspreventie kan ook bestaan uit een training waar jongeren weerbaarder worden en waar zij leren omgaan met groepsdruk. Dan is preventie niet vrijheidsbeperkend, maar krijgen jongeren er net belangrijke vaardigheden of capaciteiten bij. Wie voor dergelijke strategieën kiest kan belangrijke kosten op het vlak van vrijheid of autonomie vermijden (De Cauter 1990).

VERLIES VAN PRIVACY

Privacy verwijst naar het recht om jezelf of informatie over jezelf te beschermen en selectief vrij te geven waar je dat wilt of nodig vindt. Veel preventiemaatregelen breken daar op in. De grenzen van welke informatie je als gevoelig beschouwt of die je voor jezelf wilt houden, kunnen verschillen van individu tot individu.

Op heel veel plaatsen moet privacy het onderspit delven ten voordele van veiligheid. Camerabewaking dijt steeds verder uit. Op luchthavens, maar ook in winkels en elders eist men toegang tot draagtassen en bagage. Organisaties vragen soms vergaande persoonlijke informatie om lid te worden, om een klantenkaart te krijgen of om ergens binnen te mogen. Veel gegevens worden geregistreerd zonder dat de betrokkenen zich daarvan bewust zijn, zoals data over internetgedrag of over aankoopgedrag in de supermarkt. Erg gecontesteerd zijn ook de bodyscanners in luchthavens, die mensen doorheen de kledij scannen.

Bij het afwegen van verschillende preventiestrategieën is het belangrijk oog te hebben voor deze voortdurende afkalving van privacy, en in de mate van het mogelijke te kiezen voor strategieën die de privacy van mensen zoveel mogelijk vrijwaren.

INSPANNINGEN, TIJDVERLIES EN PRAKTISCHE ONGEMAKKEN

Er zijn vormen van preventie waarnaar je na de uitvoering geen omkijken meer hebt. Eénmaal het beveiligingsglas aan een bankkloket werd geïnstalleerd, hoef je je daar daarna nog weinig om te bekommeren. Andere preventiemaatregelen vragen wel voortdurend nieuwe en actieve inbreng. In feite is ons dagelijks leven doordrongen van preventiemaatregelen die ons opgelegd worden of die we onszelf opleggen. Dat vraagt inspanningen, en brengt tijdverlies en praktische ongemakken met zich mee.

Het zou een interessante oefening zijn om te berekenen hoeveel tijd we elke dag besteden aan het huis afsluiten als we ergens naartoe gaan, kindjes vastgordelen op de achterbank, fiets op slot zetten, paswoorden ingeven en beveiligingssoftware doorlopen terwijl onze computer



opstart, en nog veel meer. En dan hebben we het nog niet over die momenten dat mensen zich thuis per ongeluk buitensluiten, dat de auto op slot zit met de sleutels nog in het contact, gesukkel met een vastgevroren fietsslot, de vele keren dat we een pas vernieuwd wachtwoord vergeten.

Preventiemaatregelen grijpen op allerlei manieren voortdurend in ons leven in en dragen bij aan behoorlijk wat dagelijkse sleur en stress. Daarom is het belangrijk bij nieuwe preventiemaatregelen na te denken om die implicaties telkens weer tot een minimum te beperken. Op zich lijkt elke inspanning afzonderlijk weinig moeite waard en haalbaar. Maar als je alle vanuit preventie geïnspireerde handelingen op een rij zet, merk je dat preventiemaatregelen héél erg aanwezig zijn in onze dagelijkse gang van zaken en dat het steeds belangrijker wordt om deze kostenpost te erkennen en zo klein mogelijk te maken.

VERLIES VAN VERTROUWEN EN VAN WARMTE IN DE SAMENLEVING

Bepaalde preventie-initiatieven kiezen ervoor om mensen te sensibiliseren. Met brochures of posters proberen ze mensen bewust te maken van risico's of gevaren. Niet alleen preventie-initiatieven doen dat trouwens. Ook ouders zijn voortdurend bezig om hun kinderen te wijzen op mogelijke gevaren, om bijvoorbeeld onbekende mensen niet zomaar te vertrouwen. Of om te wijzen op situaties waarin mensen slachtoffer worden van hun goede wil of hulpvaardigheid: mensen die hulp bieden bij een defecte auto en vervolgens overvallen worden, of die een vuurtje aanbieden en beroofd worden van hun portefeuille.

De kostprijs van deze manier om aan preventie te doen, mogen we niet onderschatten. Willen we een samenleving waarin niemand 's avonds nog de deur opendoet voor een onbekende die aanbelt voor hulp? Of waarin niemand nog een lifter meeneemt of hulp biedt bij pech onderweg? Waarin we in elke winkel in de eerste plaats behandeld worden als potentieel crimineel in plaats van als goede klant?

Voortdurend wijzen op potentiële gevaren en de vraag om op je hoede te zijn en vooral niet naïef te zijn, versterkt het wantrouwen en de achterdocht in een samenleving. Niet alleen kalft door dergelijke initiatieven het vertrouwen in anderen steeds verder af. Ook het geloof in onze eigen betrouwbaarheid en onze rol binnen een solidaire samenleving dreigt door de hoger beschreven boodschappen te verminderen (Zedner 2003).

MEER ONVEILIGHEIDSGEVOELENS DOOR DE MAATREGEL

Preventie wil problemen voorkomen om op die manier de samenleving veiliger te maken. Vreemd genoeg vertaalt zich dat niet altijd in een veiliger gevoel bij mensen. Als één van de baten van preventie noemden we eerder de vermindering van onveiligheidsgevoelens.



Maar preventie kan ook het omgekeerde effect hebben. Sensibilisering die mensen bewust maakt van potentiële gevaren, en ook preventie-maatregelen zoals camerabewaking, kunnen onveiligheidsgevoelens mogelijk doen toenemen. Je wordt er voortdurend aan herinnerd dat er gevaar dreigt. Denk maar aan de gezellige zondagsmarkt waar vandaag op elke hoek van de straat een groot bord staat om te waarschuwen voor gauwdieven. Of denk aan de massale informatie die kersverse ouders krijgen over de potentiële gevaren voor kinderen thuis, in het verkeer, op school. Veel ouders, die natuurlijk altijd willen voorkomen dat hun schatjes ook maar iets zou overkomen, kampen met overbezorgdheid en niet zelden leidt dat zelfs tot '*paranoid parenting*'. Ouders durven hun kinderen niet langer vrijuit buiten te laten spelen of met de fiets naar school te laten gaan (Füredi 2001). En heeft het afsluiten van scholen en verbieden van schooluitstappen na de recente aanslagen in Parijs en Brussel de kans op een aanslag verkleind, of louter en alleen de angstgevoelens bij ouders en leerlingen verder doen toenemen?

MINDER LEERMOGELIJKHEDEN

Zeker bij preventiemaatregelen die kinderen en jongeren viseren, kun je ook in het achterhoofd houden in welke mate de maatregelen leeren en groeimogelijkheden beperken. Als scholen frisdrankautomaten weghalen, dan is dat een eenvoudige manier om de consumptie van gesuikerde dranken terug te dringen. Op die manier mis je wel de kans om kinderen te leren met mate om te gaan met ongezonde dranken. Als je kinderen uit veiligheid nooit met de fiets op straat laat rijden, zullen ze ook niet leren om dat veilig te doen. Alle mogelijke risico's wegnemen heeft op langere termijn het effect dat mensen ook niet meer leren omgaan met die risico's.

DISCRIMINERENDE GEVOLGEN VAN DE MAATREGEL

Veel preventiemaatregelen zijn jammer genoeg niet voor iedereen beschikbaar of haalbaar. Dat leidt mogelijk tot perverse effecten. Zo kan inbraakbeveiliging van huizen verschuivingseffecten met zich meebrengen. Dan slaan inbrekers toe waar er geen beveiliging is. Mensen die zich de vaak dure aanpassingen niet kunnen veroorloven, komen zo extra in het vizier. En wanneer men risicogroepen gaat viseren, door hen bijvoorbeeld de toegang te ontzeggen tot bepaalde plaatsen of aan specifieke veiligheidsmaatregelen te onderwerpen, ontstaan exclusie-effecten waar anderen van gevrijwaard blijven (Crawford and Evans 2012; Zedner 2003).

Ook op andere manieren gaan preventie-initiatieven onbewust niet alle groepen in gelijke mate bedienen. Mensen met een visuele handicap of mensen die analfabeet zijn, missen bijvoorbeeld heel wat preventiecampagnes omdat die kiezen voor sensibilisering met brochures of



aanplakborden. Ook de kostprijs van veilige autozitjes of fietshelmen betekent vaak dat mensen met financiële problemen verstoken blijven van de voordelen van preventie.

TOENEMENDE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR HET INDIVIDU

Preventiemaatregelen kunnen enerzijds investeren in structurele veranderingen door te sleutelen aan omgevingselementen of aan regelgeving. Anderzijds mikken veel maatregelen op veranderingen bij personen. Ze willen mensen bepaalde kennis bijbrengen of vaardigheden aanleren. Als preventie te vaak voor die laatste optie kiest, is het gevolg dat steeds meer verantwoordelijkheid bij de individuen zelf gaat liggen. Dat is niet altijd evident om dragen.

Wie een trip naar het buitenland wil maken vindt op het internet de nodige reisadviezen van het ministerie van buitenlandse zaken. Vaak zal men bijvoorbeeld aanraden om niet het openbaar vervoer te gebruiken omwille van een kans op gewapende overvallen waarbij soms ook mensen om het leven komen. Uiteraard ben je vrij om het risico als beperkt in te schatten, de waarschuwing te negeren en toch per bus rond te reizen. Maar, als er dan iets ernstigs gebeurt, is de kans groot dat men na het incident met zware schuldgevoelens kampt of door anderen met de vinger wordt gewezen. Net omdat men wel degelijk een waarschuwing had gekregen. Het incident is dan niet langer gewoon een ongelukkige samenloop van omstandigheden of pech. Een waarschuwing of sensibilisering maakt dergelijke voorvallen tot iets wat men had kunnen voorkomen. Slachtoffers zijn niet langer onschuldig.

Is het dan beter om geen weet te hebben van problemen of gevaren die zich kunnen voordoen? Dat is opnieuw een discussie die zich niet eenvoudig laat uitklaren. Liever onbezorgd en vrij van het leven genieten met een kleine kans op soms noodlottige gevolgen? Of toch maar op veilig spelen, ook al brengt dat de nodige bezorgdheid en stress met zich mee? Voor dit aspect biedt soms de piste van structuurgerichte preventie een uitweg. Daarbij opteert men voor aanpassingen aan de context (de omgeving, de regelgeving...) in plaats van de verantwoordelijkheid steeds opnieuw bij het individu te leggen.

GROOTTE VAN DE DOELWITGROEP

Preventie-initiatieven richten zich vaak op afgebakende groepen van mensen waarvan men vermoedt dat ze meer risico lopen om met het probleem in aanraking te komen. Men spreekt dan van secundaire preventie. Primaire preventie, daarentegen, richt zich op grote bevolkingsgroepen zonder onderscheid op basis van risicogehalte. Zowel primaire als secundaire preventie-initiatieven zullen ongewild ook altijd ingrijpen bij mensen bij wie het probleem zich eigenlijk nooit zal voordoen. Zelfs bij mensen met verhoogd risico zullen er velen zijn bij wie het probleem



zich niet stelt. En dat is een probleem, want op die manier betalen veel mensen mee de kosten van preventie, zonder dat zij daar zelf baat bij hebben. Bij de zoektocht naar proportionele preventie moet je dus niet alleen in kaart brengen welke kosten de preventiemaatregel met zich meebrengt. Je weet maar beter ook hoeveel mensen door de maatregel worden geïdendeerd. Als je de doelwitgroep kan verkleinen, bijvoorbeeld door te opteren voor secundaire of zelfs tertiaire preventie, dan kunnen de totale kosten van de maatregel gevoelig afnemen.

Toch is de keuze voor secundaire preventie binnen een criminologische context niet vanzelfsprekend. Voor maatregelen die zich richten op potentiële slachtoffers van delinquentie kan secundaire preventie dankzij de afbakening van de doelgroep inderdaad kostenbesparend zijn. Door enkel bij mensen met een hoger risico op slachtofferschap aan sensibilisering te doen, vermijdt men dat talrijke anderen nodeloos met de problematiek bezig zijn of zich zorgen gaan maken. Wanneer men echter een doelgroep afbakt op basis van een verhoogd risico op delinquentie of een criminele carrière, op potentiële daders dus, dan krijgen we een ander verhaal. Dergelijke afbakeningen roepen niet enkel belangrijke ethische vragen op, maar brengen ook effecten van stigmatisering en *labelling* met zich mee (Gatti 1998). Door de doelgroep af te bakenen zal men enerzijds de negatieve impact op vele mensen vermijden. Maar anderzijds krijgt een kleinere groep extra lasten te dragen.

PROPORTIONELE PREVENTIE VRAAGT EEN ETHISCH DEBAT
Wie naar proportionele preventie streeft kan het ethisch debat niet uit de weg gaan. Preventie lokt altijd normatieve discussie uit. Achter elk preventie-initiatief schuilen al dan niet verborgen morele keuzes. Dat begint meteen al bij het 'probleem' dat je wilt voorkomen. Mensen schatten de ernst van een probleem erg verschillend in op basis van hun eigen referentiekader, hun eigen waarden en normen. Rondhangende jongeren zijn voor sommigen een zwaar probleem, terwijl anderen – niet het minst de jongeren zelf – rondhangen hoegenaamd geen probleem vinden, integendeel. Overdreven snelheid blijft voor gehaaste chauffeurs een weinig prioritair probleem, maar dat zul je niet horen bij ouders van verongelukte kinderen. De preventiediscussie begint dus al bij de vraag wat het 'probleem' precies is (Goris 2014).

Ook hóe je het probleem wilt voorkomen, staat niet los van ethische kwesties. Het is niet alleen een vraagstuk waarin je kiest voor de meest effectieve preventiemaatregel. Het heeft ook te maken met de baten die de maatregel met zich meebrengt tegenover de kosten die daar zijn aan verbonden. De hoger beschreven kosten en baten zijn niet altijd meetbaar. Enkele elementen zijn dat wel (in enige mate). Het gaat om meer technische aspecten binnen de kosten-baten-evaluatie. Zo probeert wetenschappelijk onderzoek zo nauwkeurig mogelijk vast te stellen welke



de frequentie is van een probleem, of welke effectiviteitsgraad een maatregel heeft. Evenzeer kan je mathematisch proberen vast te stellen hoe groot de doelwitgroep van een initiatief is. Alle andere aspecten zijn echter normatief van aard. Hoeveel gewicht zij in de weegschaal van proportionele preventie leggen, hangt af van persoonlijke visie, van eigen waarden- of referentiekaders. Het hangt af van de mate waarin je bijvoorbeeld belang hecht aan vrijheid, privacy, autonomie, enzovoort.

Het maakt dat de keuze voor proportionele preventie zich niet louter cijfermatig laat berekenen. Het in kaart brengen van alle hoger beschreven elementen geeft niet automatisch uitsluitsel of een preventiemaatregel al dan niet disproportioneel is. Maar het benoemt wel alle puzzelstukken die je nodig hebt om de discussie over een preventieve aanpak ten gronde te voeren. Het vermijdt dat we initiatieven lanceren die te laag scoren aan de batenzijde, of die nodeloos belangrijke neveneffecten of negatieve consequenties met zich meebrengen.

PROPORTIONELE PREVENTIE BRENGT EVENWICHT IN DE EVALUATIE VAN CRIMINALITEITSPREVENTIE

Het mag duidelijk zijn dat je preventie niet zomaar in zeven haasten hoort op te zetten. Vaak houden maatregelen onverwachte of ongekende implicaties in voor grotere doelgroepen. En even vaak weten we niet eens of de maatregelen wel het nodige effect hebben. Om de kwalijke neveneffecten van preventie zoveel mogelijk te vermijden en preventie op te zetten die op een verantwoorde manier belangrijke problemen bestrijdt, is het nodig zijn huiswerk grondig te maken. We moeten goed nadenken over verschillende aspecten van een preventie-initiatief, gaande van de potentiële effectiviteit, de geviseerde doelgroep, over de keuze van de strategieën en hun consequenties, tot het financiële plaatje van het opzet. Pas als dat huiswerk er ligt en er op al die punten klaarheid is, kun je keuzes maken die tot proportionele preventie leiden. Tenminste: het zal de discussie in belangrijke mate stroomlijnen, maar daarom nog niet oplossen. Daarvoor hangt preventie te veel samen met persoonlijke visies van mensen. Het normatieve aspect van de discussie in preventie kunnen we op basis van het hier beschreven kader niet oplossen, maar wel blootleggen. En zo maak je op zijn minst bewuste keuzes, en worden hopelijk de belangrijkste uitwassen van preventie zoveel mogelijk vermeden.



BIBLIOGRAFIE

- Bennett, Trevor, Katy Holloway, and David Farrington. 2008. "The Statistical Association between Drug Misuse and Crime: A Meta-Analysis." *Aggression and Violent Behavior* 13: 107–18. doi:10.1016/j.avb.2008.02.001.
- Burssens, Dieter. 2014. "Preventie in balans. Handvatten voor proportionele preventie." In *Preventie morgen. Bouwstenen voor een goede preventiepraktijk*, edited by Dieter Burssens, Peter Goris, Bie Melis, and Nicole Vettenburg, 67–82. Antwerpen: Garant.
- — —. 2016. "Evaluation of Crime Prevention: Escaping the Tunnel Vision on Effectiveness." *The Howard Journal of Crime and Justice* 55 (1-2): 238–54. doi:10.1111/hojo.12155.
- Crawford, Adam, and Karen Evans. 2012. "Crime Prevention and Community Safety." In *The Oxford Handbook of Criminology*, edited by M Maguire, R Morgan, and R Reiner, 5th ed., 769–805. Oxford: Oxford University Press.
- Davies, Huw, and Sandra Nutley. 1999. "The Rise and Rise of Evidence in Health Care." *Public Money & Management* 19 (1): 9–16.
- Davies, Huw, Sandra Nutley, and Peter Smith, eds. 2000. *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- De Caeter, Frits. 1990. *Methodiek van de preventieve projectwerking*. Leuven: Acco.
- Ellefsen, Birgitte. 2011. "Evaluating Crime Prevention—Scientific Rationality or Governmentality?" *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 12 (2): 103–27. doi:10.1080/14043858.2011.622072.
- Füredi, Frank. 2001. *Paranoid Parenting: Abandon Your Anxieties and Be a Good Parent*. London: Penguin.
- Gatti, Uberto. 1998. "Ethical Issues Raised When Early Intervention Is Used to Prevent Crime." *European Journal on Criminal Policy and Research* 6 (1): 113–32. doi:10.1023/A:1008651002690.
- Goris, Peter. 2014. "Wat is het probleem? Probleemkeuze is springplank naar succes in preventie." In *Preventie morgen. Bouwstenen voor een goede preventiepraktijk*, edited by Dieter Burssens, Peter Goris, Bie Melis, and Nicole Vettenburg, 93–98. Antwerpen: Garant.
- Leicester, Graham. 1999. "The Seven Enemies of Evidence-Based Policy." *Public Money and Management* 19 (1): 5–7. doi:10.1111/1467-9302.00145.
- Lundman, Richard J. 2001. *Prevention and Control of Juvenile Delinquency*. 3rd ed. New York: Oxford University Press.



Nutley, Sandra M., and Huw T.O. Davies. 1999. "The Fall and Rise of Evidence in Criminal Justice." *Public Money and Management* 19 (1): 47–54. doi:10.1111/1467-9302.00152.

Pawson, Ray. 2006. *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London ; Thousand Oaks: Sage.

Pawson, Ray, and Nick Tilley. 1994. "What Works in Evaluation Research." *British Journal of Criminology* 34 (3): 291–306.

Rosenbaum, Dennis, and Gordon Hanson. 1998. "Assessing the Effects of Schoolbased Drug Education: A Six-Year Multilevel Analysis of Project D.A.R.E." *Journal of Research in Crime and Delinquency* 35 (4): 381–412.

Tilley, Nick. 2002. "Introduction: Evaluation for Crime Prevention." In *Evaluation for Crime Prevention*, edited by Nick Tilley, 230. Cullompton: Willan.

Zedner, Lucia. 2003. "Too Much Security?" *International Journal of the Sociology of Law* 31 (3): 155–84. doi:10.1016/j.ijsl.2003.09.002.