



Samenvatting: Voorlichting doet veranderen

Een evaluatie van de verwachtingen van PVO-ON over hoe voorlichting bijdraagt aan het voorkomen van de inzet van de Wet Damocles en hoe deze verwachtingen kunnen worden beoordeeld

Masterthesis Renée van den Berge
(2712139)

Aanleiding, context en doel

Criminelen misbruiken diensten van onder andere verhuurbedrijven, particuliere verhuurders en woningcorporaties, die bewust of onbewust een pand kunnen verhuren aan criminelen. Criminelen gebruiken deze panden voor activiteiten als illegale huisvesting, drugsproductie of hennepcultuur. In 2019 zijn ongeveer 50.000 panden misbruikt voor dit soort ondermijnende criminele activiteiten. Om het groeiende illegale gebruik van panden voor (drugs)criminaliteit te bestrijden is de Wet Damocles ontworpen.

Wet Damocles is de informele benaming van artikel 13b van de Opiumwet (OW), een bevoegdheid van de burgemeester waarmee hij of zij een pand kan sluiten waar sprake is van overlast door criminele activiteiten, waaronder illegale huisvesting, drugsproductie, drugshandel of voorbereidingshandelingen hiertoe. Wanneer een pand aan de hand van de Wet Damocles wordt gesloten door de burgemeester, blijven de pandeigenaren achter met de gevolgen, zoals financiële en reputatieschade.

Om dit probleem aan te pakken heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV), met ondersteuning van Platform Veilig Ondernemen Oost-Nederland (PVO-ON), een online talkshow ingericht: 'Crimineel Verpand', waarin betrokkenen worden bijgepraat over de problematiek van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in (huur)panden. Betrokkenen zijn in dit geval alle professionals bij zowel publieke als private partijen die te maken hebben met (huur)panden. Daarnaast wordt ook ingegaan op de maatregelen die private partijen en gemeenten kunnen nemen om te voorkomen dat een pand moet worden gesloten. Dit onderzoek heeft als doel om te kijken of voorlichting als preventieve maatregel kan werken zoals wordt verwacht door PVO-ON en dus kan bijdragen aan het voorkomen van de inzet van de Wet Damocles door burgemeesters. De volgende onderzoeksvraag staat hierbij centraal:

Hoe kunnen de verwachtingen van PVO-ON over hoe voorlichting bijdraagt aan het voorkomen van de inzet van de Wet Damocles (art. 13b OW) door burgemeesters worden beoordeeld aan de hand van bestaande wetenschappelijke kennis en praktijkervaringen?

Methode

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden wordt in dit onderzoek een evaluatie uitgevoerd aan de hand van de Theory of Change-methode (ToC), waarbij onder andere wordt gekeken naar de causale verbanden tussen activiteiten van een interventie en de uitkomsten. Daarnaast wordt ook geprobeerd de mechanismen die deze causale verbanden creëren en verklaren te achterhalen. Zo draagt deze vorm van evaluatieonderzoek bij aan begrip voor hoe en waarom een bepaalde interventie wel of niet kan leiden tot een bepaalde (gewenste) uitkomst.

In dit onderzoek is een ex ante evaluatie (voordat de interventie is ingezet) uitgevoerd om te kijken of voorlichting met betrekking tot de inzet van de Wet Damocles kan werken zoals wordt verwacht bij PVO-ON. De ToC-methode houdt in dat allereerst wordt achterhaald wat de verandertheorie achter een interventie is, in dit geval dus voorlichting van PVO-ON. Deze verandertheorie bestaat uit de inhoudelijke assumpties van professionals bij PVO-ON over de werking van voorlichting. Deze verandertheorie is vervolgens beoordeeld aan de hand van bestaande wetenschappelijke literatuur en praktijkervaringen van geïnterviewde betrokkenen. Op deze manier is gekeken of voorlichting kan leiden tot de gewenste uitkomsten en of deze ook praktisch uitvoerbaar is. Dit kan vervolgens helpen om deze voorlichting al voor of gedurende de uitvoerfase te verbeteren.

Verandertheorie PVO-ON

PVO-ON probeert door middel van voorlichting met 'Crimineel Verpand' zowel publieke als private partijen te bereiken die vanuit professioneel oogpunt te maken hebben met (huur)panden. Met deze voorlichting, ingericht als een online talkshow, hopen zij bewustwording te creëren bij deze partijen over hoe zij kunnen omgaan met crimineel gebruik van panden. Ook geven zij in voorlichting kennis en informatie over hoe dit probleem kan worden aangepakt. Op deze manier hopen ze bij PVO-ON dat de betrokken publieke en private partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen in de aanpak van

crimineel gebruik van panden en dat zij daarnaast ook met elkaar gaan samenwerken aan een gezamenlijke aanpak. Zo kunnen gemeenten uiteindelijk meer draagvlak creëren en een goede afweging maken tussen hun zorgplicht en hun plicht om veiligheid te bieden. Private partijen kunnen financiële en reputatieschade voorkomen door maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Wanneer dit gebeurt verwacht PVO-ON dat het crimineel gebruik van panden afneemt, waardoor burgemeesters vervolgens ook minder vaak gebruik hoeven te maken van hun bevoegdheid om een pand te sluiten aan de hand van de Wet Damocles.

De causale verbanden die hierboven worden geschetst worden ondersteund door aannames van PVO-ON over hoe deze causale verbanden tot stand kunnen komen. Zo is onder andere goed nagedacht over de vorm en inhoud van voorlichting. In de voorlichting wordt gebruik gemaakt van *story-telling*: met behulp van beelden in de vorm van foto- of filmmateriaal wordt een verhaal verteld. Dit is een verhaal over concrete en waargebeurde voorbeelden uit de praktijk van de doelgroep. Door publieke en private partijen met voorlichting gezamenlijk te benaderen worden zij op een laagdrempelige manier bij elkaar gebracht. Zo wordt de stap om na voorlichting te gaan samenwerken makkelijker gemaakt voor deze partijen.

Uitkomsten

Literatuur review

In voorlichting worden argumenten naar voren gebracht om deelnemers te overtuigen en te motiveren om iets wel of niet te doen. Het gebruik van narratieve evidentie in een voorlichting kan leiden tot een verandering in het denken over de (on)wenselijkheid van een situatie of gevolg. Narratieve evidentie houdt in dat voorbeelden of verhalen worden gebruikt om een bepaalde conclusie te ondersteunen. De overtuigingskracht van voorbeelden en verhalen bevindt zich in het feit dat men zich kan 'verliezen' in de wereld van het verhaal, waardoor men minder kritisch wordt en dus makkelijker te overtuigen is. De ontvangers van een voorbeeld of verhaal willen graag dat de wereld in het verhaal rechtvaardig is, waarin het goede personage wordt beloond en het kwade personage bestraft. Wanneer dit het geval is roept een verhaal positieve emoties op en kunnen mensen worden overtuigd dat het gaat om een wenselijke situatie. Onrechtvaardigheid in een verhaal roept daarentegen negatieve emoties op, waardoor men kan worden overtuigd dat het gaat om een onwenselijke situatie.

Het gebruik van story-telling door PVO-ON kan worden vergeleken met het gebruik van narratieve evidentie in voorlichting. PVO-ON probeert de onwenselijkheid van een situatie – het sluiten van een pand – te benadrukken. Dit doen zij door een verhaal te vertellen dat in tegenstelling staat tot een rechtvaardige wereld. De verandertheorie van PVO-ON komt op dit vlak overeen met de besproken literatuur en blijkt dus plausibel te zijn.

Wanneer mensen overtuigd zijn moeten zij ook nog daadwerkelijk hun gedrag veranderen. Motivatie is essentieel om deze gedragsverandering te laten plaatsvinden. Deze motivatie wordt beïnvloed door de verwachtingen over de (positieve/negatieve) uitkomst en door de zelfredzaamheid van een individu. Uiteindelijk blijkt dat voorlichting helpt in de eerste twee fasen van gedragsverandering, pre-reflectie en reflectie. In de laatste drie fasen, voorbereiding, aanpak en handhaving is het echter aan het individu zelf om daadwerkelijk de gedragsverandering door te voeren en vast te houden.

Het is dus de vraag of deelnemers naar aanleiding van voorlichting door PVO-ON daadwerkelijk hun gedrag zullen gaan veranderen. Op dit punt is de verandertheorie van PVO-ON dus minder plausibel.

Ook is gekeken of voorlichting kan bijdragen aan de ontwikkeling van een Publiek-Private Samenwerking (PPS). Drivers – leiderschap, motieven om samen te werken, wederzijdse afhankelijkheid en onzekerheid – zijn essentieel om een PPS op te kunnen zetten. Hier kan dus op in worden gegaan in de voorlichting. Ook kan voorlichting bijdragen aan wederzijds begrip tussen publieke en private partijen en kan worden benadrukt wat het gezamenlijke doel van de publieke en private partijen kan zijn. Op deze manier kan de ontwikkeling van een collectieve dynamiek worden

bevorderd. Dit is de proceskant van de samenwerking waarin bij de betrokken partijen een gezamenlijke theorie ontstaat over wat moet worden veranderd en hoe dit kan worden bewerkstelligd.

De vier benoemde drivers worden allemaal belicht in de voorlichting van PVO-ON. Ook probeert PVO-ON met voorlichting bij te dragen aan het ontstaan van wederzijds begrip tussen de aanwezige publieke en private partijen en in te gaan op het gezamenlijke doel dat kan worden nagestreefd in een PPS. Op die manier kunnen zij in een beperkte mate al bijdragen aan het ontwikkelen van de collectieve dynamiek.

Uitvoerbaarheid van de verandertheorie

Alle respondenten hebben aangegeven dat het een goed idee is om voorlichting in te zetten om crimineel misbruik van panden te voorkomen. Wel wordt ook door meerdere respondenten benadrukt dat al veel andere middelen beschikbaar zijn die ook betrekking hebben op de aanpak van crimineel misbruik van panden. Het wordt wel belangrijk geacht dat PVO-ON probeert de verbinding te zoeken met de middelen die over dit onderwerp al beschikbaar zijn.

Een grote uitdaging die door meerdere respondenten wordt benoemd ligt in het feit dat de verhuursector vrij slecht georganiseerd en gereguleerd is. Het risico is dat deze voor de voorlichting belangrijke doelgroep moeilijk bereikbaar is. Hoewel zij hierdoor wellicht in grotere getale slechter te bereiken zijn, is dit zeker niet onmogelijk. Daarnaast is naar voren gekomen dat het de vraag is in hoeverre onder de private verhuurpartijen een groep bestaat die bereid is te veranderen en dus aan de slag wil met de aanpak en het voorkomen van crimineel misbruik van panden. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat een groep verhuurpartijen hoogstwaarschijnlijk wel kan worden bereikt met voorlichting, waaronder bijvoorbeeld de verhuurpartijen die net starten en/of naïef zijn. Respondenten van publieke partijen hebben aangegeven dat zij voldoende kennis hebben over de Damocleswetgeving. Zij geven wel aan dat het bespreken van actuele ontwikkelingen in de voorlichting voor publieke partijen interessant kan zijn.

PVO-ON wil door middel van getrapte communicatie een brede doelgroep bereiken. Dit betekent dat zij de aankondiging van de voorlichting uitzetten in hun netwerk en aan hun netwerk vragen deze verder te verspreiden. De slechte organisatie van de verhuurpartijen kan het voor PVO-ON ingewikkelder maken om de boodschap onder een groot gedeelte van deze doelgroep te verspreiden. Ook de getrapte communicatie kan wegvallen, aangezien het de vraag is in hoeverre verhuurpartijen met elkaar in contact staan. Daarnaast is het de vraag of de medewerkers van publieke partijen zich aangesproken voelen om aan te sluiten bij de voorlichting.

Uit de interviews komt naar voren dat het vertellen van een verhaal over waargebeurde voorbeelden kan werken omdat dit tot de verbeelding spreekt. Ook is naar voren gekomen dat lokale en actuele voorbeelden waarschijnlijk goed werken, zo wordt de nabijheid van criminaliteit benadrukt en kunnen de nieuwste ontwikkelingen worden besproken. Daarnaast hebben respondenten ook aangegeven dat gebruik van cijfers ondersteunend kan werken wanneer deze aansluiten op het perspectief van de doelgroep. Verder kan volgens de respondenten ook het gebruik van filmmateriaal goed werken ter ondersteuning. Bovendien is met betrekking tot de taal van de voorlichting door respondenten aangegeven dat deze begrijpelijk moet zijn voor de doelgroep van de voorlichting. Bij een brede doelgroep zoals bij de voorlichting van PVO-ON aan zowel publieke als private partijen moet dan wel worden opgelet dat het voor de deelnemers van beide soorten partijen begrijpelijk is. Daarnaast is naar voren gekomen dat fysieke en digitale voorlichtingsbijeenkomsten beide voor- en nadelen hebben.

Met betrekking tot de inhoud van voorlichting is in de interviews naar voren gekomen dat het belangrijk kan zijn om te bespreken welk belang (private) partijen hebben om aan de slag te gaan met de aanpak en het voorkomen van crimineel misbruik van panden. Ook kan worden uitgelegd hoe crimineel gebruik kan worden herkend en handelingsperspectief worden gegeven van hoe partijen hier vervolgens mee om moeten gaan. Verder is het ook belangrijk om aan te geven hoe private verhuurpartijen kunnen voorkomen dat zij in zee gaan met criminelen. Het is daarnaast ook belangrijk

om private partijen perspectief te bieden, dus dat zij ook profiteren van het feit dat zij hun verhuurproces zorgvuldiger inrichten.

Uit de interviews is dus gebleken dat lokale voorbeelden en voorbeelden over actuele ontwikkelingen, net zoals PVO-ON verwacht, goed zullen aansluiten op de behoeften van de doelgroep. Ook is tijdens een van de interviews aangegeven dat het handig kan zijn om voorbeelden te geven van crimineel misbruik van verschillende soorten onroerende zaken, omdat op dit vlak waarschijnlijk de grootste verschillen liggen tussen verhuurpartijen. Daarnaast wordt ook de verwachting van PVO-ON dat de taal waarin voorlichting wordt gegeven belangrijk is bevestigd in de interviews. Daarnaast komen de zaken die PVO-ON in de inhoud van voorlichting wil meenemen ook overeen met de verhalen van de respondenten. De vorm en inhoud van voorlichting zoals PVO-ON deze had bedacht lijkt dus realistisch te zijn.

De respondenten denken wisselend over de mogelijkheid of gedragsverandering kan ontstaan. Sommige respondenten hebben aangegeven dat gedragsverandering kan ontstaan, anderen twijfelen hier wat meer over en dan voornamelijk over het feit of alle verhuurpartijen hun gedrag zullen gaan aanpassen. De gedragsveranderingen die worden genoemd door de respondenten zijn voornamelijk dat de meldingsbereidheid en weerbaarheid van de deelnemers omhooggaan.

De gedragsverandering die PVO-ON hoopt te bereiken is het omhoog krijgen van de meldingsbereidheid en de inzet van een professioneel onderbuikgevoel. Dit komt grotendeels overeen met de verhalen van de respondenten uit de praktijk. Ook de door PVO-ON veronderstelde gedragsverandering lijkt dus realistisch.

In de interviews is naar voren gekomen dat door voorlichting wederzijds begrip kan ontstaan tussen publieke en private partijen en dat het ontstaan van een gesprek tussen deze partijen kan worden gestimuleerd. Daarnaast wordt door de respondenten aangegeven dat kan worden ingegaan op praktische handvatten over hoe een PPS kan worden georganiseerd. Aangezien een aantal respondenten zich afvraagt of en hoe een eventuele samenwerking kan worden ingericht lijkt het inderdaad ook belangrijk te zijn om in te gaan op deze praktische handvatten. Ook is naar voren gekomen dat een samenwerking met woningcorporaties al wel loopt aangezien sommige woningcorporaties zijn aangesloten bij hennepconvenanten. Een van de respondenten geeft aan dat deze samenwerking ook bestaat vanwege de publiekgerichte functie van woningcorporaties, een andere respondent geeft echter aan dat het belangrijk is om alle verhuurpartijen hetzelfde te behandelen in soortgelijke omstandigheden.

Zoals PVO-ON verwacht wordt in de interviews bevestigd dat voorlichting mogelijkheden biedt om publieke en private partijen met elkaar in gesprek te brengen. Dit kan onder andere door in te gaan op hoe kan worden samengewerkt en wederzijds begrip te creëren tussen de partijen.

Daarnaast is ook aangegeven door een respondent dat het lastig te beoordelen is of voorlichting daadwerkelijk een gedragsverandering teweeg kan brengen. Het feit dat voorlichting deels een preventieve kant heeft maakt het lastig om een oorzaak-gevolgrelatie vast te stellen. De respondenten geven wel aan dat het belangrijk is om te blijven proberen, te "*pionieren*", ook al is het niet bekend of iets wel of niet werkt. Ook is het belangrijk om de voorlichting te blijven evalueren bij de deelnemers zodat toch in een bepaalde mate duidelijk kan worden of voorlichting het gewenste effect heeft bereikt.

Conclusie

Geconcludeerd wordt dat de verwachtingen van PVO-ON over de rol van voorlichting bij bewustwording, kennis en inzicht voor het grootste gedeelte overeenkomen met de wetenschappelijke literatuur en de besproken praktijkervaringen in de interviews. De wetenschappelijke literatuur en de praktijkervaringen bieden een ongelijke beoordeling over de potentiële gedragsverandering die door voorlichting kan worden bereikt. De wetenschappelijke literatuur biedt een kritische kijk op de verandertheorie van PVO-ON met betrekking tot de

gedragsverandering. De besproken praktijkervaringen in de interviews laten echter wel overeenkomsten zien met de verwachtingen van PVO-ON en zijn positief over de mogelijkheid om gedragsverandering te kunnen bewerkstelligen met voorlichting. Op dit deel van de verandertheorie wijken wetenschappelijke literatuur en praktijkervaringen dus van elkaar af.

Ook is de mogelijkheid om met voorlichting bij te dragen aan de ontwikkeling van een PPS onderzocht. De wetenschappelijke literatuur toont aan dat voorlichting kan bijdragen aan een aantal randvoorwaarden die nodig zijn om een PPS op te zetten, verder is het aan de partijen zelf om hier meer energie en moeite in te gaan steken. Uit de interviews wordt geconcludeerd dat voorlichting bijdraagt aan het ontwikkelen van een PPS. Ook wordt het opzetten van een PPS (naast voorlichting) belangrijk geacht voor de aanpak van crimineel gebruik van panden. Daarnaast is echter ook aangegeven dat partijen voorzichtig en terughoudend zijn met betrekking tot het opzetten van een samenwerking tussen publieke en private partijen. Met betrekking tot samenwerking tussen publieke en private partijen wordt dus geconcludeerd dat de verwachtingen van PVO-ON niet op alle vlakken overeenkomen met de wetenschappelijke literatuur en de besproken praktijkervaringen in de interviews.

Een belangrijke uitdaging die naar voren is gekomen uit de besproken praktijkervaringen is het bereiken van de doelgroep die PVO-ON graag wil bereiken. Wanneer het bereik van voorlichting laag is komt ook de rest van de verandertheorie in gevaar aangezien het effect van voorlichting kleiner zal zijn of niet zal optreden. Een ander belangrijk punt om te benoemen is dat al veel andere middelen bestaan om crimineel gebruik van panden aan te pakken en te voorkomen. Naast voorlichting kunnen dus ook deze andere externe invloeden bijdragen aan verandering in de capaciteiten en het gedrag van mensen. Als laatste is ook nog van belang om te benoemen dat een onbedoeld gevolg kan zijn dat private partijen de kennis en inzichten die zij hebben opgedaan in voorlichting gaan inzetten als een soort checklist. Het feit dat partijen naar aanleiding van voorlichting een lijst gaan afvinken is dan een onbedoeld gevolg van deze voorlichting, aangezien dit voor hen geen volledige garantie vormt dat hun pand niet zal worden gesloten.

Aanbevelingen

- 1) Blijf continu aandacht houden voor het bereik van private verhuurpartijen;
- 2) Digitale en fysieke voorlichtingsbijeenkomsten hebben beide zowel voor- als nadelen. Denk na over de optie om in de toekomst een hybride vorm van voorlichting in te richten waarbij deelnemers zowel fysiek als digitaal aanwezig kunnen zijn;
- 3) Onderzoek of het mogelijk is om in voorlichting de vele andere beschikbare middelen te benoemen, zodat overzicht kan worden gecreëerd (in plaats van verwarring);
- 4) Blijf ook evalueren tijdens de uitvoer van voorlichting, zodat deze opnieuw kan worden aangepast en verbeterd.