

BUREAU CRIMINALITEITS
PREVENTIE

BESTUURLIJKE PREVENTIE

Het idee, de voorlopers,
de organisatie

Bram van Dijk
Paul van Someren

Bureau Criminaliteitspreventie Amsterdam

24 augustus 1986

SAMENVATTING

In deze tweede 'Verkenning' van Bureau Criminaliteitspreventie, buigen de auteurs zich over een idee dat in 1985 via de Kabinetsnota 'Samenleving en Criminaliteit' in Nederland geparachuteerd werd: de bestuurlijke preventie van (kleine) criminaliteit.

In hoofdstuk 1 wordt allereerst ingegaan op de recente geboorte van dit idee, waarna kort de vraag behandeld wordt wat bestuurlijke preventie nu eigenlijk inhoudt. Tevens worden enkele kanttekeningen bij het idee geplaatst. In hoofdstuk 2 komen de voorlopers van bestuurlijke preventie aan de orde. De criminaliteitspreventieve activiteiten van de politie en de belangrijkste gemeentelijke anti-vandalisme projecten worden besproken. In hoofdstuk 3 staan de auteurs stil bij een aantal organisatorische problemen die opdoemen voor gemeenten die aan bestuurlijke preventie willen -c.q. moeten- gaan doen.

ISBN 90-71789-02-0

© 1986, Bureau Criminaliteitspreventie, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Dijk, Bram van

Bestuurlijke preventie : het idee, de voorlopers, de organisatie / Bram van Dijk, Paul van Soomen. -

Amsterdam : Bureau Criminaliteitspreventie. -
(Verkenningen)

Met lit. opg.

ISBN 90-71789-02-0

SISO 396.9 UDC 351.75:343.85

Trefw.: criminaliteitspreventie ; overheid.

Bureau criminaliteits preventie

Bureau Criminaliteitspreventie is begin 1983 opgericht en verricht in opdracht van Rijksoverheid, gemeenten en bedrijfsleven de volgende activiteiten:

- Analyseren van oorzaken van criminaliteitsproblemen en adviseren bij het opzetten, uitvoeren en evalueren van preventieprojecten;
- Het op een efficiënte manier overdragen van kennis op het gebied van preventie, door middel van onder andere cursussen, themadagen en praktische handleidingen.

Als u meer wilt weten over activiteiten van het Bureau Criminaliteitspreventie of als u een publikatielijst van het Bureau wilt ontvangen, kunt u onderstaande bon invullen.

Wij zouden graag van u ontvangen:

- ☐ Een gratis publikatielijst
- ☐ Een gratis exemplaar van de brochure 'Een kennismaking met Bureau Criminaliteitspreventie' (algemeen)
- ☐ Een gratis exemplaar van de brochure 'Een kennismaking met Bureau Criminaliteitspreventie' (toegesneden op gemeenten)

Naam aanvrager:.....

Naam instelling/bedrijf:.....

Adres:.....

Postcode + plaats:.....

De bon kan ongefrankeerd worden verzonden naar:

Bureau Criminaliteitspreventie, Antwoordnummer 19359
1000 WD Amsterdam

verkenningen reeks

Er zijn soms relevante onderwerpen op het terrein van criminaliteitspreventie, die niet binnen het kader van het opdrachtwerk van Bureau Criminaliteitspreventie aan de orde komen. Om over dergelijke onderwerpen toch ideeën te kunnen ventileren, brengt het Bureau een Verkenningenreeks uit. De term Verkenningen geeft aan dat het hier niet gaat om doorwrochte wetenschappelijke publikaties, maar om oriënterend onderzoek naar bepaalde vormen van criminaliteit of nieuwe ideeën over preventiestrategieën. Publikaties in deze reeks verschijnen onregelmatig; er wordt gestreefd naar twee per jaar.

Verschenen in de verkenningenreeks zijn:

1. Diefstal en vernieling op de bouwplaats (een oriënterend onderzoek onder aannemers). A.G. van Dijk en P.M. de Savornin Lohman, december 1985;
2. Bestuurlijke preventie (het idee, de voorlopers, de organisatie). A.G. van Dijk en P. van Soomeren, 24 augustus 1986.

U kunt een Verkenning bestellen door overmaking van f 13,- (inclusief portokosten) op girorekening 2434320 onder vermelding van het door u gewenste Verkenning nummer.

BESTUURLIJKE PREVENTIE

Het idee, de voorlopers,
de organisatie

Bram van Dijk
Paul van Soomeren

Bureau Criminaliteitspreventie Amsterdam

24 augustus 1986

INHOUDSOPGAVE

	Pagina:
1. Het idee	1-6
1.1 Commissie Roethof	1
1.2 Samenleving en criminaliteit	2
1.3 Kanttekeningen	3
-Gebouwde omgeving	3
-Binding opgroeiende generatie	5
-Semi-formeel toezicht	6
 2. De voorlopers	 7-22
2.1 Inleiding	7
2.2 Politiepreventie	7
-Ontwikkeling	7
-Resultaten	9
-Lessen en knelpunten	12
-Politie experimenten	14
-De balans opgemaakt	17
2.2 Gemeentelijke anti-vandalisme projecten	18
-Het Rotterdamse vandalisme project	19
-Het Amsterdamse vandalisme project	20
 3. De organisatie	 23-29
3.1 Inleiding	23
3.2 Vijf organisatorische voorwaarden	23
-Bestuurlijk draagvlak	23
-Ambtelijk draagvlak	24
-Maatschappelijk draagvlak	25
-Onderzoek	26
-De motor: een schaap met vijf poten	27
3.3 Een goede projectplanning	28
3.4 Conclusies	28
 Noten	 30
 Literatuur	 33

1. HET IDEE

1.1 De Commissie Roethof

Het idee van de bestuurlijke preventie van kleine/massale criminaliteit werd ontwikkeld in een interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit. Een club bestaande uit externe deskundigen en Haagse ambtenaren onder voorzitterschap van het Partij van de Arbeid Tweede Kamerlid Hein Roethof. In het interimrapport van de Commissie Roethof schetst men tegen de achtergrond van de snel stijgende criminaliteit een nieuwe preventie strategie. Kleine criminaliteit (vandalisme, inbraakjes, fietsendiefstal en dergelijke) is zo'n massaal verschijnsel geworden dat politie en justitie deze klus niet alleen (meer) kunnen klaren (1)*. Voor de aanpak zal een fris elftal in een nieuwe opstelling het veld moeten betreden:

In het doel staat oud, vertrouwd maar degelijk Justitie als keeper. Desnoods hard straffend, maar liefst alternatief in de hoek duikend vormt de geblinddoekte Justitie het ultimatum remedium bij eventuele penetraties van de verdediging.

Als ausputzer staat de eveneens hard (maar rechtvaardig) ingrijpende Politie opgesteld. Gesteund door politieke preventie, per wijk georganiseerde politieteams, zichtbare surveillanten en dergelijke vormt het politieapparaat de verdediging.

Nieuw in het anti- (kleine)criminaliteit elftal is echter het door Roethof opgestelde middenveld. Hierop heeft men alle hoop gevestigd:

"Concluderend komt de commissie op grond van haar analyse van de historische en actuele achtergronden van de kleine criminaliteit tot de conclusie dat de bestrijding van deze hedendaagse sociale kwaal niet in de eerste plaats in een uitbreiding van de strafrechtelijke repressie moet worden gezocht. Zij is van oordeel dat in het te ontwikkelen beleid ter beteugeling van de kleine criminaliteit het zwaartepunt niet moet worden gelegd bij de overheid of de individuele burger maar bij de samenwerkingsverbanden die tezamen het maatschappelijk middenveld uitmaken, zoals bijvoorbeeld verenigingen, scholen, wijkcomité's en bedrijven". (Commissie Kleine Criminaliteit 1984/44**).

Voor de coach is echter een van de grootste problemen dat dit middenveld nu eindelijk eens moet ophouden het spel te

*=Zie voor de noten pagina 30 tot en met 32.

**=In de tekst (en noten) zijn meerdere bronvermeldingen opgenomen die verwijzen naar de literatuurlijst op pagina's 33 en 34. Achter jaartal en schuine streep is soms het paginanummer aangegeven waarop het citaat in de desbetreffende publikatie te vinden is.

vertragen door het terugspelen op de keeper:

"Maatschappelijke organisaties neigen ertoe om, sprekend in KNVB-termen, de bal zoveel mogelijk toe te spelen naar de politie en justitie. Door henzelf is op het functiegebonden toezicht fors bezuinigd. Er is om commerciële redenen weinig animo om hierin uit eigener beweging meer te gaan investeren". (Commissie Kleine Criminaliteit 1984/40).

Het middenveld moet dus de aanval zoeken, waarbij toezicht/controle (op de kleine criminaliteit plegende jongeren) het centrale concept is.

De spitsen van het elftal zijn de mensen die in hun dagelijkse werk iets aan preventie kunnen doen: leerkrachten, jongerenwerkers, controleurs in het openbaar vervoer, etc.

1.2 Samenleving en criminaliteit

De ideeën uit het interimrapport van de Commissie Roethof werden vervolgens overgenomen in het Kabinets beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (mei 1985). In dit plan wordt bij de aanpak van de criminaliteit een onderscheid gemaakt tussen de zwaardere vormen van criminaliteit en Roethofs kleine criminaliteit. Als men dit beleidsplan goed bekijkt - en zich met name richt op de vraag 'waar gaan de centen in de toekomst heen' - wordt de kleine criminaliteit toch enigszins stiefmoederlijk behandeld. De hete aardappel van de kleine criminaliteit wordt grotendeels op het lokale bord neergelegd. De lokale driehoek burgemeester - officier van justitie - korpschef van politie krijgt het voortouw om schouder aan schouder met de gemeentelijke diensten en het maatschappelijk middenveld de kleine criminaliteit te beteugelen. We citeren vrij uitvoerig het beleidsplan van het kabinet:

"Het kabinet is zich er intussen van bewust dat het geen zin heeft het herstel van de sociale controle in zijn klassieke vormen als 'nostalgisch ideaal' na te streven. Het is echter van mening dat er ook in heterogene samenlevingen als de onze voldoende aangrijpingspunten zijn om enerzijds de burger meer bij de norm- en rechtshandhaving te betrekken en anderzijds de toezichthoudende functie van de organisaties die tezamen het 'maatschappelijk middenveld' uitmaken, te versterken. Het is hier niet de plaats om tot in details op de concrete betrokkenheid van de burger en van de maatschappelijke organisaties in te gaan.

In de aanbevelingen van de Commissie Roethof kunnen, naar het oordeel van het kabinet, drie hoofdlijnen worden onderscheiden:

- a. de bebouwde omgeving dient qua planologische en bouwtechnische kenmerken zodanig te zijn ingericht dat hierdoor enerzijds de uitoefening van toezicht op vooral jongeren niet onnodig wordt bemoeilijkt en anderzijds het plegen van diefstallen en dergelijke niet onnodig gemakkelijk wordt gemaakt;

- b. de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij (gezin, school, werk en recreatie) moet zoveel mogelijk worden versterkt;
- c. het toezicht op potentiële wetsovertreders door functionarissen met een bredere dienstverlenende taak, zoals conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers en dergelijke, dient zoveel mogelijk te worden uitgebreid.

De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld moet deels worden geactiveerd door maatregelen op het terrein van andere departementen dan dat van Justitie (....). Daarnaast ligt hier een duidelijke taak voor het lokaal (of regionaal) bestuur". (Samenleving en criminaliteit 1985/40).

Een mooi verhaal, maar er wellen hierbij direct twee centrale vragen op:

- . Werken de genoemde drie hoofdlijnen eigenlijk wel; hebben ze effect en zo ja, hoeveel?
Het is vanzelfsprekend onmogelijk om op deze vraag hier een definitief antwoord te geven. In paragraaf 1.3, alsmede in hoofdstuk 2 zullen we echter wel enkele praktijkervaringen aandragen waaruit zal blijken dat het idee van bestuurlijke preventie zeker perspectieven biedt.
- . Is de uitvoering van dit beleid organisatorisch wel mogelijk: kan -en wil- het middenveld de haar toegedachte rol wel spelen; kan het lokale bestuur (inclusief de hele waaier van gemeentelijke diensten en dergelijke) dit beleid wel verder brengen dan het 'commissie- en/of borrelpraat stadium'?
Op dit minstens even essentiële probleem zullen we in het derde hoofdstuk van deze Verkenning ingaan.

1.3 Kanttekeningen

We willen bij elk van de drie hoofdlijnen van bestuurlijke preventie zoals die zijn neergelegd in de nota 'Samenleving en Criminaliteit' en de beide rapportages van de Commissie Roethof, enkele kanttekeningen plaatsen. Daarbij besteden we hoofdzakelijk aandacht aan het eerste uitgangspunt omdat dit punt een voor Nederland nagenoeg nieuw gebied bloot legt. Bij de andere twee uitgangspunten staan we slechts kort stil.

Gebouwde omgeving

Het eerste uitgangspunt van bestuurlijke preventie is "het ontwikkelen van een gebouwde omgeving, die -qua planologische en bouwtechnische kenmerken- zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van een delict". In de zestiger en zeventiger jaren is het onderwerp gebouwde omgeving en criminaliteit sterk in de belangstelling komen te staan, o.a. door publikaties van de architect Oscar Newman, die het begrip Defensible Space introduceerde (2).

In Nederland heeft het lange tijd geduurd alvorens het belang van dat onderwerp werd ingezien. Tekenend in dit verband is het bezoek dat Newman eind zeventiger jaren aan de Bijlmer bracht. Zijn ideeën over bouwkundige ingrepen werden door velen verfoeid. Inmiddels worden er momenteel in de Bijlmer maatregelen uitgevoerd, die verdacht veel lijken op hetgeen Newman ongeveer 10 jaar eerder had bedacht.

Maar op het moment dat de Defensible Space ideeën in Nederland enige vaste voet onder de grond kregen, was het ook direct goed raak.

Er kwamen steeds meer verontruste geluiden van de zijde van de beheerders van woningbouwcomplexen, waar vandalisme en inbraak de pan uitrezen en de leegstand zienderogen toenam. In 1985 wijdde de Nationale Woningraad (NWR) een congres aan de problemen van de na-oorlogse hoogbouw. In september 1986 volgde de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) met een programmeringsdag over 'Na-oorlogse probleemwijken'.

Mede op basis van de alarmerende situatie in een aantal complexen, deed de Commissie Roethof in haar interim-rapport de aanbeveling dat onder meer door het ministerie van VROM activiteiten op het gebied van gebouwde omgeving en criminaliteit ontwikkeld moesten worden. Dit bleek niet tegen dovemansoren gezegd:

De Rijksplanologische Dienst bracht eind 1985 een beleidsnota uit ('Maakt de gelegenheid de dader') en entameerde twee onderzoeken, die beiden moeten leiden tot praktische informatie en richtlijnen voor allen die een rol kunnen spelen bij criminaliteitspreventie via de gebouwde omgeving.

Daarnaast gaf de Commissie Roethof het Bureau Criminaliteitspreventie de opdracht een experiment in galerijflats te Utrecht voor te bereiden en te evalueren (Eindrapport Commissie Kleine Criminaliteit 1986; bijlage 3).

Op basis van deze ontwikkelingen kunnen al wel enige (voorlopige) conclusies worden getrokken, die van belang zijn voor gemeenten waar men ook in de gebouwde omgeving aan de slag wil gaan.

Ten eerste hebben de meeste maatregelen, die momenteel worden uitgevoerd, betrekking op bestaande woningbouw. Op zich is dat niet onbegrijpelijk; de problemen doen zich immers voor in bestaande woningbouwcomplexen. De veranderingen die worden aangebracht kosten over het algemeen echter zeer veel geld. Het verdient dan ook aan te bevelen om de inspanningen mede te richten op toekomstige (ver-) nieuwbouw zowel in de woning- als utiliteitsector. Dit heeft een tweeledig voordeel: men is werkelijk met het voorkomen van problemen bezig en de kosten zijn vele malen geringer.

Ten tweede zullen in probleemcomplexen alleen bouwkundige maatregelen vaak onvoldoende zijn.

De problemen worden immers voor een deel door bewoners zelf in de hand gewerkt, die onzorgvuldig met hun woonomgeving omspringen en weinig informele controle uitoefenen, of kunnen uitoefenen. Het is derhalve van belang dat er ook aandacht wordt besteed aan maatregelen die in de (sociale) beheerssfeer liggen. Hierbij kan gedacht worden aan het opzetten van bewonerscomite's (waardoor bewoners directer bij het beheer worden betrokken), het instellen van een bewonersreglement en het aanstellen van een huismeester. Bij dergelijke maatregelen doet zich overigens het probleem voor dat bij veel woningbouwverenigingen bouwtechnische know-how veel sterker vertegenwoordigd is dan 'sociale beheers' kennis. Er zal dus bij woningbouwverenigingen een zekere omschakeling moeten plaatsvinden om de kans op succesvolle experimenten, waarin ook (sociale) beheersmaatregelen zijn opgenomen, te vergroten. Naast bouwkundige en beheersmatige maatregelen mogen ook de woningdistributieve maatregelen niet worden vergeten. Met name uit Amerikaans en Engels onderzoek is gebleken dat een slecht woning-distributiebeleid vaak de belangrijkste factor is bij het ontstaan van criminaliteitsproblemen in woningbouwcomplexen.

Binding opgroeiende generatie

Het tweede uitgangspunt stelt dat de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij zo veel mogelijk moet worden versterkt. Het in hoofdstuk 2 te bespreken Amsterdamse en Rotterdamse vandalisme project zijn in feite al voorbeelden van bestuurlijke preventieprojecten die in deze beleidslijn liggen.

We willen ons hier dan ook beperken tot een enkele kanttekening. Het lijkt ons wenselijk dat deze tweede beleidslijn zo ruim mogelijk geïnterpreteerd wordt. Projecten die uitsluitend bestaan uit het benadrukken van gangbare waarden en normen, zijn ons inziens te beperkt. Over het algemeen verdient het aanbeveling om projecten te ontwikkelen waar naast het benadrukken van waarden en normen bepaalde activiteiten worden ondernomen waar jongeren duidelijk voordeel bij hebben.

Een dergelijk uitgangspunt is bijvoorbeeld ook terug te vinden in het Beleidsplan 1985-1990 van het Landelijk Steunpunt Randgroepjongerenwerk: er wordt naar gestreefd om de begeleiding en hulpverlening door jongerenwerkers te koppelen aan een aanbod van educatieve en recreatieve voorzieningen en/of werkgelegenheids projecten. De Commissie Roethof pleit in haar eindrapport voor een intensivering van deze beleidsrichting.

Semi-formeel toezicht

Het derde uitgangspunt is het uitbreiden van toezicht op potentiële wetsovertreders door functionarissen met een bredere dienstverlenende taak zoals conducteurs, jongerenwerkers, enz..

Het toezicht dat deze functionarissen als een onderdeel van hun werk uitvoeren, onderscheid zich van formeel toezicht (politie en bewakingsdiensten) en informeel toezicht van buurtbewoners, passanten en dergelijke. Daarom spreekt men hier wel van semi-formeel toezicht, of semi-formele controle.

Het derde uitgangspunt overlapt tot op zekere hoogte het tweede uitgangspunt, met name waar het gaat om functionarissen die uitsluitend met jongeren te maken hebben.

Het meest in het oog springende experiment met uitbreiding van toezicht is het VIC-project van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In het kader van dit project zijn bij de grotere gemeenten in het openbaar vervoer extra functionarissen aangesteld, die ondermeer een toezichthoudende taak hebben. Te zijner tijd zal een evaluatierapport verschijnen.

Met name buitenlandse ervaringen maken duidelijk dat semi-formele controle inderdaad een belangrijke rol kan spelen bij het voorkomen van (kleine) criminaliteit. Toch zitten bij het invoeren van meer semi-formele controle nog wel enkele flinke adders onder het gras. Zo maakte een kort onderzoek dat de Commissie Roethof in een aantal winkelbedrijven heeft laten verrichten reeds duidelijk dat mensen niet zo één twee drie de rol van controleur kunnen, willen en durven aannemen (Eindrapport Commissie Kleine Criminaliteit 1986; Bijlage 4).

2. DE VOORLOPERS

2.1 Inleiding

Het idee van de bestuurlijke preventie van criminaliteit is niet uit de lucht komen vallen. Op praktisch niveau zijn twee duidelijke voorlopers aan te wijzen: op preventie gerichte inspanningen van de politie en gemeentelijke anti-vandalisme projecten. Tevens speelde wetenschappelijk onderzoek -met name van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie (WODC)- een doorslaggevende rol.

In 2.2 gaan we in op de ervaringen met politieke preventie; in 2.3 komen de gemeentelijke anti-vandaliseprojecten aan de orde.

2.2 Politieke preventie

Ontwikkeling

"Criminaliteit dat is toch politiewerk", was tot voor enkele jaren de heersende mening. De politie omarmde deze mening met een ijver die specialisten eigen is: "geef ons de mensen en het materieel maar, dan klaren wij die klus wel". En de samenleving deed dat maar al te graag. Een tikkende tijdbom kan je immers beter snel aan goed geëquipeerde en opgeleide deskundigen overdragen. En zo was iedereen tevreden met de situatie. De politie ving de boeven en justitie sloot ze op. Repressie (politie activiteiten gericht op opsporing van daders met het doel hen te straffen) stond hoog in het vaandel geschreven. Toch begon men zich in de vijftiger jaren binnen de politie hier en daar voorzichtig af te vragen of niet -net als bijvoorbeeld in Engeland- naast repressie meer aandacht besteed moest worden aan preventie (3).

Deze gedachtengang nam in 1957 vastere vorm aan (4). Vanaf dat jaar tot 1978 werden er ongeveer 30 bureaus Voorkoming Misdrijven bij gemeente- en rijkspolitie ingesteld. Aangezien bij deze bureaus steeds meer behoefte aan coördinatie ontstond, werd in 1968 besloten tot de oprichting van de Intergemeentelijke Commissie Crime Prevention.

Een volgende stap in de richting van een meer omvattende en landelijk gecoördineerde voorkoming van misdrijven werd in 1970 gezet. De Recherche Adviescommissie (R.A.C.) stelde namelijk een werkgroep in, die zich nader over de preventie van strafbare feiten moest buigen. Deze werkgroep kwam tot de conclusie dat in ons land dringend behoefte bestond aan 'crime prevention' en dat het instellen van een landelijk orgaan daarbij gewenst was.

Deze conclusies werden als advies door de R.A.C. doorgegeven aan de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Het zou echter nog vele en langdurige voorbereidingen vereisen, alvorens de landelijke organisatie Voorkoming Misdrijven zijn beslag kreeg.

In 1978 werd de Intergemeentelijke Commissie Crime Prevention opgeheven. Dit viel ongeveer samen met het begin van de hoorprocedure voor een ontwerpregeling Misdaadvoorkoming.

Het jaar daarop werd door beide ministers de 'Regeling Politie Misdaadvoorkoming' vastgesteld. Hierin werd een landelijke organisatiestructuur voor de voorkoming van misdrijven neergelegd.

Deze organisatiestructuur (die overigens pas in het begin van de jaren tachtig volledig is 'ingevuld') ziet er als volgt uit:

Op lokaal niveau zijn bij alle gemeente politiekorpsen en bij elk district van de Rijkspolitie ambtenaren Voorkoming Misdrijven aangesteld. Zij hebben tot taak om binnen hun korps of district de politie preventieve activiteiten te coördineren.

De preventieve activiteiten worden op regionaal niveau gecoördineerd door 22 Regionale Bureaus Voorkoming Misdrijven. Op deze Regionale bureaus zijn vier functionarissen werkzaam: een regionaal coördinator, een techno-preventie adviseur, een algemeen preventie adviseur en een administratieve kracht.

De activiteiten van de Regionale bureaus worden op hun beurt gecoördineerd en ondersteund door het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven. Algemeen gesteld is deze coördinatie en ondersteuning er op gericht de kwaliteit van politie preventie activiteiten te bevorderen. Dit Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven is 'opgehangen' aan het Ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Terugkijkend op het ontstaan van deze organisatiestructuur rijst de vraag waarom de politie preventie na een lange 'ijskastperiode' in 1979 dan toch formeel geregeld wordt. Er kan natuurlijk gewezen worden op het feit dat het wel meer voorkomt dat iets heel lang blijft liggen in ambtelijke ijskasten. Dat geldt zeker als een besluit meerdere betrokkenen raakt (twee ministeries, alle politiekorpsen) en zeker als veel van die betrokkenen een dergelijk besluit zien als "een van boven opgelegd idee, dat ons werk geeft en waar zij (Den Haag) qua personeel niets tegenover stellen".

Een dergelijk antwoord zal de lezer die gelooft in de rationaliteit van bepaalde besluiten niet echt bevredigen en er zijn natuurlijk ook een aantal goede (met elkaar samenhangende) redenen geweest.

In de eerste plaats werd in steeds bredere kring duidelijk dat het sinds 1950 gestaag groeiende aantal misdrijven niet met 'traditionele middelen' kon worden gekeerd. Hoewel het aantal politiemensen sinds 1950 ook was toegenomen, bleef het percentage door de politie opgeloste misdrijven dalen.

Bovendien slibde het justitieel apparaat langzaam dicht; de stroom van door de politie ingezonden processen-verbaal bleef groeien en de verwerking daarvan verliep steeds trager (tot onvrede van politie en bepaalde groeperingen van slachtoffers van misdrijven).

In de tweede plaats werd de werkelijke omvang van de criminaliteit in de tweede helft van de zeventiger jaren zichtbaar gemaakt door de slachtofferenquêtes van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie. Tot dan toe had men het altijd moeten stellen met politiegegevens die een vertekend beeld gaven; simpelweg omdat een groot deel van de misdrijven niet bij de politie worden aangegeven.

In de derde plaats kon het onderwerp 'kleine criminaliteit' zich in een grotere belangstelling van de media verheugen. Vanzelfsprekend waren politici daar niet geheel ongevoelig voor.

In de vierde plaats was het niet langer 'rechts' om je druk te maken over (kleine) criminaliteit. Aanpak van kleine criminaliteit kon dus bogen op een grote mate van bijval (in woord althans, op de daad komen we later terug).

Resultaten

Met het op gang komen van de organisatie Voorkoming Misdrijven (VM), kregen de politiepreventie-activiteiten langzamerhand ook wat meer 'body'. In aanvang beperkten de werkzaamheden van de ambtenaren VM zich tot het geven van inbraakpreventie-adviezen aan burgers, scholen, enz.. In veel politiekorpsen is dit overigens nog steeds het belangrijkste werk van de ambtenaar VM. De oorzaak van deze wat beperkte taakopvatting wordt begrijpelijker als men beseft dat veel ambtenaren VM (m.n. die bij gemeentepolitie-korpsen) van bovenaf erg weinig ruimte krijgen om meer tijd en energie aan preventiewerk te besteden. Voor velen is het zelfs nog part-time werk naast bijv. recherche werk. Als er in de gemeente een moord plaatsvindt dan stopt tot nader order het preventiewerk. Het verhaal gaat zelfs dat een politiefunctionaris die belast werd met VM, van zijn chef te horen kreeg: "Ik moet in dit politiekorps iemand benoemen die VM doet, het zij zo, maar laat ik niet merken dat je je tijd verdoet aan dat softe preventie gedoe".

Bij het begin van de tachtiger jaren werden door de politie in een aantal plaatsen (bijvoorbeeld Hoogeveen, Goes, Waddinxveen, Zaanstad en Raalte) ook vandalisme-projecten opgezet. In de meeste gevallen bestond de hoofdmoot uit anti-vandalisme projecten op scholen, die grotendeels door de leerkrachten zelf gedraaid werden en waarbij de ambtenaar VM een bijdrage leverde in de vorm van audio-visuele middelen, voorbeelden van lesmaterialen en het houden van 'een praatje' over de politie en vandalisme.

Soms werd in combinatie met deze schoolprojecten door de surveillancedienst van het plaatselijke politiekorps extra aandacht aan vandalisme besteed; met name door inzet van personeel op vandalisme gevoelige tijdstippen en plekken.

Het is jammer dat maar zo weinig van deze inbraak- en vandalisme preventieprojecten goed geëvalueerd zijn. Dit is een tekortkoming die overigens vaker te constateren valt als enkele enthousiastelingen -meestal tegen de stroom in- aan de slag gaan met een nieuwe aanpak. Het uitvoeren van maatregelen ('doen!') is op korte termijn aantrekkelijker dan moeilijk gezever over (voor)onderzoek en evaluatie.

Pas later, als anderen vragen stellen als "en wat waren nu de effecten van deze actie?", "wat hebben ze nu precies gedaan en wat ging daarbij goed en wat ging fout?", of als men elders -minstens even enthousiast- wederom hetzelfde preventie-wiel zit uit te denken pas dan blijkt het nut van een goede evaluatie.

Het project dat wel goed geëvalueerd werd vond plaats in Waddinxveen (5). Van dit project zijn twee uitgebreide evaluatierapporten verschenen; een van de plaatselijke groepscommandant en de lokale ambtenaar VM (v.d. Spoel en Olthof 1981) en een van de student van de politie-academie (v.d. Pols 1982). De belangrijkste conclusie luidde dat direct na aanvang van het project (dat in april en mei 1981 gehouden werd) en in de eerste maanden na het project de schade die scholen tengevolge van vandalisme lijdten duidelijk terugliep. Aan het eind van '81 ging het schadebedrag echter weer omhoog. Daarnaast bleek uit enquêtes (volgens de 'self-report methode') onder leerlingen van het lager onderwijs dat leerlingen die het project hadden gevolgd in een periode van ongeveer een jaar na het project significant minder hadden vernield dan een controlegroep bestaande uit leerlingen die geen project hadden gevolgd.

De laatste jaren zijn vandalisme-projecten in het politieke preventieveld onverminderd populair gebleven en er is bovendien wat meer variatie gekomen in het type preventiemaatregelen dat is uitgevoerd. Aardige voorbeelden daarvan zijn het succesvolle project tegen bekladding in Purmerend (zie Roozendaal 1985) en een onlangs opgezet project te Zwolle.

In deze recente loot aan de vandalismetaak heeft de politie de aanzet gegeven tot een geïntegreerde gemeentelijke aanpak van vandalisme; inhoudelijk geheel in lijn met de 'bestuurlijke preventie gedachte'.

Naast vandalisme begon zich in de VM-organisatiestructuur vanaf 1982 een nieuw -uit de VS overgewaaid- aandachtsveld te ontwikkelen: het merken van goederen (met postcode en huisnummer). In de eerste plaats was dit merken bedoeld om potentiële stellers af te schrikken. Gemerkte goederen zouden voor helers minder aantrekkelijk zijn (het bewijzen van diefstal is bij gemerkte goederen eenvoudiger) en dus voor stellers minder makkelijk kwijt te raken. In de tweede plaats zou het eenvoudiger worden om gevonden -gestolen- goederen via de postcode + huisnummer bij de rechtmatige eigenaar terug te brengen.

De gemeente Deventer en randgemeenten viel de eer te beurt om in 1982 als Nederlandse proeftuin te fungeren. Dit eerste 'Goed Gemerkt'-project was vooral gericht op het merken van waardevolle goederen (televisie, geluids-apparatuur, antiek enz.) behorend tot de inboedel van woningen.

Het project werd geëvalueerd door het WODC (6) en de onderzoekers kwamen tot de conclusie dat de resultaten van het project niet onverdeeld gunstig waren (7). Daarmee was het merken echter niet van het toneel verdwenen.

In 1982 was namelijk in Rijssen, als een speelse variant op het 'Goed Gemerkt Gebeuren' te Deventer en omstreken het idee geboren om het merken op fietsen uit te proberen. Het project bleek -in ieder geval wat betreft het deelname percentage van de bevolking (65 à 70%)- een groot succes en elders in het land schoten onder aandrang van enthousiaste regionale en lokale VM-functionarissen de fietsmerkprojecten als paddestoelen de grond uit.

In verschillende evaluaties van regionale projecten werden successen gemeld. De belangrijkste conclusies daaruit kunnen als volgt worden samengevat (8):

Bij tenminste 8 van de 12 regio's is er ondanks een eventueel hogere aangifte-bereidheid sprake van een vermindering van het aantal aangiften inzake fietsendiefstal.

Voor alle regio's geldt dat het percentage gevonden fietsen, dat aan de eigenaar kon worden teruggegeven, groter is dan voor de merkacties van start gingen. In de regio Limburg-Noord is dit zelfs 52%.

In dit verband is ook de ontwikkeling van de landelijke slachtofferpercentages fietsendiefstal interessant.

Tot en met 1983 stijgt het percentage slachtoffers van fietsendiefstal constant, maar in 1984 (als in de meeste politieregio's het merken van fietsen al enige tijd draait) treedt voor het eerst een daling op, terwijl het slachtofferpercentage van andere vormen van diefstallen toeneemt. Wellicht hebben de fietsmerkacties dus zelfs een op landelijk niveau merkbaar effect gehad.

We hebben in het voorgaande alleen de belangrijkste preventieve activiteiten binnen de Voorkoming Misdrijvenorganisatie kort behandeld. Allerhande activiteiten (variërend van diefstal uit auto's, computerfraude en watersport criminaliteit tot 'onzichtbaar' werk om te komen tot een goede normering van hang en sluitwerk) moeten hier onbesproken blijven.

Op grond van de aangedragen voorbeelden hopen we te hebben duidelijk gemaakt dat binnen de VM-organisatiestructuur zeker -zij het met vallen en opstaan- successen zijn geboekt. Maar waarschijnlijk is het in het kader van deze Verkenning nog belangrijker dat de ontwikkeling van dit politieke preventiewerk ons een aantal lessen leert en knelpunten toont.

Lessen en knelpunten

Lessen:

Uit de ontwikkeling van het politieke preventiewerk in de afgelopen decennia valt -als we ons beperken tot Voorkoming Misdrijven- een duidelijke hoofdlijn te distilleren: in het prille begin ging men met een bijna naïef aandoend simplisme aan de slag. Inbraakpreventieadviezen aan burgers die daarom vroegen, incidentele anti-vandalisme praatjes op scholen en veel brede voorlichting onder het motto "als men onze boodschap hoort, zal men onze wijze raad ook wel opvolgen". Al vrij snel breekt echter het besef door dat Nederland zich in preventief opzicht niet zo simpel laat hervormen. Het antwoord op deze teleurstelling is tweeledig:

Ten eerste wordt de aanpak complexer en minder naïef.

Een hier en daar bijna wetenschappelijke terminologie en aanpak begint voorzichtig vorm te krijgen: vooronderzoek doen, doelgroep analyses uitvoeren, doelen en randvoorwaarden bepalen, werken met duidelijke en stringente probleemafbakening (bijvoorbeeld delictspecifiek), netwerkplanning en evaluatie.

Simpel op een zeepkist klimmen en roepen "mensen doe toch een beter slot op je deur" en dan stickers en folders uitdelen die tijd is voorgoed voorbij. De ontwikkeling wordt nog het beste getypeerd met de begrippen projectmatige en planmatige aanpak.

Een tweede ontwikkeling is in het licht van bestuurlijke preventie misschien nog relevanter: de preventologen bij de politie gaan in een steeds sterkere mate streven naar een bredere maatschappelijke aanpak.

Men kijkt voorzichtig over de muren van het eigen politieapparaat en tracht in het kader van een project samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere organisaties en mensen. Bij een anti-inbraak project zijn dat -naast de politie collega's van de recherche, surveillance, helingbestrijding, e.d.- bijvoorbeeld woningbouwverenigingen, de dienst bouw- en woningtoezicht, volkshuisvesting, etc.

Bij een anti-vandalisme project zijn dat scholen, dienst onderwijs, inspecteurs van het onderwijs, schoolbegeleidingsdiensten, groenvoorzieningen, openbare werken enfin noem maar op.

Wat we hier met andere woorden zien gebeuren is dat de politie-kip planmatig het brede bestuurlijke preventie-ei bijna uitgebroed heeft.

Knelpunten:

Nu dient men wel te beseffen dat dit ei slechts op enkele plaatsen in Nederland zo *door de politie* is uitgebroed.

Op de politie weg lagen -en liggen- namelijk een flink aantal knelpunten die de ontwikkeling tegenhouden (9).

Vier van die knelpunten zijn:

Gebrek aan kennis en kunde bij de uitvoerende politiemensen.

De overschakeling van repressief politiewerk naar projectmatig maatschappelijk geïntegreerd werken, is natuurlijk enorm. Nu kan -als de wil er is- via opleiding hier misschien nog wel een mouw aan gepast worden. Met opleiding alleen kom je er echter niet als er naast kennisachterstand ook nog sprake is van een hiërarchisch gezien laag niveau van de ambtenaren VM en/of als de politiemensen die wel willen -en het bovendien ook kunnen- geen ruimte krijgen van bovenaf ("laat ik niet merken dat je er aan werkt").

Negatief en nogal wazig beeld van preventie bij veel politiemensen.

Nog steeds willen heel veel politiefunctionarissen gewoon lekker boeven vangen, spanning en avontuur. Preventie is voor hen al snel moeilijk gedoe, dat weinig lijkt op te leveren. Daarin hebben ze overigens volkomen gelijk.

De gegevens- en informatiebestanden binnen de politie zijn merendeels afgestemd op het pakken van daders (en vervolgens het bewijs rond krijgen). Met die informatie preventieve criminaliteitsanalyses bedrijven is inderdaad moeilijk gedoe.

Bovendien levert preventie voor de geharde carrière-planner binnen de politie inderdaad minder op. Met het oplossen van misdrijven scoor je binnen de politie hoger, dan met het voorkomen ervan.

Een derde knelpunt is gelegen in het feit dat de met Regeling Politie Misdaadvoorkoming gecreëerde organisatie eigenlijk niet breder *mag* werken dan de politie. Zo mag het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven niet 'buiten de politie om' werken. Dit brengt met zich mee dat bepaalde goede mogelijkheden om preventiewerk te stimuleren (bijvoorbeeld via andere ministeries) niet benut konden worden.

In deze situatie is formeel tot op heden nooit verandering gekomen. Dit ondanks het feit dat al in 1980 door de Landelijke Contact Commissie Voorkoming Criminaliteit aangedrongen werd op een veel bredere aanpak -dus niet alleen via de politie- van de criminaliteitspreventie. Door die commissie werd aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie een advies uitgebracht, waarin eigenlijk de eerste schets van het idee van brede bestuurlijke preventie gegeven werd. Dit advies werd echter in een diepe ambtelijke la gesmoord. In dit licht is het grappig om te zien hoe vijf jaar later opeens het idee van bestuurlijk preventie geboren wordt de wegen der ambtenarij blijven soms ondoorgrondelijk.

Een vierde knelpunt is dat de goedwillende politiepreventoloog zijn hoofd in een strop duwt als hij preventie op een goede manier uitvoert (dat wil zeggen door te streven naar een breed samenwerkingsverband waarbij men in belangrijke mate zijn heil zoekt buiten de politie). Voor hij het weet, doet de politie (hijzelf dus) al het werk: "criminaliteit, en dus ook de preventie van criminaliteit, is toch een zaak van de politie". Hier loopt de politie met een klap op tegen het door haarzelf gecreëerde sprookje: de standaard melodie "geef ons meer mensen en materieel dan klaren we die klus", moet dus opeens omgebouwd worden tot "wij als politie kunnen het niet (meer) alleen, we moeten het samendoen". Deze omschakeling vereist de capaciteiten van een Baron van Münchhausen die zichzelf aan de haren uit het moeras van zijn eigen sprookje trekt. Welbeschouwd mag de politie de uitvinders van het begrip bestuurlijke preventie dankbaar zijn dat zij langs andere lijnen deze operatie hebben uitgevoerd.

Politie experimenten

De politieke preventie inspanningen in Nederland omvatten meer dan alleen die van Voorkoming Misdrijven. In dit verband is het interessant om kort in te gaan op een aantal preventieve politieke activiteiten die zich -eveneens vanaf het begin van de tachtiger jaren- grotendeels los van de VM-organisatie hebben voorgedaan. Het betreft met name de 'experimenten politieke misdaadbestrijding'. In dit kader zijn de volgende drie projecten met een duidelijke preventieve signatuur uitgevoerd (10):

Het project te Hoogeveen: in 1979 gestart met het uitvoeren van 'projectsurveillances', waarbij het accent lag op repressie en preventie ten aanzien van vandalisme; tevens startte in 1980 de ambtenaar VM een aantal vooral voorlichtende activiteiten (beveiligingsadvies en lezingen over o.a. vandalisme, fietsdiefstal enz.). De hoofddoelstelling van het project was de preventie van vernieling, inbraak en diefstal.

Het experiment te Osdorp (Amsterdam): in 1980 werd een team van 9 politiemensen gestationeerd in een tot bureau getransformeerde kleuterschool. De activiteiten van dit team bestonden uit voetsurveillances gecombineerd met preventievoorlichting aan de bevolking en speciale projecten in verband met inbraak en vandalisme. De doelstellingen waren het verbeteren van de relatie met het publiek en het beheersen of terugdringen van het aantal vernielingen en van een aantal vormen van vermogenscriminaliteit.

Het project te Sittard: in 1981 werd in het (gehele) gemeentelijke politiekorps een organisatieveranderingsproces in gang gezet met als einddoel het wijkteammodel. De doelstellingen waren hoofdzakelijk intern: een meer optimale benutting van de menskracht, meer coördinatie en samenwerking, een meer planmatige werkwijze, een verbetering van motivatie en betrokkenheid van het personeel, een verbetering van de arbeidstijden en het vergroten van kennis en informatie over het verzorgingsgebied. Daarnaast werden er, voortbouwend op de ideeën van de Projectgroep Organisatiestructuren, externe doelen onderscheiden: een betere integratie van de politie in de samenleving, dat wil zeggen meer en nauwer contact van de politie met de bevolking, meer permanente en meer persoonlijke relaties tussen politie en bevolking, en meer vertrouwen van de bevolking in het handelen van de politie.

Al deze experimenten afzonderlijk zijn door het WODC geëvalueerd en tenslotte zijn er onder meer de volgende 'overall conclusies' getrokken (11):

"Het criminaliteitsniveau werd in zoverre in gunstige zin beïnvloed dat er geen verdere stijging optrad, doch evenmin een daling. Hooguit is er sprake van een stabilisering, maar veelal alleen voor bepaalde delicten. Gunstiger zijn de effecten op de gevoelens van veiligheid en op de relatie tussen politie en bevolking. Als men -zoals oorspronkelijk bij de Nederlandse experimenten het geval was- de vraag toespitst op de bestrijding van de criminaliteit, dan blijkt dus de rol van de politie daarin slechts beperkt te zijn, wellicht beperkter dan men had verwacht toen werd besloten tot het (doen) uitvoeren van de experimenten.

In deze zin trekken de experimenten dan ook de lijn door die reeds zichtbaar werd uit de misdaad/criminaliteitsstudies die in de jaren zeventig, in Nederland en in het buitenland, bij de geüniformeerde en justitiële dienst van de politie zijn gedaan.

Algemeen werd daarin geconcludeerd dat de rol van de politie in de bestrijding van de criminaliteit zeer beperkt is en dat dus van extra politie-inspanningen op dit punt niet veel kan worden verwacht.

Zeker ook niet vanwege de negatieve effecten die een (zeer) versterkt politie-apparaat kan hebben op de verhouding van politie tot de bevolking doordat het niet nakomen van de gewekte (irreële) verwachtingen bij de laatste groep leidt tot frustraties, of op de verhouding tot specifieke minderheidsgroepen die in vergrote mate de (niet altijd terechte) aandacht van de politie gaan krijgen.

Anderzijds hebben de experimenten uitgewezen dat aan de beleving van criminaliteit en daarmee samenhangend aan het vertrouwen van de bevolking in de politie wel iets in positieve zin te veranderen valt. Effecten die zeker in de preventie van criminaliteit een rol kunnen spelen." (Fijnaut e.a. 1985).

Nu is deze conclusie niet door iedereen met instemming ontvangen. In de loop van de tachtiger jaren waren in tal van andere korpsen eveneens reorganisatie-activiteiten losgebarsten.

Een van deze projecten -het Haarlemse wijkteamproject- werd grondig geëvalueerd door onderzoekers van Binnenlandse Zaken (Broer, Schreuder en van der Vijver 1985). In het Tijdschrift voor de Politie vatte de plaatsvervangend korpschef de resultaten van de wijkteamontwikkeling samen. Een van de belangrijkste conclusies luidde:

"De relatief gunstige ontwikkeling van de geregistreeerde criminaliteit in Haarlem wordt bevestigd door de ontwikkeling van het slachtofferschap van criminaliteit. Voor Haarlem als geheel trad voor het eerst een stabilisatie op, maar in de wijkteam-gebieden was (.....) sprake van een zelfs internationaal zeer opmerkelijke daling van 10%." (Straver 1985).

Het zou te ver voeren om hier verder in te gaan op de discussies omtrent de effectiviteit van Nederlandse wijkteamexperimenten, te meer daar iedereen het wel met de WODC-onderzoekers eens is dat alleen politieke inspanningen niet voldoende zijn bij de pogingen om criminaliteit te beheersen (12). Sterker nog: ook de stelling dat bij preventie het primaat bij het openbaar bestuur moet liggen, is in feite nog door niemand betwist. De politie zal in het kader van (bestuurlijke) preventie veel meer een ondersteunende dan een trekkende rol moeten gaan vervullen; hetgeen door het volgende citaat van de Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven wordt onderstreept:

"Als de primaire verantwoordelijkheid voor de (preventieve) aanpak van kleine criminaliteit naar andere delen van de samenleving wordt verlegd, zal de politie mijns inziens de geschetste beeldvorming (bedoeld wordt: dat de politie als eerst verantwoordelijke wordt gezien voor de aanpak van kleine criminaliteitsproblemen; BvD/PvS) moeten corrigeren. Dat kan zij doen door in toenemende mate lokale samenwerking te zoeken.

Vanuit haar kennis over de lokale criminaliteit zal zij anderen op hun verantwoordelijkheden moeten wijzen en via overleg en advisering wegen kunnen aangeven om deze problemen aan te pakken. Die anderen mogen daarnaast van de politie verwachten dat zij op de genomen maatregelen aansluit met een zekere mate van voorlichting, toezicht, controle en opsporing." (Toonen 1985).

De balans opgemaakt

Concluderend kunnen we stellen dat de politie de eerste organisatie is geweest die flink geëxperimenteerd heeft met de preventie van criminaliteit. In het voorgaande hebben we vooral de schijnwerpers op Voorkoming Misdrijven gezet, maar met nadruk dienen hier ook de WODC-experimenten politieële misdaadbestrijding genoemd te worden, alsmede de diverse wijkteamprojecten. Het project in Haarlem behoort daarbij tot een van de beter gedocumenteerde projecten die bovendien resulteerde in een opmerkelijke daling van de criminaliteit. De stappen die de politie zette op het preventiepad hebben de volgende oogst opgeleverd.

Ten eerste kunnen we stellen dat de rol van de politie bij de preventie van (kleine) criminaliteit flink gerelativeerd is.

Als tweede, en als een duidelijk negatief punt, bleek dat politieële preventie op nogal wat problemen stuitte. Problemen die liggen in de sfeer van de regeltjes en de ruimte, aandacht en steun van bovenaf die aan een innovatie als politieële preventie gegeven wordt. Het zou o.i. in het nieuwe bestuurlijke preventie beleid dan ook zeker geen slechte zaak zijn als in een flink aantal gevallen een bijna stilgevallen lokale politieële preventie kar weer -mede met de hulp en druk van niet-politiemensen!- in het goede spoor geduwd wordt.

In die gemeenten waar de politieële preventie kar in de afgelopen jaren wel voortgang boekte, is veel kennis opgedaan.

Ten eerste concrete kennis in de vorm van preventieve producten (checklisten, anti-vandalisme lesbrieven voor scholen, allerlei voorlichtingsmateriaal, etc.).

Ten tweede ervaringskennis over de aanpak van preventie: projectmatig, met een goede planning en gebaseerd op degelijk vooronderzoek aan de slag gaan en lest best bij dat alles een goede evaluatie niet vergeten.

Cynisch als we zijn na (of door?) een flink aantal jaren in het criminaliteitspreventie circuit meegedraaid te hebben, vermoeden we dat juist dit tweede leermoment door anderen *niet* gebruikt zal worden.

Mocht deze inschatting juist zijn dan zal de eerste jaren bestuurlijke preventie van een ontroerend simplisme zijn: een brede voorlichtingscampagne hier, een gros nieuwe sloten daar, de zojuist wegbezuinigde jongerenwerker komt 'uit een andere pot' weer terug, de duizendste vandalisme lesbrief of lesmap (c.q. leskoffer) ziet het licht

De belangrijke winst van politieke preventie is misschien wel het besef dat de preventie van criminaliteit samen met anderen aangepakt moest worden. Het is met name dit punt dat met het begrip bestuurlijke preventie overgenomen is. Blijft de vraag of er in de nieuwe brede constellatie nog wel werk is voor de (preventieve) politiefunctionarissen. Het antwoord werd in een eerder citaat (Toonen 1985) al gegeven: de politie zal altijd een zeer belangrijke lokale criminaliteitsdeskundige blijven. Het aangewezen verzamelpunt voor criminaliteitsgegevens over veel vormen van criminaliteit. Daardoor zal de politie altijd een belangrijke adviseur in het geheel blijven. Tevens kan zij bij bepaalde projecten een rol spelen door middel van voorlichting, toezicht of opsporing.

2.3 Gemeentelijke anti-vandalisme projecten

In het eerste deel van dit hoofdstuk hebben we een ontwikkeling geschetst waarbij bestuurlijke preventie logisch voortvloeit uit politieke preventie. Met evenveel recht kan echter gesteld worden dat bestuurlijke preventie zichzelf heeft ontwikkeld.

Min of meer onafhankelijk van de politieke preventie projecten werden in de jaren tachtig ook door sommige gemeenten preventieprojecten opgezet. Het betrof vrijwel uitsluitend vandalisme projecten. Amsterdam en Rotterdam vervulden hier een voortrekkersfunctie. Een opvallende overeenkomst was dat in beide gemeenten sociale wetenschappers aan de wieg stonden van de projecten. In Amsterdam drie pas afgestudeerden op zoek naar een baan, in Rotterdam een rijpere wetenschapper van de Rijksuniversiteit Leiden. Daarmee hield de gelijkenis tussen beide projecten ook wel op.

Er is nog een derde project dat als een bestuurlijk preventieproject avant la lettre beschouwd kan worden: het project te Enschede (13). Aangezien daar echter nog geen verslaglegging van is verschenen (het WODC zal te zijner tijd ongetwijfeld een evaluatierapport uitbrengen) zullen we dit project verder onbesproken laten en alleen op het Rotterdamse en Amsterdamse project wat uitvoeriger ingaan.

Het Rotterdamse vandalisme project

Het project in Rotterdam heeft vooral naam gemaakt als het eerste HALT-project in Nederland. Centraal in dit project -dat in 1981 van start ging- stond (en staat) het organiseren van alternatieve activiteiten voor jongeren die door de politie zijn aangehouden voor vandalisme en kleine criminaliteit.

Jongeren tussen 12 en 18 jaar, die in aanraking komen met de politie en die kiezen voor Halt (in plaats van strafvervolgning) moeten zelf contact zoeken met bureau Halt. Vervolgens gaan de medewerkers van Halt na door welke activiteiten de schade kan worden hersteld. Het betalen van de schade kan hiervan een onderdeel zijn. Veel alternatieve bezigheden worden bij de RET (Het Rotterdamse openbaar vervoer bedrijf) verricht, maar ook andere instellingen zoals buurthuizen, jongerencentra, speeltuinen en bepaalde bedrijven werken mee.

Daarnaast wordt door de medewerkers van Halt nagegaan welke achtergronden bij vandalisme een rol spelen. Als naar voren komt dat een cliënt hulp nodig heeft, wordt -veelal heel praktisch- hulp geboden en/of wordt doorverwezen (bijvoorbeeld naar arts, arbeidsbureau). Overigens staat de deur altijd open, zodat óók jongeren binnenlopen (of met anderen meekomen) die vragen of problemen hebben.

Tenslotte is Halt -dat inmiddels uit 5 medewerkers bestaat- zich de laatste jaren als een soort coördinatiepunt voor andere preventieve activiteiten gaan manifesteren (14).

Vanaf eind 1981 tot half 1986 zijn er ongeveer 1700 jongeren (die zich aan vandalisme schuldig hadden gemaakt) naar Halt verwezen. Over de criminaliteitsverminderende effecten van Halt zijn op dit moment (nog) weinig uitspraken te doen. Wel lijkt het erop dat de recidive heel laag is.

Vooruitlopend op evaluatiegegevens geniet de Halt-aanpak een grote populariteit: gemeenten als Den Haag, Leiden, Eindhoven en Utrecht hebben inmiddels ook hun Halt bureau. Door de subcommissie onderzoek van de Commissie Roethof is dan ook een vergelijkend onderzoek naar de Haltprojecten opgezet.

Het Amsterdamse vandalismeproject

Het Amsterdam project en het Rotterdamse project zijn in vele opzichten elkaars tegenpolen; een soort Ajax-Feijenoord verhouding. De vijf belangrijkste verschillen zijn:

In Amsterdam richtte men zich van meet af aan op alle jongeren en niet in hoofdzaak op de jongeren die met de politie in aanraking zijn geweest.

Het Amsterdam project concentreerde zich in een buurt, te weten Osdorp (kennelijk erg populair bij onderzoekers). De Rotterdamse Halt-aanpak begon in 4 wijken, maar breidde zich al snel uit over de stad.

Het Rotterdamse Halt-project past exact in de omschrijving van een bestuurlijk preventie project: zowel openbaar bestuur, politie en Openbaar Ministerie hebben een duidelijke inbreng. In Amsterdam zijn politie en justitie in een mindere centrale rol bij het project betrokken geweest.

Het pakket anti-vandalisme maatregelen was in Amsterdam breder van samenstelling; zeker wanneer we het vergelijken met het Halt-project in de eerste jaren van haar bestaan. Het Amsterdam project is direct goed geëvalueerd. Het project leende zich daar ook beter voor: de effecten concentreerden zich immers in een buurt en waaierden niet over de gehele stad uit.

In het Osdorp-project dat in 1982 van start ging (15) werden 6 verschillende typen anti-vandalisme maatregelen onderscheiden:

Vandalisme projecten op scholen.

Omdat bijna alle scholen in Osdorp meewerkten, werden langs deze weg veel jongeren bereikt. Een half jaar na afloop van deze projecten bleek uit interviews met leerlingen ('met en zonder project') dat er een duidelijke preventieve werking van de projecten was uitgegaan.

Opzetten van recreatieve voorzieningen zoals een brommersleutelwerkplaats en een fietscrossbaan. Het betreft hier voorzieningen waarvoor (op grond van interviews met jongeren voorafgaand aan het project) verwacht mocht worden ze dat qua spanning en sensatie niet voor het plegen van vandalisme onder zouden doen. In dergelijke maatregelen moest vrij veel geld en tijd worden gestoken, terwijl er maar een gering aantal jongeren mee werd bereikt. Met name met de sleutelwerkplaats is echter een groep jongeren bereikt, waarop de projecten op scholen vermoedelijk geen invloed hebben gehad.

Overdragen van verantwoordelijkheden aan jongeren.
Onder deze noemer werden bijvoorbeeld door leerlingen van een technische school speeltoestellen voor een door vandalisme geteisterde speeltuin gemaakt en werd door leerlingen van een lagere school het gebouw en het schoolplein geschilderd en opgeknapt. Ook van deze experimenten ging een preventieve werking uit. De kosten waren bovendien beperkt. Een probleem bij dergelijke experimenten is evenwel dat volwassenen lang niet altijd bereid zijn om verantwoordelijkheden aan jongeren over te dragen.

Het vergroten van (semi-)formele controle.
In dit kader kwamen alleen de toezichthoudende activiteiten van kaartcontroleurs van de grond. De politie is niet of nauwelijks aan een vorm van projectsurveillance toegekomen.
In hoeverre de activiteiten van de kaartcontroleurs een preventief effect hebben gehad, kon niet worden nagegaan omdat trams en bussen nu eenmaal ook buiten de betreffende buurt rijden.

Objectversteving.
Bij wijze van proef werd een klein aantal steviger lantaarnpalen geplaatst. Tevens ontwikkelden leerlingen van een technische school een tegen vandalisme bestendige sluiting voor lantaarnpalen, verschillende fabrikanten hebben daar inmiddels interesse voor getoond.

Het versterken van de buurtgedachte (integratie-experimenten).
Onder deze noemer vielen drie maatregelen: een feestweek, een jongerendag en een huis aan huis krant met informatie over het (gehele) vandalisme-project. Deze maatregelen beoogden geen direct preventief effect, maar waren bedoeld als verhoging van de 'actie bereidheid' in de buurt. Uit een enquête onder buurtbewoners en uit de toename van het aantal meldingen aan de politie van vernielingen, bleek dat de feestweek en de huis aan huis krant hier zeker toe hebben bijgedragen.

Het *totaaleffect* van de maatregelen was op tamelijk 'harde' wijze vast te stellen door de zogenaamde vernielregistratie waaraan de meeste (in dit verband relevante) gemeentelijke diensten hun medewerking verleenden.
Vanaf het moment dat de uitvoering van de maatregelen op gang kwam, liep het aantal vernielingen in Osdorp terug. De totale afname bedroeg in één jaar tijd 25%. Ter controle is in de rest van Amsterdam ook het aantal vernielingen bijgehouden. Hier bleek zich een lichte daling te hebben voorgedaan; de daling in Osdorp was 19% groter, hetgeen neerkomt op een besparing van tenminste f 1.000.000,- op jaarbasis. Aan kosten stond daar ongeveer f 400.000,- (per jaar) tegenover.

Gezien deze opmerkelijke successen is het logisch dat de ervaringen in Osdorp vertaald zijn in het gemeentelijke beleid.

Er is ondermeer (als vervolg op de begeleidingscommissie van het Osdorp-project) een ambtelijke project-groep vandalisme ingesteld. Deze club kreeg tot taak om op basis van de beleidsaanbevelingen die uit het Osdorp project voortvloeiden een bestedingsplan (voor ongeveer f 500.000,- op jaarbasis) en een meerjaren programma op te stellen.

Het Osdorp-project, als schoolvoorbeeld van de geïntegreerde aanpak van vandalismpreventie, heeft ook in een paar andere Nederlandse steden navolging gekregen; met name in Deventer en Utrecht verschenen beleidsnota's waarin een duidelijk geïntegreerde aanpak wordt bepleit.

De besproken voorbeelden tonen aan dat preventieprojecten waar het openbaar bestuur het voortouw heeft, zeker succesvol kunnen zijn. Om de lezer te behoeden voor al te optimistische toekomstbeelden zullen we in hoofdstuk 3 ingaan op een aantal problemen die ons inziens bij bestuurlijke preventie te verwachten zijn.

3. DE ORGANISATIE

3.1. Inleiding

In het voorgaande zijn we vooral ingegaan op inhoudelijke aspecten van preventieprojecten.

Een project is echter meer dan het simpel uitvoeren van (goede) ideeën: er is een vorm van *organisatie* nodig om ideeën te verwezenlijken en het zou ook heel prettig zijn dat een project goed *opgezet* en *geëvalueerd* wordt. Een goede opzet is noodzakelijk omdat men anders niet weet 'wie wat wanneer' moet doen. Een evaluatie is nodig om te leren hoe een project volgende keer beter kan verlopen (proces evaluatie), of hoe een (nog) beter effect gehaald kan worden. Een evaluatie kan inzicht geven in de resultaten van alle inspanningen. Dat is niet alleen nuttig voor de uitvoerders zelf, maar ook voor anderen, bijvoorbeeld diegenen die moeten beslissen of er het volgend jaar weer subsidie zal worden verstrekt.

3.2 Vijf organisatorische voorwaarden

Ervaringen met vandalismedprojecten hebben geleerd dat goed bestuurlijk preventiebeleid aan 5 voorwaarden moet voldoen (16):

Bestuurlijk draagvlak:

Dat bestuurlijke preventie een bestuurlijk draagvlak vereist is nu niet direct een spectaculaire vaststelling. Door 'Den Haag' (nota Samenleving en Criminaliteit; Commissie Roethof) wordt hiervoor met name verwezen naar de driehoek openbaar bestuur (burgemeester), politie (korpschef) en Openbaar Ministerie (officier van justitie). Als stuurhut en anker voldoet deze driehoek waarschijnlijk wel, doch een echt bestuurlijk draagvlak zouden wij breder willen definiëren.

Met de term bestuurlijk draagvlak bedoelen we dat ook Burgemeester en Wethouders, en daarachter natuurlijk de gemeenteraad, bereid moeten zijn om echt iets aan preventie te doen. De burgemeester kan de (gemeente)politie bij de zaak betrekken en de burgemeester (en/of korpschef) kan via het driehoeks overleg ook een link leggen naar het Openbaar Ministerie, waarmee de repressieve kant op hoog niveau afgedekt is (het pakken en -alternatief- straffen van daders, prioriteitswijzingen binnen politiebeleid).

Het bestuurlijke niveau heeft echter meer dan alleen preventie op haar agenda staan en men verliest dus maar al te snel het onderwerp uit het oog om weer over te gaan tot de hamerstukken van de dag. Het verdient dan ook aanbeveling om op bestuurlijk niveau in ieder geval één persoon of een clubje te belasten met het onderwerp preventie.

Als men meerdere delicten en criminaliteits-problemen wil aanpakken dan verdient het o.i. aanbeveling om een 'lokale stuurgroep bestuurlijke preventie' in het leven te roepen. Deze stuurgroep zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit hoge ambtenaren resortterend onder respectievelijk de burgemeester, het Openbaar Ministerie en de korpschef, aangevuld met de centrale projectcoördinator als secretaris (het schaap met de vijf poten; zie pagina 27). Deze stuurgroep vormt het centrale punt bij de uitvoering van een gemeentelijk preventie beleid hetgeen impliceert dat hun agenda's in ieder geval *niet* vol moeten zitten met andere zaken. Onder deze stuurgroep, die vooral een coördinerende taak heeft, kunnen vervolgens een aantal projecten (projectorganisaties) gehangen worden waarbij de inhoud van het desbetreffende probleem op de eerste plaats komt: vandalisme, inbraak, helingbestrijding, gebouwde omgeving, etc.

Met zo'n -de diverse projecten overkoepelende- stuurgroep wordt de zaak op hoog bestuurlijk niveau verankerd en de communicatielijn is voor iedereen duidelijk.

Bij de uitvoering van de verschillende deelprojecten zijn in ieder geval twee zaken van essentieel belang: voldoende ambtelijk en voldoende maatschappelijk draagvlak.

Ambtelijk draagvlak:

Een goed middel voor het creëren van een ambtelijk draagvlak is het samenstellen van een werkgroep (op beleidsambtelijk niveau), waarin de belangrijkste gemeentelijke diensten en afdelingen vertegenwoordigd zijn die bij het desbetreffende probleem betrokken zijn (denk hierbij bijvoorbeeld aan het probleem vandalisme). De leden van de werkgroep moet men zien als contactpersonen voor preventie van de verschillende diensten. In de eerste plaats betekent dit dat elk lid -na overleg met de dienstachterban- in de werkgroep een samenhangend geheel van maatregelen mee helpt vaststellen. In de tweede plaats dient elk lid -nadat het totale programma door de werkgroep is vastgesteld- de maatregelen in overleg met de dienstachterban van de grond te krijgen. Daarbij kan elk lid door de werkgroep ter verantwoording geroepen worden als de (veelal zelf verzonnen) plannen niet van de grond komen. Via bijvoorbeeld de voorzitter c.q. secretaris van de werkgroep kan een lijn gelegd worden naar het hogere bestuurlijke niveau.

Het bestuurlijk draagvlak (driehoek met stuurgroep) en het ambtelijk draagvlak (werkgroep/werkgroepen) kunnen -zeker in middelgrote gemeenten- uit het oogpunt van efficiency ook 'in elkaar geschoven' worden. Er ontstaat dan de figuur van een breed samengestelde projectgroep bestaande uit diverse beleidsambtenaren (diensthoofden en dergelijke) met in die projectgroep als een soort dagelijks bestuur de vertegenwoordigers van het openbaar bestuur, de politie en het openbaar bestuur.

In kleinere gemeenten verdient het waarschijnlijk zelfs een aanbeveling om in de breed samengestelde projectgroep de driehoek zelf op te nemen.

Er zijn kortom, afhankelijk van gemeentegrootte en de aan te pakken criminaliteitsproblemen nogal wat modellen denkbaar.

Het lijkt ons daarbij overigens het overwegen waard om het organisatorische model al werkende als het ware op te bouwen. Projectgroepen kunnen immers uitgebreid worden, als de vergaderfrequentie te hoog wordt kan een dagelijks bestuur (stuurgroep) ten dele afgesplitst worden en als de uitvoeringsproblemen zich opstapelen kunnen werkgroepjes gevormd worden.

Waar het bij dit alles om gaat is het feit dat het bestuurlijk en het hogere ambtelijke niveau zich commiteren aan het te voeren beleid van bestuurlijke preventie. Zonder voldoende bestuurlijk en ambtelijk draagvlak verzinkt bestuurlijke preventie in het drijfzand.

Maatschappelijk draagvlak.

Preventie projecten zullen uiteindelijk moeten worden uitgevoerd door een groot aantal mensen die niets moeten hebben van al dat gecoördineer en geïntegreer op bestuurlijk en beleids-ambtelijk niveau: de monteur van het Gemeentelijk Energie Bedrijf die de verlichting moet verbeteren op plekken die als onveilig worden ervaren, een jongerenwerker die zijn centrum heel wil houden, de winkelier die zijn zaak netjes en schadevrij wil houden, enz..

Toch gelden hier weer dezelfde wetten: het beste zou zijn als er enige onderlinge samenhang is in hetgeen iedereen op het terrein van preventie uitvoert. Van bovenaf opleggen van hetgeen er precies uitgevoerd moet worden, is vragen om moeilijkheden ("ja luister eens: daar hebben we geen tijd voor en zo werkt dat niet in de praktijk"). Deze problemen zijn deels te ondervangen door de eerder beschreven overlegstructuur. Zo kan bijvoorbeeld de GEB-monteur via 'zijn' contactpersoon ideeën inbrengen in de werkgroep en kan hij later via de contactpersoon bewogen worden tot de uitvoering van zijn -of andere- ideeën.

Alleen vertrouwen op dit soort lijnen getuigt echter van enige naïviteit. Heel vaak is deze weg (veel) te lang of zitten er teveel hobbels in. Soms bestaat de weg zelfs niet eens (bijvoorbeeld voor buurtbewoners, winkeliers enz.).

Het zou daarom een goede zaak zijn als eens echt geëxperimenteerd werd met een projectorganisatievorm zoals die men in de stadsvernieuwing wel tegenkomt: in één wijk zitten (ruim van mandaat voorzien) ambtenaren uit diverse gemeentelijke diensten om de tafel met bewoners en bedrijven uit de desbetreffende buurt.

Criminaliteitspreventie zou in deze visie onderdeel moeten uitmaken van het stedelijk beheer van de woonomgeving. In sommige grote gemeenten wordt hiermee -op het uitvoerende niveau- al een voorzichtig begin gemaakt.

Onzes inziens is dit een ontwikkeling die grote toekomst heeft voor criminaliteitspreventie. Daarbij dient men wel te beseffen dat men in deze aanpak buurt- of wijkgericht te werk gaat. Voor vele vormen van kleine criminaliteit is dat een prima aanpak, maar dat houdt nog niet in dat men met oogkleppen op alles buurtgericht moet gaan organiseren. Met name delicten die overal in de gemeente voorkomen en die gepleegd worden door weinig gespecialiseerde daders lenen zich goed voor een buurtgerichte aanpak. Voorbeelden van dit soort delicten zijn: vandalisme, inbraak, fietsendiefstal, autokraakjes en dergelijke al kunnen we hier niet spreken van een wet van Meden en Perzen omdat lokaal de situatie anders kan liggen.

Daarnaast zijn er echter ook delicten die zich als het ware in een gebied concentreren (bijvoorbeeld uitgaans-knokpartijen) of die een zeer gespecialiseerde aanpak vergen (bijvoorbeeld heling). Bij dit soort delicten lijkt ons een buurtgerichte aanpak minder in aanmerking komen.

Of men iets nu wel of niet buurtgericht moet aanpakken blijkt echter pas als men enige kennis vergaard heeft en daar komt de vierde voorwaarde om de hoek kijken.

Onderzoek.

Bij het opzetten van een gemeentelijk preventiebeleid is onderzoek een essentiële stap. Allereerst zal men de vraag moeten beantwoorden welke delicten aangepakt moeten worden. Vervolgens moet via nader onderzoek (wie zijn dader, wanneer en waarom worden de misdrijven gepleegd, enz.) worden uitgevonden op welke wijze de delicten aangepakt kunnen worden.

Om dergelijke vragen te beantwoorden kan men onderzoek doen onder mensen die veel te maken hebben met de betreffende vormen van criminaliteit; als het om vandalisme gaat bijvoorbeeld jongeren zelf, jongerenwerkers, leraren, winkeliers, enz..

Tot zover is er sprake van gewoon onderzoek. Maar nu komt het cruciale punt: het onderzoek kan tevens gebruikt worden om het benodigde maatschappelijke draagvlak en ambtelijk draagvlak op uitvoerend niveau te creëren. Dat betekent dat het onderzoek voor een belangrijk deel ook een *behoeften* onderzoek is, bijvoorbeeld: welke behoeften leven onder jongeren, alsmede een inventariserend onderzoek, waarbij bijvoorbeeld wordt nagegaan welke ideeën men heeft op scholen om iets aan vandalisme te doen en in hoeverre is men bereid om die ideeën ook uit te voeren. Om die bereidheid ten volle te benutten, is het van belang dat men de creatieve en enthousiaste werkers in spé kan belonen.

Bijvoorbeeld door het snel regelen van zaakjes (via de contactpersonen in de eerder geschetste overlegstructuur), of door (on-ambtelijk snel) financiële ondersteuning aan te kunnen bieden.

Onderzoek is in deze visie dus niet alleen gewoon onderzoek, maar ook een marketinginstrument.

Onderzoekstechnisch komt men hierdoor voor een paar lastige methodologische kwesties te staan. Waar eindigt bijvoorbeeld de rol van de meer objectieve wetenschappelijk onderzoeker en waar begint de rol van de handelsreiziger in preventieve maatregelen? We gaan hier op dit probleem verder niet in.

De motor: een schaap met vijf poten.

Bij het opzetten van een preventiebeleid komt nogal wat werk kijken. De grootste klussen zijn eerst het onderzoek/de marketing en daarna de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken bij de uitvoering van de verschillende maatregelen. Bij kleinere gemeenten en/of een beperkt aantal maatregelen, zal deze klus nog wel geklaard kunnen worden. Toch leert de ervaring dat het dagelijks werk al snel grote omvang aanneemt. Het doen van een beetje redelijk onderzoek doe je er niet even bij. Het kan dan ook aanbeveling verdienen om het uitvoeren van het onderzoek en de dagelijkse zaken rond de coördinatie van de uitvoering van de maatregelen op een punt in de gemeente (bij een persoon, of bij enkele zeer nauw samenwerkende personen) te leggen. De projectcoördinator doet hiermee zijn intrede.

Deze coördinator moet nogal wat in zijn mars hebben: ervaring met het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, zeer goede contactuele eigenschappen (de coördinator moet in een bepaald stadium een goede 'verkoper' zijn), kennis van het verschijnsel criminaliteit, kennis van de gemeentelijk bureaucratie, maar tegelijkertijd toch weer voldoende creativiteit om langdurige procedures te omzeilen en zaken snel kort te sluiten....inderdaad een schaap met vijf poten. Vandaar dat men in sommige gemeenten nog wel eens kiest voor meerdere personen die nauw samenwerken of dat men overgaat tot het inhuren van externe deskundigen.

Het is vooral de coördinator (c.q. het gemeentelijk coördinatiepunt) die dynamiek moet brengen in het eerder beschreven model. Van groot belang daarbij is wel dat de coördinator een korte en directe communicatielijn heeft naar de 'bestuurlijke preventietop'. Ons voorstel zou dan ook zijn om de coördinator op te nemen in de stuurgroep die het totale bestuurlijke preventie beleid coördineert.

3.3 Een goede projectplanning

In de afgelopen jaren hebben we bij herhaling aan de wieg gestaan van preventieprojecten. Helaas hebben we op veel van die momenten sterke associaties gehad met het toneelstuk 'Op hoop van zegen': hier werd wederom een wrakke schuit de woelige baren opgestuurd; dapper en enthousiast zijn onontkoombaar lot tegemoet varende om te eindigen als verspreid wrakhout.

In zo'n geval ontbrak het vaak niet aan motivatie, enthousiasme en dadendrang van de bemanning c.q. de kapitein. Het schortte aan de organisatiestructuur (zie 3.2) en/of aan de projectplanning. Met die laatste term duiden we een aantal zaken aan van enigszins technische aard:

het bepalen van doelen en subdoelen voor het project

het incalculeren van randvoorwaarden (beschikbare tijd, geld, menskracht, kennis en dergelijke)

de vooraf te bedenken evaluatie-opzet

de technische planning in de vorm van fasering,

taakafbakening en activiteiten volgorde die tenslotte moet resulteren in een draaiboek, of (net)werkplan.

Over al dit soort zaken kan men met gemak weer boeken vol schrijven en dat hebben we dan ook al gedaan (17).

Om die reden laten we deze wat taaiere kost hier rusten.

Zeker is wel dat een bestuurlijk preventiebeleid niet van de grond komt als bij de diverse projecten geen aandacht besteed wordt aan wat wij projectplanning noemen.

3.4 Conclusies

Na het lezen van al deze voorwaarden is de lezer de schrik wellicht om het hart geslagen. Dat krijgen we nooit voor elkaar denkt men. Wanhoop echter niet; er zijn gemeenten (zie bijvoorbeeld Driehoeks-overleg Haarlem 1985) die van plan zijn in grote lijnen volgens het boven geschetste model te werk te gaan.

Verder mag ter geruststelling opgemerkt worden dat in de wat kleinere gemeentes de zaken vanzelfsprekend iets simpeler aangepakt kunnen worden, omdat de situatie daar veelal minder ernstig en complex is en omdat de hele coördinatie/organisatie problematiek daar minder speelt.

Toch slaat ook *ons* de schrik enigszins om het hart: juist de angst om meegezogen te worden in allerlei ambtelijke doorstructureer en afprocedeer activiteiten was er de oorzaak van dat wij een relatief rustig bestaan als ambtenaar van het Ministerie van Justitie verruilden voor het ongewisse bestaan van het runnen van een onderzoeks- en adviesbureau op het terrein van de criminaliteitspreventie.

We zijn dus zeker geen voorstander van een overdreven berg nieuwe bureaucratie. Anderzijds is het duidelijk dat een organisatie structuur en planning zoals we die in het voorgaande schetsten onontbeerlijk zijn. Anders zal bestuurlijk preventie nooit een hogere plaats gaan innemen op de agenda van onder andere de vele betrokken gemeentelijke diensten

Eén van de lessen die de ontwikkeling van de politieke criminaliteitspreventie ons geleerd heeft is immers dat er projectmatig gewerkt moet worden. En al die verschillende projecten (inbraak, vandalisme, gebouwde omgeving) vereisen een eigen projectorganisatie, waarbij de grote lijn van de diverse projecten door een overkoepelende overlegstructuur bewaakt en gecoördineerd wordt.

Criminaliteit is zoals we zagen in de afgelopen jaren van politiewerk geworden tot het werk van iedereen en dat terwijl 'iedereen' het al zo druk heeft met zijn eigen zaakjes. Dit is een wrange vrucht die de ontwikkeling van het brede idee van bestuurlijke preventie oplevert. Voor een dubbeltje op de eerste rang zitten is er niet bij: op lokaal niveau zal daadwerkelijk tijd, geld en energie geïnvesteerd moeten worden om bestuurlijke preventie inhoudelijk en organisatorisch van de grond te tillen. De eerste lessen daarvoor hebben sommige politiekorpsen en enkele bestuurlijke vandalismpreventie projecten ons al geleerd.

Verskillende voorbeelden uit het recente verleden leren ons dat bij het opzetten en uitvoeren van dergelijke preventieprojecten de kost voor de baat uitgaat. Er zal dus eerst capaciteit en/of geld geïnvesteerd moeten worden in zaken als het draaiende krijgen van een werkbare overlegstructuur, het opbouwen, aantrekken of inhuren van deskundigheid, het doen van onderzoek, het bedenken -en op de reële haalbaarheid toetsen- van maatregelen, etc. Snel scoren is er dus niet bij. Toch kunnen bestuurlijke preventieprojecten onzes inziens succes hebben en we zijn er van overtuigd dat ze zich in dat geval dubbel en dwars terugbetalen.

Noten

- (1)= De Commissie Roethof omschrijft het begrip kleine criminaliteit in haar interimrapport (blz. 12) als volgt: *... "massaal voorkomende strafbaar gestelde gedragingen die door de politie kunnen worden getransigeerd of bij een eerste overtreding in het algemeen door de officier van justitie worden afgedaan dan wel door de rechter worden bestraft met maximaal een geldboete en/of een voorwaardelijke vrijheidsstraf en die -vooral door hun massaliteit- hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen"*.
- (2)= Voor een uitgebreide bespreking van het onderwerp gebouwde omgeving en criminaliteit verwijzen we naar van Soomeren 1986.
- (3)= We sluiten hier aan bij de definitie die men in de Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven voor het begrip preventie hanteert: *"Preventie is het in relatieve of absolute zin verlagen van de kans dat er strafbare feiten plaatsvinden en het beperken van de materiële en immateriële schade die uit strafbare feiten voortvloeien"*. (Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven 1981)
- (4)= Zie het rapport "Onderzoek naar de wenselijkheid en naar mogelijkheid bij de gemeentepolitie te Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht te geraken tot instelling van adviesbureaus ter voorkoming van misdrijven", Gemeentepolitie Amsterdam, 1957.
- (5)= Ook het project te Hoogeveen is (door het WODC) goed geëvalueerd. Zie hiervoor Nuijten-Edelbroek 1982 en Nuijten-Edelbroek 1983.
- (6)= Zie: Roëll en Linckens 1983; Roëll 1983
- (7)= Hierbij moet worden aangetekend dat uit de Goed Gemerkt evaluatierapporten (zie noot 6) niet erg duidelijk werd waarom de hoofddoelstelling niet werd gehaald. Een mogelijke verklaring is dat de plaatselijke politie (met name in Deventer) niet of nauwelijks iets aan helingbestrijding heeft gedaan. Pas als er gecontroleerd wordt op het in bezit hebben van gemerkte goederen, bestaat de kans dat deze goederen voor helers (en daarmee ook voor stelers) minder aantrekkelijk worden.
- (8)= Zie: Eijken 1985.
De eerste Nederlandse fietsmerkactie werd uitgevoerd en beschreven door Dierkx 1983.
- (9)= Zie voor een uitgebreidere bespreking van deze knelpunten: Van Dijk 1983.
- (10)= In Utrecht vond een vierde project plaats, maar dat was vooral gericht op een efficiëntere werkwijze van de politie en valt daarmee buiten het kader van deze Verkenning.

- (16)= Zie: B. van Dijk en P. van Soomeren 1985
Overigens is in hetzelfde artikel ook aangegeven wat de meest gebruikelijke fouten zijn die bij vandaliseprojecten worden gemaakt. Er worden drie hoofdvormen onderscheiden: Het bananenschil model, het voor een dubbeltje op de eerste rij model en het bovenover model. Meer informatie is ook te vinden in 'handleiding voor projecten' (zie: bijlage 5 bij Eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit, pag. 16⁴ e.v.).
- (17)= Zie o.a.:
Netwerkplanning/projectplanning: R. Meijer en P. van Soomeren 1983
Evaluatie: P. van Soomeren en P. van de Velpen 1986.

- (11)= Overigens is het WODC-rapport waarin men deze conclusie trekt (Fijnhaut e.a. 1985) een must voor een ieder die geïnteresseerd is in politieke misdaadbestrijding of/en preventie. Naast de Nederlandse experimenten worden op zeer onderhoudende wijze de ontwikkelingen in Amerika, Engeland en (in het kort) enige andere West Europese landen weergegeven.
- (12)= Daarbij kan worden aangetekend dat ook het Sociaal Cultureel Plan Bureau een duit in het zakje heeft gedaan. In zijn aanbevelingen zegt het SCP dat een nadere 'uitzuivering' van politiefuncties, ook bij een eventuele reorganisatie, onvermijdelijk is. Er zal nauwkeuriger dan nu moeten worden aangegeven wat de taken van de politie zijn, waar de grenzen liggen en waar deze kunnen worden overgelaten aan andere instellingen. Duidelijkheid over de grenzen van de politietaak kan tenslotte tot gevolg hebben, dat de markt-, de informele en vrijwilligerssector enkele thans bestaande hiaten gaan opvullen.
- (13)= Het Enschedese project is opgezet mede op basis van voorbereidend onderzoek door het WODC. Het Enschedese 'geïntegreerd activiteitenplan' ter preventie van kleine criminaliteit bevat een aantal interessante elementen (Wierenga 1985), bijvoorbeeld:
 Er is gekozen voor de aanpak van vier verschillende delicten (geweldpleging, vandalisme, gekwalificeerde diefstal -met name inbraak in woningen- en fietsdiefstal). Dit gebeurde op basis van acht verschillende weegfactoren: o.a. frequentie en slachtofferkans van delicten, de materiële en immateriële schade en veroorzaakte onrustgevoelens onder de bevolking.
 Een zeer substantieel onderdeel van de uit te voeren maatregelen wordt gevormd door projecten die zich op kwetsbare groepen jongeren richten, onder andere: Vroeghulp voor leerlingen die dreigen 'structureel spijbelaar' te worden, leer-werk projecten voor de structurele spijbelaars en zonder-werk projecten voor jeugdige werklozen.
- (14)= Voor uitgebreide besprekingen van het Halt-project verwijzen we naar van Hees (1983) en Peer (1985).
- (15)= Het voorbereidend onderzoek (zie: B. van Dijk, P. van Soomeren en M. Walop 1982) nam een aanvang in 1981. Voor een uitgebreide bespreking van het Osdorp project verwijzen we naar M. Walop (in samenwerking met B. van Dijk en P. van Soomeren) 1983.
 Een samenvatting van het totale actie-onderzoek en project is te vinden in M. Walop (in samenwerking met B. van Dijk en P. van Soomeren) 1984.

Literatuur

- Broer W., C.C. Schreuder en C.D. van der Vijver: Organisatieverandering Politie Haarlem, het externe onderzoek, 4e interimrapport, Den Haag 1985.
- Commissie Kleine Criminaliteit. Interimrapport, Den Haag 1984.
- Commissie Kleine Criminaliteit. Eindrapport, Den Haag 1986.
- Dierkx W.D.: Project tegen fietsdiefstal in Rijssen. In: Algemeen Politie Blad, 19 maart 1983.
- Dijk A.G. van: Preventie; een zaak voor iedereen. In: Tijdschrift voor de politie, 10 oktober 1983.
- Dijk B. van en P. van Soomen: De preventie van vandalisme. In: De Europese gemeente nr. 3, mei/juni 1985.
- Dijk B. van, P. van Soomen en M. Walop (in samenwerking met A. van Assema en M. van Ijzendoorn) Amsterdammertjes vernielen!? Achtergronden van jeugd vandalisme. Rapportage actie-onderzoek jeugd vandalisme, deel 4. Gemeente Amsterdam 1982.
- Driehoeksoverleg: Beleidsplan kleine criminaliteit, Haarlem 1985.
- Eijken A.W.M.: Voorlopige resultaten van fietsmerkactie. In: Algemeen Politieblad nr. 21, 12 oktober 1985.
- Fijnaut C., E.G.M. Nuijten-Edelbroek en J.L.P. Spickenheuer, Politie Misdaadbestrijding, WODC, Den Haag 1985.
- Hees A. van: Vandalisme en Bureau Halt, Rotterdam 1985.
- Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven. Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven, Den Haag 1981.
- Meijer R., en P. van Soomen: Netwerkplanning/ Projectplanning (tweede algemene hoofdstuk uit de Werkmap Voorkoming Misdrijven). Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, 's-Gravenhage 1983.
- Nuijten-Edelbroek, E.G.M.: Criminaliteitsbestrijding op langere termijn; de effecten van projectsurveillance en voorkoming misdrijven, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.
- Nuijten-Edelbroek, E.G.M.: Projects surveillance en voorkoming misdrijven in Hoogeveen; een onderzoek naar de effecten op de criminaliteitsontwikkeling, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.
- Peer T.A.A.M.: Projectervaringen met alternatieve sancties. Lezing op het congres 'Vandalisme de geïntegreerde aanpak', Rotterdam 1985.
- Pols L. van der: Voorkoming Misdrijven in Waddinxveen. Een evaluatie van een vandaliseproject, Nederlandse Politie Academie, Apeldoorn 1982.
- Roëll A. en Linckens P.J.: Goed Gemerkt, een nieuwe manier van inbraakpreventie. WODC, Den Haag 1984.
- Roëll A.: Goed Gemerkt, een actie ter bestrijding van inbraak en diefstal. WODC, Den Haag 1983.

- Roozendaal A.: Graffity niet meer zonder financiële gevolgen. In: Algemeen Politie Blad nr. 23, november 1985.
- Rijks Planologische Dienst: Maakt de gelegenheid de dader, Den Haag 1985.
- Samenleving en Criminaliteit: Den Haag 1985.
- Sociaal cultureel Planbureau: er zijn grenzen aan politietaak. In: Algemeen Politieblad nr 10, mei 1986.
- Soomeren P. van: Gebouwde omgeving en criminaliteit. Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, Den Haag 1986.
- Soomeren P. van en P. van der Velpen: Handboek evaluatie. Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, 's-Gravenhage 1986.
- Spoel H. van der, en A.G.M. Olthof: Eindverslag vandaliseproject Waddinxveen. Waddinxveen 1981.
- Straver M.A.: Politie en afnemende criminaliteitsbeheersing. In Tijdschrift voor de Politie, 9 september 1985.
- Tussenrapportage onderzoek galerijflats. In: Eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit (bijlage 3): Den Haag 1986.
- Toonen R.F.: Praktische uitwerking van wijkgerichte preventiemaatregelen. Lezing op het congres Vandalisme de geïntegreerde aanpak, Rotterdam 1985.
- Walop M. (in samenwerking met Dijk B. van en Soomeren P. van) Evaluatie van anti-vandalisme experimenten, 5e rapportage actie-onderzoek jeugdvandalisme. Amsterdam 1983.
- Walop M. (in samenwerking met B. van Dijk en P. van Soomeren): Eindrapportage actie-onderzoek jeugdvandalisme. Amsterdam 1984.
- Wierenga H.: Integraal gemeentelijk beleid inzake vandalisme. Lezing op het congres Vandalisme de geïntegreerde aanpak, Rotterdam 1985.