

VANDALSME

verschijnsel
en bestrijding

GP Hoefnagels en
EJ Karman (red.)

1986/22

samsom

Vandalisme

Vandalisme

Verschijsel en bestrijding

G.P. Hoefnagels en E.J. Karman (red.)

Samsom Uitgeverij Alphen aan den Rijn/Brussel 1986

CIP

ISBN 90 14 03613 2

Copyright © 1986 G.P. Hoefnagels, Vorden en E.J. Karman, Amsterdam

Auteursrecht voorbehouden.

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbenden is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen voor kopiëren, als bedoeld in artikel 17 Auteurswet 1912 en in het K.b. van 20 juni 1974 (Stb. 351, 1974) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daar-toe in en buiten rechte op te treden.

Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Samsom Uitgeverij bv, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn.

Inhoud

Voorwoord

G.P. Hoefnagels 9

1 Vandalismebestrijding – gezamenlijke verantwoordelijkheid van Justitie, gemeentebestuur en burgers 13

F. Korthals Altes

- 1.1 Inleiding 13
- 1.2 Noodzaak van lokale beleidsinitiatieven 16
- 1.3 Alternatieve sancties 17
- 1.4 Strafrecht als stok achter de deur 18

2 Achtergronden van vandalisme 20

G.P. Hoefnagels

- 2.1 Termen en begrippen 20
- 2.2 Achtergronden van vandalisme 23
- 2.3 Preventie 27
- 2.4 Repressie 29
- Noten 31

3 Kosten en baten van vandalismebestrijding 33

J.J.M. van Dijk

- 3.1 De baten van een kosten-baten-analyse 33
- 3.2 Omvang, trend en schadebedragen 35
- 3.3 Indirecte schadeposten 37
- 3.4 Effecten en kosten van beleidsmaatregelen 39
- 3.4.1 Traditionele opties 39

3.4.2	Alternatieve opties	41
3.4.3	Conclusies	44
	Noten	45
	Literatuur	46
4	Stedebouw en vandalisme	47
	<i>P. Houtenbos</i>	
4.1	Inleiding	47
4.2	Stedebouwkundige studies	48
4.3	Spreiding van vandalisme in Den Haag	55
4.4	Stadsvernieuwing	56
4.5	Naoorlogse wijken	60
4.6	De binnenstad	62
4.7	Slot	64
	Literatuur	65
5	Integrale wijkgerichte anti-vandalisme projecten	67
	<i>P.F. van Soomeren</i>	
5.1	Inleiding	67
5.2	Integrale wijkgerichte anti-vandalisme projecten: enkele complicaties	67
5.2.1	Aanpak	68
5.2.2	Integrale aanpak	68
5.2.3	Integrale wijkgerichte aanpak	69
5.2.4	Projectmatige aanpak	70
5.3	Integrale wijkgerichte anti-vandalisme projecten: enkele oplossingen	71
5.3.1	De evenwichtsbalk: draagvlak/organisatie	71
5.3.2	Onderzoek vereist	72
5.3.3	Maatregelen afhankelijk van de lokale situatie	75
5.4	Conclusies	76
	Noten	77
6	Alternatieve sancties	79
	<i>Th.A.M.M. Peer</i>	
6.1	Projectervaringen met alternatieve sancties	79
6.1.1	Ontstaan en organisatie van bureau HALT	79
6.1.2	Doelstellingen	80
6.1.3	Werkwijze van bureau HALT	80

6.1.4	De HALT-cliënt	83
6.2	Alternatieve sancties voor jeugdigen	83
6.3	Effecten	84
	Noten	85
7	Gemeentebeleid inzake vandalisme	86
	<i>H. Wierenga</i>	
7.1	Beleid inzake (kleine) criminaliteit	86
7.2	Beleid inzake vandalisme	91
	Noten	93
8	Politie en kleine criminaliteit	94
	<i>M.A. Straver</i>	
8.1	Voortdurend terreinverlies	94
8.2	Tefrein heroveren?	96
8.3	Wijkteams als alternatief	98
8.4	Ervaringen met wijkteams	99
	Noten	103
9	Bestrijding van voetbalvandalisme	104
	<i>G.P. Hoefnagels</i>	
9.1	Inleiding	104
9.2	Geweld op het veld	104
9.3	Bestrijding van het spelersgeweld	105
9.4	Geweld om het veld	106
9.4.1	Bestrijding van het hooligansgeweld	107
	Noten	108
	Gebruikte afkortingen	109
	De auteurs	110

Voorwoord

Jarenlang heeft men er niets tegen gedaan. Tientallen jaren heeft de overheid 'ze' hun gang laten gaan en plotseling, als bij toverslag, rijzen de bestrijdings-, onderzoeks- en informatiecentra als paddestoelen uit de grond. Subsidies worden met miljoenen rondgestrooid, functionarissen bij bosjes aangesteld. Het is hollen of stilstaan in de politiek.

We spreken over het onderwerp van dit boek: het vandalisme en zijn bestrijding. Over de telefooncel, de onbemande tram, de onbevrouwde bus, het onbemenste spoorwegstation, de stukgeslagen school. Over het voetbalvandalisme, de 'verbouwde' treinwagons, het afgebroken stadion, de geplunderde warenhuizen en winkels.

Jarenlang zagen de mensen de beelden op de televisie in de oprechte verwachting dat er iets tegen werd ondernomen. Zij keken in rustig besef en heilige staatverwachting. Tegen zoveel nutteloze destructie werd toch zeker opgetreden . . . ? Na tien jaar kijken en verwachten lekte het uit dat de overheden zo goed als niets deden, behalve dan het vernieuwen van telefooncellen, het subsidiëren van een nieuw stadion, het repareren van de schoolgebouwen en het betalen van de werkloze conducteurs en spoorwegemployés. Op kosten van de kijkende mensen. De overheden zagen niets, hadden watten in hun oren, blinddoeken voor hun ogen, planken voor de kop en geld teveel om te betalen.

Vroeger had een kapitalistische ouweheer zijn zoon tot de orde geroepen bij één zo'n vernieling en de vandaal op zijn maandgeld gekort. Maar de kapitalistische staat riep niemand tot de orde. Hij betaalde, achteloos. Om dat te legitimeren riep een verwarde criminoloog dat

de vandalen werkloos waren en kansarm. Maar dat legitimeerde niets, zelfs niet als deze feiten juist waren geweest.

En terwijl de fiscus geld uit de mensen perste en de uitkeringen werden gekort, knarsten de mensen de tanden bij zoveel vernielingen. Maar ziet, in het vandalenjaar 1985 komen de auteurs van dit boek samen en worden de overheden wakker. Door hun congres? Wie spreekt van oorzakelijk verband bij gelijktijdigheid? De minister van Justitie is zelf auteur in dit boek en was spreker op het congres, dus hij was al wakker. Hoe dan ook, in het vandalenjaar 1985 worden bij de overheden de blinddoeken afgerukt. De watten gaan uit de oren. Politici en ambtenaren roepen om het hardst dat het vandalisme bestaat. In 1985 wordt het vandalisme officieel ontdekt.

En als het dan bestreden moet worden, zal het ook goed bestreden worden. Bussen worden bemenst, conducteurs komen, hoopt men, terug op de tram, misschien, met mate, maar toch. Stempelautomaten worden legaal verwijderd. Er komt een landelijk informatieteam inzake vandalisme. Elke gemeente die zich zelf respecteert, heeft een vandalismeteam. Alleen de oprichting ervan blijkt reeds te werken. In de oudejaarsnacht 1985/1986 werden veel minder vernielingen aangericht dan in vorige jaren, constateerde het Haags vandalismeteam. Maar niemand sprak van het feit dat het weer te beroerd was om er op uit te gaan. Soms werken er nog factoren uit een heel oude criminologie: mooi weer is vandalenweer, slecht weer is dat niet.

Dit boek wil aanzetten tot nadenken bij zoveel activiteit en het poogt daarbij tot een geïntegreerde aanpak vanuit verschillende gezichtshoeken en praktijken te komen. Het bevat de bewerkte versies van een aantal voordrachten gehouden op het door het Nederlands Studie Centrum georganiseerde congres over vandalismebestrijding.

F. Korthals Altes, minister van Justitie, schrijft over 'vandalismebestrijding' in termen van het rapport van de commissie Kleine Criminaliteit (voorzitter: H.J. Roethof): Geen bestrijding met een strafrechtelijke botte bijl, maar door preventie.

G.P. Hoefnagels schrijft over 'achtergronden van vandalisme', niet volgens een verouderde etiologie, maar in termen van proces, van de jongste geschiedenis van Nederland, te beginnen bij 'Nederland zal herrijzen' tot het huidige overheidsvandalisme in onderwijs en in stedenbouw.

J.J.M. van Dijk, raadgever van de minister van Justitie, berekent heel praktisch hoe de bestrijding niet meer mag kosten dan het euvel

zelf. Een kosten-baten-analyse, waarin de omvang van de schade, maar ook de kosten van meer politie en strengere straffen berekend zijn.

P.G.M. Houtenbos, planoloog bij de gemeente Den Haag, toont concreet aan waar de oorzaken en preventie van vandalisme liggen. De stadsvernieuwing, de naoorlogse wijken en de binnenstad als de schilderachtige tonelen van het jeugd vandalisme.

Het opzetten van projecten is mooi, vooral als ze gesubsidieerd worden. P.J. van Soomeren zet uiteen hoe dat realistisch kan gebeuren. Daarbij worden termen als 'integrale aanpak' en 'projectmatige aanpak' ontmaskerd.

Th.A.A.M. Peer deed in het Rotterdamse HALT (Het ALternatief) veel ervaring op met een nieuwe politieke aanpak van jeugdige vandalen. Hij weet precies hoe het werkt, wat het kost en wat het oplevert als politie, justitie, kinderscherming, reclassering, advocatuur, gemeentebesturen en een vervoersmaatschappij gaan samenwerken tegen het vandalisme.

H. Wieringa, burgemeester van Enschede, beschrijft nauwkeurig hoe vanuit het beleid in een grote gemeente vandalismebestrijding als onderdeel van het beleid inzake kleine criminaliteit verloopt. Een actie-onderzoek dat door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van Justitie werd begeleid.

M.A. Straver laat zien hoe een politieke aanpak in de werkelijkheid werkt. Daarbij had ook hij het voordeel dit werk door onderzoekers te laten evalueren.

G.P. Hoefnagels ten slotte vergeet het voetbalvandalisme niet. Zijn beleidsadvies, uitgebracht op verzoek van het Europees Parlement naar aanleiding van de gebeurtenissen in Brussel in het Heizelstadion in 1985, krijgt in dit boek een plaats.

Ten overvloede zij gezegd dat iedere auteur verantwoordelijk is voor zijn eigen bijdrage, ook de auteur van dit voorwoord.

Ik heb er vertrouwen in dat 'Vandalisme' een goed inzicht geeft in het verschijnsel en zijn bestrijding.

mei 1986

G.P. Hoefnagels

1 Vandalismebestrijding

Gezamenlijke verantwoordelijkheid van Justitie,
gemeentebestuur en burgers

F. KORTHALS ALTES

1.1 Inleiding

Zoals u bekend zal zijn, heeft het kabinet ter uitvoering van het regeerakkoord de commissie Kleine Criminaliteit ingesteld. Deze commissie, onder voorzitterschap van het oud-kamerlid de heer dr. H.J. Roethof, heeft in december 1984 haar interimrapport aan mij aangeboden. De commissie definieert daarin haar onderwerp, de kleine criminaliteit, als massaal voorkomende vormen van strafbaar gedrag waarvoor in de regel geen vrijheidsstraffen worden opgelegd en die – vooral door hun massaliteit – hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen. Het delict vernieling valt onder deze definitie. Het komt massaal voor. Slechts bij uitzondering wordt aan daders van dit delict een vrijheidsstraf opgelegd. Ook is vandalisme hinderlijk en een bron van gevoelens van onveiligheid. In het interimrapport wordt derhalve ruime aandacht besteed aan vandalisme.

De commissie heeft daarbij onderscheid gemaakt tussen het gewone vandalisme en het zogenaamde voetbalvandalisme. De laatste vorm van vandalisme is enerzijds een ruimer begrip, omdat het geweld tegen personen omvat, maar anderzijds een enger vanwege de beperking tot gebeurtenissen in en om de voetbalstadions en tijdens het vervoer er naar toe en terug.

In het interimrapport wordt een uitvoerige analyse gegeven van de maatschappelijke factoren die verantwoordelijk lijken voor de groei van de verschillende vormen van kleine criminaliteit, waaronder het vandalisme. Mede op grond van deze analyse komt de commissie tot

de volgende conclusie: *'Het probleem van de kleine criminaliteit vraagt primair om een sociopreventieve en pas in tweede instantie om een strafrechtelijke benadering'*. Uit de verdere aanbevelingen blijkt dat de commissie onder een sociopreventieve benadering vooral verstaat de versterking van het toezicht op jongeren door ouders en door betaalde of niet betaalde functionarissen, zoals sportclubbestuurders, leraren, conciërges en conducteurs.

Ik wil er mijnerzijds geen geheim van maken dat ik mij in grote lijnen kan verenigen met de door de commissie ontwikkelde beleidsvisie op de aanpak van de kleine criminaliteit, waaronder vandalisme.

Vernielingsdelicten worden in Nederland blijkens onderzoek in hoofdzaak gepleegd door leerlingen uit de hogere klassen van de lagere school. Slechts weinig daders van het gewone vandalisme zijn ouder dan 16 jaar. Dit gegeven onderstreept mijns inziens de juistheid van de opvatting dat de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van deze vorm van kleine criminaliteit primair ligt bij de ouders of verzorgers en in het verlengde daarvan bij de scholen.

Deze primaire verantwoordelijkheid komt trouwens ook tot uitdrukking in de civielrechtelijke regeling van de aansprakelijkheid: de ouders zijn immers aansprakelijk voor de door hun kinderen veroorzaakte schade. Veel ouders lijken zich van hun eigen verantwoordelijkheid voor het in hun directe omgeving geplaagde vandalisme onvoldoende bewust te zijn.

Veel vandalisme zou kunnen worden voorkomen wanneer ouders en andere opvoeders de aan hun zorg toevertrouwde kinderen meer respect zouden kunnen bijbrengen voor de eigendommen van anderen, inclusief die van de overheid. Ook de versterking van het ouderlijk toezicht op het doen en laten van kinderen buitenshuis zou stellig leiden tot een vermindering van het vandalisme. Het ligt dus enigszins voor de hand dat de overheid zich bij zijn beleid ter bestrijding van vandalisme primair richt tot de ouders. De commissie-Roethof heeft zelf echter gewezen op de bedenkelijke kanten aan een rechtstreekse overheidsbemoeienis met de manier waarop ouders hun kinderen opvoeden. Het ligt niet op de weg van de overheid om te proberen ouders en verzorgers bepaalde opvoedkundige normen op te leggen. De overheid dient hier de nodige terughoudendheid te betrachten. Deze hoeft echter niet te verhinderen dat met steun aan ouders en leerlingen voorlichting wordt gegeven over vandalistisch gedrag.

Door het onder mijn ministerie ressorterende bureau Voorkoming Misdrijven is voor dit doel lesmateriaal ontwikkeld dat ter beschikking van scholen wordt gesteld. Het lijkt mij een goede zaak om met deze ondersteunende activiteit voort te gaan en deze wellicht nog te intensiveren. Het staat de overheid wel vrij de ouders te wijzen op hun verantwoordelijkheid. Te lang is te veel gedacht dat alle problemen wel door 'Den Haag', in dit geval politie en justitie, opgelost kunnen worden. De commissie-Roethof drukte ons met de neus op de feiten: ook hier kunnen wij – en dat zijn ouders, leerkrachten, beheerders van het openbaar vervoer, winkeliers, stadiondirecteuren – onze eigen verantwoordelijkheid niet ontlopen.

Het beleid van de overheid ten opzichte van vandalisme kan uiteraard niet beperkt blijven tot de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal ten behoeve van ouders en leerlingen. Ook de door de commissie-Roethof bepleite versterking van het toezicht door verschillende categorieën functionarissen zal door de overheid moeten worden bevorderd. Hierbij kan worden gedacht aan de onlangs door het ministerie van Verkeer en Waterstaat geïnitieerde proefnemingen met extra controleurs in het openbaar vervoer – de zogenaamde Veiligheid, Informatie en Controle-functionarissen – en met het laten afstempelen van kaartjes door de conducteurs.

Deze laatste beleidswijziging heeft inmiddels geleid tot een drastische verhoging van de verkoop van strippenkaarten. Hoewel hierover nog geen gegevens bekend zijn, lijkt het alleszins aannemelijk dat dit soort maatregelen op den duur ook op de omvang van het vandalisme in trams en bussen een gunstige uitwerking zal hebben. Eerdere ervaringen van de afdeling kaartencontrole van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf te Amsterdam wijzen in deze richting.

Een ander gebied waarop de centrale overheid initiatieven zou kunnen ontwikkelen ter preventie van vandalisme is dat van de ongeoorloofde afwezigheid van leerlingen tijdens de schooluren. De leerplichtenambtenaren hebben hiervoor, dunkt mij, een bijzondere verantwoordelijkheid.

Een reeds genomen maatregel ter voorkoming van vandalisme van de zijde van de centrale overheid is verder de subsidiëring van het Bureau Veiligheid van de KNVB door het ministerie van WVC.

Het voetbalvandalisme vraagt naar zijn aard om een op landelijk niveau afgestemde aanpak. Daarom is onlangs met betrekking tot het voetbalvandalisme door de meest betrokken ministeries in overleg

met de VNG en de KNVB besloten tot de instelling van het Landelijk Overleg Voetbalvandalisme. Aan dit overleg zal tevens worden deelgenomen door vertegenwoordigers van de grotere politiekorpsen en van de spoorwegpolitie.

1.2 Noodzaak van lokale beleidsinitiatieven

Hoewel de rijksoverheid reeds bepaalde initiatieven ter bestrijding van het vandalisme heeft genomen en in de nabije toekomst nog zal moeten nemen, zal het zwaartepunt bij het te ontwikkelen beleid naar mijn mening toch moeten liggen bij de plaatselijke politie en justitie en bij de gemeentelijke overheid. Het geëigende forum voor de vaststelling van een geïntegreerd plaatselijk beleid ter bestrijding van het vandalisme is het driehoekoverleg tussen de burgemeester, de hoofdofficier en de korpschef.

In onze recente nota over het politiebestedel hebben de minister van Binnenlandse Zaken en ik ons voornemen bekend gemaakt het instituut van het driehoekoverleg een wettelijke basis te geven in de Politiewet. Uit hoofde van mijn verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie wil ik graag mijn waardering uitspreken voor de evenwichtige wijze waarop de gemeente Enschede in haar beleidsplan elementen van bestuurlijk en strafrechtelijk optreden met elkaar combineert.

Op landelijk niveau wordt door het CBS waardevolle informatie over vandalisme verzameld: men denke aan de door het WODC ontwikkelde slachtofferenquêtes waarin naar twee soorten vandalisme wordt gevraagd. Alleen plaatselijk kan echter de gedetailleerde informatie worden verzameld die richting kan geven aan in concreto te nemen maatregelen.

Door een aantal gemeenten is in 1983 met behulp van de VNG en mijn ministerie een registratie bijgehouden van de herstelkosten in verband met vandalisme. Daarnaast zijn in verschillende gemeenten in opdracht van het gemeentebestuur plaatselijke slachtofferenquêtes uitgevoerd. In een enkel geval, onder andere in Epe-Vaassen en Zutphen, zijn deze enquêtes uitgevoerd door de desbetreffende politiekorpsen zelf. De uitkomsten van deze lokale informatieprojecten hebben in veel gevallen geleid tot het besluit meer prioriteit te geven

aan de bestrijding van vandalisme. In het bestuurlijke vlak kan hierbij worden gedacht aan het vergunningenbeleid met betrekking tot de verstrekking van alcohol aan jongeren, aan bestemmingsplannen, aan recreatieve voorzieningen voor jongeren, aan het jongerenwerk in het algemeen, aan het beleid met betrekking tot het snel herstellen van gemeentelijke eigendommen ter voorkoming van verder vandalisme, en aan het betrekken van leerlingen of ouders bij het onderhoud van schoolgebouwen, respectievelijk van wijk- of flatbewoners bij het onderhoud van gemeenschappelijke ruimten of plantsoenen.

1.3 Alternatieve sancties

Ook in het justitiële beleid met betrekking tot vandalisme moet met de plaatselijke omstandigheden rekening worden gehouden. Op dit terrein zijn landelijke richtlijnen niet toereikend of zelfs van beperkte betekenis. In de justitiële initiatieven ter bestrijding van het vandalisme kunnen enkele gemeenschappelijke elementen worden onderscheiden die een nadere beschouwing verdienen.

Gezien de jeugdige leeftijd van de meeste daders wordt algemeen de behoefte gevoeld om zo snel mogelijk na het opmaken van een procesverbaal correctief te kunnen optreden. Ook wordt het uit pedagogische overwegingen wenselijk geacht de uit de delen correctie zoveel mogelijk toe te snijden op het gedrag in kwestie. Deze twee uitgangspunten hebben geleid tot proefnemingen met het opleggen door de politie of het openbaar ministerie aan jeugdige vanden van de verplichting om bij wijze van straf herstel- of schoonmaakbezigheden te verrichten.

Met deze wijze van corrigeren zijn inmiddels onder andere in Rotterdam goede ervaringen opgedaan binnen de context van het bureau HALT. De werkzaamheden van dit bureau zijn sinds vorig jaar aangewezen als experiment met alternatieve sancties voor jeugdigen die worden begeleid en geëvalueerd door de commissie alternatieve sancties voor jeugdigen (de commissie-Slagter).

De adviezen van deze commissie omtrent de vormgeving van dit soort alternatieve sancties zie ik met belangstelling tegemoet. Het lijkt mij gezien de positieve ervaringen tot nu toe, een goede zaak dat inmiddels in meer gemeenten initiatieven zijn genomen om op deze alternatieve wijze aan het vandalisme een HALT toe te roepen.

Een ander belangrijke ontwikkeling acht ik de toegenomen aandacht voor de mogelijkheden de schade op de dader – of de daders – te verhalen. Door de werkgroep 'slachtoffer en justitieel beleid' zijn onlangs concrete voorstellen gedaan voor een intensivering van de bemiddelde of sturende rol van de politie en justitie hierbij. De politie kan een bijdrage leveren aan het schadeverhaal door de schade zo nauwkeurig mogelijk te beschrijven in het proces-verbaal. Bij kleinere zaken kan de politie dikwijls zelf bemiddelen tussen de dader en het slachtoffer over de vergoeding van de schade. Een bevredigende afwikkeling kan vervolgens aanleiding zijn de zaak in overleg met de officier verder justitieel te laten rusten. Op het niveau van het parket bestaat de mogelijkheid om het vergoeden van de schade als voorwaarde te stellen bij een sepot of een transactievoorstel. Ten slotte kan bij een eventuele rechtzaak de benadeelde worden uitgenodigd een civiele vordering in te dienen, terwijl deze zo nodig kan worden ondersteund met een schadevergoeding als voorwaarde.

Al deze mogelijkheden zijn juist in verband met vandalisme van groot praktisch belang. Ik ben voornemens de vergadering van procureurs-generaal te verzoeken de hierop betrekking hebbende voorstellen van de werkgroep slachtoffer en justitieel beleid zo spoedig mogelijk in uitvoering te doen nemen.

1.4 Strafrecht als stok achter de deur

Ik hoop u met deze korte uiteenzetting over de verantwoordelijkheidstoedeling bij de bestrijding van vandalisme te hebben duidelijk gemaakt dat deze vorm van criminaliteitsbestrijding geen zaak kan zijn van de justitie en politie alleen. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de ouders en overige opvoeders. De bestrijding van vandalisme is verder vooral ook een bestuurlijke aangelegenheid.

Ik hoop u tevens te hebben kunnen overtuigen van de wenselijkheid van een decentrale aanpak van het vandaliseprobleem. Door de gemeentelijke overheid, de arrondissementsparketten en de plaatselijke politie zullen beleidsplannen moeten worden ontwikkeld die zijn toegesneden op de lokale problemen en waarin bestuurlijke, politieke en justitiële inspanningen op elkaar zijn afgestemd.

De hoeksteen van elk plan ter bestrijding van vandalisme of een andere vorm van criminaliteit wordt in mijn visie gevormd door wat men de justitiële stok-achter-de-deur zou kunnen noemen. In laatste

instantie dient op de groep daders, die niet op andere wijze van hun criminele daden zijn af te brengen, een strafrechtelijke correctie te kunnen worden toegepast. Bij de toepassing van strafrechtelijke correcties op jeugdige vandalen is er ruimte voor experimenten met alternatieve sancties zoals dienstverlening of schadevergoeding. De klassieke sancties, de boete en de vrijheidsstraf zullen echter niet geheel kunnen worden gemist. Kenmerkend voor de criminaliteit die door jongeren wordt gepleegd, is het groepsgebeuren; het komt zelden voor dat een van de categorieën delicten waaraan nu verhoogde aandacht wordt gegeven wordt gepleegd door een jongere alleen. Om duidelijkheid te verschaffen ten opzichte van deze jongeren dient de berechting zoveel mogelijk eveneens in groepen plaats te vinden, althans op ongeveer dezelfde tijd, waarbij de straffen ook vergelijkbaar moeten zijn.

In het algemeen moet worden vastgesteld dat het strafrechtelijke optreden vanwege de overbelasting van het apparaat — men denke aan het cellentekort — enigszins aan geloofwaardigheid dreigt in te boeten. Ook de effectiviteit van dit optreden dreigt hierdoor te worden verminderd. Mijn beleid is erop gericht de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging te versterken. Een grotere geloofwaardigheid van de justitiële repressie zal naar mijn mening ook geïntegreerde beleidsplannen ter bestrijding van vandalisme meer kansen bieden op werkelijke successen.

2 Achtergronden van vandalisme

G.P. HOEFNAGELS

2.1 Termen en begrippen

De term vandalisme is veel jonger dan de term vandalen. Het woord vandalisme werd het eerst gebruikt door de Franse bisschop Grégoire in 1794, toen het volk vernielingen aanrichtte in de musea en bibliotheken van Parijs. Grégoire vergeleek deze vernielingen met die van de Vandalen, een groep Germanen die in de vijfde eeuw na Christus plunderend en brandschattend naar het zuiden trok en het Koninkrijk der Vandalen stichtte. In 455 na Christus plunderden de Vandalen Rome en vernielden ze kunstwerken. In 533 trokken de Romeinen ten strijde tegen de Vandalen. Ik volg nu verder de beschrijving van de *Encyclopaedia Britannica*: 'In one campaigning season the Vandal Kingdom was destroyed. The Vandals played no further role in history.'

Ons voorbeeld vandaag wordt gevormd door de Romeinen in hun overwinning op de Vandalen. Ik hoop u achtereenvolgens te schetsen het begrip vandalisme in strafrecht en criminologie, de cultuurhistorische achtergrond van het hedendaagse vandalisme, en tenslotte iets over de betekenissen van preventie en repressie.

Vandalisme is volgens Van Dale 'barbaarse vernielzucht'. Ik neem deze omschrijving niet over, omdat we er niet veel mee kunnen. Het begrip barbaars is weinig bepalend en het mag ons een zorg zijn of iemand vernielzuchtig is, als hij maar niet vernielt. (Zoals het ons een zorg mag zijn of iemand wraakzuchtig is, als hij maar geen wraak uitoefent).

Het gaat ons uiteindelijk om het gedrag, niet om de innerlijke gesteldheid van de dader. Het gaat ons, nog preciezer, om het gedrag dat schade veroorzaakt aan anderen. Vandalisme is vernieling of beschadiging van goederen. Het omvat het vernielen, stuk maken, bekladden, onbruikbaar maken, wegmaken, ruïneren of, in eufemiserend jargon, het 'verbouwen' van goederen die aan anderen dan de dader toebehoren. Onder titel XXVII 'Vernieling of beschadiging van goederen' van het Wetboek van Strafrecht stelt artikel 350: 'hij die opzettelijk en wederrechtelijk eenig goed dat geheel of ten deele aan een ander toebehoort, vernielt, beschadigt, onbruikbaar maakt of wegmaakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van ten hoogste zeshonderd gulden'. Onder wegmaken wordt ook verstaan wegnemen (HR 4 april 1921, NJ 1921, 648).¹

Onder onbruikbaar maken valt niet slechts te verstaan het onbruikbaar maken door aantasting van de materie van het goed. Het uit de grond trekken van een verkeersbord kan opleveren 'onbruikbaar maken' (HR 19 oktober 1971, NJ 1972, 33).

De straf wordt verhoogd als de vernieling betreft spoorweg-, telegraaf-, telefoon- of elektriciteitswerken, werken dienende tot waterkering, waterlozing, gas- of waterleiding of riolering, voor zover deze werken ten algemene nutte worden gebruikt. Voor de strafbaarheid hiervan is geen opzet nodig, maar is schuld, dus onachtzaamheid/verwijtbaarheid, reeds voldoende.

Een essentieel kenmerk van vernieling is de schade. Als we spreken over de *ernst* van vandalistisch gedrag, dan kunnen we die ernst meten aan de grootte van de schade die door dat gedrag veroorzaakt is. De schade ten gevolge van vernielingen aan eigendommen van particulieren en de overheid bedraagt 560 miljoen gulden per jaar, volgens een opgave van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van Justitie. De schade wegens vernielingen aan woningen bedraagt 155 miljoen, aan auto's 115 miljoen, aan winkels en warenhuizen 100 miljoen. De schade voor gemeenten bedraagt 100 miljoen per jaar, de schade aan scholen 50 miljoen, aan woningbouwcomplexen 30 miljoen en aan het openbaar vervoer 10 miljoen.² De ernst van het vandalistisch gedrag is deze meetbare schade plus de *hinder* die anderen ervan ondervinden en de verloedering die het oproept.

Vandalisme wordt gerekend tot de zogenoemde kleine criminaliteit.

Ik vraag me af of dit zo'n gelukkige term is. Zelfs vanuit de individuele dader gezien – dat is voor dit verschijnsel geen gelukkige zienswijze –, suggereert de term 'kleine criminaliteit' een soort Dick Trom- of Pietje Bell-gedrag, alsof het ging om appeltjes jatten uit de boom van de buurman. Nu kan dat ook heel hinderlijk zijn voor de buurman, zeker als hij maar één appelboom heeft en als alle appels worden weggenomen. En dat laatste wil de Pietje Bell van 1985 nogal eens doen. Het gaat doorgaans echter om grotere schadeposten en grotere hinder: publieke telefooncellen, de tram, tramhaltes, busstations, spoorwegstations die geautomatiseerd zijn, verlichte verkeersborden, stenen uit de straat, winkelruiten, zwembaden, voetbalstadions, scholen.

Het begrip 'kleine criminaliteit' werkt het misverstand in de hand dat het om incidenten gaat tussen individuen. Het gedrag wordt dan te zeer als een incident gezien. Zelfs een inbraak is allang geen incident-criminaliteit meer, maar behoort tot de structuren van de grote stad. Het gaat bij de zogenoemde kleine criminaliteit om criminaliteit in *veelvoud*, dat zijn gedragingen die op zichzelf als incident weinig betekenen, maar door veelvuldig voorkomen grote nadelen veroorzaken en beleidsvragen oproepen. Vandalisme behoort tot de categorie criminaliteit in veelvoud.³ Deze kan naar kwantiteit worden voorspeld. Als er niet te veel verandering komt in de factoren die eraan ten grondslag liggen, zal het vandalisme in 1985 ongeveer evenveel schade veroorzaken als in 1984. Vandalisme behoort, zoals de meeste criminaliteit in veelvoud, tot de *structuurcriminaliteit*⁴, dat is die criminaliteit, waarbij de strafbare gedragingen zijn te herleiden tot de eigenaardigheden van een systeem, organisatie of structuur.

Een ander kenmerk van het vandalisme is dat het *leeftijd*gebonden gedrag is, dat doorgaans in *groepen* plaatsvindt. Enkele overjarige adolescenten uitgezonderd, vinden we de bulk van vernielingen gepleegd door jongeren tot 21 jaar. Vandalisme is dan ook een van demografie afhankelijk verschijnsel en dat is een geruststellend idee, want in 1992 neemt het aantal jongeren in Nederland af, zodat de groep vandalen zal afnemen. Indien we tenminste de norm dat vernieling niet mag alsnog serieus gaan handhaven; zo niet dan zal vernieling de norm van een generatie worden.

De typologie van de voetbal-hoolygans, die uit Engelse onderzoeken naar voren komt is: vijftien tot negentien jaar, meestal jongens, weinig meisjes, weinig geschoold, behoefte aan status en statusgedrag.

dat vooral speelt in de groep en dat onder meer geuit wordt in (bij)-namen die op muren worden geschreven.⁵ Als een jongen vernielingen pleegt in een groep, dan is zijn gedrag een vorm van sociale aanpassing binnen die groep.

Voorlopig samengevat zijn de kenmerken van jeugdig vandalisme:

1. strafbare gedragingen die schade en hinder veroorzaken,
2. criminaliteit in veelvoud,
3. structuurcriminaliteit,
4. leeftijdgebonden (aan de jeugd),
5. bij voorkeur in groepen gepleegd.

Er zijn echter ook andere vormen van vandalisme.

2.2 Achtergronden van vandalisme

Een enkel woord over de etiologie. Het opsporen van oorzaken van gedrag is vaak onvoldoende om dat gedrag op te heffen of te wijzigen, omdat de oorzaak te ver weg kan liggen, bijvoorbeeld in een ver verleden, of omdat de oorzaak is ingebed in een cultuur en structuur die niet zonder omwenteling te wijzigen is.

Liever dan van 'oorzaken' spreek ik van de *omgeving* of het milieu van het probleem. Wat is de omgeving van het vandalisme? Hoe is vandalisme ontstaan? Wat zijn de achtergronden?

Tussen 1945 en 1965 was vandalisme geen probleem. Het zou ook slecht gepast hebben in een cultuur van wederopbouw onder leuzen als 'Nederland zal herrijzen' en 'samen de hand aan de ploeg'. We waren nog blij met een fiets. Tot de jaren zestig was een fiets een soort van onroerend goed, de eerste grote eigendom, door de meeste kinderen tweede- of derdehands verkregen: 'Zuinig erop zijn, want je broertje moet er ook nog op'. Die fiets werd gepoetst en gerepareerd. We leefden in een repairing society. We moesten trouwens zuinig zijn. Een boterham met tevredenheid was een boterham zonder beleg.

Pas na de ontdekking van de gasbel in 1963, sloeg de welvaart in Nederland toe met niet door eigen werk binnenstromende inkomsten. Voor de eerste maal in de geschiedenis van Nederland groeide een generatie op die elke materiële wens flonkerend positief beantwoord

zag. De fiets werd een Solex, de Solex werd mobylette, de mobylette een bromfiets. De bromfiets werd een verkapte motor. Wim Kans oudejaars conference in 1963 werd een profetie: 'Hoger Jan, hoger Jan, hoger met zijn allen, en als hij dan niet hoger kan, dan gaan we carnavallen'.

Nederland is gaan carnavallen. Het kabinet-De Quay was daarvan maar het begin en nog het kwaaieste niet. De bomen groeiden tot in de hemel en terwijl de ouderen verbaasd toekeken, klom de jeugd erin. De jeugd nam bezit van Nederland. De repairing society verdween. Alles wat oud was moest weg. Alles werd nieuw of herbouwd. Nederland werd zwanger van vernieuwingsdrift. De jeugd werd rijk en er ontstond een adolescenten-industrie van blue jeans, longplays, leather jackets en nieuwe motoren. Voor hun consumptief gedrag spraken de jongeren de taal van de rijke oom uit Amerika en om dat in evenwicht te brengen leenden zij de ideologieën van Marx en Marcuse, doorgaans niet uit de lijvige delen maar via de goed in het gehoor liggende gebeden. De onvolprezen volkszanger Tom (Dorus) Manders vertolkte het nieuwe gevoel over de eigendomsverhoudingen, dat reeds in 1920 door Buziau was aangekondigd, voor de Vararadio: 'Weg met het kapitaal, breng het maar bij me thuis'.

Zoals altijd in de geschiedenis ging bezit gepaard met mondigheid en macht. De jeugd werd mondig. De overheden werden zenuwachtig. Terwijl de volwassenen toekeken, sloeg de jeugd overmoedig toe, zoals altijd in de geschiedenis eerst de elite, de studenten. Zij behoorden tot de eerste produkten van de Mammoetwet, waarmee de overheid het middelbaar onderwijs 'verbouwd' had (dit woord bestond toen nog niet, maar ik gebruik het alvast omdat het zo'n grote rol zal gaan spelen in ons onderwerp). De Mammoetwet leidde tot de sloop van de oude leerverbanden, waarover ouderen nog met heimwee vertellen aan hun kinderen. In de kolossale leerfabrieken ontstond vervreemding: de oude band met de leraar werd vervangen door 'pakketten'. Even later was het hoger onderwijs aan de beurt. Het werd grondig aangepakt. In één nacht werden de universiteiten en hogescholen, twaalf grote bedrijven, fundamenteel bij wet georganiseerd. Elk ander bedrijf zou eraan failliet zijn gegaan. Op de puinhopen hebben docenten en studenten er nog van gemaakt wat er van te maken viel. Maar het was de overheidsvandalen niet genoeg. De resten werden platgewalst door nota's, nieuwe technocratische veranderingen, regelzucht en bezuinigingen. Het onderwijs in Nederland dat tot

twintig jaar geleden model stond in de wereld, is nu legaal en systematisch vernield. Van de weeromstuit is de grootste schadepost van jeugd vandalisme bij de nieuwe schoolgebouwen te vinden.

Ook op andere terreinen ging de overheid tot sloop over. Nederland werd in de jaren zestig en zeventig onherkenbaar herbouwd en gereorganiseerd. De prachtigste wijken, de mooiste gebouwen werden met groot gemak en na lange lichtvaardige discussies gesloopt. Het heette saneren, eenzelfde eufemisme als 'verbouwen'. Toen men voor de Amerikaanse film 'A bridge too far' een gebombardeerde stad nodig had, kon men zonder decorbouw in het Nederland van de jaren zeventig gaan filmen.

Het topvandalisme kreeg gestalte in De Nieuwe Lelikhed van Hoog-Catherijne in Utrecht en het Gevers Deijnootplein in Scheveningen, om maar enkele trieste monumenten te noemen, naast de stations, de gemoderniseerde wachtkamers en de desolate nieuwe woonwijken. Gebruiken we het woord vandalisme in oneigenlijke zin, wanneer we van overheidsvandalisme spreken? Naar motief en totstandkoming beoordeeld: ja; naar het resultaat gezien niet. De motieven van jeugd vandalisme zijn onvrede en verveling. De motieven van overheidsvandalisme zijn modernisme en prestigezucht. Maar het is net als met politiek gemotiveerd vandalisme: de schade wordt niet kleiner door een motief of een rechtvaardiging. Overheidsvandalisme is niet strafbaar, wanneer het berust op legale besluitvorming, ook al wordt de besluitvorming door prestigezucht en machtsmanipulaties geïnduceerd. Als ik van overheidsvandalisme spreek, bezien we het gedrag niet naar zijn totstandkoming maar naar het resultaat, onafhankelijk van intenties en ideologieën. En de resultaten liegen er niet om. Het overheidsvandalisme kan in ernst, als schadepost, niet gauw geëvenaard worden door de ravages van een generatie jeugdige Hollandse vanden. Het zou dan ook van ernstige onvolledigheid getuigen, als we de *voorbeeldwerking* op de jongeren en de *vervreemding* die de overheden met hun herstructurering, reorganisatie, sloop en herbouw teweeg hebben gebracht, niet zouden vermelden, nu het over vandalisme gaat.

Was het jeugdig vandalisme van de jaren zeventig een nabootsing van het lichtvaardig, kapitaalcrachtig overheidsvandalisme? De jeugd bracht weinig respect op voor het herbouwde, rijke Nederland. Rijkdom en schijn-luxe werden verguisd. De verborgen armoede van de jaren vijftig en daarvóór werd in de jaren zeventig vervangen door de

openlijke imitatie-armoede van de kleren met rafels en de 'verbouwde' blue jeans.

Het jeugdvandalisme is ook een uiting van onvrede. Op het moment dat de materiële welvaart was verworven waarnaar gestreefd was, is de onvrede ontstaan die het vandalisme een motief gaf. Het bezit van de zaak is het einde van het vermaak. Het hoeft ons daarbij niet te verbazen dat een groot deel van het jeugdvandalisme en dus van de onvrede zich op scholen richt.

De eerste vernielingen door de burgerij begonnen in 1965 in Amsterdam en hadden een ideologische inzet. De stenen werden uit de straat gehaald, ditmaal niet door gemeentewerken, maar door de bouwvakkers en de studenten. Er ontstond een politiek gemotiveerd vandalisme, dat omstandig in de massamedia werd verbeeld. Niet het politiek vandalisme, maar de massamediale verbeelding was relevant voor de voorbeeldwerking van het vandalisme waarover wij vandaag praten. Dat vandalisme zou later gepleegd worden door krakers, waarna de volgende dag de stratenmakers weer op de knieën gingen. De eerste auto ging omver. De jeugd nam bezit van de overheidsgebouwen en noemde dat bezit bezetting. De jeugd nam bezit van woningen en noemde dat kraken. De overheden gingen zelden in gesprek met de jeugd en als zij dat wel probeerden, konden zij de gespreksrituelen niet aan en verlieten het strijdperk. Moet ik doorgaan met de beschrijving van de culturele verschijnselen en van het proces die een 'bouillon de culture' zijn geweest voor de uitwassen waarop wij vandaag studeren?

Natuurlijk pikt de jeugd de harde repressie niet meer, maar zij is ook verbaasd geweest over de afwezigheid van de volwassene in een gesprek waarin deze gewoon een aantal reële normen had kunnen stellen bij overtredingen. In plaats daarvan werden de nieuwe normen nu en dan met de oude repressie-rituelen beantwoord; het gesprek bleef uit en de escalatie was een feit. De jeugd was aanvankelijk verbaasd dat de volwassene zo zwak was. De volwassene wilde geen oudere meer zijn, hij wilde jong lijken en progressief. Daarmee zette hij zijn eigen klok terug. De jeugd had geen gesprekspartner meer buiten zichzelf. Schelski sprak twintig jaar geleden al namens de jeugd tot de ouderen: 'Denn Sie sind schwach und wir sind Halbstark'.

Wij vatten samen: sanering, sloop, herbouw, verbouw, verdwijnen van de repairing society, vrees voor traditie, vrees voor behoud, jeug-

dige vernieuwingsdrift, moderniseringswaan, superwelvaart, overheidsvandalisme, verdwijning van het eigene (die positieve zijde van de eigendom), anonimiteit in de leefomgeving, afwezigheid van de volwassene, afwezigheid van de norm, afwezigheid van de oudere bij de jongere en dus afwezigheid van het gesprek.

Daar kwam nog iets bij. Was Nederland tot nu toe over zijn eigen rijkdom gestruikeld, sinds de zogenaamde oliecrisis in de jaren zeventig, ging men 'economisch' denken. Dat betekende toen automatiseren. Het begon bij benzinestations. Tegen verhoogde prijzen ging de burger volautomatisch zichzelf bedienen. Daarna werden de kleine spoorwegstations geautomatiseerd, daarna de bus en de tram. Men berekende de bezuiniging door de automatische stempelauto-maat af te trekken van de bruto loonkosten en dat kwam heel voordelig uit. Men berekende echter niet de uitkering van de werkloze conducteurs noch het loon van de controleurs die hen moesten controleren. Evenmin berekende men de vernielingen die aan de geautomatiseerde stations, trams en bussen werden aangericht, noch de zwartrijdencultus, noch de controleurs die dat weer moesten bestrijden. Evenmin berekende men de verhoging van de kosten van de gezondheidszorg die voor het uitgerangeerde personeel nodig waren. Sociale pathologie kost geld. Door het vandalisme gingen weer minder mensen van het openbaar vervoer gebruik maken, waardoor het autoverkeer . . . enzovoort. Was dat economisch? Neen, want men keek niet verder dan het verkokerde budget. Niemand heeft ooit berekend wat de automatisering kost. Niemand berekent de schade die zij veroorzaakt. Automatisering verdrong de controlerende medespeler.

2.3 Preventie

We zijn reeds op het terrein beland van de preventie en de sociale controle, termen die nogal eens als te vaag worden afgedaan. Preventie is het geheel van maatregelen dat leidt tot voorkoming van vandalistisch gedrag. Wat de controle betreft, onderscheiden we:

1. *Controle van de participanten.* De bewoners van een woonwijk of buurt die als gezamenlijkheid wordt beleefd, waar interactie tussen de bewoners bestaat en het collectieve grondgebied als 'eigen'

wordt ervaren,⁷ 'bewaken' elkaars eigendom. Zij komen door de situatie niet toe aan de overweging elkaars eigendommen te stelen of te vernielen. De condities werken onbedacht en vanzelfsprekend preventief.

2. *Controle van de functionerende medespeler.* De conducteur op de tram, de verkoper in het warenhuis voert een andere controle uit dan de controleur op zwartrijden, de bewaker in de winkel. De conducteur of de verkoper is een medespeler, een man of vrouw die wat te doen heeft, die primair de taak heeft om het de aanwezigen naar de zin te maken, die een autoriteit bezit die niet van zijn controlerende functie is afgeleid, maar van het welzijn van de aanwezige cliëntèle. Het grootste preventiebereik komt altijd van een functie en taak die op iets anders is gericht dan op preventie. Een moeder voedt haar kinderen niet op tot preventie van criminaliteit. Toch is haar preventiebereik veel groter dan van een politiemann of strafrechter, die zulke preventie tot taak heeft. De conducteur 'doet' veel meer dan kaartjes knippen. De winkerverkoper 'doet' veel meer dan verkopen. De stationsbeambte achter het loket van een klein station 'doet' veel meer dan kaartjes verkopen. Hij verleent service en biedt veiligheidsgevoelens. Die toegevoegde waarde was de econoom vergeten dóór te berekenen. Toen deze toegevoegde waarde nog bestond, kwamen de tram- en buspassagiers, de warenhuisbezoekers en de spoorwegreizigers niet toe aan de overweging der zogenaamde kleine criminaliteit. Door de automatisering was een conditie voor criminaliteit geschapen.

3. *De externe controleur of bewaker* is geen medespeler, maar een tegenspeler, een externe, een indringer die met het doel waarvoor de bus, de tram en de winkel geschapen zijn, niets te maken heeft. Deze controleur behoort niet tot de 'samenleving' bus, tram of winkel. Hij is, vanuit dit gezelschap gezien, een pottenkijker. Hij behoort alleen tot het systeem vervoerbedrijf, dus vanuit de externe economie daarvan. Dit type controle leidt tot een soort competitie tussen de controleur en een aantal bezoekers dat het gewraakte gedragstype (zwartrijden, vandalisme) zo vaak mogelijk wil scoren.

Er is nog een ander soort preventie. Is het soort preventie dat van bovengenoemde controlevormen uitgaat van beperkte betekenis, een ander soort preventie kan de structuur en de cultuur van de omgeving

zodanig veranderen, dat men het kind met het badwater weggooit. Een enkel voorbeeld: in 1971 hebben de sociaal-psycholoog Ekkers en ik de KNVB geadviseerd hun preventieve maatregelen niet op hogere hekken te richten, maar op de kwaliteit van het spel.⁸ De hoge hekken zouden volgens ons niet helpen, maar de hekken zouden op den duur zo hoog worden dat het merendeel van het publiek alleen nog door het ijzerdraad de wedstrijd zou kunnen volgen. Dat wil zeggen: de voetbalcultuur en de aard van de toeschouwers zouden gaan wijzigen in gewelddadige zin. De KNVB heeft voor hogere hekken gekozen, de hekken zijn steeds hoger geworden. Als de preventie tot in de hemel groeit, groeit zij tot in de hel en krijgt een reactionair karakter. Het kind is met het badwater weggegooid.

2.4 Repressie

Repressie is de reactie op bepaalde vernielende gedragingen in de vorm van straf of maatregel tegen de daders. Aangezien de repressie in de laatste decennia een verwaarloosd terrein is, daarover nog een enkel woord. Repressie is, in tegenstelling tot preventie, de reactie op de daad. Repressie heeft ten onrechte een pejoratieve betekenis gekregen, doordat zij vereenzelvigd werd met de hoge en harde straf, een reactionaire reactie of een door emoties ingegeven autoritaire wraakoefening. Het zal duidelijk zijn dat ik mij van dit soort repressie distantieer. (Merkwaardigerwijze heeft preventie niet die pejoratieve betekenis gekregen, terwijl preventie ook zeer gevaarlijk kan zijn, bijvoorbeeld als men om bepaalde gedragingen te voorkomen bestaande structuren omver werpt of als men op grond van voorspellingen mensen met bepaalde lichamelijke, sociale of psychische kenmerken bij voorbaat achtervolgt).

Op grond van criminologisch onderzoek weten we dat de hoge of harde straf meer negatieve dan positieve effecten heeft. Alleen bij instrumentele delicten – delicten dus waarbij de misdaad op grond van kansberekening winst oplevert (crime does pay) – kan een hogere straf dan de winst nuttig zijn. Crime should not pay. Vandalisme is echter een *niet-instrumenteel delict*.

Men zegt wel dat men in Nederland 'tolerant' was door niet met straf te reageren. Ik geloof dat dit weinig met tolerantie en veel met onzekerheid en lafheid te maken heeft. Het niet reageren is ontstaan door

een veel te grote *afstandelijkheid* van de centrale en lokale bestuurders en daardoor een groot gebrek aan feitelijke kennis van de norm-overtredende groepen. Afstandelijkheid wordt bij bestuurders wel geprezen en men doelt dan op de emotionele besluitvorming. Daarbij miskent men de noodzaak van participatie en kennis van de emoties van de burgers, in casu de vanden. Uit de onderzoeken naar voetbalvandalen blijkt dat die jongens straf verwachten en het vreemd vinden als de overheid niet straft.⁹ Men doet echter zelfs geen poging om bij hen de schade betaald te krijgen of om het vernielde te herstellen. Dit laatste is nu in Rotterdam wel het geval.

Gedecodeerd betekent dat systematisch niets doen voor de jeugdigen:

1. dat het vandalistisch gedrag door de overheid als een soort spelletje wordt gezien.
2. dat de overheid geld genoeg heeft.

Ergo: het niet reageren op vandalisme stimuleert het vandalengedrag. Systematisch niet reageren holt de norm uit.

Het wezenlijke van de repressie is niet de harde, pijnveroorzakende reactie, maar is het verlenen van betekenis aan en verfijning van de norm. Ook als de dader daarvoor niet gevoelig is – wat zijn goed recht is –, dan nog wordt de norm geëxpliciteerd voor de anderen dan daders. De potentiële daders weten waar zij aan toe zijn en de slachtoffers weten dat zij niet verwaarloosd worden. Repressie heeft ook een, zij het beperkte, preventieve betekenis.

Dit kan ook op een andere manier worden geformuleerd. Misdad is een interactioneel begrip. Misdad ontstaat door de confrontatie van het gedrag van de burger met de officiële reactie van de overheid. Indien men deze reactie systematisch wegneemt, is er geen misdad meer, maar slechts gedrag van de burger. Het 'misse' van de daad, het normatieve aspect, is dan verdwenen, verdonkeremaand.

Welke eisen mogen we aan repressie stellen? Het gaat ons niet om het straffen met de botte bijl. Het moet ons gaan om nauwgezette reacties, om straffen met de pincet. Bovendien is het voor de normstelling niet noodzakelijk dat iedereen gepakt wordt, maar wel dat er regelmatig een aantal wordt gepakt. Straffen gebeurt 'at random'. Dat brengt ongelijkheid teweeg tussen de gepakten en niet-gepakten. De gestrafte dader heeft pech, de niet-gestrafte geluk. Een overheid die zal proberen alle overtreeders te pakken wordt een tiran. Het streven naar dat soort gelijkheid creëert een onleefbare samenleving.

Een adequate reactie versterkt de norm, heeft iets te maken met de aard van het delict, streeft naar herstel van de schade in het bijzonder bij de slachtoffers, biedt de dader iets van herkenning, legt zo mogelijk verband tussen delict en reactie, als men wil tussen misdaad en straf en geschiedt met mate.

De reactie die het meest aan deze voorwaarden voldoet, is de schadevergoeding, in geld of in werk. De vernielers betaalt. Wie vernielt herstelt, bijvoorbeeld door betaling. De vergoeding van de schade is de meest gereede maat voor de straf. Honderdduizend gulden schade door honderd vandalen aangebracht is tenminste een geldboete van duizend gulden per gepakte mededader. Ook de alternatieve straf in de vorm van arbeid krijgt dan een maat: men werkt tenminste zoveel uren onbetaald meer tot de schade is terugverdiend.

De gevangenisstraf beantwoordt niet aan de voorwaarde van een adequate straf. Niet iedere dader hoeft de straf te aanvaarden en te begrijpen. Als er een dader is die niet begrijpt dat hij moet meebetalen aan de 'verbouwde' spoorwegwagon, dan blijft de straf toch zinvol. Vele groepen in onze samenleving leven in andere dan de officiële normenstelsels. Vele officiële normen zijn voor een groot aantal mensen, ook voor ons, zinloos of aanvaardbaar geworden. Er wordt in Nederland nog steeds meer geregeld dan gedereguleerd. Vernieling en beschadiging zijn, evenals mishandeling, in strijd met de primaire normenstelsels, waarbij het gaat om de integriteit van lijf en goed, dat is de integriteit van persoon en eer en de onschendbaarheid van de eigendom. Een maatschappij die duurzaam geen grenzen stelt, laat het recht van de sterkste heersen. Dat is de jungle.

Noten

1. Ingevolge art. 23 Wetboek van Strafrecht kan de boete worden verhoogd tot een maximum van f 25.000,-.
2. *In de vernieling.* Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Justitie verricht door de afdeling Sociaal-geografisch en Bestuurskundig Onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1984. Een ruwe schatting van het WODC (B. van Dijk en P. van Someren, Vandalisme: wat is er aan de hand? *Justitiële verkenningen*, nr. 3, november 1984) geeft te zien dat de totale jaarlijkse schadepost bij gemeentebedrijven en vervoersbedrijven alleen al 150 miljoen gulden bedraagt.

3. G.P. Hoefnagels, *Beginnelsen van criminologie*, Kluwer, Deventer, 2e herziene druk, 1980, blz. 158 t/m 161. De criminaliteit in veelvoud staat hier in tegenstelling genoemd tot de incident-criminaliteit, zoals moord of doodslag, die nauwelijks voorspelbaar is.
4. Idem, *Beginnelsen*, t.a.p., blz. 155 t/m 157.
5. P. Marsh, E. Rosser, R. Harré, *The rules of disorder*, Londen, 1978.
6. H. Schelsky, *Die skeptische Generation*, Düsseldorf, 1957.
7. G. Peter Hoefnagels, *Human measures and Living, an interactional approach*. International Congress For Housing and Planning, Wenen, 1974.
8. G.P. Hoefnagels en C.L. Ekkers, *Agressie en straf op het voetbalveld*, Boom, Meppel, 1972.
9. P. Marsh, E. Rosser, R. Harré, *The rules of disorder*, Londen, 1978.

3 Kosten en baten van vandalismebestrijding¹

J.J.M. VAN DIJK

3.1 De baten van een kosten-baten-analyse

De methode van de kosten-baten-analyse biedt een mogelijkheid om de discussie over door de overheid te nemen beleidsmaatregelen op een zo rationeel mogelijke wijze te voeren. De methode is in Nederland onder andere toegepast op de beleidsvraag of tot de invoering van een centraal alarmnummer zou moeten worden overgegaan. Toepassing van deze methode zou volgens sommigen ook kunnen leiden tot een meer vruchtbare discussie over de strafrechtspleging (Wesemann, 1984).

Het strafrecht vervult ten aanzien van zwaardere vormen van criminaliteit mede belangrijke expressieve functies. Men denke bijvoorbeeld aan de functie van de vergelding. De vervulling van dit soort functies is moeilijk op geld te waarderen. Bij de bestrijding van vandalisme spelen zij een minder belangrijke rol. Dit onderdeel van de criminele politiek van de overheid heeft een sterk instrumenteel of utilitair karakter en lijkt zich in principe dus goed te lenen voor de toepassing van een kosten-baten-analyse.

Bij deze methode wordt uitgegaan van de gedachte dat het in beginsel wenselijk is om de in een land beschikbare produktiemiddelen zo aan te wenden dat de behoeften van de bevolking optimaal worden bevredigd. Op de meeste terreinen wordt het vrije spel der maatschappelijke krachten geacht hiervoor te zorgen. Overheidsinterventies zijn in deze visie slechts gewenst indien het om bepaalde redenen nodig en mogelijk is de werking van het marktmechanisme te corrigeren. Het bestrijden van criminaliteit wordt in de literatuur dikwijls ge-

noemd als een voorbeeld van zo'n noodzakelijke correctie. De bescherming tegen criminaliteit vereist interventies door de overheid. De gemiddelde individuele burger is slechts genegen maatregelen te nemen die zijn eigen risico of schade ten gevolge van criminaliteit kunnen verkleinen (betere beveiliging, assurantie, etc.). Het totaal van deze individueel bekostigde maatregelen leidt echter niet tot een genoegzame aanpak van het criminaliteitsprobleem. De bescherming tegen criminaliteit vereist daarom interventies van enigerlei aard door de overheid. Toepassing van de kosten-baten-analyse-methode op het criminaliteitsbeleid houdt in dat de overheidsinterventies niet duurder mogen zijn dan de opbrengsten ervan in termen van behoeftenbevrediging. De betreffende interventies dienen bovendien zo goedkoop mogelijk te zijn. Met deze uitgangspunten zullen de meeste Nederlanders zich in beginsel wel kunnen verenigen.

Toepassing van een kosten-baten-analyse op de vandalismebestrijding vergt om te beginnen een inventarisatie van de effecten van mogelijke beleidsmaatregelen uitgedrukt in geld. Om dit te kunnen doen, is het raadzaam eerst de totale schade ten gevolge van vandalisme te schatten. De baten van bepaalde maatregelen kunnen dan worden berekend op basis van het percentage van het bestaande vandalisme dat ermee kan worden voorkomen (30% minder vandalisme betekent bijvoorbeeld een rendement ter waarde van drietiende van het totale schadebedrag). Vervolgens dient de prijs van de maatregelen hier tegenover te worden geplaatst. Ter berekening van deze prijs kan een schatting van de totale kosten van het bestaande beleid nuttig zijn. Een beleidsintensivering kan dan immers worden uitgedrukt in een percentage van deze kosten (de verdubbeling van de justitiële repressie, heeft bijvoorbeeld een prijs die ongeveer gelijk is aan de kosten van de bestaande justitiële inspanningen).

Wanneer op deze wijze het netto rendement van de verschillende beleidsopties is berekend, kan een onderlinge vergelijking worden gemaakt. Duidelijk wordt welke maatregelen het meest profijtelijk zijn en welke maatregelen meer kosten dan baten met zich meebrengen. Aldus wordt inzicht verkregen in de samenstelling en omvang van het pakket maatregelen ter bestrijding van het vandalisme dat economisch het meest verantwoord is. In de visie van de kosten-baten-analyse is dit in beginsel het beleid dat een verstandige overheid dient te voeren.

Ook voor degenen die deze utilitaristische benadering afwijzen, is de

toepassing van een kosten-baten-analyse zinvol, omdat deze ertoe dwingt zowel het vandalisme zelf als de bestrijding ervan zo nuchter mogelijk te bekijken. Op een terrein als de criminaliteitsbestrijding, waar emoties en ideologieën al snel de overhand krijgen, lijkt dit een groot voordeel. Op voorhand staat overigens vast dat de analyse slechts schattenderwijze zal kunnen worden uitgevoerd. De 'economische criminologie' staat zelfs nog niet in de kinderschoenen. Ook is duidelijk dat niet alle baten van de vandalismebestrijding zich even goed lenen voor een vertaling in geld (bijvoorbeeld een vermindering van de onveiligheidsgevoelens, een toename van de esthetische kwaliteit van het fysieke milieu). De analyse kan echter wel, wanneer de andere kosten en baten zijn geschat, duidelijk maken wat dergelijke onmeetbare baten voor prijskaartje hebben, namelijk de kosten van de bestrijdingsmaatregelen na aftrek van de wel op geld waardeerbare concrete baten.

Het hierna volgende moet worden gezien als een kosten-baten-analyse bij wijze van gedachtenexercitie en verkenning. Eerst zullen de kosten van het vandalisme aan de orde komen. Vervolgens de geschatte kosten van enkele in aanmerking komende beleidsmaatregelen en hun vermoedelijke effecten op de omvang van het vandalisme. Per maatregel zal vervolgens voorzover mogelijk, worden gekeken hoe de kosten zich tot de vermoedelijke baten verhouden. Aan het einde zal de balans worden opgemaakt in de vorm van een overzichtstabel.

3.2 Omvang, trend en schadebedragen

Bekijken we de statistieken met betrekking tot vernieling dan zien we dat het aantal door de politie geregistreerde vernielingen sinds 1970 sterk stijgt, beduidend sterker dan het totaal van de criminaliteit. Sinds 1970 is het aantal geregistreerde vernielingen toegenomen met factor negen en de totale geregistreerde criminaliteit met factor vier. In 1984 werden er in totaal 96.000 vernielingen door de politie geregistreerd.

Lang niet alle vernielingsdelicten komen in de politiestatistieken terecht. Oorzaken hiervan zijn de geringe aangiftebereidheid van de bevolking en de neiging van de politie dit soort aangiften voor kennisgeving aan te nemen. Bovendien zijn vaak (semi-)overheidsorga-

nen (gemeenten, PTT) en grote publieke bedrijven (vervoersbedrijven) het slachtoffer die hun schade zelf repareren zonder aangifte te doen.

Volgens berekeningen op grond van de CBS/WODC-slachtoffer-enquête onder 10.000 Nederlanders blijken in 1983 maar liefst ongeveer 1.100.000 vernielingen contra particulier bezit te zijn gepleegd. Ruim de helft van deze vernielingen was gepleegd aan auto-onderdelen. De overige vernielingen troffen vooral ramen, deuren en tuinbeplanting. De schade bedroeg ongeveer f 200,- bij vernielingen aan auto's en f 300,- bij de overige. Dit houdt in dat de jaarlijkse schadepost in de buurt komt van de 300 miljoen gulden (Van Dijk, 1984).

In deze berekeningen is voorbijgegaan aan de vernielingen van eigendommen van de middenstand en van publieke eigendommen. Door het WODC zijn in de jaren zeventig eenmalige slachtofferenquêtes gehouden onder horeca-ondernemers en detaillisten. Slechts 10 procent van de vernielingen bleken aan de politie te zijn gemeld. Ruwe schattingen wezen toen uit dat ongeveer 40 procent van deze middenstanders jaarlijks een of meer keren zaakschade oploopt ten gevolge van vernielingen (dat wil zeggen ongeveer 50.000 delicten in totaal). Sederdien zal ook deze vorm van vandalisme ongetwijfeld sterk zijn gestegen. Van de totale schadeposten bestaan echter geen gefundeerde schattingen.

In de media is door vertegenwoordigers van de middenstand een schadebedrag van boven de één miljard genoemd. Daarbij is echter hoogstwaarschijnlijk de schade ten gevolge van inbraken en dergelijke opgeteld. Een schadebedrag ten gevolge van vernieling sec van circa 100 miljoen lijkt reëler gezien de uitkomsten van de eerdere WODC-enquête.

De schadeposten van de overheid zijn eveneens zeer groot. De belangrijkste schadeposten zijn vernielingen aan openbare gebouwen en dergelijke (scholen, straatverlichting) en aan het openbaar vervoer (inclusiefabri's).

Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is in 1983/1984 een registratieproject uitgevoerd naar de omvang en kosten van vernieling van gemeentelijke eigendommen (VNG, 1984). Vandalisme bleek vooral een probleem voor de wat grotere gemeenten te zijn, maar is daar zeker niet toe beperkt. De uitkomsten indiceren, gegene-

raliseerd naar alle gemeenten tezamen, een omvang van 200.000 incidenten, met een totale schadepost van 100 miljoen gulden. De schade aan gebouwen van het bijzondere en bijzonder neutrale onderwijs zijn hierin niet verdisconteerd. Op basis van de schadegegevens over het openbare onderwijs kan deze 'bijzondere' schade worden geschat op ongeveer 50 miljoen.

De Nederlandse Woningraad (NWR) heeft in 1984 een enquête gehouden naar de schade ten gevolge van vandalisme van woningbouwcoöperaties (NWR, 1984). Op landelijke basis schat de NWR de totale schadepost op 30 miljoen. De belangrijkste doelwitten zijn de gemeenschappelijke ruimten in hoogbouwcomplexen. Ten slotte zijn er benaderde schattingen gemaakt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat van de vandalismeschade in het streekvervoer (1 miljoen) en bij de NS (6 à 7 miljoen).

Samengevat bestaat de totale jaarlijkse schade ten gevolge van vandalisme uit de volgende hoofdposten:

particulieren (woningen e.d.)	155 miljoen
particulieren (auto's)	115 miljoen
middenstand	100 miljoen
gemeenten	100 miljoen
bijzonder onderwijs	50 miljoen
woningbouwcoöperaties	30 miljoen
streekvervoer/NS	10 miljoen
	560 miljoen

Met het delicttype vernieling is, kortom, op jaarbasis ruim een half miljard gulden gemoeid. De ergernis en het ongemak dat vandalisme veroorzaakt bij de individuele slachtoffers is in dit bedrag niet verdisconteerd.

3.3 Indirecte schadeposten

Het is duidelijk dat het directe slachtoffer van vandalisme behalve de particulier (vooral de autobezitter) en de middenstand de plaatselijke overheid is. Door het duidelijk zichtbaar effect van vandalisme aan publieke eigendommen en dergelijke kan men echter stellen dat de burger ook daarvan indirect het slachtoffer is. Een wijk waar veel

vandalisme plaatsvindt, is dikwijls troosteloos, onaangenaam en verhoogt de gevoelens van onveiligheid van mensen. Deze onveiligheidsgevoelens zullen stellig samenhangen met het feit dat het ook overigens vaak minder gewaardeerde wijken zijn, met veel hoogbouw (Mawby, 1984). Recent Amerikaans onderzoek wijst echter uit dat vernielde gebouwen, graffiti etcetera, een belangrijke, zelfstandige voedingsbodem vormen voor gevoelens van onveiligheid (Taub e.a., 1982; Skogan, Maxfield, 1982). Deze reactie is niet onbegrijpelijk: een hoog niveau van vandalisme in een wijk gaat inderdaad vaak gepaard met andere vormen van (jeugd)criminaliteit of is daar de voorbode van (Riess, 1983).

Verder kan men stellen dat het vandalisme niet alleen de onrustgevoelens versterkt maar ook ergernis opwekt. Mensen ergeren zich aan het 'zinloze' van het gedrag en het feit dat 'de maatschappij wel weer voor de kosten zal opdraaien'. Dit wordt uiteraard nog versterkt door de direct voelbare gevolgen van het vandalismedrag: de telefoon in de cel werkt niet, het bushokje beschermt niet, de straatverlichting brandt niet, de bank in het park is kapot.

Ook kunnen gemeenten er bijvoorbeeld toe overgaan om vandalismegevoelige voorzieningen – zoals bijvoorbeeld esthetische aantrekkelijke maar kwetsbare groenvoorzieningen of architectonische ornamenten – op te heffen vanwege de hoge kosten. Het vandalisme is aldus een factor die ook structureel leidt tot een verschraling van het stadsbeeld en dus tot een verarming van het leefmilieu. Ook deze indirecte effecten van het vandalisme zijn moeilijk in geld uit te drukken. In de kosten-baten analyse kan de vermindering ervan slechts worden opgevoerd als een *pro memorie*post aan de kant van de baten.

Ten slotte is het van belang te onderkennen dat de daders van vandalistisch gedrag, anders dan de plegers van diefstallen, geen materiële baten hebben. De benadeelde leidt materiële schade waar geen enkel materieel voordeel voor de dader tegenover staat.

3.4 Effecten en kosten van beleidsmaatregelen

3.4.1 *Traditionele opties*

De traditionele aanpak van het vandalisme bestaat uit politiesurveillances en uit de opsporing en bestraffing door de rechter van betrapte vandalen. De exacte kosten hiervan zijn onbekend maar kunnen als volgt worden geschat.

De kosten van de geuniformeerde dienst (de politie-afdeling verantwoordelijk voor de surveillances) maken ruwweg een derde deel uit van de begrotingen voor de politie (rapport Sterkte van de Politie, 1979), dat wil zeggen een derde deel van ruim 3 miljard in 1984, oftewel een miljard. Het is bijzonder moeilijk om aan te geven welk deel van de surveillance kan worden toegerekend aan de preventie van vandalisme. Zeker is wel dat vandalisme een van de verschijnselen is waarvoor de surveillance in het bijzonder is bedoeld. Het lijkt daarom juist om een substantieel deel ervan (bijvoorbeeld 10%) toe te rekenen aan de bestrijding van vandalisme. Hiermee is dus naar schatting een bedrag van ongeveer 100 miljoen gemoeid.

Ook de precieze kosten van de afdoening door politie en justitie van vandalismezaken zijn niet bekend, zodat een ruwe schatting moet worden gemaakt. Het gaat per jaar om ongeveer 95.000 proces-verbalen. Er worden echter slechts ongeveer 15.000 zaken opgelost. In de meeste gevallen blijft het dus bij het opmaken van een proces-verbaal van aangifte. Van de 15.000 zaken worden er ongeveer 5.000 door de politie geseponneerd, in de meeste gevallen nadat een berisping is uitgedeeld. De totale kosten voor de politie kunnen worden geschat op 5 miljoen. Van de 10.000 naar de parketten opgestuurde zaken worden er 7.000 geseponneerd, waarbij de dader veelal eerst door de officier van justitie wordt berispt. Er resteren 3.000 strafzaken. Volgens een ruwe schatting kost deze afdoening in totaal twee miljoen per jaar, inclusief de honorering van pro deo advocaten in een derde deel van de strafzaken. Ten slotte wordt er jaarlijks aan ongeveer 300 daders van vernielingsdelicten een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. De executie hiervan kost bij een gemiddelde strafduur van tien dagen ongeveer een miljoen. De ongeveer 2.500 opgelegde geldboetes en transacties leveren een inkomstenpost op van een half miljoen. Per saldo kost de politieke en justitie afdoening van vandalismezaken ongeveer 7,5 miljoen per jaar.

Over de effecten van deze activiteiten valt nog minder met zekerheid te zeggen. In het algemeen lijkt de blijvende invloed van politiesurveillances op het niveau van de criminaliteit zeer gering (Sherman, 1983; Fijnaut e.a., 1985). De door het WODC geëvalueerde experimenten met wijkteams in Amsterdam-Osdorp en Hoogeveen hebben echter aanwijzingen opgeleverd dat extra toezicht door de politie juist op de aantallen gepleegde vernielingsdelicten wellicht toch enig positief effect kan hebben (Linckens, Nuijten-Edelbroek, 1984; Spickenheuer, 1983). Duidelijk is dat een verhoging van de surveillance pas effect heeft wanneer deze substantieel is. De surveillances zullen bijvoorbeeld moeten worden verdubbeld. De eerdere berekening van de kosten van de huidige surveillances wees uit dat de verdubbeling van de op vandalisme gerichte surveillances ongeveer 100 miljoen zou kosten. Een dergelijke beleidsmaatregel zou economisch verantwoord zijn indien daarmee een structurele reductie werd bereikt van het vandalisme van meer dan 20 procent (20% minder vandalisme betekent immers ongeveer 100 miljoen minder directe schade). Indien, zoals mijns inziens te verwachten is, de te verwachten structurele reductie lager uitvalt dan 20 procent, en bijvoorbeeld 10 procent blijkt te zijn, zijn de kosten 50 miljoen hoger dan de directe baten. Wellicht zijn tevens de onveiligheidsgevoelens en dergelijke verminderd. Dit neveneffect heeft dan ongeveer 50 miljoen gekost. Of deze operatie verantwoord is, valt niet economisch te bepalen. Duidelijk is wel dat de politieke wens dat 'er meer politie moet komen om iets aan het vandalisme te doen' vertaald in kosten en baten neerkomt op een investering van bijvoorbeeld 100 miljoen structureel, waartegenover een reductie staat van de directe schade met 50 miljoen plus een zekere hoeveelheid immateriële en indirecte baten.

Over de effecten van extra inspanningen van de recherche en van de justitie op het niveau van de criminaliteit zijn de meeste deskundigen, zoals bekend, sceptisch gestemd. In het geval van vandalisme is de kans op een straf per gepleegd delict ongeveer een op de vijfhonderd. Van de afschrikkende werking van de straffen kan onder deze omstandigheden niet veel worden verwacht. In de huidige situatie worden de meeste zaken afgedaan met een sepot na berisping door de politie of de justitie. Sommige critici van dit beleid zijn van oordeel dat er strenger zou moeten worden gestraft. Een mogelijke beleidsoptie is de vervanging van de ongeveer 15.000 berispingen en geldboetes door korte vrijheidsstraffen van vijf dagen.

Dit zou, los van de extra kosten van de berechting, betekenen dat er ongeveer 70.000 dagen tuchtschool of gevangenisstraf extra dienen te worden geëxecuteerd à raison van f 350,- per dag. De kosten hiervan zouden derhalve neerkomen op ten minste 25 miljoen. Deze aanpak is economisch verantwoord, wanneer hiermee een daling van het vandalisme zou kunnen worden bereikt met vijf procent. Op het eerste gezicht lijkt dit een aantrekkelijke optie. Of een daling met vijf procent een redelijkerwijs te verwachten effect is, moet echter worden betwijfeld. Junger-Tas en anderen (1985) kwamen op grond van een diepgaand onderzoek naar de invloed van justitieel ingrijpen op jeugddelinquentie tot de conclusie dat de huidige strafrechtelijke aanpak geen enkel effect heeft op de verdere delinquentie. Buitenlands onderzoek heeft echter uitgewezen dat vrijheidsstraffen voor jongeren in het algemeen evenmin leiden tot een lagere recidive (Cornish, Clarke, 1975). Juist bij jonge mensen, zoals de meeste daders van vandalisme, dient zelfs rekening te worden gehouden met een negatief effect van een detentie op hun verdere ontwikkeling (vgl. Van der Werff, 1979). Dit negatieve effect dient dan vervolgens te worden gecompenseerd door het positieve, afschrikkende effect op andere jongeren. Door de vervanging van de berispingen en geldboetes door korte vrijheidsstraffen loopt de strafbans per delict op tot een op de honderd. Dit lijkt nog steeds te laag om er een afschrikwekkende werking van te kunnen verwachten. Het is weinig aannemelijk dat hiermee een daling van het vandalismedrag van de niet-gepakte dader met bijvoorbeeld tien procent kan worden bewerkstelligd. De beleidsoptie van 'strenger straffen' lijkt economisch dus een riskante investering. Deze optie zou qua uitwerking wel eens kunnen neerkomen op het bevredigen van gevoelens van ergernis of wraak à raison van 25 miljoen. Of dit effect een dergelijke prijs waard is, valt uiteraard op nieuw niet economisch te bepalen.

3.4.2 *Alternatieve opties*

In verschillende Nederlandse steden – met name in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht – zijn recent experimenten uitgevoerd met alternatieve bestrijdingswijzen van vandalisme. Er is mij geen gemeente bekend die het probleem structureel heeft aangepakt, in de zin dat de jeugdwerkloosheid drastisch is teruggedrongen. Ook zonder experiment is duidelijk dat de kosten hiervan op landelijke schaal vele

miljarden zouden bedragen. Volgens het hier gekozen uitgangspunt zou zo'n aanpak slechts verantwoord zijn als met een werkgelegenheidsplan van 250 miljoen een landelijke daling van het vandalisme met 50 procent kon worden bereikt. Het is duidelijk dat dit een onhaalbare norm is en dat deze aanpak dus moet worden verworpen als economisch niet verantwoord. De bestrijding van het vandalisme vormt op zichzelf onvoldoende grond voor een banenplan voor jongeren.

Een andere, semi-structurele aanpak is de verbetering van de recreatieve voorzieningen, annex de sociale begeleiding van jongeren. In het algemeen moet worden geconcludeerd dat van algemene uitbreidingen in de sector van het clubhuis- of jongerenwerk geen wonderen uit een oogpunt van vandalismpreventie mogen worden verwacht. Ook meer gerichte experimenten in Amsterdam met recreatieve faciliteiten die speciaal bedoeld waren als substituut voor het vandalisme, bleken geen onverdeeld succes (Walop e.a., 1984). De kosten van dergelijke projecten zijn uiteraard beduidend geringer dan die van een werkgelegenheidsplan.

Veel van de gemeentelijke experimenten bestonden geheel of gedeeltelijk uit voorlichting aan scholieren over de schadelijkheid en domheid van vandalisme. In Amsterdam is vastgesteld dat vooral op de lagere scholen deze projecten hebben geleid tot een blijvende daling met ongeveer 20 procent van het vandalisme (Walop e.a., 1984).²

De materiaalkosten bedroegen ongeveer f 3,- per leerling. De lessen zelf werden gegeven door de eigen leerkrachten. Deze dienden echter wel zelf ondersteund te worden bij de voorbereiding. Een interessante beleidsoptie is een landelijk project dat erop is gericht elke lager onderwijsleerling gedurende zijn/haar schooltijd twee keer vandalismevoorlichting te geven. Dit zou betekenen dat er jaarlijks ongeveer 400.000 leerlingen moeten worden bewerkt door ongeveer 10.000 leerkrachten. Voor de ondersteuning van de leerkrachten zouden bijvoorbeeld 50 begeleiders moeten worden aangetrokken (kosten 3,5 miljoen). De totale kosten bedragen dus ongeveer 5 miljoen (inclusief 1,2 miljoen materiaalkosten).

Aangezien dit project tot een reductie van het vandalisme zou kunnen leiden met 20 procent, zijn er baten te verwachten ter waarde van 100 miljoen. Deze optie lijkt dus economisch bezien alleszins het overwegen waard.

Een andere interessante ontwikkeling aan het vandalismedfront is het experiment met dienstverlening door jongeren die wegens vandalisme door de Rotterdamse politie zijn gearresteerd (georganiseerd door het zo genoemde bureau HALT). De dienstverlening bestaat in de meeste gevallen uit schoonmaak- of herstelwerkzaamheden. Sinds de inwerkingtreding van het bureau zijn de schadeposten van de gemeente Rotterdam licht gedaald (Peer, 1983). Aangezien het vandalisme landelijk een stijgende lijn vertoont, is dit een opmerkelijk resultaat. In Rotterdamse kringen valt zelfs te beluisteren dat er inmiddels in Rotterdam een daling in de herstelkosten aan schoolgebouwen is opgetreden van 20 procent. Op grond van deze gegevens lijkt een daling van 10 procent een realistische verwachting bij dit type interventie. Er is op dit moment geen buitenlands onderzoek op grond waarvan deze verwachting als te optimistisch zou moeten beschouwd.

De kosten in Rotterdam zijn tot nu toe beperkt gebleven tot ongeveer f 110.000,-. Hiervoor worden op jaarbasis ongeveer 200 'vandalen' aan het werk gezet. In ongeveer de helft van de gevallen komt de dienstverlening in de plaats van een strafvervolging. Hiermee worden justitiële kosten uitgespaard. De extra kosten per dienstverlener liggen daarom beneden de f 500,-. Een mogelijke beleidsoptie zou zijn de vervanging van de ongeveer 12.000 berispingen door politie en openbaar ministerie door dienstverleningen. Dit zou ongeveer zeven miljoen kosten. Wanneer dit zou leiden tot een daling van het vandalisme met 10 procent, zou hier 50 miljoen aan baten tegenover staan. Bij deze vorm van dienstverlening zijn er bovendien dan nog de onmiddellijke baten van het verrichte herstel- en schoonmaakwerk zelf. Bij deze berekening zij verder aangetekend dat de doelgroep van het eerdergenoemde voorlichtingsprogramma veel ruimer is dan dat van dit soort alternatieve sancties. De twee projecten zullen daarom vermoedelijk cumulerende effecten hebben. Het voorgestelde landelijke voorlichtingsproject en de landelijke invoering van het bureau HALT zouden tezamen tot een daling van het vandalisme van ongeveer 30 procent kunnen leiden.

Andere lokale experimenten, onder andere in Rotterdam en Utrecht, bestaan uit projecten die erop zijn gericht scholieren, ouders of buurtbewoners meer te betrekken bij het beheer en onderhoud van schoolgebouwen of groenvoorzieningen. Kenmerkend voor dit soort

projecten is dat er weinig of geen kosten voor hoeven te worden gemaakt. Er worden zelfs herstelkosten bespaard. De rapportages over het verloop en de afloop ervan zijn veelal bemoedigend. In Amsterdam bleek dat de herstelkosten van het bijzonder onderwijs gemiddeld geringer waren dan van het openbaar onderwijs. Volgens de onderzoekers zou de oorzaak van dit verschil gelegen zijn in de grotere eigen verantwoordelijkheid van de schoolleiding van bijzondere scholen voor het 'eigen gebouw' (Walop, 1984). In economisch opzicht lijken pogingen om de betrokkenen meer bij de preventie van vandalisme te betrekken, zonder meer aanbevelenswaardig. De kosten zijn gering, zodat eventuele baten al snel winst betekenen.

3.4.3 *Conclusies*

De uitkomsten van de hiervoor beschreven kosten-baten-berekeningen per maatregel zijn ten slotte in een overzichtstabel opgenomen. Het maatschappelijk rendement van de maatregelen kan aldus onderling worden vergeleken. Op basis hiervan kan een rangschikking worden gemaakt (zie tabel 1).

Uit tabel 1 blijkt dat de opties 'voorlichtingscampagnes' en 'alternatieve sancties' verreweg het meest aantrekkelijk zijn uit economisch oogpunt. Deze beide opties leveren beide een groot rendement op. Er blijken geen belangrijke, negatieve neveneffecten te zijn

Een overheid die deze opties niet toepast is, om met Johan Cruyff te spreken, een dief van zijn eigen schatkist. Een belangrijk deel van de schade komt immers rechtstreeks ten laste van de openbare middelen. Ook voor de samenleving als geheel zijn deze opties zeer lucratief. Van de optie om de betrokken burgers meer te betrekken bij het beheer van schoolgebouwen of plantsoenen is het te verwachten rendement onzeker, maar verdere experimenten lijken aanbevelingswaardig gezien de geringe kosten. Het economisch oordeel over de optie van een intensivering van de strafrechtelijke aanpak is minder gunstig. De baten qua vandalismereductie zullen vermodelijk niet opwegen tegen de kosten. De neveneffecten zijn moeilijk objectief te waarderen. Duidelijk is wel dat voor de neveneffecten 'minder onveiligheidsgevoelens' en 'bevrediging rechtsgevoel' forse prijzen moeten worden betaald. Het is een kwestie van appreciatie of men deze effecten hun prijs waard acht. De zogenaamde structurele opties lijken als

middel tot vandalismebestrijding economisch niet verantwoord, hoe wenselijk zij overigens ook mogen zijn.

Tabel 1 Overzichtstabel uitkomsten kosten-baten-analyse met betrekking tot landelijke invoering beleidsmaatregelen ter bestrijding van vandalisme

<i>beleidsmaatregel</i>	<i>kosten</i>	<i>baten</i>	<i>rendement</i>	<i>andere effecten</i>	<i>rang-orde</i>
<i>meer politietoezicht (+ 100%)</i>	100 miljoen	50 miljoen (- 10%)	- 50 miljoen	minder onveiligheidsgevoelens	4/5
<i>strenger straffen (alle verdachten vrijheidsstraf)</i>	25 miljoen	?	- 25 miljoen	bevrediging rechtsgevoel/stigmatisering daders	4/5
<i>werkgelegenheidsplan</i>	vele miljarden	?	- miljarden	minder werklozen	7
<i>meer jeugd/clubhuis-werk</i>	tientallen miljoenen	?	- miljoenen	meer recreatiemogelijkheden	6
<i>voorlichtingscampagnes op school (alle l.o.-leerlingen twee keer)</i>	5 miljoen	100 miljoen (- 20%)	+ 95 miljoen	afwisseling leerstof	1
<i>alternatieve sancties (alle verdachten dienstverlening)</i>	7 miljoen	50 miljoen (- 10%)	+ 43 miljoen	verlies vrije dagen daders	2
<i>betrekken van leerlingen/ouders bij onderhoud school/plantsoenen</i>	geen	?	+ ?	verbetering leefklimaat	3

Noten

1. Met dank aan de leden en het secretariaat van de subcommissie kosten-baten-analyse van de regeringscommissie Kleine Criminaliteit (de commissie-Roethof).
2. Leerlingen aan wie voorlichting was gegeven, hadden volgens eigen opgaven ongeveer 50 procent minder vandalisme gepleegd dan een controlegroep. In de experimentele wijk nam het vandalisme volgens externe indicatoren met ongeveer 20 procent af ten opzichte van een controlewijk. Aangezien het voorlichtingsproject duidelijk het meeste effect bleek te hebben gehad van een pakket experimentele maatregelen, en slechts ongeveer een derde deel van de jongeren in de wijk hieraan hadden deelgenomen, lijkt het verantwoord het effect ervan te schatten op ongeveer 20 procent.

Literatuur

- Cornish, D.B., R.V.C. Clarke, *Residential Treatment and its effects on delinquence*, Londen, HSMO, 1975.
- Dijk, J.J.M. van, Financieel-economisch aspecten van misdaad- en misdaadbestrijding, in: *Economische-Statistische Berichten*, 19/26 december 1984.
- Dijk, J.J.M. van, Criminaliteitsbestrijding en de openbare mening, in: *Justitiële Verkenningen*, jan./febr. 1985.
- Fijnaut C., E.G.M. Nuijten-Edelbroek en J.L.P. Spickenheuer, *Politie misdaadbestrijding*, WODC, 1985.
- Junger-Tas J., M. Junger, E. Barendse-Hoornweg, *Jeugddelinquentie II*, De invloed van justitieel ingrijpen, WODC, nr. 68, 1985.
- Linckens, P.J., E.G.M. Nuyten-Edelbroek, Ontwikkelingen op het gebied van de politie criminaliteitsbeheersing, in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 4, 1982.
- Mawby, R.I., Vandalism and public perceptions of vandalism in contrasting residential areas, in: Levey-Leboyer (ed), *Vandalism*, Elsevier, 1984.
- Ministerie van Justitie, *Interimrapporten van de commissie Kleine Criminaliteit*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1984.
- Peer, Th.A.M.M. Bureau HALT in Rotterdam, in: *Tijdschrift voor de Politie*, 10 oktober 1983.
- Riess jr., A.J., Crime control and the Quality of Life, in: *American Behavioral Scientist*, september 1983.
- Sherman, L.W., Patrol Strategies for Police, in: J.Q. Wilson, *Crime and Public Policy*, ICS Press, 1983.
- Skogan, W.G., M.G. Maxfield, *Coping with Crime*, Sage, 1981.
- Spickenheuer, J.P.L., *Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp*, WODC, 1983.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Afd. Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek, *In de vernieling; een onderzoek naar omvang, frequenties en kosten van vernieling van gemeentelijke eigendom*, 's-Gravenhage, 1984.
- Taub, R.P., et al., *Crime, fear of crime, and the deterioration of urban neighborhoods*, National Institute of Justice, 1982.
- Walop, M., B. van Dijk, P. van Soomeren, *Rapportage Onderzoek Jeugdvandalisme*, deel 5 en 6, oktober 1983, februari 1984.
- Werff, C. van der, Recidivisme en speciaal preventief effect, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, mei 1979.
- Wesemann, P., Het nut van het strafrecht, in: *Justitiële Verkenningen*, nr. 1, 1984.

4 Stedebouw en vandalisme

P. HOUTENBOS

4.1 Inleiding

Heeft de inrichting van de bebouwde omgeving enige invloed op vandalistisch gedrag? En kan de stedebouw een wezenlijke bijdrage leveren aan preventie? Deze vragen zijn al diepgaand besproken in kringen van ruimtelijke ordenaars, sociaal-psychologen en criminologen. De opvattingen lopen sterk uiteen.

Je hebt de sceptici, die menen dat al zou je de daders zelfs in een paradijselijke omgeving onderbrengen, vernielen zullen ze. Zij schrijven het ongewenste gedrag toe aan constitutionele oorzaken en hebben geen fiducie in preventie in de bouwkundige sfeer.

Aan de andere kant vinden we wetenschappers die in de monotone stadswijken zelf een belangrijke aanleiding zien van het toegenomen vandalisme. In deze opvatting is de woonvorm en de inrichting van buurten en wijken in hoge mate bepalend voor het gedrag van de bewoners.

Ten slotte is er ook een grote groep van pragmatisch ingestelde vakbeoefenaren. Zij leggen de vinger op de kwetsbare onderdelen in de stad en dragen praktische oplossingen aan voor het weerbaarder maken van de buurt.

Voor elke gedachtengang kunnen wel omstandigheden worden gevonden waarmee deze kan worden aangetoond. De relatie tussen ste-

debouw en vandalisme is dan ook niet eenduidig: de inrichting van de bebouwde omgeving is één van de gelegenheidsstructuren waarbinnen deze vorm van criminaliteit zich kan ontwikkelen.

Van de stedenbouw kan derhalve niet worden verwacht dat ze dieperliggende maatschappelijke oorzaken van vandalisme terugdringt. Zover reikt de invloed van dat vakgebied niet. Maar dat de vernieling en bekladding zich juist richten op de produkten van stedenbouwers en architecten, moet ons wel aan het denken zetten. In een kranteartikel over vandalisme schreef een muurschilder de oorzaak van vandalisme wel erg eenzijdig toe aan de planologie: 'Graffiti verpest het stadsbeeld niet, het laat juist de verpesting zien. Het slaat toe waar architecten en planologen op sociaal gebied tekort schieten'. Wel moeten we constateren dat bestrijding en preventie van criminaliteit nog altijd geen algemeen erkend bestanddeel van stedenbouw en woningbouw vormen.

In deze bijdrage komt eerst een aantal denkbeelden van deskundigen over de relatie tussen gebouwde omgeving en veiligheid aan de orde. Dit deel wordt besloten met de drie aangrijpingspunten van preventie voor de stedenbouwkundige praktijk.

Vervolgens nemen we een kijkje in de gemeente Den Haag. De spreiding van vernielingen in de stad is een eerste aandachtspunt. Een meer geïntegreerde aanpak van het vandalisme krijgt gestalte in de stadsvernieuwingswijken. Een beschrijving daarvan en de noodzaak van zo'n aanpak in enkele naoorlogse wijken vindt u in paragraaf 4.4 en 4.5. Bij een binnenstedelijk project worden enkele kanttekeningen geplaatst.

Tot slot trekken we enige conclusies.

4.2 Stedenbouwkundige studies

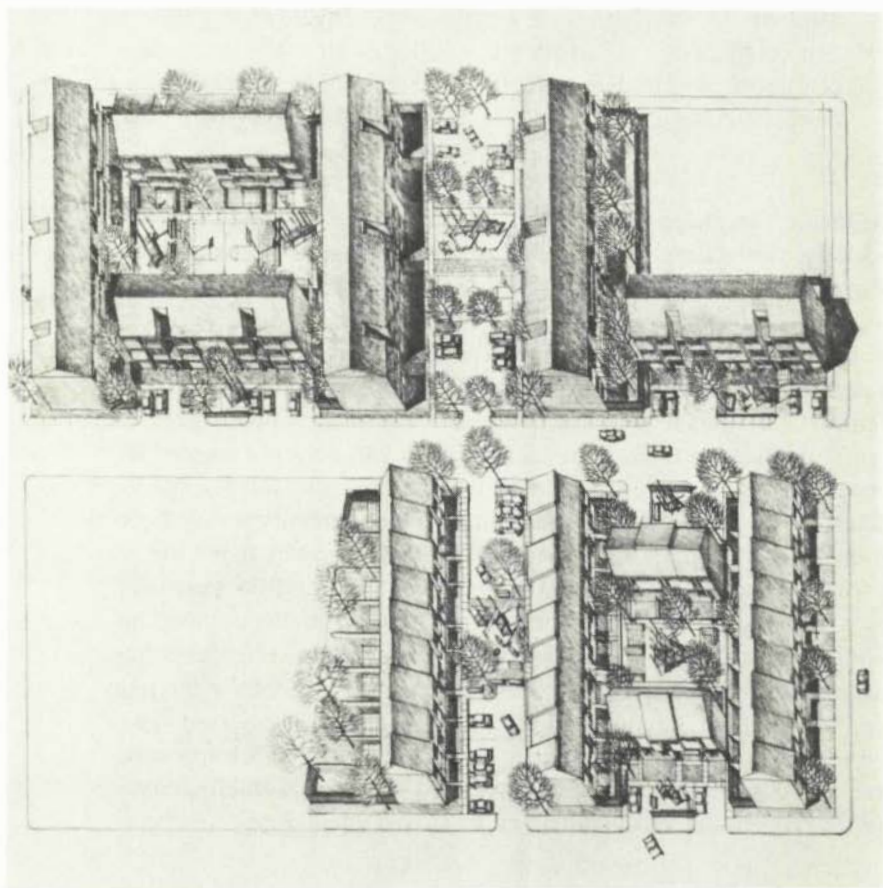
Het pionierswerk in het zoeken naar een leefbare en veilige stedelijke inrichting is in Amerika en Engeland verricht. Dit is niet zo verwonderlijk, want daar deden problemen van uitzonderlijk verval in woonwijken zich al vroeg voor. Het meest opmerkelijke werk komt van de hand van Jane Jacobs. Deze Amerikaanse stedenbouwkundige beschreef in 1961 een plan voor een sociaal veilige woonomgeving in de stad. De uitgangspunten waarop haar plan is gebaseerd zijn de

verhoging van de sociale controle op straat en de vergroting van de betrokkenheid van bewoners bij hun omgeving. Jacobs geeft voor het inrichten van stadsdelen de volgende aanwijzingen:

- Ontwerp geen straten en pleinen met alleen woningen, alleen winkels of bedrijven, maar streef menging van die functies na. Hierdoor ontstaan levendige en interessante straten die zowel actief als passief, ook 's avonds worden gebruikt. Wanneer vanuit de gebouwen visueel 'contact met het straatleven mogelijk is, ontstaat een informele surveillancemogelijkheid. De mensen houden elkaar in het oog.
- Laat de begrenzing van publieke ruimten en privéterreinen duidelijk zijn. Bewoners en bezoekers moeten 'hun plaats weten' en de verdeling van verantwoordelijkheden aanvoelen.
- Geef elk stadsdeel een eigen karakter en identiteit. Dat kan worden bereikt door er bijzondere functies in op te nemen en door een stedenbouwkundige opzet in wisselwerking met een specifieke bewonerscultuur te creëren. Die opzet moet fijnkorrelig zijn.

De ideeën van Jacobs kunnen we bepaald niet herkennen in onze naoorlogse stadsuitbreidingen. Dat zijn veelal eentonige woonwijken, waarin winkels en voorzieningen in complexen zijn geconcentreerd en bedrijvigheid is uitgebannen. Het monofunctionele karakter wordt nog eens versterkt door eenvormige bouw en onpersoonlijke buitenruimten, het resultaat van planologisch denkwerk achter de tekentafel. 'Criminele planologie' noemde Hoefnagels begin jaren zeventig de massale nieuwbouw aan de rand van de grote steden. Hij koppelde het symptoom vandalisme terug naar de 'vervreemdingsbouw' in de nieuwste stadsuitbreidingen. Het vandalisme wordt begrepen als een signaal van onleefbaarheid. Hoefnagels stelde een alternatief van kleinschalig bouwen, gebaseerd op ongelijke ontwikkelingsvormen en mogelijke behoeften van verschillende mensen. Voorts moeten de participatie en zeggenschap van bewoners over hun eigen leefomgeving en een gedeeltelijke vervanging van industriële gelijkvormigheid door menselijke arbeid in het bouwen naar woonomgevingen op menselijke maat leiden. De praktijk blijkt hardleers. Pas de laatste jaren lijken de ideeën van Jacobs en Hoefnagels tot de verbeelding van planners en beleidsvoerders door te dringen.

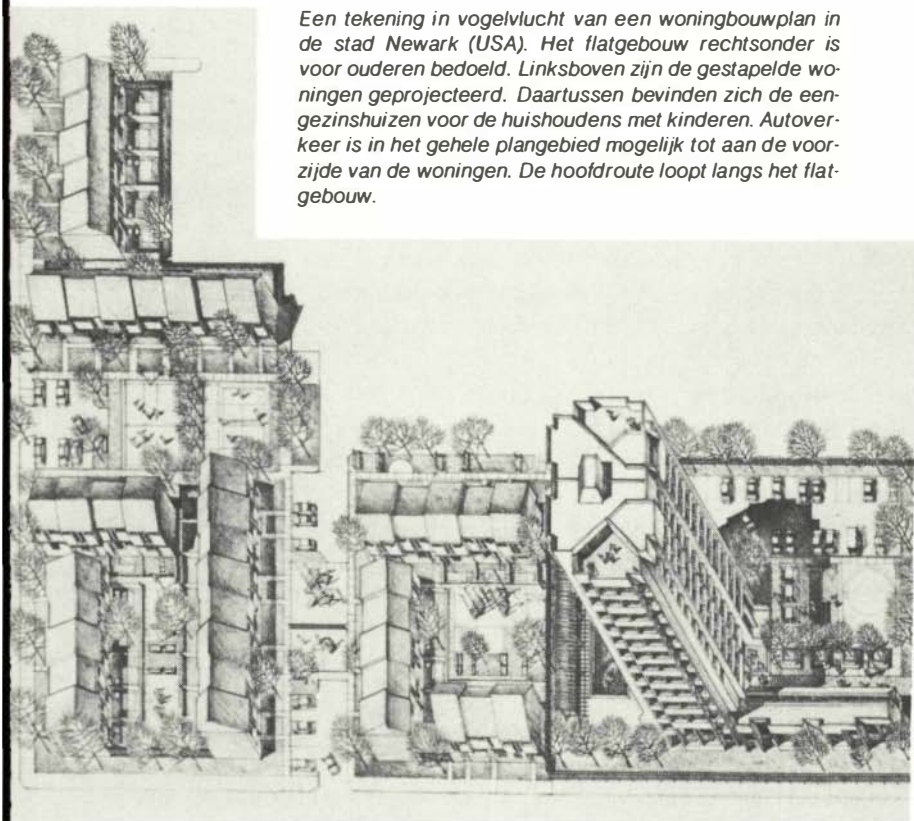
Amerikaanse en Engelse architecten hebben deze lijn verder uitgediept aan de hand van gerichte observaties en onderzoek. De vorm en inrichting van straten, pleinen en parken zijn op hun vandalismegevoeligheid getoetst. Ook het effect van verschillende woonvormen – hoogbouw, gestapelde bouw en laagbouw – op het gedrag van jongeren is bestudeerd. Uit de studie van de Engelse Sheena Wilson komt naar voren dat de kinderdichtheid een overheersende rol speelt in het ontstaan van vandalisme. De combinatie van hoogbouw en veel kinderrijke gezinnen roept een hoge score aan vernielingen op. De resultaten van de onderzoeken zijn in de vorm van aanbevelingen en praktische oplossingen in vele publikaties vastgelegd. Daarvoor verwijs ik naar de literatuuropgave.



Teneinde enige voorstelling te krijgen van het soort oplossingen, laat ik de werkwijze zien van een bekende architect op dit gebied, de Amerikaan Oscar Newman. Newman beschrijft in zijn boek *Community of interest* aan de hand van een woningbouwproject in een stadsvernieuwinggebied in Newark, New Jersey, de richtlijnen voor een ontwerpproces.

De eerste stap is het onderscheiden van de te huisvesten huishoudens in leeftijdsgroepen en woonstijlen. In dit geval ging het om ouderen en gezinnen met kinderen. Woningtype en directe woonomgeving behoren nu aan te sluiten op de specifieke behoeften van deze groepen. Ouderen kunnen worden gehuisvest in een hoog woongebouw met enkele gemeenschappelijke voorzieningen op de begane grond. Dit

Een tekening in vogelvlucht van een woningbouwplan in de stad Newark (USA). Het flatgebouw rechtsonder is voor ouderen bedoeld. Linksboven zijn de gestapelde woningen geprojecteerd. Daartussen bevinden zich de een-gezinshuizen voor de huishoudens met kinderen. Autoverkeer is in het gehele plangebied mogelijk tot aan de voorzijde van de woningen. De hoofdroute loopt langs het flatgebouw.



woongebouw wordt dicht bij de publieke voorzieningen in de buurt gesitueerd.

De gezinnen worden in een lagere dichtheid, in eengezinswoningen (voor huishoudens met veel kinderen) en in gestapelde woningen (voor huishoudens met weinig kinderen) geprojecteerd. Zie ook de tekening.

Teneinde een gemeenschappelijk belang te bevorderen, worden huishoudens met ongeveer gelijke behoefte aan activiteiten direct buitenshuis in kleine groepen bijeengebracht.

De buitenruimten worden zoveel mogelijk toebedeeld aan afzonderlijke woningen of aan kleine clusters van woningen. De omvang van de gemeenschappelijke terreinen is afgestemd op de behoefte van uitsluitend aanwonenden. De situering maakt ook duidelijk bij welke groep woningen het terrein behoort. De opstelling van de gebouwen fungeert als scheiding tussen de verschillende ruimten. Schuttingen worden zoveel mogelijk vermeden.

Tot zover de praktische toepassing van Newman.

Een bezwaar van de benadering van de architecten is dat zij zich beperkt tot de fysieke kenmerken van de omgeving. De wijze waarop de bewoners met hun woonomgeving omgaan valt buiten hun gezichtsveld. In de wereld van de gedragswetenschappen is door sociaalpsychologen studie gemaakt van het handelen van mensen in hun sociale en fysieke omgeving. Een nieuw wetenschapsterrein, de omgevingspsychologie, reikt architecten en stedenbouwkundigen waardevolle informatie aan over de betekenis die mensen hechten aan elementen in hun omgeving en over de oorzaken van bepaald gedrag. Iedere persoon kan worden gesitueerd in zijn socio-ruimtelijk referentiesysteem, stelt Buttimer. Jongeren ontlenen hun aspiraties en gevoelens ten opzichte van hun omgeving aan ouders, de school, de vriendenclub. Het gedrag van jongeren weerspiegelt ook de wijze waarop de bewoners in hun wijk zich bij hun omgeving betrokken voelen. In de moderne stadwijken is de verantwoordelijkheid voor de inrichting en het beheer steeds verder van de bewoners af komen te liggen. De plantsoendienst harkt de tuintjes aan, de reinigingsdienst ruimt trouw alle rommel op en gemeentewerken repareert wat kapot gemaakt is. De welvaart heeft de mensen vele zorgen, maar ook verantwoordelijkheden ontnomen. Is het vreemd dat jongeren zich minder verbonden voelen met die omgeving en mentaal geringe

drempels ontmoeten bij een drang tot gewelddadige expressie?

Mevrouw Visser, commissaris van de Kinder- en Zedenpolitie van de gemeente Den Haag vindt dat vandalisme niet iets is waarvan jongeren direct de schuld moeten krijgen. In een interview stelt zij: 'We leven in een bureaucratie waar instanties in veel gevallen de rol hebben overgenomen van de mensen in de samenleving. Hierdoor hebben personen die de maatschappij vormen minder verantwoordelijkheden gekregen én genomen. Het dragen van verantwoordelijkheden is dan ook minder dan vroeger, een onderdeel van de opvoeding geweest.'

Het betoog van mevrouw Visser en de analyse vanuit sociaal-psychologische hoek wijzen in dezelfde richting. In enkele sectoren is al een proces van vermindering van overheidsbemoeienis merkbaar. Soms als gevolg van een bezuinigingsbeleid, in andere gevallen afgedwongen door bewoners. In de Haagse stadsvernieuwingopraktijk komt het stimuleren van verantwoordelijkheden duidelijk tot uiting.

Voor een effectieve preventie in de bouwkundige sfeer moet men kennis hebben van waar precies, hoe en waarom vernielingen tot stand komen. Ondoordachte maatregelen kunnen in het geheel geen effect sorteren of zelfs het paard achter de wagen spannen en meer agressie uitlokken.

Het type vernielingen, behorend bij verschillende motieven en achtergronden is uitgebreid onderzocht. In de literatuur worden een aantal vormen van vandalisme onderscheiden. Hier beperk ik me tot de twee belangrijkste vormen:

1. *Spelvandalisme* kan worden omschreven als een ruwe omgang met de omgeving, vaak als gevolg van uit de hand gelopen spelletjes van kinderen. De schadegevallen betreffen bijvoorbeeld gebroken ruiten bij het voetballen, kapot getrokken struiken, brandschade, enzovoort. Deze meer onschuldige vorm van vandalisme kan men voorkomen door een meer uitgekend ontwerp. Bijvoorbeeld, leg paden aan op de kortste route's, plant struikgewas tussen speelveld en raampartijen, gebruik steviger materiaal op kwetsbare plekken. Met dit laatste moet men oppassen. Zo'n versteviging kan juist een uitdaging vormen om het materiaal een s 'te testen'. Zoals een school bemerkte die zijn steeds weer ingegooide ruiten verving met draadglas. Hele trottoirs verdwenen in het schoolgebouw.

2. *Vandalisme uit verveling en prestige.* De achtergronden van deze zwaardere vormen van vernieling worden toegeschreven aan onvrede met school, werkloosheid en gebrek aan voorzieningen. Er zijn ook sociologen die het 'gewoon' een puberteitsverschijnsel noemen. Het resultaat is zichtbaar in kapot gegooide ruiten, vernield straatmeubilair, bekladding van muren, brandstichting, enzovoort.

De aangrijpingspunten om deze vorm van vandalisme in te dammen liggen op drie niveaus: het motief, de drempel en de mogelijkheid.

- Een motief als verveling kan ten dele worden tegengegaan wanneer een stedelijk gebied meer aanleiding geeft tot ongedwongen activiteiten. Zie bijvoorbeeld het plan van Jane Jacobs. Naast clubhuizen en vermaakcentra dienen nabij woongebieden ook meer ruimtevragende voorzieningen voorhanden te zijn, zoals een crossterrein, velden voor ongeorganiseerde sportbeoefening en terreintjes waar men ongehinderd kan rommelen.
- De drempel om ook daadwerkelijk tot vernieling over te gaan kan worden verhoogd door enerzijds de betrokkenheid van bewoners (inclusief jongeren) bij de omgeving te vergroten (interne drempel) en anderzijds de sociale controlemogelijkheden in buitenruimten te vergroten (externe drempel). Zie ook Newman en Hoefnagels.
- De aandacht moet als laatste uitgaan naar het wegnemen van mogelijkheden om iets te vernielen. Op dat moment is de strijd al half verloren. Het weghalen van mogelijkheden verplaatst nogal eens het probleem naar andere objecten.

Maatregelen op dit niveau moeten gericht zijn om duidelijke gelegenheden, bijna uitnodigingen voor vernieling uit te schakelen. Bijvoorbeeld gemakkelijk breekbaar straatmeubilair, afgelegen gebouwen zonder toezicht.

Die maatregelen kan men nog op een 'zachte' en 'harde' wijze treffen: bijvoorbeeld gebouwen en omgevingen ontwerpen die door materiaalgebruik en schoonheid respect afdwingen of die door beton, hekken en prikkeldraad ongenaakbaar zijn.

De verschillende soorten maatregelen ziet men vaak afzonderlijk in de praktijk toegepast worden. Het zal duidelijk zijn dat preventie in de bouwkundige sfeer pas effect zal hebben, als de ingrepen in onderlinge samenhang en gestoeld op kennis van zaken worden toegepast.

4.3 Spreiding van vandalisme in Den Haag

De gemeente Den Haag vormt geen uitzondering op de omvang van het vandalisme in de grote steden. Dat blijkt uit het rapport In de vernieling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De VNG onderzocht de omvang, de frequentie en kosten van vernieling van gemeentelijke eigendommen in ongeveer twintig gemeenten. Eén van de conclusies was dat vandalisme meer 'lijkt voor te komen' in gemeenten met een stedelijk karakter of met een centrumfunctie.

Hoe staat het met de spreiding van het vandalisme binnen de stad? Zijn er stadsdelen die duidelijk meer of minder doelwit zijn van vernielzucht? Kunnen er wijken worden onderscheiden waar jongeren zich meer of minder vergrijpen aan andermans goed?

Er is in de gemeente Den Haag geen gegevensbestand voorhanden waaruit een zuiver antwoord op de vragen kan worden betrokken. De gemeentepolitie houdt een registratie van aangiften van vandalisme bij, maar lang niet alle gevallen worden ter kennis gebracht van de politie. De afdeling Statistiek en Onderzoek van de gemeente heeft onlangs gedurende een jaar alle schadegevallen aan gemeente-eigendommen, zoals scholen, sportaccommodaties en groenvoorzieningen verzameld. Die gegevens zijn per wijk gerangschikt. De nauwkeurigheid van die registratie is net zo groot als de bereidheid van schoolhoofden en beheerders om een jaar lang elk gebroken ruit, beklad- ding of gat in een hek door te geven.

Het algemene beeld dat uit deze registraties verschijnt, vertoont geen overtuigende verschillen tussen de Haagse wijken. Jongeren uit elke wijk en elk milieu blijken wel eens iets te vernielen. Dat is ook de conclusie uit een zelfde soort inventarisatie in Amsterdam, uitgevoerd door Van Dijk en Van Soomeren.

Zoals werd opgemerkt kleven er beperkingen aan dit onderzoek. Wanneer men afgaat op de klachten vanuit bewonersorganisaties en op zichtbare schade en vervuiling op straat, dan kunnen wel een aantal buurten en wijken als echte probleemgebieden worden aangewezen. Dat betreft een aantal stadsvernieuwingswijken en wijken waar bewoners uit gesloopte woningen worden opgevangen. Het zijn wijken waar in korte tijd veel verhuizingen plaatsvonden en waar mensen met uiteenlopende leefculturen en woonpatronen bijeen wonen. In een eerste onderzoek op dit gebied vonden de Amerikaanse geografen Shaw en McKay in het Chicago van 1920 een soortgelijk ver-

band. De meeste jeugddelinquentie kwam voor in buurten met 'sociale desorganisatie'. Door de komst van nieuwe immigranten in die buurten verloren traditionele normen- en waardenpatronen hun invloed op het gedrag van jongeren.

4.4 Stadsvernieuwing

In de Haagse stadsvernieuwingswijken vormt vandalisme een aspect van algehele achteruitgang van sociaal klimaat en van de fysieke omgeving, ondanks de verbeteringen van de laatste jaren.

De oude woonwijken, ongeveer een kwart van de Haagse bevolking is daar gehuisvest, vormen een concentratiegebied van hoge werkloosheid (30% is werkzoekend) en lage inkomens. De sociale samenhang in die wijken is onder grote druk komen te staan; onder andere als gevolg van sloop zijn oorspronkelijke bewoners verhuisd. Nieuwe bewoners, veel buitenlanders met verschillende culturele achtergronden, vestigden zich hier. Mensen met geheel verschillende leefpatronen wonen dicht opeen in een deels verkrottende en deels vernieuwde omgeving.

Veel van de oorzaken die sociale wetenschappers voor vandalistisch gedrag aandragen, liggen hier voor het oprapen. Voor jongeren is het toekomstperspectief er somber. De maatschappij heeft voor velen van hen weinig te bieden. De opvang in buurthuizen en vormingscentra schieten tekort, zodat buiten de kleine en gehorige huizen de straat als enige ruimte voor vertier overblijft. Het decor van sloopterreinen, dichtgetimmerde huizen en vervuilde straten doet de rest.

Helaas moeten we constateren dat ook de vernieuwde delen van de stad doelwit zijn van vernieling. Ontwerpfouten, zoals te ruime portieken, onbeschermde bergingen en onbestemde plekken in de buurt, worden meedogenloos door de jeugd blootgelegd. Zij vormen samen met de volgekalkte muren de zichtbare tekens van onvrede.

Het Haagse gemeentebestuur heeft, deze ontwikkelingen onder ogen ziend, de beleidsaandacht verlegd van louter fysieke, bouwkundige ingrepen naar maatregelen in de sociaal-culturele sfeer. Onlangs startte de Haagse werthouder van Stadsvernieuwing de campagne 'Stadsvernieuwing als Culturele Aktiviteit'. In die campagne staan de veranderingen in de sociale verhoudingen centraal. Het doel is nieu-

we, hechtere samenlevingsverbanden te stimuleren, de buurtidentiteit te versterken en het aanzien van de stadsvernieuwingswijken te verbeteren.

Door bewoners meer te betrekken bij de opbouw en het beheer van hun buurt moeten zij meer vertrouwd raken met hun woonomgeving. Niet alleen door inspraak, maar ook door van hen daadwerkelijke bijdragen te vragen. Bewoners hebben al zitting in projectteams en beheerscommissies. Parkwachters, veegploegen, enzovoort worden uit en door de wijkbewoners aangesteld. Werkloze bouwvakkers worden ingezet in renovatieprojecten. Daarnaast moeten buurtavonden de sociale contacten aanhalen.

De veranderende aanpak van de Haagse stadsvernieuwing komt ook tot uiting in het bouwen aan de wijk. Geen grootschalige sloop meer. Noodzakelijke vervanging verloopt per pand, per straat of bouwblok. Het repareren van huizen heeft de voorkeur. Het eigene van de buurt in structuur, in herkenningspunten en bebouwing wordt meer gerespecteerd.

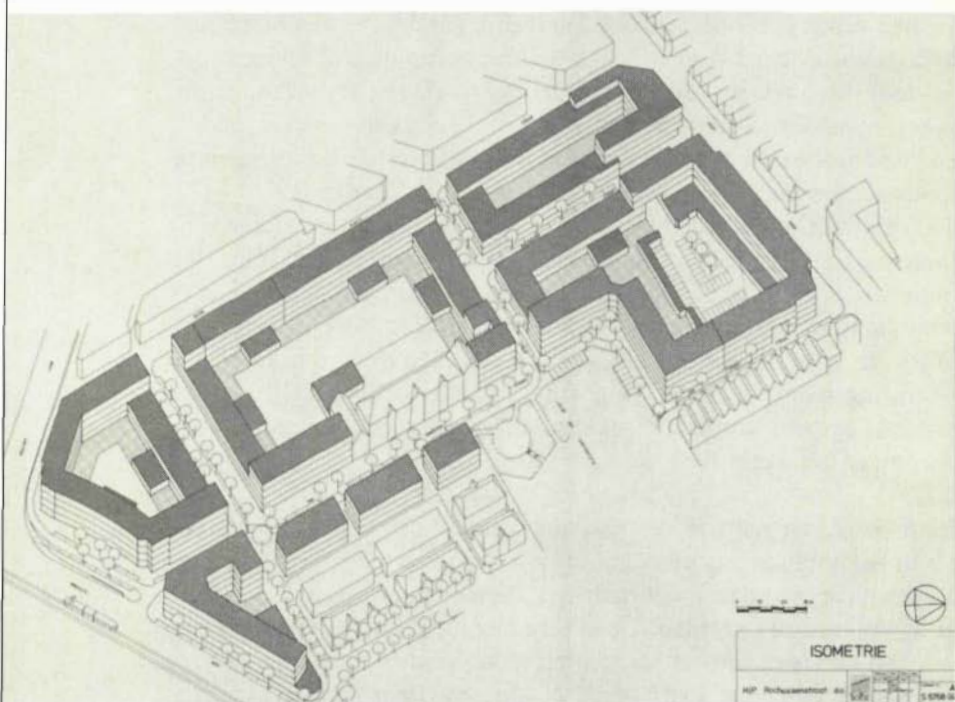
In die aanpak past ook het zoveel mogelijk handhaven van bestaande bedrijvigheid. Nieuwe activiteiten worden gestimuleerd, onder andere door het creëren van werkplaatsjes, marktgelegenheden, enzovoort, aansluitend op de behoefte in die wijken. Om werkzoekenden en beginnende ondernemers door het woud van wetgeving en regels te loodsen, zijn door de gemeente 'buurtmanagers' aangesteld.

Te veel traditionele bedrijvigheid is al uit de oudere woonwijken verdwenen. Jongeren vallen er nogal eens tussen de wal en het schip. Het onderwijs spreekt ze niet meer aan en de officiële baan ligt onbereikbaar in kantoorkolossen en op ver weg gelegen bedrijfsterreinen. Werk in de buurt leidt er al gauw toe dat men voor een karweitje wordt ingeschakeld en dat jongeren op minder officiële wijze in het productieproces worden betrokken. Informele economie noemt men dat, maar het werkt wel!

Eind vorig jaar pikte ik het volgende verhaal op. Een Scheveningse bloemenkoopman zag elke dag tot zijn leedwezen een deel van zijn op een plein opgeslagen voorraad kerstbomen door opgeschoten jongens weggenomen worden. Op zekere dag hield hij één van die knapen aan en vroeg hem of hij niet iets wilde verdienen met het bezorgen van de bomen aan zijn bejaarde klanten. Daar had hij wel oren

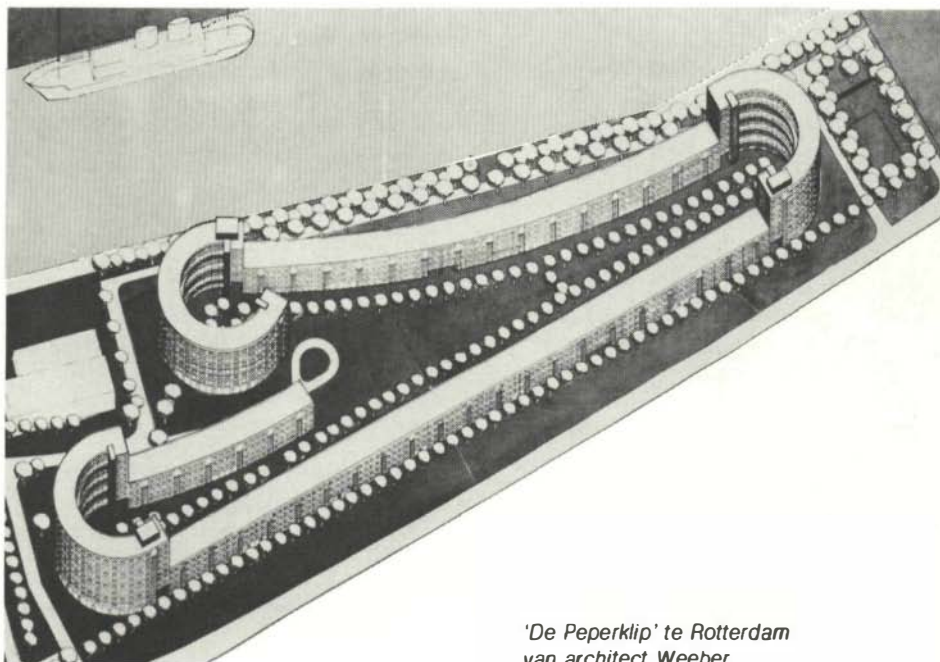
naar. Binnen enkele dagen had de bloemenkoopman een heel clubje van die jongens voor hem lopen. Die jongens hadden er plezier in, de klanten waren tevreden en de koopman miste geen boom meer.

Illustratief voor de nieuwe aanpak van het bouwen zijn ook de denkbelden van de Portugese architect Siza, door de gemeente Den Haag aangetrokken om een stedenbouwkundig plan voor een deel van de Schilderswijk te ontwerpen. Siza stelde onlangs: 'Een architect kan het probleem van het vandalisme niet oplossen en heeft net zo min het antwoord op werkloosheid en economische problemen. Je kunt architectuur niet terugbrengen tot het opwerpen van barrières tegen vandalisme. Onderdrukking is geen oplossing en onderdrukkende architectuur is zeker geen oplossing.' Hij ziet wel een verband tussen sociale problemen en het bouwen. Zijn werk in de Schilderswijk laat dat zien. Aan zijn plannen zijn vele gesprekken met toekomstige bewoners voorafgegaan. Door confrontatie van denkbelden en voorkeuren laat de architect de specifieke woonculturen doorwerken in



het ontwerp van woningen en woonomgeving. Kernpunt in de vormgeving is de relatie tussen woningontwerp en de inrichting van de openbare ruimte. Siza heeft eveneens getracht om gebouwen die belangrijk zijn voor de identiteit van de buurt in te passen, zoals in dit geval een rij typisch Haagse portiekwoningen en een oude school. Het plan van de Portugese architect moet nog worden gebouwd. De praktijk zal het effect ervan op het leefklimaat moeten aantonen.

Het is interessant om naast het plan van Siza een bouwwerk te laten zien dat de toets van de praktijk duidelijk niet heeft doorstaan. In een Rotterdamse stadsvernieuwingswijk bouwde architect Weeber een wooncomplex, genaamd de Peperklip. Het bouwwerk bevat 400 woningen, in vier tot negen lagen opgetrokken. Het is van een uitgesproken vormgeving. In architectuurkringen is de Peperklip als een 'grensverleggend' ontwerp geroemd. In alles is de aanpak van dit project in tegenstelling tot dat van Siza. Woonwensen zijn ondergeschikt gemaakt aan architectonische vormwil. Weeber heeft zijn con-



*'De Peperklip' te Rotterdam
van architect Weeber.*

cept van het moderne, collectivistische wonen in het gebouw vastgelegd.

Kort na de ingebruikname van het gebouw heeft een ambtelijke werkgroep zich moeten buigen over de problemen in de Peperklip: Onjuiste bewoningspatronen (. . .), geluidsoverlast op binnenterreinen en vernieling aan en rond het gebouw. Met de aanwijzingen van Oscar Newman bij de hand kunnen direct de grotere missers worden aangewezen: grote woningen met kinderrijke gezinnen in hoogbouw, veel semi-openbare ruimte zonder controle mogelijkheden en een buitenruimte die niet is afgestemd op gebruiksbehoeften van de bewoners. De werkgroep heeft ingrijpende maatregelen voorgesteld. De in beton vastgelegde onwijsheid laat echter nauwelijks enige aanpassing toe.

4.5 Naoorlogse wijken

De stap van stadsvernieuwing naar de naoorlogse wijken is niet eens meer zo groot. Het zal niet lang meer duren of de grote steden staan voor een immense taak om vooral de hoogbouwwijken in een leefbare staat te houden. De eerste tekenen van verval doen zich hier en daar al voor: een snel vlottende bevolking, leegstand, achterstallig onderhoud en achteruitgang van de omgeving. Een milieu waar vandalisme welig kan tieren.

Den Haag heeft daar een triest voorbeeld van. In de wijk Morgenstond staan vier torenflats, waarin ernstige bouwtechnische gebreken zijn geconstateerd. De flats moeten ingrijpend worden verbeterd of zelfs worden gesloopt. Een deel van de bewoners is inmiddels verhuisd. Dagelijks worden de achterblijvers geconfronteerd met vernielingen en brandstichting. Zij eisen van de woningbouwvereniging een 24-uursbewaking om hun veiligheid te waarborgen.

In vergelijking met de vooroorlogse bouw zijn dit soort wijken gevoeliger voor afwijkend gedrag. Flatwoningen met gemeenschappelijke voorzieningen als liften, trappenhuis en portalen met brievenbussen en de inrichting van buitenruimten zijn afgestemd op het gedisciplineerde leefpatroon van het gezin uit de jaren zestig. Een tweede generatie bewoners dient zich inmiddels aan. De aanpassingsmogelijkheden zijn echter gering en kostbaar.

De lessen uit de stadsvernieuwing kunnen hier zonder meer worden toegepast. De maatregelen kunnen een preventieve werking hebben: een zorgvuldig huisvestingsbeleid, zonodig woningen aanpassen (splitsen of samenvoegen), het beheer van woningen en woonomgeving dicht bij de bewoners brengen en een consequent onderhoud. Ook stedenbouwkundige ingrepen kunnen bijdragen aan de verbetering van het woonmilieu. In twee Haagse wijken, gebouwd in de jaren zestig, gezien werkgroepen van ambtenaren en bewoners de mogelijkheden van herinrichting van de wijk. Een belangrijk oogmerk is verdichting, het bebouwen van open plekken. Die mogelijkheden doen zich voor op vrijkomende schoolterreinen, snippers ongebruikt groen en langs de randen van parken en sportcomplexen. Door de jaren heen is in deze wijken het inwonertal sterk gedaald en is de bevolkingssamenstelling veranderd. Dat stelt andere eisen aan de woonomgeving. Wanneer de gemeente daar tijdig op inspeelt, kan oneigenlijk gebruik en verval worden voorkomen.

Het bouwen van woningen op stille, lege plekken kan de herbergzaamheid van de omgeving vergroten en zal ook de sociale veiligheid op straat bevorderen. In ruim opgezette wijken bevinden zich nogal eens gebieden waar men 's avonds liever niet komt. Dat kan voor de bewoners een vervelende beperking van hun bewegingsvrijheid zijn. In Den Haag worden veel van die bouwsnippers voor bejaardenwoningen gebruikt, waardoor ouderen in hun buurt kunnen blijven wonen. Daarmee wordt de sociale structuur in zo'n wijk langer in stand gehouden.

Overigens is het zeker niet de bedoeling om elk open plekje maar vol te bouwen. Het aanpassen en verbeteren van de naoorlogse wijken omvat ook het creëren van ruimte voor groen, voor speelveldjes en gewoon voor een fraai uitzicht. De leukste en spannendste plekken voor kinderen blijken altijd braakliggende en wildbegroeide terreinen te zijn, vaak land dat op een bouwbestemming ligt te wachten. Het is jammer dat een stedenbouwkundige niet af en toe eens vergeet zo'n terreintje in te vullen. Dat zou echter tegen zijn ordende natuur zijn.

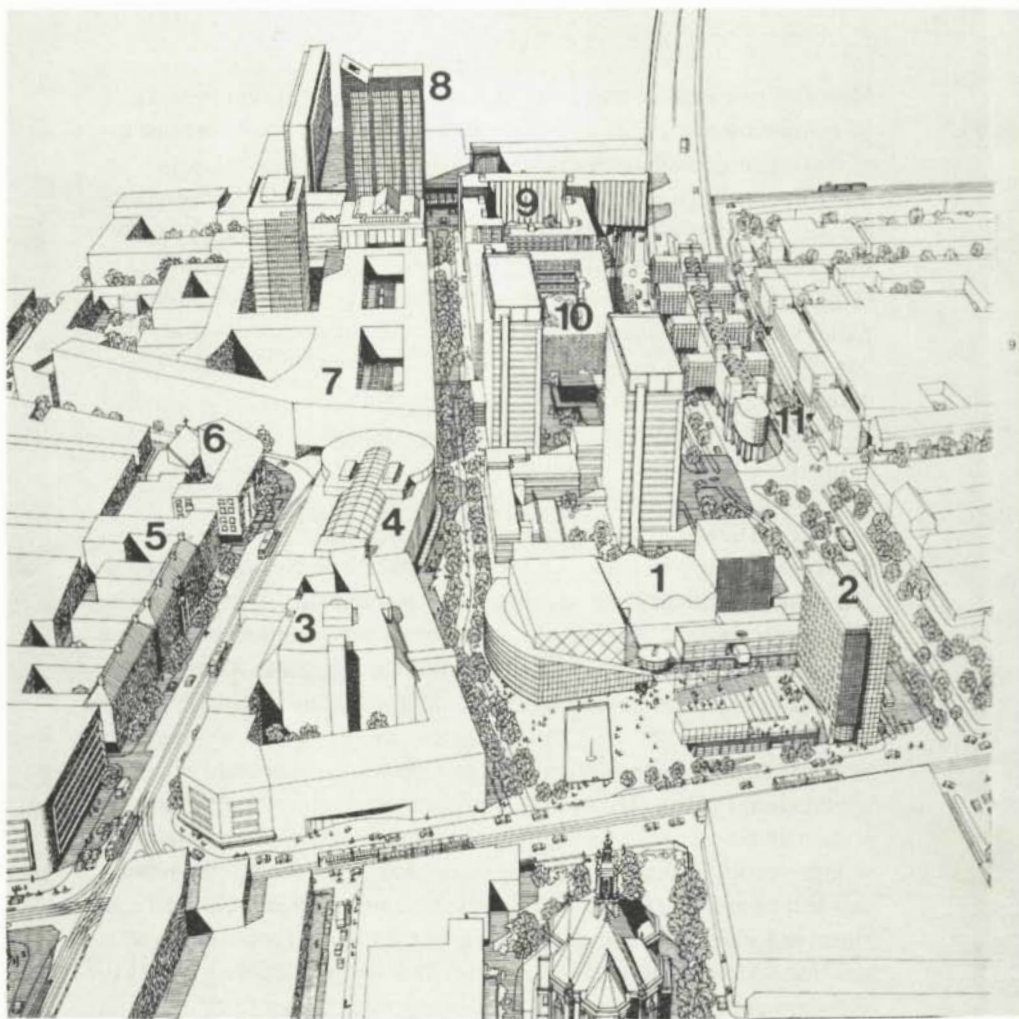
4.6 De binnenstad

Op onze tocht door Den Haag belanden we nu in de binnenstad. Binnensteden, waar bewoners uit verdreven zijn en plaats hebben gemaakt voor winkelconcentraties en kantoren, kunnen in avond- en nachturen ruime gelegenheid bieden voor ongestoorde baldadigheid. Vooral objecten rond uitgaanscentra moeten het ontgelden. De gemeente Den Haag voert al enige jaren een beleid om de bewoning in de binnenstad te versterken. In tien jaar tijd zal het aantal inwoners er verdubbelen!

Momenteel is er een stukje binnenstad in aanbouw waar ondanks de goede bedoelingen ook kritische kanttekeningen bij kunnen worden geplaatst. Tussen het NS-station Centraal en de oude binnenstad ligt een terrein dat al sinds de oorlog wacht op een invulling: het Spui-kwartier. Hier verrijzen kantoren, parkeergarages, een woonwarenhuis, een muziektheater en zo'n 600 woningen, ondergebracht in volumineuze bouwblokken. Dwars door het gebied is een autovrije looproute naar het station geprojecteerd. De plannenmakers verwachten hier een levendig stukje centrum. In toelichtende tekeningen wordt die suggestie gevoed met een straatbeeld vol vrolijke mensen.

Is die verwachting terecht? Overdag, tijdens kantooruren zal er inderdaad een beeld zijn van de komende en gaande man. Wanneer echter de ambtenaren weer thuis in Zoetermeer zitten en ook het woonwarenhuis zijn poorten heeft gesloten, liggen in het Spuikwartier alle ingrediënten bijeen voor een naargeestig stadsdecor. Een buurt met dode gebouwen, waar ook de woningen, geconcentreerd in enkele blokken en zo'n drie meter van de straat getild, een gevoel van verlatenheid niet zullen wegnemen.

Het plan is nog niet op alle onderdelen uitgewerkt. Er liggen nog kansen om met kleinschalige ingrepen het gebied aantrekkelijk te maken. De gemeenteraad heeft daar, wakker geschud door buurtbewoners, op aangedrongen. Men kan een en ander bereiken door bijvoorbeeld langs de looproute op de begane grond delen van de rijkskantoren en parkeergarages in te ruilen voor kleine winkels, restaurants, theater-ruimten, cafés en ook woningen, vooral publiekstrekkende functies, die maken dat straatleven en gebouwen met elkaar in contact blijven.



- 1 Muziektheater
- 2 Hotel
- 3 Spui en Oude Brouwerij
- 4 Woonwarenhuis
- 5 Uitbreiding Ministerie van Defensie
- 6 Woningen, winkels en kerk aan de Fluwelen Burgwal
- 7 Rijkskavel (omgeving Transitorium)
- 8 Kantoorgebouw 'De Haagse Poort'
- 9 Woningen en kantoorruimte aan de Rijnstraat (Forumcomplex)
- 10 Woningen aan de Schedeldoekshaven
- 11 Kantoorgebouw 'De Terminal'

*Het plan voor het Spuikwartier
in vogelvucht.*

De architectonische detaillering moet het gewenste karakter van de route ondersteunen.

Men kan zich ook afvragen of het volledig weren van autoverkeer op zo'n binnenstedelijke route wel een verstandige keuze is. Volstreekte scheiding van verkeersoorten in stedelijke gebieden leiden al gauw tot onherbergzame autosnelwegen en verlaten fiets- en voetgangersroutes. Ook een automobilist is, zij het aangepast in rijgedrag, een sociale factor op straat.

Ongetwijfeld zullen de hiervoor genoemde aanpassingen kosten met zich meebrengen, maximale rendementen zullen niet worden gehaald. Maar dat is de prijs die moet worden betaald voor een levendige en veilige binnenstad.

4.7 Slot

De voorbeelden tonen aan dat stedenbouwers en architecten wel degelijk doordrongen moeten zijn van de noodzaak tot, zeg maar, preventief ontwerpen. De nieuwe trend in de ruimtelijke vormgeving lijkt zich daar juist van te verwijderen. Na een tijd van kleinschalige variatie in het bouwen — soms bij het kneuterige af — hangen architecten nu weer eenheid en duidelijkheid van vorm aan. De vormgeving overheerst in de plannen. Ook hoogbouw staat weer in een positieve belangstelling. Het is niet nodig om zonder meer afwijzend te staan tegenover die ontwikkeling. Wanneer de verworven inzichten in wat mensen willen en nodig hebben voldoende toegang hebben tot de ontwerpers, kan ook het bouwen in een nieuw jasje tot leefbare resultaten leiden. Hoogbouw bijvoorbeeld moet ook beoordeeld worden aan de veranderende leefwijzen van mensen en kan voor alleenstaanden en oudere paren best een goede oplossing zijn in binnenstedelijke gebieden.

Het lijkt er overigens wel op dat de impulsen voor sociaal verantwoord bouwen meer van buiten de vakkring van ruimtelijke orde-naars moet komen. In Den Haag wordt dat in praktijk gebracht. De afdeling Beleidsontwikkeling van de Gemeentepolitie start een onderzoek naar relaties tussen criminaliteit in de stad en kenmerken van de gebouwde omgeving. Het onderzoek moet resulteren in richtlijnen en aanwijzingen voor het bouwen en wonen. Waarom zouden bouw-

plannen naast een keurmerk van bijvoorbeeld de brandweer ook niet een toets van de politie moeten kunnen doorstaan? Wanneer wetenschappelijk verkregen inzichten worden gepaard aan een flinke dosis praktijkervaring en gezond verstand, kunnen uit dit Haagse initiatief mogelijk de meest flagrante missers in de bouw worden voorkomen. Dit soort voorstellen moet tevens deel gaan uitmaken van een integrale strategie, gericht op samenlevingsopbouw en het leefbaar houden en maken van de stadswijken. In samenwerking met bewoners, woningbeheerders, opbouwwerkers en politie heeft de stedenbouwkunde daar een essentiële taak in.

Literatuur

Stedenbouwkunde

Dijk, C., van, D.J.M. van de Voordt, en H.B.R. van Wegen, Vandalisme in groot-schalige wooncomplexen, in: *Stedenbouw en Volkshuisvesting*, maart 1985.

Hoefnagels, G.P., Menselijke maat en wonen, een interactionele benadering, in: *Stedenbouw en Volkshuisvesting*, september 1974.

Jacobs, J., *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, 1961.

Jeffery, C.R., *Crime Prevention through Environmental Design*, Sage Publications Inc., 1977.

Newman, O., *Defensible Space*, MacMillan Co., 1972.

Mewman, O., *Community of Interest*, Anchor Press/Doubleday, 1980.

Wilson, S., Vandalisme and defensible space on London housing estates, in: J. Sykes (ed.), *Designing against Vandalism*, The Design Council, 1979.

Ward, C. (ed.), *Vandalism*, The Architectural Press, 1973.

Omgevingspsychologie

Buttimer, A., Sociale ruimte en de planning van de stedelijke woongebieden, in: *Handboek Bouwen en Wonen*, Kluwer/Van Loghum Slaterus, 1974.

Dijk, C. van, *Vandalisme in de woonomgeving*, Centrum voor Architectuur Onderzoek, Technische Hogeschool Delft, 1984.

Haan, H. de, De dwaalwegen van de omgevingspsychologie, in: *Psychologie*, 5-1983.

Kayaert, M., Invloed van de ruimtelijke leef- en woonsituatie van de gezinnen op de marginalisering en op de criminele gedragspatronen van jongeren, in: *Wonen en maatschappelijk welzijn*, nr. 96, Nationaal Instituut voor de Volkshuisvesting, België, 1984.

Kooij, F.A. van der, Criminaliteit en omgeving, in: *Nederlands tijdschrift voor criminologie*, 1976.

Sociale geografie

Dijk, B. van, P. van Soomeren, *Vandalisme in Amsterdam*, Universiteit van Amsterdam, 1980.

Gemeente Den Haag, Afdeling Statistiek en Onderzoek, *Eerste rapportage m.b.t. de centrale registratie van vandalismegevallen aan gemeentelijke objecten*, gemeente Den Haag, 1984.

Shaw, C.R., H.D. McKay, *Juvenile delinquency and urban areas*, 1969.
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *In de vernieling, VNG, Den Haag*, 1984.

Integrale benadering

Dijk, B. van, P. van Soomeren, *Vandalisme, iets weten over vandalisme en wat er tegen te doen*, uitgave van het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven, 1980.

Haagse publikaties

Gemeente 's Gravenhage, *Het Spuikwartier, nieuw leven in de Haagse binnenstad*, 1985.

Gemeente 's Gravenhage, *Stadsvernieuwing als culturele activiteit*, 1985.

Projectorganisatie Stadsvernieuwing, *Sociaal programma stadsvernieuwing Molenwijk 1985-1988*, gemeente 's Gravenhage, 1985.

Projectorganisatie Stadsvernieuwing, *Het gaat goed met de Schilderswijk, maar het moet beter*, gemeente 's Gravenhage, 1984.

Visser, A.C.S., Vandalisme is de schuld van volwassenen, in: *Wiel, personeelsblad van de Haagse Tramweg Maatschappij*, 1984.

5 **Integrale wijkgerichte anti-vandalisme projecten**

P.F. VAN SOOMEREN

5.1 **Inleiding**

Het begrip 'integrale, projectmatige aanpak van vandalisme' mag zich in een toenemende populariteit verheugen. Maar wat bedoelt men eigenlijk met woorden als integraal (of: geïntegreerd), projectmatig en wijkgericht? Verhullen deze woorden niet een aantal fundamentele problemen?

In 5.1 komen deze vragen aan de orde, waarbij inderdaad blijkt dat bij nadere beschouwing nogal wat problemen en complicaties vanonder het terminologische kleed te voorschijn komen.

In 5.2 wordt vervolgens een aantal oplossingen aangedragen voor de gesignaleerde problemen. In 5.3 worden enkele conclusies getrokken.

5.2 **Integrale wijkgerichte anti-vandalisme projecten: enkele complicaties**

Het achterliggende idee bij de kreet 'integrale wijkgerichte anti-vandalisme projecten' lijkt simpel: binnen een gemeente pakken we in een buurt of wijk het vandalisme van verschillende kanten tegelijk aan. Schouder aan schouder maken onderwijs, politie, jongerenwerk, bewoners en winkeliers één front tegen het vandalisme.¹ Bij nadere beschouwing duiken echter alras enkele complicaties op.

5.2.1 *Aanpak*

Helaas bestaat 'het' vandalisme niet. Vandalisme is een verzamelbegrip voor een complex verschijnsel. Als men zich verdiept in dat verschijnsel vandalisme blijkt dat het bijna altijd gaat om verschillende soorten daders (bijvoorbeeld: kinderen, pubers, jong-volwassenen), die verschillende motieven kunnen hebben om iets te vernielen (bijvoorbeeld: woede, wraak, spel, prestige) of om iets juist niet te vernielen. Bedenken we daarbij nog dat vandalisme op onderling duidelijk van elkaar verschillende plekken in een buurt plaatsvindt en bepaalde objecten meer en andere minder vandalisme-gevoelig zijn, dan zien we duidelijk dat 'het' vandalisme nogal lastig te bestrijden zal zijn. De vraag rijst dan immers op wie en wat we onze aandacht moeten richten.

5.2.2 *Integrale aanpak*

Een integrale (of: geïntegreerde) aanpak van het vandalisme zou de beste resultaten opleveren. Daarmee bedoelt men dan dat het probleem vandalisme tegelijkertijd vanuit verschillende disciplines en instanties moet worden aangepakt. Een samenhangend pakket van maatregelen vanuit bijvoorbeeld onderwijs, politie, jongerenwerk, openbare werken, bewonersorganisaties en winkeliersverenigingen. Zo'n aanpak ziet er inderdaad veelbelovend uit. Sterker nog: zo'n aanpak kan inderdaad duidelijk vandalisme verminderend werken. Desondanks moet er op gewezen worden dat een begrip als 'de geïntegreerde aanpak' uiterst verhullend werkt. Bij dit begrip krijgen we al snel een soort ideaalbeeld voor ogen: een broederlijk samenwerkende en bovendien netjes in het gelid opgestelde serie instanties en individuen die zingend ten strijde trekt met slechts één doel voor ogen: de vermindering van het vandalisme. Dat is natuurlijk onzin. Meestal zullen de prioriteiten anders liggen en zullen betrokken instanties en individuen ten dele tegengestelde belangen hebben. Het gevolg zal zijn dat iedere gemeentelijke dienst en groepering zal trachten de leukste krenten uit een voorgesteld anti-vandalisme programma te pikken en heel vaak zullen dat – uit vandalisme-preventie oogpunt – niet de meest effectieve krenten zijn. De Engelse onderzoeker Tim Hope heeft naar aanleiding van een demonstratie-project laten zien hoe een project al snel vastloopt in de bestaande bureau-

cratische molens. Hope beschrijft een project – ondernomen door het Home Office – dat tot doel had te bezien op welke manieren de preventie van vandalisme aan scholen vorm zou kunnen krijgen. De conclusie van het onderzoek is dat praktische en organisatorische beslissingen over te implementeren preventie maatregelen even belangrijk zijn als de theorie over de oorzaken van vandalisme².

De moraal van Hope's verhaal: je kan de mooiste anti-vandalisme maatregelen verzinnen, maar de uitvoering van die maatregelen kent zo zijn eigen problemen. Problemen die vaak door beleidsmakers totaal genegeerd worden, met als gevolg dat er – zoals bij het Home Office project geschiedde – gewoon niets gebeurt. Of dat maatregelen stompzinig uitgevoerd worden (bijvoorbeeld wel een speelplaats aanleggen bij een school, maar deze lokaliseren aan de andere kant van een drukke weg), of dat maatregelen uitgevoerd worden die duidelijk strijdig zijn met elkaar of met de bestaande situatie (rozenpark naast een voetbalveld). De kans dat het ideaalbeeld van een 'geïntegreerde aanpak van het vandalisme' nooit werkelijkheid wordt, is dan ook zeer gering. Het zou derhalve eerlijker zijn om niet langer over de geïntegreerde aanpak te spreken, maar over de zo min mogelijk gedesorganiseerde en dysfunctionele aanpak.

5.2.3 *Integrale wijkgerichte aanpak*

Het lijkt inderdaad logisch om een anti-vandalisme project uit te voeren binnen een duidelijk afgegrensd gebied. Aangezien op wijk- of buurtniveau de zaken in het algemeen beter te overzien zijn, is 'de wijk' de meest logische plaats om een project met de beide benen op de aarde te laten komen. Vervolgens moet echter nog een vraagje beantwoord worden: welke wijk nemen we daarvoor, of iets nauwkeuriger gesteld: welk gebied grenzen we af? Gebruiken we, om maar wat te noemen;

- de binnen de gemeente gehanteerde statistische gebiedsindeling,
- de indeling naar politierayons,
- de districten van het Gemeentelijk Energie Bedrijf,
- het verzorgingsgebied van (een aantal) scholen,
- een soort gemiddelde van wat inwoners 'onze buurt' noemen,
- het distributiegebied van winkeliers,
- een gemiddelde van wat (vernielende) jongeren 'onze buurt' noemen,

- het verspreidingsgebied van een buurtkrantje,
- enzovoort.

Op het eerste gezicht lijken dit misschien geografische haarkloverijen. Toch zal men moeten beseffen dat op een gegeven moment bepaalde mensen en bepaalde afdelingen/instanties heel concreet aan de slag zullen moeten. De reële kans is aanwezig dat bij een verkeerde gebiedsafbakening velen afhaken, omdat zij zich niet bij het project betrokken voelen (de voor de ambtenarij optimale wijkaafbakening kan bijvoorbeeld onder de bevolking in het geheel niet leven) of omdat een bepaalde gemeentelijke dienst alleen gegevens kan aanleveren volgens de eigen wijkindeling.

5.2.4 *Projectmatige aanpak*

De begrippen 'project' en 'projectmatig' hebben in de afgelopen jaren een sterke inflatie doorgemaakt. Er is tegenwoordig bijna niemand meer te vinden die een bepaalde klus gewoon klaart . . . men voert projectmatig een project uit, ook al gaat het soms om een project 'koffiedrinken' of het project 'een telefoontje plegen'. Ten gevolge van deze begripsinflatie is er heden ten dage dus bijna altijd sprake van 'een projectmatige aanpak'. Zelfs als het ad hoc besluit valt om een wijkagent een keertje een praatje te laten houden op een school, of als men in de lokale krant een advertentie plaatst dat vandalisme niet hoort. Wat exact het doel is van dit soort acties, weet men niet. Evenmin gaat men achteraf na wat het effect ervan was. Maar toch noemt men het 'een project'. Liever betaalt men duizenden guldens aan affiches, anti-vandalisme koffers, stickers, strooi-folders en meer van dit type algemene voorlichtingsmiddelen, dan dat men zich eens het hoofd breekt over de vraag wie, waar, wanneer en waarom vandalisme plegen en welke doelen men zich in een project als gemeente moet stellen ten aanzien van de verschillende daders, slachtoffers en actienemers. Het achteraf goed evalueren van een anti-vandalisme actie is al helemaal een zeldzaamheid. Meestal is tegen die tijd het geld op en de energie uitgeput. Gevolg: een jaar later herhaalt men de anti-vandalisme actie maar weer eens. Of zo'n actie effectief is en of zo'n actie niet beter anders (bijvoorbeeld goedkoper) opgezet kan worden, dat weet men eigenlijk niet. Maar ach . . . het was vorig jaar toch zo'n leuke actie . . .

Wil er sprake zijn van een echt anti-vandalisme project dan vereist dat een flink aantal voorbereidende stappen. Om een paar van die stappen te noemen: het formuleren – en met betrokkenen doorspreken – van concrete en liefst meetbare doelen; het doen van vooronderzoek; het tussentijds en achteraf evalueren van de uitgevoerde maatregelen. Kortom: een anti-vandalisme project kan men niet één twee drie uit de mouw schudden. Zagen we eerder al dat de praktische uitvoering van zo'n project een gecompliceerde zaak is, het opzetten en evalueren van zo'n project hoort er ook bij. Dat maakt de zaak niet bepaald eenvoudiger. Toch zal men aandacht aan de opzet moeten schenken. Doet men dat niet, dan treedt geheid de 'aannemers-wet' in werking: op wrakke fundamenten kan slechts puin rusten. Helaas hebben op het terrein van vandalisme preventie al velen met deze wet kennis gemaakt.

5.3 Integrale wijkgerichte anti-vandalisme projecten: enkele oplossingen

5.3.1 De evenwichtsbalk: draagvlak/organisatie

Essentieel bij het opzetten en uitvoeren van een goed anti-vandalisme project (of nog beter: een gemeentelijk anti-vandalisme beleid) is dat er een voldoende bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak wordt gecreëerd. Op het creëren en organiseren van het bestuurlijk draagvlak voor vandalisme-preventie wordt verder niet ingegaan.³ Dat er voldoende ambtelijk en maatschappelijk draagvlak gecreëerd moet worden, zal wellicht enige verbazing wekken. Men kan als beleidsmakers binnen een gemeente toch gewoon de opdracht geven dat er iets aan vandalisme-preventie gedaan moet worden? Helaas, vandalisme-preventie valt niet af te dwingen. Als men het van bovenaf met dwang probeert door te drukken, zullen de buurtbewoner, de winkelier en de journalist van het buurtkrantje snel afhaken. Op eenzelfde wijze brokkelt ook het ambtelijk draagvlak af. Er bestaan heel effectieve methoden om zand in de tank te gooien: 'ja zeggen en nee doen', 'er geen tijd voor hebben', 'zo werkt dat in de praktijk niet'.

En hiermee begint de tocht over de evenwichtsbalk:

Enerzijds zal er moeten worden gezorgd voor een strakke organisatie

van een anti-vandalisme project. Samenwerking (de geïntegreerde aanpak) vereist nu eenmaal planning, zodat men van elkaar weet wanneer er aan wat gewerkt wordt. Een strakke organisatie is echter ook nodig om echt projectmatig te kunnen werken. Er moeten eisen (criteria) worden gesteld aan de uit te voeren anti-vandalisme maatregelen. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk zijn wat het doel van een bepaalde maatregel is. Men moet vooraf als het ware het vandalisme-verminderde effect van elke maatregel trachten in te schatten. Dit om te voorkomen dat men 'zo maar iets leuks' gaat doen. Bovendien moet vooraf worden aangegeven hoe het effect van een bepaalde maatregel achteraf te meten zal zijn. Doet men dat niet, dan wordt 'evaluatie' een holle kreet en kan men dus nooit te weten komen hoe het een volgende keer beter kan. Kortom: planning, van bovenaf te stellen eisen, strakke organisatie: niet bepaald de allerleukste dingen. Anderzijds zal ook rekening gehouden moeten worden met de wensen en ideeën van de betrokken ambtelijke en particuliere uitvoerders van de anti-vandalisme maatregelen. De leraar, de GEB-monteur, het schoolhoofd, de winkelier, de buurtbewoner . . . de (vernielende) jongere. Neemt men de wensen en ideeën van al deze mensen niet serieus dan zal men nooit in staat zijn om voldoende ambtelijk en maatschappelijk draagvlak binnen een wijk te creëren. Gevolg: het project komt niet van de grond. Op 'hakken in het zand/zand in de tank' activiteiten na, gebeurt er niets.

Strakke organisatie enerzijds en ruimte voor ideeën en wensen van betrokkenen en project uitvoerders anderzijds. Dit spanningsveld kent maar één benadering: heel veel overleg en onderhandeling. Een oplossing die in zo'n geval door beleidsmakers bijna automatisch gekozen wordt, is de instelling van de lustig vergaderende commissie of werkgroep. Deze oplossing – hoe nuttig zij ook mag zijn – is onvolledig. De echte betrokkenen en uitvoerders op de projectwerkvloer worden er niet direct mee bereikt, met alle eerder geschetste problemen van dien.

Een andere benadering kan omschreven worden met de term onderzoek.

5.3.2 *Onderzoek vereist*

Allereerst moet worden vastgesteld dat een anti-vandalisme project

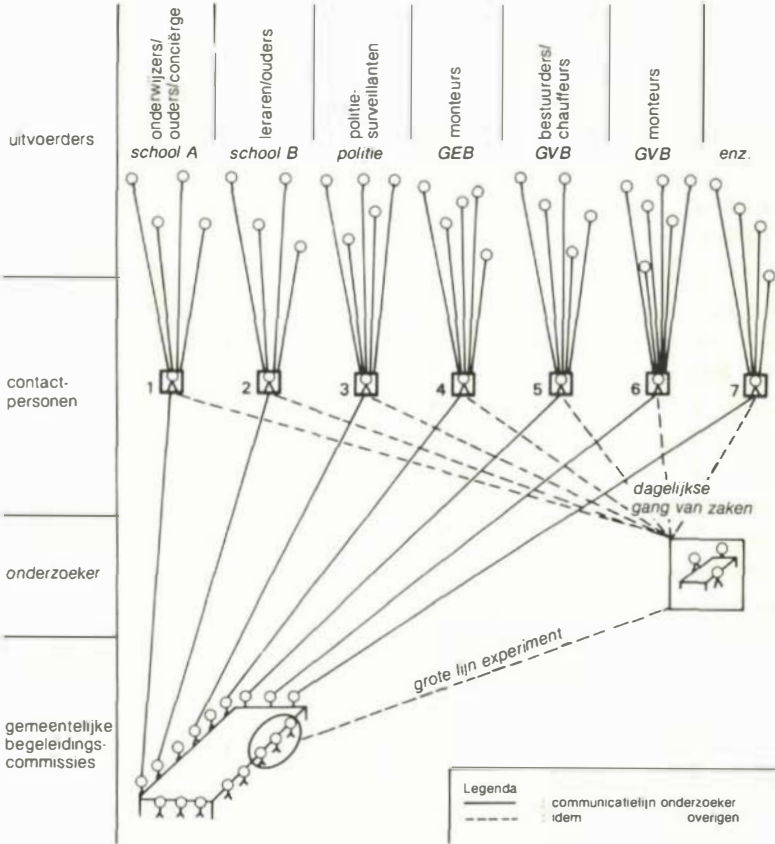
altijd vooronderzoek vereist. Men moet nu eenmaal achterhalen wie, wat, waar, wanneer en waarom vernielt. Zolang men nog geen antwoord heeft op deze vijf W-vragen, heeft het starten van een anti-vandalisme project geen zin. En als men dan toch zo'n vooronderzoek moet doen, dan is het wel zo handig om nog even één W toe te voegen. De W van wensen: welke wensen en ideeën – relevant bij vandalisme (preventie) – leven er in een wijk onder

- (vernielende) jongeren,
- inwoners (inclusief bijvoorbeeld winkeliers),
- uitvoerders van de verschillende gemeentelijke diensten (inclusief politie, onderwijs, jongerenwerk enzovoort)?

Onderzoekstechnisch enigszins simplistisch uitgedrukt, kan men bijvoorbeeld bij een slachtofferenquete onder wijkbewoners enerzijds vragen stellen over het vandalisme, maar men kan anderzijds ook de vraag stellen wat de desbetreffende wijkbewoner zelf denkt dat er aan vandalisme moet gebeuren en wat zijn rol daarbij kan zijn. Tijdens een gesprek met een schoolhoofd kan men op dezelfde wijze eerst informatie over vandalisme verzamelen en dan de stap naar actie zetten (Wat kan er op scholen aan vandalismepreventie gedaan worden, en wat kan uw school doen?). Op deze wijze wordt onderzoek opeens actie-onderzoek: naast het verzamelen van gegevens bespreekt men met de direct betrokkenen ideeën voor actie en tracht men tot (nog globale) afspraken over de uitvoering van die ideeën te komen. Op deze wijze raakt 'de wijk' betrokken bij het op stapel staande anti-vandalisme project. Het project wordt iets van de wijk zelf.

Wel moet nog worden gewezen op een Machiavelliaans trekje van dit 'sociale marketingsmodel'. Ten eerste is de uitvoering van een idee aan bepaalde (projectmatige) randvoorwaarden gebonden: financiën, maar ook bijvoorbeeld goed evalueerbare doelen. Ten tweede is er altijd een aantal ideeën die weinig populair zijn bij de direct uitvoerenden. Deze ideeën voor vandalisme-preventie zullen anders altijd blijven liggen, nu bestaat echter de kans dat ze (na enige lichte aandrang) in het totale pakket meegenomen worden en dat er toch loyaal aan de uitvoering meegewerkt wordt door de betrokkenen ('een beetje geven en nemen').

Het zal duidelijk zijn dat de voorgaande interpretatie van onderzoek nogal hoge eisen stelt aan de eigenschappen van de onderzoeker. Deze persoon is namelijk onderzoeker en 'verkoper van anti-vandalisme maatregelen' tegelijkertijd. Een relatief hoge, door de wol geverfde ambtenaar, goed van de tongriem gesneden met ook enige onderzoekservaring lijkt hier vereist. In grotere gemeenten zijn misschien zelfs meer mensen nodig (een onderzoeker én een verkoper). In het volgende schema is de centrale rol van zo'n onderzoeker terug te vinden:



1 hoofd school A, 2 hoofd school B, 3 chef politie surveillance, 4 chef monteurs GEB, 5 chef rijdend personeel GVB, 6 chef monteurs GVB

Toelichting

In de eerste (onderzoeks)fase gaat de onderzoeker te rade bij contactpersonen en toekomstige project-uitvoerders alsmede bij jongeren in de wijk. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt een door de gemeentelijke commissie gefiatteerd actieplan gemaakt, waarna contactpersonen en projectuitvoerders (gecoördineerd en ondersteund door de onderzoeker) de maatregelen uit dit actieplan uitvoeren.

5.3.3 Maatregelen afhankelijk van de lokale situatie

Op de in het voorgaande geschetste wijze kan men ten minste proberen om zo dicht mogelijk het ideaalbeeld van de integrale wijkgerichte aanpak van anti-vandalisme projecten te benaderen. En de uitkomst dan? Wat moet ik nu precies voor anti-vandalisme maatregelen uitvoeren, vraagt men zich misschien af. In het voorgaande is immers in feite een nogal abstracte beschrijving van een model (of aanpak) behandeld. De uitkomst van deze aanpak (met andere woorden: de te nemen anti-vandalisme maatregelen) zal elke keer anders zijn. En zo hoort het! In gemeente A gaat het om andere daders, slachtoffers en plaatsen dan in gemeente B. Een gemeente C heeft misschien wel met precies dezelfde problemen te kampen als gemeente B, maar in C stuit men op hele specifieke uitvoeringsproblemen en daarom ziet in C het anti-vandalisme project er weer anders uit dan in B. Welke preventie-maatregelen men in verschillende Nederlandse gemeenten heeft toegepast en wat de effecten ervan waren, zegt eigenlijk weinig. Zeker als de gemeente 'die ene goeie maatregel uit het Rotterdamse project' of 'die goeie Amsterdamse maatregel' wil overnemen. Dit is zinloze naïverij, waarvan het zeer de vraag is wat het vandalisme verminderde effect is. Er bestaan namelijk geen 'goede' of 'slechte' anti-vandalisme maatregelen 'an sich'. Elke maatregel dient geplaatst te worden in een specifieke situatie of context.

Dit is ook de reden dat hier geen top tien van de beste of meest succesvolle anti-vandalisme maatregelen wordt aangeboden. Het blijft bij een globaal overzicht van voor- en nadelen die kleven aan bepaalde preventie-strategieën. De belangrijkste bron vormen de in Amsterdam-Osdorp (in het kader van het gemeentelijk actieonderzoek naar jeugd vandalisme) uitgevoerde en geëvalueerde maatregelen (experimenten). De maatregelen zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Educatie (anti-vandalisme projecten op scholen in de wijk).

- Recreatie (jongerencentra, sleutelwerkplaats voor jongeren).
- Overdragen van verantwoordelijkheid aan de jongeren.
- Positieve sancties (jongeren belonen als ze niet vernielen).
- Negatieve sancties (politie en formele controleurs – bijvoorbeeld in het openbaar vervoer – pakken en straffen vernielende jongeren).
- Objectversteving (het gebruik van steviger materialen bij gemeentelijke eigendommen).
- Integratie (verhoging van de betrokkenheid van jongeren en buurtbewoners bij hun buurt/wijk).

Het effect van al deze maatregelen te zamen bleek in het Amsterdamse project tot verbluffende resultaten te leiden: een vermindering van het vandalisme in de actie-wijk van 25 procent.⁴

5.4 Conclusies

De kosten van een projectmatige integrale aanpak van het vandalisme zijn zonder meer hoog. Het opzetten van zo'n project vergt naar verhouding veel geld, tijd en energie:

- De gemeente zal bereid moeten zijn om een 'onderzoeker/-verkoper' voor het project vrij te maken, of in te huren.
- Er zal bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het project extra beslag gelegd worden op ambtelijke capaciteit (contactpersonen, begeleidingscommissie, projectuitvoerder).
- Er zal, liefst structureel, geld vrijgemaakt moeten worden voor bepaalde anti-vandalisme maatregelen.
- Lest best zal het gemeentelijk apparaat de bereidheid moeten hebben om ten minste kritisch naar haar eigen prioriteiten en procedures te kijken (reparatiebeleid, schadeverhaal, jongeren/-onderwijsbeleid) en waar nodig tot bijstelling daarvan te komen.

Voor de politieke beleidsmakers is het ergste dat er in het begin van het project zo weinig lijkt (!) te gebeuren. Met het instellen van een commissie, het doen van vooronderzoek, het inventariseren van wensen, behoeften en mogelijkheden, valt politiek gezien nauwelijks te scoren. Men wil actie, liefst nog gisteren.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de verleiding groot is om het

eerste deel van het traject over te slaan en direct te beginnen met de uitvoering van leuke en spectaculaire anti-vandalisme maatregelen. Gevreesd moet worden dat men in dat geval ook de baten (uitkomsten) van een anti-vandalisme project in de waagschaal stelt.

De baten van een projectmatige integrale wijkgerichte aanpak van het vandalisme kunnen namelijk zonder meer hoog zijn:

- Qua baten kan men allereerst denken aan de directe vandalisme verminderende effecten die ten gevolge van een project optreden. Met een vermindering van het vandalisme van 20 procent wordt heel wat geld (en ellende) bespaard.
- Daarnaast moet echter ook met een soort multiplier effect rekening gehouden worden: omdat het anti-vandalisme project iets van de wijk zelf geworden is, blijft het effect veelal op langere termijn voortduren. Zo kan dan bijvoorbeeld geconstateerd worden dat een bepaalde anti-vandalisme maatregel, die in het kader van het project van de grond gekomen is, een jaar later – zonder stimulans van de gemeente – opnieuw door de betrokkenen zelf uitgevoerd wordt.
- Ten slotte moet nog gewezen worden op het feit dat via een kritische evaluatie van het project (één van de projectmatige aspecten) ervaring opgedaan wordt ten aanzien van welke maatregelen in welke situatie veelbelovend zijn. Pas daarmee wordt een rationeel gemeentelijk anti-vandalisme beleid mogelijk.

De projectmatige integrale wijkgerichte aanpak van het vandalisme: hoge kosten/hoge baten. In een van oud-Hollandse boerenslimheid getuigende gezegde vat men dit nog het beste samen: de kost gaat voor de baat uit.

Noten

1. Met vandalisme wordt bedoeld: het door jongeren opzettelijk en wederrechtelijk vernielen, beschadigen of onbruikbaar maken van bepaalde objecten, zonder dat dit voor de vernieler materieel voordeel oplevert. Zie: P. van Soomeren, Vandalisme. Een drieluik: cijfers, achtergronden, aanpak, in: *Tijdschrift voor de Politie*, 45 jrg., 10 oktober 1983, pagina 455.

2. T. Hope, Preventing vandalism: the experience of an action research project, in: Claude Levy-Leboyer (ed.), *Vandalism (behaviour and motivations)*, Elsevier, Amsterdam 1984.
3. Zie hiervoor o.a. B. van Dijk en P. van Soomeren, De preventie van vandalisme (van een leuk vandalisme bestrijdingsproject naar een gemeentelijk vandalisme preventie beleid), in: *De Europese Gemeente*, 20e jaargang, nr. 3 mei/juni 1985, pag. 9-14).
4. Gemeten aan de hand van het aantal vernielingen toegebracht aan gemeentelijke objecten voor, tijdens en na het project. De metingen vonden maandelijks plaats van januari 1981 tot januari 1983 in de projectwijk en (ter controle) in geheel Amsterdam. De gegevens uit deze 'vernielingenregistratie' werden aangevuld met diverse interviewgegevens (van jongeren, buurtbewoners, contactpersonen en projectuitvoerders). Aangezien in de meetperiode het vandalisme in heel Amsterdam iets (6 procent) terugliep, mag 19 procent vermindering aan het project toegeschreven worden. Zie voor meer informatie: *Rapportage onderzoek jeugdvandalisme*, deel 5 (evaluatie van de anti-vandalisme experimenten), door Martin Walop, Bram van Dijk en Paul van Soomeren, Amsterdam, oktober 1983.

6 Alternatieve sancties

Th. A.M.M. PEER

6.1 Projectervaringen met alternatieve sancties

6.1.1 *Ontstaan en organisatie van bureau HALT*

Door de gemeente Rotterdam werd eind 1979 een aanzet gegeven om te komen tot een onderlinge afstemming van de gemeentelijke activiteiten die zich bezighielden met de bestrijding van het vandalisme. De bestrijding van het vandalisme wordt vanuit de gemeente gezien als een onderdeel van het jongerenbeleid. Gesteld werd dat vijf procent van het bedrag, dat jaarlijks wordt uitgegeven om vernielingen aan openbare schoolgebouwen te herstellen, besteed diende te worden aan vandalismebestrijding.¹

Vanuit de Afdeling Onderwijs, Jeugdzaken en Vormingswerk werden een aantal in verband met vandalismecijfers eruit schietende wijken benaderd om voorstellen te doen in verband met de aanpak van het vandalisme-probleem. Dit resulteerde in verschillende initiatieven en experimenten ter bestrijding en voorkoming van vandalisme. Daarnaast werd een stuurgroep vandalisme ingesteld. In 1980 kreeg een team onder leiding van de Leidse criminoloog Hauber, de opdracht om tot de ontwikkeling van een vandalisme-project te komen, waarbij het de bedoeling was om het vandalisme in de stad Rotterdam terug te dringen. Dit kreeg gestalte in enkele wijkexperimenten², een onderzoek naar vandalisme³ en de aanzet tot de opzet van bureau HALT (Het ALTERNatief).

Nadat er een werk casu qua aanvalsplan was geconcipieerd, ging onder verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam, Bureau

HALT als experiment voorlopig, vanaf eind 1981, voor één jaar van start, ontstaan als onderdeel van een breed opgezet vandalisme-project.

Voor bureau HALT werd een begeleidingscommissie in het leven geroepen bestaande uit vertegenwoordigers van Justitie (het voorzitterschap berust bij een officier van Justitie, belast met Jeugdzaken), politie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering, advocatuur, Rotterdamse Electricische Trammaatschappij, bureau HALT en ambtenaren van de gemeentesecretarie.

6.1.2 Doelstellingen

De doelstellingen van bureau HALT werden als volgt geformuleerd:

1. het leveren van een bijdrage bij het terugdringen van vandalistisch gedrag onder jongeren;
2. het geven van een eigen aanzet tot het wegnemen van oorzaken die leiden tot vandalistisch gedrag onder jongeren;
3. het in de preventie sfeer trachten te voorkomen van het vandalistisch gedrag onder jongeren van wie dit gedrag mogelijksterwijs in de toekomst kan worden verwacht.

Onder vandalistisch gedrag wordt in dit kader blijkens een bestaande dienstorder van de gemeentepolitie Rotterdam gerekend: een overtreding van de APV (baldadigheid op of aan de openbare weg, kalken en vuurwerk afsteken); de metro-strafverordening (o.a. vuiligheid en orde en rust op de stations en in de treinen); de WAP (vuiligheid en orde en rust in de autobus) en een aantal artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, zoals artikel 141 (met geringe schade en/of letsel); artikel 300, artikel 311 (alleen indien schade is aangericht en geen goederen zijn onvreemd, bijvoorbeeld schoolinsluipingen) en artikel 350 (baldadige vernielzucht).⁴

6.1.3 Werkwijze van bureau HALT

Om de eerder genoemde doelstellingen te realiseren, worden door bureau HALT de volgende activiteiten ontplooid. Het organiseren van alternatieve activiteiten voor jongeren die door de politie zijn aangehouden voor vandalistisch gedrag, waardoor strafvervolgning mogelijk kan worden voorkomen.

Voor door de politie of Justitie doorverwezen jongeren geldt een aantal punten. De jongeren, in de leeftijd van 12 tot 18 jaar, die ten gevolge van vandalistisch gedrag in aanraking met de politie zijn gekomen, krijgen aan het politiebureau een informatiefolder van bureau HALT uitgereikt. Hierin staat vermeld waar en op welke tijdstippen men medewerkers van bureau HALT kan benaderen voor een gesprek. Daarnaast vult de politie-ambtenaar die te maken heeft gehad met jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan vandalistisch gedrag, een verwijsformulier voor bureau HALT in. Laat de jongere binnen het genoemde tijdbestek niets van zich horen, dan herinnert bureau HALT betrokkene er nog eens aan. Wordt hier ook geen reactie op ontvangen, dan gaat het verwijsformulier terug naar de politie of wordt het doorgestuurd naar Justitie in het geval betrokkene een proces-verbaal heeft gekregen.

Ook de ouders worden dan door bureau HALT ingelicht omtrent de gevolgen van het afwijzen casu quo niet reageren op de geboden mogelijkheid. Nadat bureau HALT de mogelijkheden qua bedrijf casu quo instelling en tijdstip heeft gezien, wordt dit aan de jongere medegedeeld. De jongere zal zelf in een nader gesprek kenbaar moeten maken of hij wat voelt voor de aangegeven mogelijkheden, daarnaast zal hij ook aan de hand van de gepleegde misdrijving met een eigen voorstel in tijdsduur moeten komen. Het is de bedoeling om de bezigheid zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de misdrijving.

Bij de RET werden, veelal in groepsverband, een flink aantal malen alternatieve bezigheden verricht. Buurthuizen, jongerencentra, wijkgebouwen, speeltuinen, zwembaden en kinderboerderijen leenden zich ook al eens voor de bezigheden. Bij de gemeentepolitie Rotterdam werden dienstmotorvoertuigen gepoetst, nadat surveillancewagens beschadigingen hadden opgelopen. Er zijn inmiddels ook bij warenhuizen, (schoonmaak)bedrijven en autosloperijen passende bezigheden verricht. Indien de jongere positief staat tegenover het voorstel van bureau HALT en dit enigermate overeenkomt met zijn ideeën omtrent aantal uren en soort activiteiten, neemt bureau HALT contact op met de officier van Justitie voor jeugdzaken om te horen of het Openbaar Ministerie akkoord gaat met het door bureau HALT en jongere geformuleerde voorstel. Aan jongeren die zich onschuldig achten aan het hen ten laste gelegde delict, wordt door bureau HALT geadviseerd om de zaak aan de Justitie voor te leggen. De jongere wordt op basis van gelijke bij de activiteiten van bureau

HALT betrokken. Er wordt een vertrouwensrelatie geschapen. Vervolgens wordt aan de ouders of wettelijke vertegenwoordigers een toestemmingsbrief gestuurd die bureau HALT met hun akkoordverklaring wenst terug te ontvangen. Hierna worden de alternatieve bezigheden zo snel mogelijk gestart.

Vandalistisch gedrag kan worden beschouwd als een manier om bepaalde behoeften te bevredigen. Jongeren zullen vandalistisch gedrag gaan vertonen wanneer de kosten (pakkans van de politie en reacties van omstanders) verbonden aan vandalistisch gedrag laag zijn en de baten (bevredigen van meer behoeften) hoog.⁵ Indien hierbij naar voren komt dat jongeren ontevreden zijn over bepaalde aspecten in hun leef-/levensomstandigheden, dan verleent bureau HALT in dit verband diensten en ondersteunt ze in diverse activiteiten, zo mogelijk in samenwerking met gemeentelijke en welzijnsinstellingen die in concrete situaties een bijdrage zouden kunnen leveren aan het verbeteren van levensomstandigheden van jongeren.

Door het verrichten van alternatieve bezigheden waarvoor in de praktijk, in overleg met het Openbaar Ministerie globale richtlijnen zijn ontstaan, dient mogelijk de schade gecompenseerd te worden en de 'strafrechtelijke kant' van de zaak tot een einde te komen. Bij een aantal projecten waarbij géén begeleiders voorhanden zijn (bijvoorbeeld het opknappen in de wijk) is bureau HALT altijd zelf aanwezig. In de overige gevallen zorgt bureau HALT dat het bedrijf/instelling zelf een begeleider aanwijst. In het laatste geval gaat bureau HALT tijdens de bezigheden wel een kijkje nemen.

Na afloop van de alternatieve bezigheden wordt door bureau HALT op een eenvoudige wijze aan de Officier van Justitie gerapporteerd. Wanneer de alternatieve bezigheden naar behoren zijn verricht, sepoeneert de Officier van Justitie de zaak. Indien de alternatieve bezigheden niet tot tevredenheid zijn gedaan, dan verneemt de jongere dit bovendien van bureau HALT. Een kopie van dit schrijven gaat naar Justitie. In enkele gevallen wordt door de advocaten van jongeren contact opgenomen met bureau HALT om te bezien of er via hen in overleg met de Officier van Justitie, alternatieve activiteiten voor hun cliënten kunnen worden geregeld.

Tijdens het verrichten van de alternatieve bezigheden zijn de jongeren voor wettelijke aansprakelijkheid verzekerd.

Opmerking

Bureau HALT regelt alternatieve 'bezigheden' voor jongeren. De term 'bezigheden' is gekozen omdat dit een onbeladen woord is. Alternatieve straf klinkt te zeer naar vergelding. Op voorhand dient rekening te worden gehouden met mogelijke formele bezwaren van wettelijke vertegenwoordigers van het doen laten verrichten van alternatieve werkzaamheden, op grond van het Jongerenstatuut (opgenomen in de Arbeidswet 1919), waarin een verbod van kinderarbeid is neergelegd. De leeftijd van 15 jaar voor lichte arbeid is behoudens een enkele uitzondering, een absolute benedengrens. Een belangenconflict met betrekking tot de bescherming van de jongeren kan zich dus voordoen. Met het doen laten uitvoeren van alternatieve werkzaamheden acht ik eigenlijk uitgesloten dat er in strijd met de geest van het Jongerenstatuut wordt gehandeld. Een aanpassing van casu quo ontheffing in het Jongerenstatuut met betrekking tot alternatieve werkzaamheden dient mijns inziens op korte termijn te worden gerealiseerd. De praktijk heeft inmiddels uitgewezen dat er zelden iemand op grond van de leeftijd bezwaar maakt tegen 'alternatieve' mogelijkheid.

6.1.4 *De HALT-cliënt*

Sedert de start van bureau HALT (november 1981) tot januari 1985 zijn er ruim 800 jongeren, die zich op de een of andere manier aan vandalistisch gedrag schuldig hebben gemaakt, doorverwezen. Uit een voorlopige analyse⁶ is gebleken dat de doorverwezen jongeren, jonger zijn in de leeftijd van gemiddeld 15 jaar, waarvan het merendeel nog schoolgaand is. In 10 tot 20 procent van de gevallen blijken HALT-jongeren met ernstige problemen te kampen. De meest voorkomende problemen betreffen huisvesting, financiën, problemen met werk/opleiding of in de privésfeer, gebrek aan vrijetijdsbestedingsmogelijkheden en justitiecontacten voor andere delicten.

6.2 **Alternatieve sancties voor jeugdigen**

Een vaste definitie van het begrip 'alternatieve sanctie' is nog niet te geven. Dit wordt met name ingegeven door het feit dat eerst na het beeindigen van een proefperiode (waarover later meer) en de daaraan gekoppelde rapportage/evaluatie een duidelijke beeld kan worden verkregen. Het werd wenselijk geacht om zo veel mogelijk een verband te leggen tussen de misdragingen en de inhoud van de alternatieve sanctie.

Op 1 maart 1983 gingen zes experimenten, in principe voor een periode van twee jaar, in daartoe aangewezen proeffarrondissementen, waaronder Rotterdam, van start. De toepassing van de alternatieve sanctie dient te gebeuren in het kader van:

- a. een voorwaardelijk sepot;
- b. een uitstel van de beslissing tot al dan niet vervolgen;
- c. een schorsing van de voorlopige hechtenis en
- d. een uitstel van vonniswijziging.

De mogelijkheden, genoemd onder a en b, worden wel aangeduid als officiersmodel, omdat zij zich afspelen op het niveau van de officier van Justitie. Onder punt c en d staan de mogelijkheden welke ter terechtzitting aan de orde komen, ook wel rechtersmodel genoemd.

In het officiersmodel is de gang van zaken als volgt. Indien in dit overleg kinderrechter, officier van justitie en de Raad voor de Kinderbescherming positief oordelen over de oplegging van een alternatieve straf, stuurt de officier van Justitie aan de minderjarige en diens ouders een brief, waarin de mogelijkheid van een alternatieve straf staat beschreven. Nadat de griffie een advocaat aan de minderjarige heeft toegevoegd, krijgt deze een kopie van de stukken en het gedane voorstel met betrekking tot de alternatieve straf.

In het rechtersmodel worden op de eerste zitting de feiten en persoonlijke omstandigheden bekeken. Er volgt een eis en een schuldigverklaring. De bedoeling is dat (eventueel na de eis) het voorstel tot alternatieve sanctie van de zijde van de verdachte en/of raadsman komt. In de praktijk komt ook hier vaak het initiatief van Justitie. Als kinderrechter en officier van Justitie het eens zijn met de alternatieve afdoening wordt de zaak aangehouden.

De praktische uitvoering van de alternatieve sanctie in het arrondissement Rotterdam wordt gerealiseerd door de coördinator (CAS) die projecten werft⁷, selecteert en toeziet op de rapportage na afloop.⁸ In het algemeen kan worden gesteld dat het 'lik op stuk effect' bij alternatieve sancties een beter resultaat heeft door directere bestraffing. In tegenstelling tot de traditionele vormen van bestraffing en de vaak lange wachttijd voor effectuering ervan, is de jeugdige hier de gepleegde misdraging nog niet vergeten.

6.3 Effecten

Afdoening in het kader van alternatieve sanctie mag zich verheugen in een grote mate van succes, in relatie tot haar doelstellingen. Uit het

ingestelde onderzoek bij bureau HALT (529 zaken) bleek dat in 455 gevallen alternatieve bezigheden werden afgesproken, waarbij die in 430 zaken ook zijn uitgevoerd (94,5%). Op grond van positieve reacties van de jongere zelf omtrent deze manier van bestraffen mag zeker hoopvol naar de toekomst uitgekeken worden. Het totale schadebedrag door vandalistisch gedrag aan gemeentelijke gebouwen in Rotterdam is de laatste jaren met minimaal één miljoen gedaald. Het directe financiële voordeel bij het opleggen van een alternatieve straf die in de plaats komt van een onherroepelijke straf, is direct te berekenen.

Tot slot ben ik de mening toegedaan dat de alternatieve sanctie als (hoofd)straf wettelijk geregeld dient te worden.

Noten

1. Aanvankelijk (1979 bedroeg de begroting voor bureau HALT f 235.000,—.
2. In eerste instantie betrof het vijf (combinaties van) wijken, welke relatief hoog scoorden in schade door vernielingen, te weten Rubroek — Kralingen-West; Bospolder-Tussendijken; Tarwedijk-Bloemhof en Hillesluis en Groot-IJsselmonde.
3. Drs. H. van Dulleman en dr. A.H. Hauber, *Vernielende jongeren, wat bedoelen zij?*.
4. Dienstorder 15/1982, omvat in ruimere mate de profielschets, vandalisme v/h Interimrapport van de commissie-kleine criminaliteit (pag. 88 e.v.).
5. Zie eveneens de opmerking van commissie-Roethof, pag. 89, onder 4.
6. Publikatie van het totale onderzoek zal in de loop van 1986 geschieden.
7. Medio 1985 zal in het arrondissement Rotterdam gestart worden met de uitvoering van alternatieve straffen bij NS, voor jeugdigen die zich schuldig hebben gemaakt aan vernieling van openbaar vervoermaterieel; rijwielstallingen, tunnels en voorpleinen van de NS zouden in dit kader kunnen worden schoongemaakt.
8. Binnen de CAS Rotterdam waren sedert de start van het experiment tot 1 januari 1985, 335 zaken geregistreerd, waarvan zo'n 210 zaken als afgedaan konden worden beschouwd.

7 Gemeentebeleid inzake vandalisme

H. WIERENGA

7.1 Beleid inzake (kleine) criminaliteit

In 1980 werd in Enschede een algemeen beleidsplan vastgesteld op grond waarvan meer verantwoorde beslissingen omtrent de politie-inzet genomen zouden kunnen worden. In het plan werd al gesproken van de noodzaak tot prioriteitenstelling: 'Door de veelheid van misdrijven, die ter kennis van de politie worden gebracht, is het onmogelijk geworden aan ieder zoveel aandacht te besteden als nodig zou zijn om deze zaken tot een oplossing te brengen.¹ Werd een noodzakelijke prioriteitenstelling tot nu toe voornamelijk overgelaten aan het oordeel van de behandelende politie-ambtenaar of diens chef, het verdient meer aanbeveling een plan op te stellen, waarin naar objectieve maatstaven gemeten, prioriteiten voor de oplossing van misdrijven worden vastgesteld.

Bij een dergelijk plan zou, naast de beleidsautoriteiten, zijnde het Openbaar Ministerie en de burgemeester, ook de burgerij invloed kunnen hebben op de keuze, die gemaakt moet worden.¹

De opstelling van een prioriteitenplan was moeilijker dan we dachten. De oorzaak daarvan was mede te zoeken in twee door ons gestelde eisen, te weten:

- de prioriteiten voor de oplossing van misdrijven moest, naar objectieve maatstaven gemeten, worden vastgesteld; en
- de burgerij moest ook invloed kunnen hebben op de keuzes.

De gemeentepolitie Enschede deed aan het Wetenschappelijk Onder-

zoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie het verzoek ondersteuning te geven bij het verzamelen van de benodigde gegevens. De onderzoeksactiviteiten van het WODC ten behoeve van het prioriteitenplan hebben zich op de volgende aspecten gericht:

- de ontwikkeling van de criminaliteit en de ophelderingspercentages;
- het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie;
- de werkwijze van de justitiële dienst van de gemeentepolitie Enschede of het tijdschrijven bij de justitiële dienst;
- de verhouding politie - burgerij via een enquête onder de bevolking.

Dit onderzoek heeft geleid tot het rapport *Criminaliteitsbeheersing in Enschede, een onderzoek ten behoeve van een prioriteitenplan*. Een paar relevante conclusies uit dit onderzoek waren de volgende:² Het criminaliteitscijfer ligt in Enschede wat beneden het landelijke gemiddelde, doch de onrustgevoelens bij de bevolking in de stad liggen hoger dan elders. Waarom is niet duidelijk, maar we hebben er wel rekening mee te houden.

Het criminaliteitsniveau wordt voor een belangrijk deel bepaald door twee typen vermogenscriminaliteit, namelijk eenvoudige en gekwalificeerde diefstal. Het onderzoek heeft, anders dan op het eerste gezicht uit de politiestatistieken blijkt, aangetoond dat ook agressieve misdrijven en dan vooral vernielingen, vandalisme en geweld gericht tegen personen op straat een belangrijk deel van de totale criminaliteit voor hun rekening nemen.

Volgens de bewoners van Enschede is de aanpak van de minder ernstige criminaliteit in het algemeen en van de agressieve vormen in het bijzonder voor flink wat verbetering vatbaar. In dat kader is het van belang nogmaals te wijzen op de belangrijkste redenen waarom slachtoffers van agressieve delicten geen aangifte bij de politie deden: de politie doet toch niets, men lost het zelf wel op. Een waarschuwing voor een versterking van deze tendens is hier onzes inziens op zijn plaats.

Op grond van het cijfermateriaal uit dit onderzoek konden 'naar objectieve maatstaven gemeten' prioriteiten worden gesteld; via een bevolkingsonderzoek — uitgevoerd door het NIPO onder 500 burgers — wisten wij hoe de burgers zich voelden en hoe zij over één en ander dachten.

Een door de driehoek (hoofdofficier van Justitie, burgemeester en hoofdcommissaris van politie) ingestelde werkgroep, waarin politie, gemeentebestuur en het OM waren vertegenwoordigd, kreeg de volgende taakopdracht:

- a. Het mede op basis van het WODC-rapport inventariseren van probleemvelden met betrekking tot de criminaliteitsbeheersing in Enschede en het op grond daarvan formuleren van doelstellingen.
- b. Het doen van aanbevelingen ter zake van delicten of delict-categorieën die in de bestrijding van de criminaliteit prioriteit dienen te hebben.
- c. Het doen van aanbevelingen ten koste van welke taakaspecten een prioriteitenstelling als bedoeld onder b. zou moeten gaan.

Nadat de in de driehoek gemaakte beleidskeuzen waren uitgewerkt in de subgroepen politie, justitie en bestuur had de werkgroep verder tot taak:

- d. Het op elkaar afstemmen van de voorstellen uit de subgroepen en het verwerken daarvan in een concreet geïntegreerd activiteitenplan.
- e. Het doen van aanbevelingen over de methodiek van periodiek te verrichten effectmetingen. Naar aanleiding daarvan kunnen voorstellen worden gedaan tot bijstelling van het gevoerde beleid.

De meeste aandacht ging in eerste instantie uit naar het bepalen van de delicten die in de bestrijding van de criminaliteit prioriteit dienen te krijgen. Men dient goed voor ogen te houden dat het om de Enschedese situatie gaat, die op sommige punten wellicht afwijkt van de landelijke ontwikkelingen en die zeker afwijkt van die in Amsterdam of van kleinere gemeenten. Mede op basis van het WODC-rapport is geïnventariseerd welke delictvormen in Enschede – meer dan andere – als problematisch worden ervaren. Daartoe is een rangorde van delicten opgesteld, waarbij voor alle delictvormen een score is aangegeven. Om tot een score te komen, is een aantal weegfactoren gehanteerd:

1. *Frequentie.* Voor zover mogelijk zijn cijfers die op Enschede betrekking hebben, gehanteerd, te weten uit het WODC-rapport en uit de criminele statistiek van de Enschedese politie.

2. *Trend*. Voorzover mogelijk afgeleid uit Enschedees cijfermateriaal wordt aangegeven of en in welke mate een delictvorm een stijgende tendens vertoont.
3. *Slachtofferkans*. Deze kans is – voor zover mogelijk – gebaseerd op het bevolkingsonderzoek in Enschede van het WODC. Het gaat hier om de totale criminaliteit: geregistreerd en niet-geregistreerd.
4. *Economische schade*. De materiële schade die het directe gevolg is van het delict.
5. *Immateriële schade*. De psychische schade die door het delict wordt veroorzaakt aan directe of indirecte slachtoffers.
6. *Morele afkeuring*. De mate waarin de bevolking een delict afkeurt: de 'ernst' van een delict. Hierbij is uitgegaan van het WODC-onderzoek *Verbaliseringsbeleid misdrijven* (1976). Waar dit geen uitsluitel geeft, is een schatting gemaakt.
7. *Onrustgevoelens van de bevolking*. Uitgangspunt voor de waardering vormt het WODC-onderzoek in Enschede.
8. *Landelijke prioriteiten*. Prioriteiten die landelijk door het OM zijn gesteld en waarvan plaatselijk niet kan worden afgeweken.

Op basis van deze acht factoren is door de driehoek vastgesteld welke delictvormen in Enschede kennelijk als problematisch worden ervaren – één en ander blijkt dus uit de cijfers, het bevolkingsonderzoek en ander relevant materiaal. Het betreft de volgende delicten:

- a. geweldsdelicten op straat en andere publieke plaatsen,
- b. vandalisme, vernielen,
- c. diefstallen met braak,
- d. fietsendiefstallen.

Vastgesteld moet worden dat, als men verhoogde aandacht wil geven aan bepaalde vormen van criminaliteit, daarvoor capaciteit vrijgemaakt moet worden. Dat kan niet van de ene op de andere dag. Het hangt bijvoorbeeld samen met de reorganisatie van het politiekorps, de instelling van wijkteams, een vermindering van de verkokering binnen de politie (bijvoorbeeld surveillancedienst versus recherche), enzovoort. Capaciteit kan in elk geval worden vrijgemaakt door:

- Efficiency-verbetering: dit is een kwestie van intern onderzoek binnen de politie-organisatie en van goede en duidelijke afspraken met het Openbaar Ministerie (bijvoorbeeld gebruik verkort

proces-verbaal; zakelijke verklaringen van aangevers en verdachten; bij zeer veel gelijksoortige feiten slechts enkele uitvoeringen opnemen).

- Kritische bezinning op het moment van afsluiting van opsporingsonderzoek: een kwestie van goed overleg met het Openbaar Ministerie. In zaken betreffende strafrechtelijke minderjarigen wordt reeds een politiesepect conform richtlijnen en afspraken met het OM gehanteerd.
- Aandachtverschuiving door het stellen van 'posterprioriteiten'.

Er zal in Enschede dan ook verhoogde aandacht worden gegeven door de surveillancedienst aan de vier gekozen delictgroepen ten koste van de aandacht voor het verkeer.

Op basis van de voorafgaande conclusies met betrekking tot de vier delictvormen, die bij de bestrijding van de kleine criminaliteit prioriteit krijgen en voorts op basis van de eerste verkenningen om capaciteit vrij te maken bij de politie en die vier sectoren adequaat aan te pakken, kon worden overgegaan tot de opstelling van een concreet geïntegreerd activiteitenplan. De vaststelling van het totale criminaliteitsbestrijdingsplan is geschied in de driehoek: bestuur, justitie en politie.

Laat ik beginnen al te hoog gespannen verwachtingen de kop in te drukken. In een maatschappij waar de criminaliteit – en met name de kleine criminaliteit – zo snel stijgt als in ons land het geval is, is een geïntegreerd activiteitenplan van bestuur, justitie en politie nuttig en noodzakelijk, maar zal dat de problemen niet kunnen oplossen. Want de kleine criminaliteit is slechts een onderdeel van wat men wel noemt 'de verwording van de openbare sfeer'.

De dieper liggende oorzaken van de 'verwording' van de openbare sfeer en de aantasting van de rechtstaat zijn binnengeslopen. De verzorgingsstaat is wat al te mechanisch georganiseerd (éénrichtingsverkeer van staat naar burger), waarbij er veel nadruk is komen te liggen op ieders rechten, maar de plichten en verantwoordelijkheden steeds meer aan het oog zijn onttrokken. Het besef onder burgers dat gemeenschapsvoorzieningen 'van henzelf' zijn, neemt af, en daarmee de bereidheid om er verantwoordelijkheid voor te dragen. Hierdoor wordt als het ware ruim baan gegeven aan vernieling van publieke eigendommen.

Willen we dieperliggende oorzaken aanpakken, dan is noodzakelijke herbezinning op de verzorgingsstaat uiterst relevant. Gesteld moet worden dat de solidariteit te veel een overheidszaak is geworden en dat de burgers en hun organisaties weer mede-verantwoordelijkheid hiervoor moeten gaan dragen. Bij het streven naar een betere en veiliger openbare sfeer is de overheid sterk op de medewerking en inbreng van burgers, maatschappelijke organisaties en verenigingen aangewezen. Deze zullen hierop moeten worden aangesproken. De overheid, die deze taak het beste kan vervullen is de gemeente.

7.2 Beleid inzake vandalisme

Een gemeentelijke werkgroep vandalisme heeft tot taak de maatregelen en voorzieningen, variërend van het anti-vandalisme-project op de Enschedese basisscholen tot voorzieningen in en aan gemeentelijke gebouwen, te initiëren en op elkaar af te stemmen. Het werk moet dan door de diensten, bedrijven en instellingen zelf gedaan worden.

Op twee punten wil ik nog iets nader ingaan. In de eerste plaats wijs ik erop dat, als wij kijken naar de daders van de in het beleidsplan genoemde delict-categorieën, en met name ook vandalisme, dit veelal jongeren in de leeftijd tussen ongeveer 12 en 15 jaar zijn. Wanneer de gemeentelijke overheid ter zake een preventief beleid wil voeren, is het van groot belang aandacht te besteden aan die groepen van jongeren die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Jongeren die ten gevolge van verschillende oorzaken vaak met een uiterst geringe motivatie op school zitten en de neiging vertonen structurele spijbelaars te worden, moeten in een vroeg stadium opgevangen en begeleid worden. Deze vroeghulp wordt verleend door een team waarin onder andere leerplichtambtenaren en deskundigen uit het onderwijs zitten en heeft tot doel door contacten met de desbetreffende leerlingen en hun ouders te trachten of de motivatie te herstellen of een andere beter bij de leerling passende school te vinden. Dit om te voorkomen dat deze jongeren tot de grote groep van blijvende spijbelaars gaan behoren, met afgebroken opleidingen en minimale kansen op de arbeidsmarkt. Deze vroeghulp, die veel ellende kan voorkomen, dient vooral toegespitst te worden op de LBO-scholen.

Met spijbelaars, die het onderwijs min of meer definitief de rug hebben toegekeerd en veelal de neiging vertonen in groepsverband veel overlast te bezorgen en die (het ergste van alles) in een tijd van grote werkloosheid tot de 'lost-generation' dreigen te gaan behoren, is het leggen van contacten uiterst moeilijk. Een team van geschoolde straathoekwerkers is noodzakelijk. Verder moet gedacht worden aan speciale onderkomens (al of niet mobiel, zoals een 'spijbelbus') waar deze jongeren welkom zijn en opgevangen worden. Deze onderkomens (buurt- en jongerencentra hebben veelal een te hoge drempel) dienen in wezen werkplaatsen, loodsen enzovoort te zijn, waar leerwerkprojecten kunnen worden gestart en de contacten kunnen worden gelegd. Deze leerwerkprojecten, aangevuld met bijvoorbeeld slooppjecten, bosprojecten, vaarprojecten met een door de jongeren zelf verbouwd schip, sportscholen voor randgroepjongeren, enzovoort, blijken in de praktijk vaak te leiden tot het opnieuw volgen van een beroepsopleiding of tot het vinden van werk. Ook de 'meiden' mogen niet worden vergeten.

In dit kader wijs ik ook op de zogenaamde zonder-werk-projecten, gericht op jeugdige werklozen.

Ten slotte is het gewenst jongeren te betrekken bij het beheer van eigen onderkomens (buurt- en jongerencentra, de genoemde werkplaatsen, loodsen enzovoort). De zorg voor dergelijke zaken motiveert jeugdigen (en hen niet alleen) zorgvuldig om te gaan met de hen toevertrouwde zaken, vergroot de sociale controle en eventuele schade wordt snel en enthousiast hersteld.

Verder wil ik op enkele afspraken die in Enschede zijn gemaakt met betrekking tot de handelwijze van Justitie inzake vandalisme, nog wat nader ingaan. Het optreden van Justitie heeft niet alleen repressieve aspecten, maar ook preventieve. De zogenaamde generaal-preventieve werking en de speciaal-preventieve werking van het Justitie-optreden. Juist bij jongeren, in het algemeen de plegers van de kleine criminaliteit, is het preventieve aspect van het Justitie-optreden van groot belang. Ten aanzien van strafrechtelijk minderjarigen (jonger dan 18 jaar) wordt een beleid gevoerd dat wordt gekenmerkt door enkele facetten:

- Een gefaseerde aanpak: de jongere wordt op een zo laag moge-

lijk niveau gestraft (variërend van politiespot tot vrijheidsstraffen van enkele maanden); bij recidive wordt een steeds hoger niveau aangewend. Het gaat er om dat er ten opzichte van de jongere een consequent en duidelijk beleid wordt gevoerd en dat hij weet dat bij herhaling van strafbare feiten een steeds zwaardere reactie zal volgen.

- Vergoeding van aangerichte schade. Voor zover mogelijk wordt aan schadevergoeding prioriteit gegeven boven straffen. Ook schadevergoeding 'in natura' behoort tot de mogelijkheden, indien het slachtoffer daaraan wil mee werken. Schade, aangericht aan gemeente-eigendommen, kan via een speciaal daarvoor in het leven te roepen procedure, in natura (door het verrichten van werkzaamheden) worden vergoed. Vanuit de werkgroep vandalisme zijn daarover met Justitie afspraken gemaakt.

Noten

1. Beleidsplan gemeente politie Enschede, Enschede, 1980.
2. J.C.P. Spickenhauer, *Criminaliteitsbeheersing in Enschede*, WODC, no. 37, Den Haag, 1983.
3. *Lokaal driehoeksoverleg Enschede, beleidsplan criminaliteitsbeheersing*, Enschede, juni, 1984.

8 Politie en kleine criminaliteit

M.A. STRAVER

8.1 Voortdurend terreinverlies

De commissie-Roethof constateert in haar rapport dat met de afnemende sociale controle, het afnemende toezicht in de samenleving op het gedrag van individuen, de belangrijkste remmende factor ten aanzien van de ontwikkeling van de kleine criminaliteit sterk aan belang heeft ingeboet. Aan een aantal aspecten van dit afgenomen toezicht besteedt de commissie nadrukkelijk aandacht maar niet aan de politiezorg, hoewel ook dit element van sociale controle sterke wijziging heeft ondergaan en evenzeer aan remmende werking ten opzichte van de kleine criminaliteit heeft ingeboet.

Tot ver in de jaren vijftig was de belangrijkste vorm van politiezorg de surveillance. Meestal te voet of op de fiets en hoofdzakelijk vanuit wijkbureaus en posthuizen. In een sluipend proces van specialisatie en centralisatie in de jaren zestig en zeventig, dat hand in hand ging met motorisering van de surveillance, werd dit systeem geleidelijk overboord gezet. Er vond een verschuiving plaats van menskracht naar de specialistische afdelingen. Wijkbureaus en posthuizen werden opgeheven. De surveillance werd minder intensief en verloor het wijkgebonden karakter met de intrede van centrale planning.

Het schijnbaar rationele surveillancesysteem dat daarmee begin jaren zeventig zijn intrede deed, zal ik hier niet beschrijven. Belangrijkste gevolg was dat ondanks de wijkagent die tegelijkertijd weer zijn intrede deed (maar spoedig werd volgestopt met alles wat naar hulpverlening riekte) de surveillerende agent geleidelijk uit het straatbeeld verdween. De surveillerende agent die niet alleen aanspreekbaar was

maar die ook de jongeren aansprak op hun gedrag en daarmee bijdroeg tot het voortdurend bevestigen van elementaire normen als 'vernietigen mag niet', die alles te maken hebben met het leefbaar houden van wijken. Ervoor in de plaats kwam de surveillance-auto, waarvan de bemanning méér gericht was op de meldkamer en het snel klaren van de klus dan op het gedrag van mensen op straat.

De belangrijkste vorm van politiezorg werd de autosurveillance; een vorm van surveillance die blijkens Amerikaans onderzoek¹ niet alleen geen enkel aantoonbaar effect heeft op het niveau van de criminaliteit, maar bovendien een attitude van politiemensen in de hand werkt die schadelijk is voor de relatie politie - publiek.

Nemen we vervolgens onder de loep de reactie van de politie in casu de recherche op eenmaal gepleegd strafbaar gedrag in de sfeer van de kleine criminaliteit, dan rest hier maar een conclusie: terreinverlies, dat er toe leidt dat strafrechttoepassing ten aanzien van de kleine criminaliteit eerder een toevalstreffer is dan een betrouwbaar sluitstuk van de sociale controle.

De explosieve stijging van het aantal aangiften heeft ertoe geleid dat de wijze waarop de recherche het werkaanbod in de vorm van kleine criminaliteit verwerkt, geleidelijk is veranderd. Rechercheren werd administreren voor een zich steeds uitbreidend scala van delecten; de bereidheid om ook bij redelijke opsporingsindicaties achter een zaak aan te gaan nam af en de dienstverlening aan aangevers, slachtoffers van kleine criminaliteit verschraalde. De interesse en de energie van rechercheurs werd eenzijdig gericht op de zware taken: 75 procent van de tijd die de recherche besteedt aan de behandeling van misdrijven ging in 1978 al zitten in 5 procent van de zaken.²

Het voorgaande samenvattend kan worden gesteld dat de surveillance sterk aan intensiteit heeft verloren en een reactief en afstandelijk karakter heeft gekregen. Afstandelijk zowel in de zin van weinig betrokken bij en bekend met de problemen op buurt- en wijkniveau als in de zin van onpersoonlijk en weinig contactgericht. Recherchewerk ten aanzien van de kleine criminaliteit komt hoofdzakelijk neer op administreren. Het strafrechtelijk of anderszins confronteren van vooral jongeren met het onaanvaardbare van het door hen gepleegde gedrag wordt daarmee steeds meer uitzondering.

Bij een slachtofferkans van tegen de 50 procent in steden boven de

100.000 inwoners betekent dit voor burgers dat zij merken dat de politie weinig doet aan de problemen die voor hen belangrijk zijn; de schade en overlast die zij in hun woonomgeving ervaren van de kleine criminaliteit en de overigens sterk overdreven ingeschatte onveiligheid op straat. De bereidheid om de politie door aangiften en meldingen in te schakelen neemt daardoor af; het heeft immers geen zin. De politie zelf zit in grote gemeenten gevangen in een vicieuze cirkel; het werkaanbod in de vorm van kleine criminaliteit beperkt de mogelijkheden om niet alleen reactief maar ook pro-actief en preventief bezig te zijn. Het resultaat is teruglopende effectiviteit waardoor het werkaanbod weer toeneemt en de reactieve werkwijze verder versterkt, enzovoort.

8.2 Terrein heroveren?

Is er voor de politie een weg terug, zo ja, welke dan? In het 'meer politie-recept' dat in de jaren zeventig niet heeft geholpen, gelooft niemand meer (behalve in verkiezingstijd). De commissie-Roethof heeft voor de politie weinig aandacht een aanbevelingen. De door het WODC onderzochte experimenten op het gebied van de criminaliteitsbestrijding van de commissie-Boekraad hebben evenmin duidelijke indicaties opgeleverd voor verhoging van de effectiviteit van de politie. Uit Amerikaans onderzoek kunnen we verder leren dat energie steken in criminaliteitsbestrijding – repressie, 'crimefighting' – al evenmin aantoonbaar effect heeft op het niveau van de criminaliteit.³ Wat dan wel? George Kelling, de voormalige directeur van de Police Foundation, kwam op basis van een evaluatie van vijftien jaar wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van het politie-optreden tot de conclusie dat we het niet langer moeten zoeken in puur op criminaliteitsbestrijding gerichte maatregelen, maar in een integrale verbetering van de kwaliteit van de politiezorg. Zijn boodschap was: 'Kortgezegd is de belangrijkste behoefte het verbeteren van de interactie tussen politie en burgers, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Dit is de centrale opgave en niet met het doel om het imago van de politie te verbeteren maar veeleer om de normale sociale controle aan te moedigen die een gezonde samenleving behoort uit te oefenen.' Kelling voegt daaraan toe: 'De hypothese dat de mate waarin de politie het hele scala van politieke taken op een fatsoenlijke en dienstverlenende manier verzorgt bepalend is voor de mate waarin

de burgers bereid zijn om de politie te benutten en te mobiliseren om de criminaliteit aan te pakken, is nog nooit uitgeprobeerd en het wordt hoog tijd dat we dat nu eens gaan doen.'

Aldus Kelling en zijn aanbeveling om de politie te benaderen als 'één' en niet als 'het' instrument van sociale controle wordt door de commissie-Roethof thans ruimschoots gehonoreerd.

Denken we vervolgens na over de vraag hoe we dan kunnen zorgen dat de politie door algehele kwalitatieve verbetering van de politiezorg beter gaat functioneren als instituut van sociale controle, dan kunnen de volgende uitgangspunten voor het externe functioneren worden geformuleerd:

1. De politie moet de blik naar buiten richten, zich niet laten leiden door historisch gegroeide taakopvattingen maar in het politiewerk de problemen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid centraal stellen. Dat betekent met name veel meer aandacht voor de kleine criminaliteit en voor gevoelens van onveiligheid bij de burgerij.
2. Integratie en verbetering van contacten. Streven naar een situatie waarin de politie onder de burgerij werkt op basis van een wederzijdse 'kennen en gekend worden'. Herstel van wijk- en contactgericht toezicht.
3. Een probleemgerichte aanpak en nadruk op preventie. Dat betekent rekening houden met achtergronden, remmende en bevorderende factoren van (kleine) criminaliteit en op basis daarvan een breed scala van activiteiten ontwikkelen waarin de politie streeft naar een geïntegreerde aanpak met bestuur, Openbaar Ministerie, gemeentelijke diensten en andere instanties – onderwijs, jongerenwerk, bedrijfsleven, wijkraden, bewonerscomités, enzovoort.
4. Dienstverlening als mentaliteit. Dit vierde uitgangspunt bedoelt exact wat het zegt; niet méér hulpverlening maar een dienstverlenende mentaliteit bij al het politiewerk in het bijzonder, ook bij de behandeling van de kleine criminaliteit. Aandacht voor aan-gevers, slachtoffers van kleine criminaliteit en vooral in de surveillance en in de afhandeling van zaken duidelijk maken dat er aandacht wordt besteed aan die problemen die voor de burgerij belangrijk zijn.

Deze veranderingen in het externe functioneren van de politie komen

niet zomaar tot stand. Naast het werken aan vaardigheden en houding van politiemensen is toch primair van belang dat de structurele condities (de organisatie en bedrijfsvoering) waaronder politiemensen hun werk moeten doen, ingrijpend worden veranderd.

8.3 Wijkteams als alternatief

De structurele condities voor de hiervoor geschetste wenselijke veranderingen in werkwijzen zijn, kort samengevat: decentralisatie, despecialisatie, interne democratisering en een aanzienlijke verschuiving van mankracht van specialistische en ondersteunende functies naar het basispolitiewerk.

- Decentralisatie en kleinschaligheid om politiemensen weer een gebied te geven dat te overzien is, dat zij kunnen kennen, waar zij zich verantwoordelijk voor kunnen voelen en om te bevorderen dat zij inderdaad kunnen werken op basis van 'kennen en gekend worden'.
- Despecialisatie om enerzijds te bewerkstelligen dat politiemensen zich in hun gebied verantwoordelijk weten voor de gehele politiezorg en anderzijds om de politie met haar hele dienstenpakket van het hoofdbureau naar de wijken te brengen.
- Interne democratisering en met name spreiding van verantwoordelijkheden om politiemensen de ruimte geven om in te spelen op de concrete problematiek in hun eigen gebied.
- Een aanzienlijke verschuiving van menskracht naar het basispolitiewerk ten slotte, omdat een gedecentraliseerde en pro-actieve aanpak nu eenmaal arbeidsintensief is en een kwantitatieve injectie noodzakelijk is om de nodige ruimte te creëren om de vicieuze cirkel van reactief werken — ineffectiviteit — stijgend werkaanbod nog reactiever werken, te doorbreken.

Neemt men deze uitgangspunten voor werkwijze en organisatie serieus, dan is het wijkteamconcept daarvan een logische zij het moeilijk realiseerbare consequentie. In naar schatting tien gemeenten is die consequentie inmiddels getrokken en is dit concept gerealiseerd (april 1985), waaronder Haarlem als eerste grote gemeente. Ik wil daarbij aantekenen dat er bij de invulling van het wijkteamconcept verschillen zijn te constateren in bijvoorbeeld teamgrootte en mate

van despecialisatie. Hierna zal ik verder uitgaan van de Haarlemse variant.

Het wijkteamconcept betekent dat de kern van de organisatie wordt gevormd door wijkteams; teams van 20 tot 35 politiemensen die met een grote mate van zelfstandigheid en vanuit een op de specifieke wijkproblematiek afgestemd teambeleid de basispolitiezorg voor hun rekening nemen. Met basispolitiezorg wordt bedoeld alle surveillancetaken, assistentieverleningen, hulpverlening, verkeerstoezicht, ongevallenbehandeling en de behandeling van recherchewerk ten aanzien van de kleine criminaliteit. Een en ander betekent dat de burgerij voor alle zaken van alledag bij het eigen wijkteam terecht kan.

De wijkteams worden ondersteund door enkele sterk in taak en omvang beperkte specialistische teams waaronder de Centrale Recherche die de zware en georganiseerde criminaliteit voor haar rekening neemt en daarnaast thans ruim capaciteit heeft vrijgemaakt om het verwaarloosde helingprobleem als criminaliteitsbevorderende factor aan te pakken.

Het aantal organisatorische niveaus is teruggebracht van zes tot drie en de teams krijgen binnen ruime marges van het algemene korpsbeleid vrijheid om hun eigen interne zaken te regelen en een op de problemen in hun eigen wijk geënt teambeleid te formuleren.

8.4 Ervaringen met wijkteams

Het wijkteamconcept is in Haarlem in twee fasen uitgevoerd: drie teams in 1983 en de overige vijf in 1985. Het project wordt uitgebreid wetenschappelijk geëvalueerd. De evaluatie van een jaar werken met wijkteams is vastgelegd in het rapport *Een tussenbalans*.⁵

De grote lijnen in de onderzoeksresultaten zijn dat zowel de teammedewerkers als de bevolking de veranderingen positief waarderen. De grote betrokkenheid van de teams en de teammedewerkers bij hun werk en bij de problemen in de wijk is inderdaad realiteit geworden. De teams reageren alert op ontwikkelingen in de wijk en er is meer eenheid in het optreden van de politie in de wijk gekomen. Er wordt met name naar de jongeren toe consequenter opgetreden. Er worden weer grenzen gesteld . . . en begrepen. Optreden naar aanleiding van jeugdoverlast escaleert zelden meer. De surveillance in de teamgebieden is ook in de beleving van de bevolking aanzienlijk toegenomen,

maar men vindt wel dat een verdere verschuiving van gemotoriseerde surveillance naar fiets- en voetsurveillance wenselijk is.

Meer toegespitst op de effecten van de criminaliteit zijn de resultaten van het externe onderzoek de volgende:

- een daling van het slachtofferschap van criminaliteit in de wijk-teamgebieden met ruim tien procent;
- afname van de onveiligheidsgevoelens in de wijkteamgebieden;
- een aanzienlijke lagere inschatting van de criminaliteitsproblemen op wijkniveau in de teamgebieden;
- een toegenomen aangiftebereidheid in de teamgebieden.

Ten aanzien van het vandalisme is de aanpak van de teams effectief geweest. In het bijzonder het vandalisme door groepen jongeren en het 'folkloristisch' vandalisme in bijvoorbeeld 'luilaknacht' zijn sterk gereduceerd. Het intensieve toezicht, de bekendheid met locaties en jongeren die bij vandalisme betrokken zijn en het veel persoonlijker contact met de probleem-jongeren in de wijk, hebben hier zonder twijfel toe bijgedragen. De ernst van het vandalisme probleem wordt nu blijkens het externe onderzoek aanzienlijk lager ingeschat dan voor de start van de teams. Het slachtofferschap van vernieling is in de teamgebieden met 10,1 procent gedaald. Naar mijn idee is niettemin een verdere indamming van het probleem mogelijk. De tot nu toe geboekte resultaten zijn namelijk hoofdzakelijk het resultaat van inspanningen van de politie alleen of in samenwerking met individuele schoolhoofden enzovoort. De bij een probleemgerichte benadering passende geïntegreerde aanpak van politie, gemeentebestuur, gemeentelijke diensten, Justitie en betrokkenen, is Haarlem nog in een stadium van voorlichting.

Keren we terug naar de vraag of wijkteams uit een oogpunt van de beheersing van de kleine criminaliteit een levensvatbaar alternatief zijn voor de gangbare werkwijze en organisatie, dan kan het volgende worden opgemerkt: de onderzoeksresultaten zijn buitengewoon positief, al passen daarbij wel enige kanttekeningen:

- ondanks een aanzienlijke daling van het slachtofferschap in de teamgebieden, ligt dit nog steeds op een onaanvaardbaar hoog niveau (49,8 procent);
- voortgezette evaluatie moet uitwijzen of deze positieve ontwikkeling:
 - in de teamgebiede gecontinueerd kan worden,
 - in de rest van de stad gehaald kan worden.

Toch geven de resultaten met betrekking tot de eerste wijkteams aan dat het mogelijk is om de negatieve spiraal van overwegend reactief werken en een stijgend werkaanbod in de vorm van kleine criminaliteit te doorbreken. De daling van het slachtofferschap in de teamgebieden heeft er toe geleid dat ondanks een hogere aangiftebereidheid het werkaanbod in de vorm van aangiften, zowel in 1983 als in 1984, lag beneden het niveau van 1982 en daarmee beduidend achterbleef bij wat op grond van de trendmatige ontwikkeling mocht worden verwacht.

Voorwaarde daarvoor zijn naar mijn oordeel wel startcondities waarbij de teams zodanig kunnen worden bemand, dat zij vanaf het eerste begin de ruimte hebben om zowel pro-actief en preventief te werken en om op het gebied van de kleine criminaliteit te rechercheren. De ervaringen met onze nieuwe teams, waarvan enkele door vacatures minder bemand zijn dan de eerste teams, lijken deze veronderstelling te gaan bevestigen.

Dit is géén verkapt pleidooi voor meer politie. Het is mogelijk binnen de bestaande korpssterkte aanmerkelijk meer menskracht vrij te maken voor functies in het echte uitvoerende politiewerk en om daarbinnen weer een aanzienlijke verschuiving te realiseren van specialistische functies naar de basispolitiefunctie in de wijkteams. Dat stelt wel hoge eisen aan het veranderingsproces en ik moet bekennen dat het ons in Haarlem nog niet is gelukt om de taakstelling ten aanzien van de interne sterkteverdeling geheel te realiseren. Voldoende teampotentieel beschikbaar krijgen, betekent namelijk fors snijden in zowel het takenpakket als de sterkte van de specialistische en de ondersteunende afdelingen. Het brengt met zich mee dat vraagtekens worden gezet bij het nut van activiteiten, dat in de administratief/technische sfeer gezocht wordt naar doelmatigheidsbevorderende maatregelen die functies overbodig maken en dat bijvoorbeeld brigadiers weer achter het bureau vandaan moeten om op straat niet alleen begeleidend, maar ook uitvoerend werkzaam zijn.

Het zal duidelijk zijn dat daarmee veranderingen in het geding zijn die de nodige interne weerstanden oproepen. Ik ben daarmee aangeland bij de vraag waarom het wijkteamconcept maar zo langzaam terrein wint bij de Nederlandse politie. Acht jaar na de introductie van het idee (in het rapport *Politie in Verandering*) is het gerealiseerd in

circa tien korpsen, terwijl bijvoorbeeld 'Wijkagent Nieuwe Stijl' – die in 1972 door de gemeentepolitie Groningen werd gelanceerd – er maar vijf jaar over deed om de helft van de gemeentelijke politiekorpsen te veroveren. De belangrijkste drempel is wel het complexe en ingrijpende veranderingsproces waarmee de omvorming van de traditionele organisatie naar het wijkteamconcept gepaard gaat. Complex, omdat het in wezen gaat om verandering van alle organisatievariabelen. Ingrijpend, omdat ingegrepen wordt in de bestaande verdeling van macht, invloed en status in de korpsen. Vooral het middenkader en de specialistische afdelingen voelen zich daardoor bedreigd. Het betekent voorts voor een groot deel van de korpsleden dat hogere eisen aan hun functioneren wordt gesteld, terwijl bovendien het loopbaanperspectief voor velen er aanzienlijk anders uit komt te zien.

Als men daarbij nog voegt dat de visie op de politiefunctie achter het wijkteamconcept niet aansluit bij de historisch gegroeide taakopvattingen binnen het korps, dan zijn alle ingrediënten aanwezig voor een erg moeilijk veranderingsproces. Een proces waarin het veel moeite kost om het draagvlak voor de veranderingen in stand te houden en waarin groepen die zich bedreigd voelen, zowel via interne als externe kanalen, zullen trachten de ontwikkelingen te stoppen of zodanig omgebogen te krijgen dat hun positie buiten schot blijft. Veel ontwikkelingsprojecten, die zijn gestart vanuit de wijkteamgedachte, moesten dan ook reeds in een vroeg stadium worden omgebogen naar een minder ambitieuze streefsituatie, terwijl de Amerikaanse onderzoekservaringen aangeven dat het d   r in geen enkele stad van enige omvang is gelukt om 'team-policing' volledig geïmplementeerd te krijgen. Het is dan ook begrijpelijk dat veel politiemangers het afbreukrisico erg hoog inschatten.

De ervaringen met het Haarlemse veranderingsproces betekenen niettemin dat een succesvolle realisering toch mogelijk is, ook voor een groter korps. Ook wat dat betreft, levert de evaluatie van de 'tropen-jaren' die ons korps doormaakt een hoop leermomenten op; in het bijzonder over de voorwaarden voor een dergelijk veranderingsproces en de daarbij te hanteren veranderingsstrategieën.

Noten

1. Zie bijvoorbeeld A. Pate en G.L. Kelling, *Police Patrol Research: the lessons, paper aangeboden op de conferentie 'Management of Change in the Police Organization'*, Den Haag, 1980.
2. Projectgroep Organisatiestructuren, *Sterkte van de Politie*, Den Haag, 1979, blz. 118.
3. G.L. Kelling, Police Field Services and Crime; the presumed effects of a capacity, in: *Crime and Delinquency*, 1978, blz. 175 e.v.
4. Zie Kelling, blz. 184.
5. W. Broer, C.C. Schreuder, C.D. van der Vijver: *Een tussenbalans, onderzoeksbevindingen na een jaar werken met wijkteams*, Den Haag, 1984.

9 Bestrijding van voetbalvandalisme¹

G.P. HOEFNAGELS

9.1 Inleiding

We onderscheiden geweld op het veld (spelersgeweld) en geweld om het veld (toeschouwersgeweld). Het toeschouwersgeweld is reactief geweld, dat omstreeks twintig jaar geleden is ontstaan uit het spelersgeweld. Beide vormen van geweld zijn situationeel bepaald en te verklaren uit externe factoren. De oorzaken van deze beide vormen van geweld liggen in het feit dat het betaald voetbal een publiekssport is terwijl bij het winnen van een wedstrijd commerciële belangen zijn gemoeid. Het commercieel belang op korte termijn vraagt om het winnen van de actuele wedstrijd. Het commerciële belang op lange termijn vraagt om attractief voetbal voor een groot publiek. Attractief voetbal ontstaat door grote spelersvrijheid waarin talenten kunnen worden gedemonstreerd (voetbal is circus), door aanvallend voetbal en door veel doelpunten. Attractief publieksvoetbal is een doelstelling met een consumentenperspectief. Gewelddadig voetbal is niet attractief en in de strijd met het commerciële belang op langere termijn. De aantallen bezoekers zijn de laatste twintig jaar gestadig verminderd.

9.2 Geweld op het veld

Het geweld op het veld vindt in het betaalde voetbal plaats door professionele spelers op grond van instructies (bevelen) van de coach of trainer. Meestal richt dit geweld zich tegen een speler die aanvalt of

een scoringskans heeft. Het is *instrumenteel* geweld, dat is een vorm van geweld waarbij het gedrag gericht is op een voordeel: crime does pay. Het (tijdelijk) uitsluiten van de tegenstander met een scoringskans wordt bovendien beloond door de scheidsrechter, wanneer deze het spel stillegt, zodat de verdediging zich kan reorganiseren. De psychologie leert ons dat belonen van gedrag de herhaling ervan stimuleert en dat bevelen tot gewelddadig gedrag door de meeste ondergeschikten worden opgevolgd.

Het situationeel bepaalde spelersgeweld is dus krachtig geconditioneerd door het bevel van de meerdere (trainer), het voordeel in het spel (het frustreren van de scoringskans van de tegenstander), de beloning door de scheidsrechter (de reorganisatie van de verdediging) en de financiële beloning buiten het veld.²

Het uitschakelen van een tegenstander (eufemistisch aangeduid met 'neerleggen') door middel van fysiek geweld levert een strafbaar feit op: eenvoudige mishandeling of, bij meer letsel, zware mishandeling. Het is echter, gezien de sterk omlijnde spelsituatie, niet gebruikelijk dat de politie hier tegen optreedt. Een enkele maal is dat wel gebeurd.

9.3 Bestrijding van het spelersgeweld

De bestrijding van het spelersgeweld is op zich niet te moeilijk. Het kan worden aangepakt buiten het veld door de geweldsinstructie van de trainer te voorkomen en op het veld door de reactie van de scheidsrechter een andere vorm te geven.

De spelregels bieden de scheidsrechter de mogelijkheid de speler die geweld uitoefent onmiddellijk uit het veld weg te zenden. Merkwaaardigerwijs gebeurt dit nu vrijwel alleen maar in geval van frustratiegeweld, dat is reactief geweld dat ontstaat uit een hevige emotie. Bij instrumenteel geweld passen de scheidsrechters de sanctie van wegzending uit het veld meestal niet toe.

Het is bij strikte toepassing van de spelregels, door wegzenden van de speler die instrumenteel geweld gebruikt (neerleggen van de tegenstander, spelbederf, onderuithalen bij scoringskans), mogelijk om in enkele weken tijd nagenoeg alle geweld van het voetbalveld te verwijderen. Indien aan alle professionele clubs van tevoren wordt aangekondigd dat deze aangescherpte sanctie voortaan zal worden toegepast, zal de instructie van de trainer veranderen en zullen in de eerste

weken alleen bij hoge uitzondering nog enkele spelers van het veld gestuurd moeten worden wegens instrumenteel geweld.

Aan deze maatregel (die een instructie aan de scheidsrechters inhoudt) dient uiteraard ruime publiciteit te worden gegeven, terwijl vóór alle wedstrijden deze nieuwe spelregeltoepassing nog eens door de luidsprekers bekend dient te worden gemaakt.

Een algemenere vorm van bestrijding van spelersgeweld kan gevonden worden in een *politiek van sportiviteitshandhaving* door:

- a. instelling van prijzen voor attractieve sportbeoefening;
- b. sportiviteitscursussen voor de in sportclubs georganiseerde jeugd (leuke vragenspelen, discussies over sportiviteit, enzovoort). Dit zou door de landelijke sportbonden bij de clubs geïntroduceerd kunnen worden met aantrekkelijk cursusmateriaal.

9.4 Geweld om het veld

Het toeschouwersgeweld is ontstaan uit het spelersgeweld op het veld. Geweldsverbeelding werkt. Het geweld op het veld:

- a. induceert geweld op de tribune;
- b. selecteert supporters; relschoppers worden aangetrokken;
- c. maakt voetbal minder attractief, dus 'fair play'-toeschouwers (de 'circusbezoekers') worden *afgestoten*.

Het proces van geweldsreflectie is een langdurig proces geweest, vanaf de introductie van het betaalde voetbal in de jaren vijftig en het professioneel geweld in de jaren zestig tot het thans culmineerde in een nogal zelfstandig geworden geweld van relschoppers. De media speelden daar een rol in. Relgedrag is immers imitatiegedrag. Engelse onderzoeken naar de typologie van de voetbal'hoooligans' stemmen overeen met onze bevindingen. Er is tussen de vele toeschouwers slechts een relatief kleine groep die op de tribunes naar agressie zoekt. Deze groep bestaat uit jongens van vijftien tot negentien jaar – soms een enkel meisje. Zij bevinden zich vaak in het vak achter het doel en ageren weliswaar onder de vlag van een club, maar voelen zich daarmee weinig verwant. Zij hechten een grote waarde aan hun 'rep' (= reputatie), hun status in de groep. De 'soccer-mania' treedt het felste op bij uitwedstrijden. Achter deze groep staan in hetzelfde

vak de oud-gedienden, die niet meer tot de actieve hooligans behoren. Tevens staan in het vak de jongens tot veertien jaar die het nog afkijken. Tot zover de onderzoeken.

Het geweldsgedrag is situationeel bepaald door de gelegenheidsstructuur (opportunity structure) van het voetbalveld: de groep, de 'vijand', de labeling van de vijand, de voorbereiding op de wedstrijd, de aanwezigheid van de media, de aanwezigheid van de politie, de alcohol, de hoge hekken. De invloed van de opportuniteitsstructuur is zo sterk dat eventuele andere factoren van algemeen maatschappelijke aard (werkloosheid, algemene vormen van geweld) daarbij in het niet vallen. Bovendien zijn deze algemene factoren minder 'aanpakbaar'. De gelegenheidsstructuur van het stadion in zijn huidige opzet werkt veel sterker dan zulke algemene factoren.

9.4.1 Bestrijding van het hooligansgeweld

De gemakkelijkst aan te pakken factor van het hooligansgeweld is de alcohol. Deze werkt agressie-verhogend.

Tweeslachtiger en dubieuzer is de aanpak via het stadionmeubilair, hogere hekken en dergelijke. Zitplaatsen helpen, maar niet zonder meer. Show- en circuselementen op het veld helpen in preventieve zin, ook voor de wedstrijd en in de pauzes. De sfeer van show en circus werkt attractief en is een andere dan die van geweld.

De aanwezigheid van veel politie en politiehonden heeft, evenals de hoge hekken, een tweeslachtige werking. Enerzijds werken deze als machtssymbolen enigermate preventief, anderzijds voeren ze bepaalde toeschouwers tot de overweging van geweld en doorbreken deze machtssymbolen de showsfeer.

Veel politie voor de voetbalvelden dreigt te duur te worden. Een gewone, semi-professionele wedstrijd kost in Nederland vijftigduizend tot honderdvijftigduizend gulden aan politiebegeleiding. Dat betekent dat alleen aan politiebegeleiding van voetbalwedstrijden in Europa honderden miljoenen ECU per jaar worden uitgegeven. Daarmee is voetbal thans de duurste sport geworden. De vraag rijst of de politiek dit wil blijven bekostigen. Men zou de voetbalorganisaties een termijn kunnen geven om orde op zaken te stellen. Daarna zou men de politiebegeleiding van voetbalwedstrijden tot een normaal niveau kunnen terugbrengen.

Instrumenteel geweld op het veld kan leiden tot frustratiegeweld op

de tribune. Voor de aanpak van instrumenteel geweld op het veld, zie paragraaf 9.3.

Aangezien de hooligans een relatief kleine groep vormen, waarvan de leiders doorgaans bij elkaar blijven op een bepaalde plaats in het stadion, is een beperkte politieke aanpak, gericht op deze groep, aanbevelenswaardig. Er zijn hiermee door de politiedeskundigen reeds ervaringen opgedaan. Het is een gerichte aanpak 'met de pincet', waardoor de overgrote meerderheid van de toeschouwers buiten de sfeer van de politieke repressie blijft.

Noten

1. Dit is de bewerkte tekst van een advies ten behoeve van het Europees Parlement, in vergadering bijeen te Brussel op 26 november 1985.
2. In genoemde vergadering van het Europees Parlement wees mijn collega-deskundige Piet Keizer erop dat trainers en spelers in feite onder bevel staan van de bestuurders. De bestuurders zijn dan ook voornamelijk verantwoordelijk voor de gelegenheidsstructuur van het geweld.

Gebruikte afkortingen

APV	Algemene Politie Verordening
ECU	European Currency Unit
CAS	Commissie Alternatieve Straffen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GEB	Gemeentelijk Energie Bedrijf
GVB	Gemeentelijk Vervoers Bedrijf
HALT	Het ALternatief
KNVB	Koninklijk Nederlandse Voetbalbond
LBO	Lager Beroeps Onderwijs
NIPO	Nederlands Instituut voor Publieke Opinie en markt- onderzoek
NWR	Nederlandse Woning Raad
RET	Rotterdamse Electrische Tram
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WAP	Wet Aansprakelijkheid Particulieren
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De auteurs

Prof. dr. **G.P. Hoefnagels** is hoogleraar criminologie en kinderrecht aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hij was werkzaam in de straf- en kinderrechtspraak. Hij publiceerde o.a. *Beginselen van Criminologie* (1980), *Witte Boordencriminaliteit* (1982), *(niet) Trouwen, (niet) Scheiden* (2e druk, 1980), *Gescheiden meningen, essays over huwelijk, samenleven en scheiden* (1982). Naast wetenschappelijke werken schreef hij onder meer de roman *Aan God die mijn jeugd verblijdt* (1981), de roman *De vleesheuvel* (1982) en de dichtenbundel *Rechtzetten* (1975), het onbekende spreekwoordenboek *Je zwam te grabbel gooien* (1983) en de roman *De Vulkaan* (1984).

Drs. **E.J. Karman** studeerde sociale pedagogiek aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is stafmedewerker bij het Nederlands Studie Centrum te Vlaardingen. In deze functie is hij als projectleider betrokken geweest bij de totstandkoming en uitvoering van het congres: Vandalisme, 'de geïntegreerde aanpak' (3 april 1985). Dit congres ligt aan de basis van deze uitgave.

Dr. **J.J.M. van Dijk** behaalde zijn doctoraal Nederlands recht in 1971, aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Hij promoveerde in de criminologie in 1977 aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Van 1972 tot 1976 was hij wetenschappelijk medewerker criminologie aan de Universiteit te Nijmegen. Sinds 1976 is hij werkzaam bij het WODC van het ministerie van Justitie; momenteel is hij hoofd van het WODC.

Hij is lid geweest van verschillende commissies van deskundigen van

de European Committee on Crime Problems van de Raad van Europa. Momenteel is hij lid van de Select Committee of Experts on the Victim and Criminal on Social Policy. Hij fungeerde als algemeen rapporteur van de onderzoeksconferentie over slachtofferschap van de ECP in 1984. Tevens is hij lid van de redactieraad van het *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie* en heeft hij vele artikelen, papers, enzovoort, op zijn naam staan.

Ir. P.G.M. Houtenbos is stedenbouwkundige van beroep en werkzaam bij de gemeentelijke Dienst Stadsontwikkeling-Grondzaken van Den Haag. Hij is belast met de beleidsvoorbereiding aangaande de inrichting van de stad: het opstellen van structuur- en woningbouwplannen. De aspecten leefbaarheid en preventie via planologische middelen hebben zijn bijzonder aandacht. Over de kwaliteit en leefbaarheid van de grote stad heeft hij verschillende artikelen geschreven en gastcolleges verzorgd, o.a. aan de Technische Hogeschool Delft, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan The University of Akron, Ohio, USA.

Naast zijn werkzaamheden in Den Haag oefent Houtenbos de functie van wethouder uit in zijn woonplaats Maasland.

Mr. F. Korthals Altes voltooide in 1957 zijn studie Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit te Leiden. In de periode 1958-1982 was hij advocaat te Rotterdam. Daarnaast vervulde hij bestuurlijke taken in de VVD. Tot mei 1986 was hij minister van Justitie in het eerste kabinet-Lubbers. Dezelfde functie bekleedt hij nu in het tweede kabinet-Lubbers.

Drs. Th.A.A.M. Peer studeerde af aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg in het Nederlands recht. Na een kort verblijf bij een verzekeringsbedrijf is hij gestart als jurist-extraneus aan de Nederlandse Politie Academie (NPA).

In 1976 is hij aangesteld als inspecteur van politie te Rotterdam, waar hij circa drie jaar werkte bij de afdeling Jeugd- en Zedenpolitie, laatstelijk als chef van de afdeling. Hij was nauw betrokken bij het project alternatieve straffen voor jeugdigen in het arrondissement Rotterdam en enige tijd lid van de begeleidingscommissie bureau HALT te Rotterdam. Sedert juni 1985 is hij werkzaam bij de gemeentepolitie te 's Hertogenbosch.

Drs. P.F. van Soomeren studeerde sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Samen met Bram van Dijk publiceerde hij (1981) *Vandalisme ideeën/onderzoek/preventie*. Hij was van 1981 tot 1983 medewerker van het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven (resortterend onder Binnenlandse Zaken en Justitie). Hij werkte daar o.a. mee aan de vervaardiging van *Scholen en Vandalisme* (1982) en adviseerde diverse gemeenten en politiekorpsen bij het opzetten, uitvoeren en evalueren van vandalismpreventie projecten. Daarnaast begeleidde hij (samen met Bram van Dijk en Martin Walop) het Amsterdamse actie-onderzoek naar jeugd vandalisme, dat in 1981 aanving. Na een uitgebreid vooronderzoek resulteerde dit project in de uitvoering van een groot aantal anti-vandalisme maatregelen in een Amsterdamse wijk. Voortbouwend op dit project ontwikkelde de gemeente Amsterdam vervolgens een anti-vandalisme beleid voor de gehele stad.

In 1983 startte Van Soomeren samen met Bram van Dijk een particulier onderzoeks- en adviesbureau op het terrein van de preventie van criminaliteit: Bureau Criminaliteitspreventie te Amsterdam. In dat kader is hij betrokken bij onderzoeks- en advieswerk op het gebied van vandalismpreventie in opdracht van diverse ministeries en gemeenten. Daarnaast geeft hij cursussen en lezingen over dit onderwerp.

Mr. M.A. Straver is thans commissaris van politie te Haarlem, waar hij in 1966 zijn politieloopbaan begon. In de periode 1976-1979 maakte hij deel uit van de Projectgroep Organisatiestructuren en is als zodanig mede-auteur van de geruchtmakende rapporten *Politie in Verandering* (1977) en *Sterkte van de Politie* (1979).

Sedert zijn terugkeer in het Haarlemse korps heeft hij getracht om daar de in het eerstgenoemde rapport ontwikkelde ideeën over werkwijze en organisatie van politiekorpsen gestalte te geven, hetgeen er inmiddels toe heeft geleid dat in Haarlem als eerste grote stad het wijkteamconcept via een ingrijpende veranderingsproces, is gerealiseerd.

H. Wierenga studeerde notarieel recht in Utrecht. Van 1955 tot 1967 was hij als kandidaat-notaris werkzaam. Gedurende de periode 1967-1977 was hij lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid,

waarvan verscheidene jaren als voorzitter van de fractiecommissie voor justitie.

Van 1971 tot 1977 was hij voorzitter van de Vaste Commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer, terwijl hij in die periode ook voorzitter was van de Commissie Spreiding Rijksdiensten van die Kamer.

Sinds 1 september 1977 is de heer Wierenga burgemeester van Enschede. In die hoedanigheid is hij voorzitter van de alweer jaren bestaande gemeentelijke werkgroep vandalisme, die het lokale anti-vandalismebeleid coördineert. Als vaste partner in het lokaal drie-hoeksoverleg in Enschede is hij nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het Enschedese Beleidsplan Criminaliteitsbeheersing. Die betrokkenheid geldt ook de uitvoering die thans aan het plan wordt gegeven, o.a. in de vorm van bestuurlijke preventieprojecten. Verder is de heer Wierenga voorzitter van de Federatie van Instellingen voor Alcohol en Drugs.

Andere publikaties van Samsom:

- Berg, L. van den - Eldering, *Van gastarbeider tot immigrant, Marokkanen en Turken in Nederland*
- Eppink, A., *Cultuurverschillen en communicatie, problemen bij hulpverlening aan migranten*, 2e druk
- Ewijk, H. van, *De jeugd en het jeugdwerk*, basisleerboek jeugd- en jongerenwerk
- Ginneken, J. van en R. Kouijzer, *Politieke psychologie*
- Hagendoorn, L., *Cultuurconflict en vooroordeel, essays over de waarneming en betekenis van cultuurverschillen*
- Handboek minderheden* (losbladig)
- Immel, P. e.a., *Politiewerk: mensenwerk, maatschappelijke thema's voor de politie*
- Made, A.P. van der, *Antropologische verkenningen, de mensbeschouwing in geestelijke en sociale stromingen*, 3e druk
- Schavemaker, C. en H. Willemsen, *Over de waardigheid van de mens*
- Schavemaker, C. en H. Willemsen, *Over de moraal van de mens*
- Somers, F., *De strijd om het bestaan, een inleiding in de politieke economie*, 2e druk

Colofon

Letter: Times

Zetwerk: AlphaZet tekstverwerking en grafisch adviesbureau, Waddinxveen

Druk en afwerking: Samsom-Sijthoff grafische bedrijven, Alphen aan den Rijn

Omslag: Wim Bottenheft