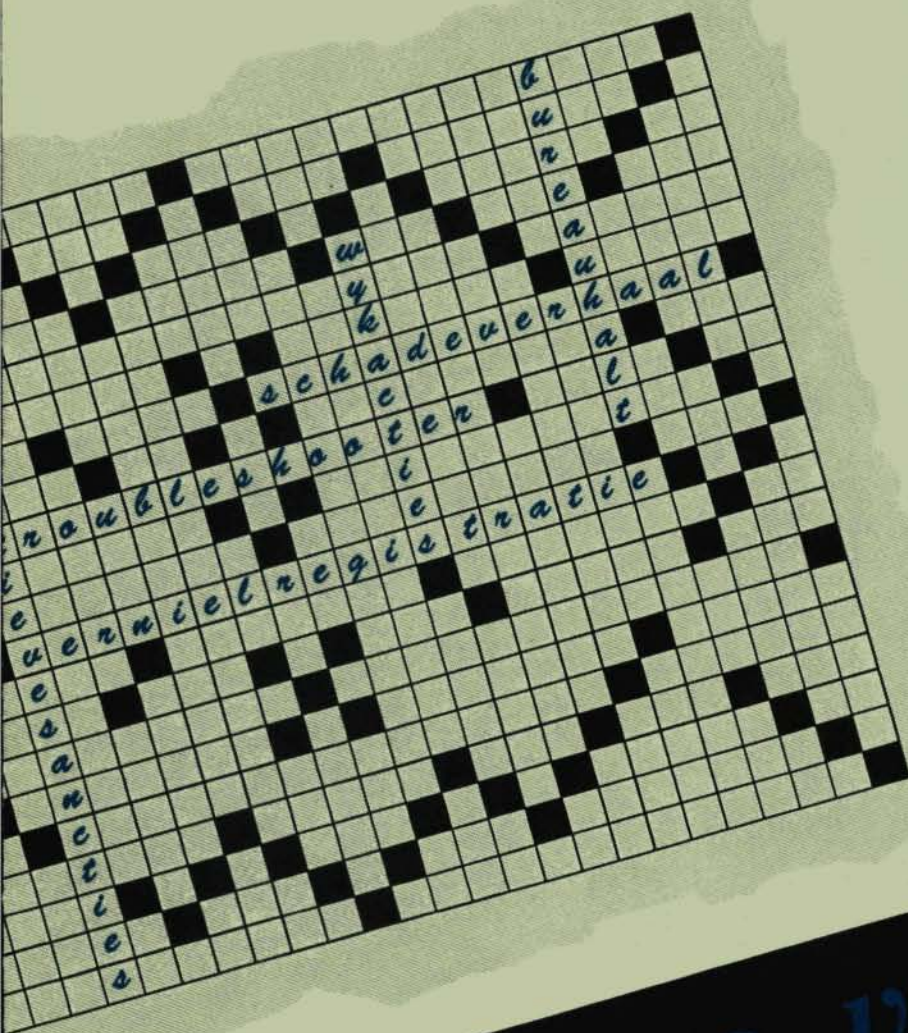


Eindrapport evaluatieonderzoek
anti-vandalismebeleid gemeente Amsterdam

Instituut voor Criminologie en Rechtssociologie
Vrije Universiteit Amsterdam

Bureau Criminaliteitspreventie
Van Dijk & Van Soomeren bv



tot succes verplicht

90/29

tot succes verplicht

Eindrapport evaluatieonderzoek
anti-vandalismebeleid gemeente Amsterdam

In opdracht van:
Coördinatiepunt Vandalismepreventie
Hoofdafdeling Cultuur, Educatie en Recreatie
gemeente Amsterdam

Instituut voor Criminologie en Rechtssociologie
Vrije Universiteit Amsterdam

Bureau Criminaliteitspreventie
Van Dijk & Van Soomeren b.v.

Auteurs:
Prof. dr. E.R. Blankenburg
Drs. A.G. van Dijk
Drs. P.M.M. van Rutten
Drs. C. Verwoerd

Omslagontwerp: Roel Heerema

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
2. De vernielregistratie	9
2.1. Opzet van het onderzoek	9
2.2. Resultaten van het onderzoek	11
2.3. Aanbevelingen	13
3. De wijkacties	15
3.1. Opzet van het onderzoek	15
3.2. Conclusies	16
3.3. Aanbevelingen	18
4. De troubleshooter	21
4.1. Opzet van het onderzoek	21
4.2. Resultaten van het onderzoek	21
4.3. Aanbevelingen	24
5. Het project positieve sancties	27
5.1. Opzet van het onderzoek	27
5.2. Conclusies	28
6. Het schadeverhaal	31
6.1. Opzet van het onderzoek	31
6.2. Resultaten van het onderzoek	31
6.3. Aanbevelingen	32
6.4. Schadeverhaal en Bureau HALT	33
7. Bureau HALT	35
7.1. Opzet van het onderzoek	35
7.2. De procesevaluatie	35
7.2.1. Aanbevelingen	38
7.3. De Amsterdamse HALT-jongeren	38
7.4. Bureau HALT en de politie	39
8. Ontwikkeling van het vandalisme in Amsterdam	41
8.1. Gegevens vernielregistratie	41
8.2. Gegevens slachtofferenquête	43

Inhoudsopgave

9. Evaluatie van de bestuurlijke inbedding	45
9.1. Opzet van het onderzoek	45
9.2. Resultaten	46
9.2.1. De eerste twee interviewrondes	46
9.2.2. De derde en vierde interviewronde	47
9.3. Aanbevelingen voor toekomstig bestuurlijk preventiebeleid	51
 Bijlage 1. De deelrapporten	 54
 Bijlage 2. De begeleidingscommissie	 55

Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage van de evaluatie van het anti-vandalismebeleid van de gemeente Amsterdam. Deze evaluatie is in de periode 1987-1990 uitgevoerd door het Instituut voor Criminologie en Rechtssociologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam en het Bureau Criminaliteitspreventie Van Dijk en Van Soomeren b.v..

De term eindrapportage impliceert eerdere publicaties. Die zijn er ruimschoots geweest. Aan de meeste deelfacetten van het gemeentelijke anti-vandalismebeleid zijn aparte evaluatierapporten gewijd. In dit eindrapport komen deze deelevaluaties in samengevatte vorm terug. Het betreft:

- de vernielregistratie;
- de wijkacties;
- de troubleshooter;
- het experiment 'positieve sancties';
- het schadeverhaal;
- en Bureau HALT.

De hoofdstukken over de deelonderzoeken worden voorafgegaan door een inleiding. Daarin wordt een voorschot genomen op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het evaluatieonderzoek.

Het rapport sluit af met een hoofdstuk over de inbedding van het anti-vandalismebeleid in diverse gemeentelijke bestuurslagen. In dit hoofdstuk wordt bovendien speciale aandacht geschonken aan de wijze waarop het anti-vandalismebeleid van de gemeente Amsterdam in de toekomst kan worden gecontinueerd.

Op deze plaats willen de onderzoekers tevens de begeleidingscommissie danken voor de wijze waarop zij het onderzoek begeleid hebben, alsmede de stagiair(e)s voor hun uitvoerende werkzaamheden.

Amsterdam, oktober 1990.

Prof. dr. E. R. Blankenburg
Drs. A. G. van Dijk
Drs. P.M.M. van Rutten
Drs. C. Verwoerd

Voorwoord

1. Inleiding

In 1985 is in Amsterdam met de presentatie van het Meerjarenplan Vandalismepreventie 1985-1986 een preventiebeleid tegen vandalisme van start gegaan. Het beleid was vanaf het begin geconcentreerd op het stimuleren van preventieve activiteiten op wijkniveau, onder verantwoordelijkheid van de wethouder van Jeugdzaken. Deze wijken werden geselecteerd op:

- de urgentie van de vandalismeproblematiek aan de ene kant,
- en de mogelijkheid om een maatschappelijk middenveld te activeren aan de andere kant.

De kern van het beleid werd dan ook gevormd door een zevental **wijkacties**. Gedurende een jaar is door een aangewezen wijkcoördinator, wijkprojectleider genaamd, een aantal activiteiten ontplooid om scholen, buurthuizen, jongerencentra, sportclubs en andere verenigingen tot een anti-vandalismebeleid te stimuleren.

De algemene conclusie van de evaluatie van deze centraal gedirigeerde aanpak is dat de wijkaanpak ondanks vele belemmeringen als geslaagd kan worden gezien, maar dat echter in de komende jaren een overheveling naar het bestuur van de stadsdelen gewenst is.

Gedurende de looptijd van het project is bij de gemeente Amsterdam een bestuurlijke decentralisatie naar de **stadsdelen** doorgevoerd. De wijkgerichte aanpak van het anti-vandalisme project is op deze decentralisatie vooruitgelopen en heeft geprobeerd het beleid zo ver mogelijk naar de besturen van de stadsdelen over te dragen. Niettemin rest voor het gemeentebestuur de taak voortdurend de mogelijkheden van acties bekend te maken en deskundigheid bij de coördinatie van nieuwe gedecentraliseerde projecten over te dragen.

Een voorwaarde voor het stimuleren en begeleiden van de wijkacties is een betrouwbare **vernielregistratie**. Een van de hierna te bespreken deelonderzoeken leidde tot de conclusie dat in de continue verslaglegging van de vernielingen te veel 'ruis' heeft gezeten en aanleiding heeft gegeven tot een beperkte registratie op centraal niveau en een meer uitgebreide bij die stadsdelen, die daar behoefte aan hebben.

In aanvulling op de wijkacties is het noodzakelijk gebleken om op meldingen vanuit de bevolking over bijzondere knelpunten te kunnen ingaan. Voor deze taak is een **'troubleshooter'** aangesteld die zo mogelijk in overleg met de betrokkenen gerichte preventieactiviteiten heeft uitgevoerd. De evaluatie van het troubleshooterproject resulteerde in de aanbeveling dat deze functie dient te worden gecontinueerd.

Wij bevelen echter geen voortzetting aan van de pogingen scholen door middel van **'positieve sancties'** te bewegen tot het voorkomen van vernielingen aan en in schoolgebouwen. Het experiment naar aanleiding van buitenlandse voorbeelden is in Amsterdam op te veel weerstand gestoten.

Inleiding

Centraal gehandhaafd dient de samenwerking tussen gemeentelijke diensten, politie en justitie te blijven. Hierbij hoort de poging om de schade die door vernielingen wordt aangericht zo veel mogelijk bij de daders te verhalen. De mogelijkheden hiertoe zijn tot nu toe beperkt gebleven. Een doorbraak is pas gerealiseerd door het oprichten van het hoofdstedelijke Bureau HALT. Hoewel het bureau nog maar een jaar werkzaam is, toont de evaluatie aan dat het voor het anti-vandalismebeleid in Amsterdam van centraal belang zal blijken. In de toekomst kan het Bureau naast haar activiteiten gericht op daders een belangrijke rol spelen bij de coördinatie van preventieve maatregelen op centraal niveau.

Vanaf het begin van het evaluatieonderzoek was duidelijk dat de externe effecten van het anti-vandalismebeleid niet duidelijk aantoonbaar zouden zijn. Te veel sociale omstandigheden bepalen de ontwikkeling van jeugdbewegingen en jeugdcriminaliteit. In de onderzoeksperiode viel deze ontwikkeling in Amsterdam mee. De jeugdcriminaliteit en met name vandalisnever-schijnselen zijn afgenomen, en zelfs sterker dan de landelijke tendens.

Strikt genomen kan geen **causaal verband** worden gelegd tussen deze dalende trend en het gemeentelijk anti-vandalismebeleid. Toch kunnen wij constateren dat het beleid van de gemeente Amsterdam op deze ontwikkelingen goed heeft ingespeeld. Het is van centraal belang dat bij het publiek en zeker ook bij de verschillende geledingen van het gemeentebestuur een positief beeld van het gevoerde beleid overkomt. Optimisme bevordert de samenwerking bij toekomstige beleidsplannen, in het bijzonder als daarbij coördinatie van vele gemeentelijke diensten en maatschappelijke groeperingen noodzakelijk is.

Een aanzienlijk deel van de werkzaamheden van het anti-vandalismeteam zijn op bestuurlijke coördinatie en **interne public relations** gericht geweest. De evaluatoren tonen hiervoor begrip en wijzen erop dat in het kader van de stadsdeelstructuur de noodzaak hiertoe niet minder zal worden. De keuze van beleid hangt immers mede samen met het te verwachten succes van dat beleid. Zo moet de titel van dit eindrapport ook worden begrepen. Beleid is "**tot succes verplicht**". Het anti-vandalismebeleid van de gemeente Amsterdam voldoet daaraan.

2. De vernielregistratie¹

In Amsterdam worden in opdracht van de ambtelijke projectgroep vandalismpreventie sinds het jaar 1984 door Bestuursinformatie (BI), afdeling Onderzoek en Statistiek systematisch de vernielingen aan een aantal gemeentelijke eigendommen (lichtpunten, afvalbakken, telefooncellen, overig straatmeubilair en ruiten van openbare scholen) geregistreerd.

BI brengt eens per kwartaal een overzicht uit van de verwerkte vernielgegevens.

De vernielregistratie is bedoeld als hulpmiddel bij het bepalen van een aantal onderdelen van het gemeentelijke anti-vandalismebeleid: zo kan de keuze van wijken die in aanmerking komen voor de zogenaamde wijkacties kan gebaseerd worden op de uitkomsten van de vernielregistratie. De effecten van deze wijkacties zouden mede aan de hand van de vernielregistratie gemeten moeten kunnen worden. En de uitkomsten van de vernielregistratie kunnen worden gebruikt als uitgangspunt bij het treffen van bepaalde preventieve maatregelen. Het is denkbaar dat op basis van de vernielregistratie brandhaarden van vandalisme worden gesignaleerd, waarna de troubleshooter deze brandhaarden zal proberen te bestrijden. Ook is het mogelijk dat een gemeentelijke dienst of een stadsdeelbestuur actie onderneemt, omdat blijkt dat een van hun objecten in een bepaald gebied zeer frequent wordt vernield.

Indien de vandalismerregistratie aan deze doelstellingen² wil beantwoorden, dient aan de volgende voorwaarden voldaan te worden. Voor de eerste twee doelstellingen is het noodzakelijk dat de registratie een goede indicator vormt van het werkelijke aantal vernielingen dat in de verschillende wijken plaatsvindt. Het is immers duidelijk dat slechts een deel van alle vernielingen die werkelijk plaatsvinden in de vernielregistratie terecht komt. Nu is dit weinig bezwaarlijk als deze vertekening per buurt niet al te zeer verschilt en ook in de tijd gezien niet aan al te grote fluctuaties onderhevig is. Voor de derde doelstelling geldt dat:

- het cijfermateriaal de potentiële actoren (personen/diensten die maatregelen kunnen treffen) bereikt;
- de wijze waarop het cijfermateriaal gepresenteerd wordt, voor potentiële actoren voldoende informatie biedt om maatregelen op te baseren;
- het cijfermateriaal, op het moment dat het ter beschikking komt van de potentiële actoren, nog voldoende actueel is.

2.1. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek naar de vernielregistratie kende twee algemene hoofddoelstellingen:

¹ Dit hoofdstuk is een samenvatting van José Werner, Ruis, ruis en nog eens ruis, Amsterdam, 1988.

² Deze doelstellingen zijn door de onderzoekers geformuleerd op basis van de gesprekken met leden van de ambtelijke projectgroep. Het zijn dus geen doelstellingen die expliciet bij de start van de registratie zijn gesteld.

De vernielregistratie

- het achterhalen van de mate waarin de vernielregistratie aan de hierboven beschreven voorwaarden voldoet;
- het doen van aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen in de vernielregistratie zelf en de wijze waarop de vernielregistratie wordt gebruikt.

In 1987 is het onderzoek gestart met een oriënterende fase, waarin de volgende sub-doelstellingen centraal stonden:

- een algemeen beeld schetsen van de wijze van registratie en de verwerkingsprocedure van vernielgegevens;
- een eerste indruk geven van mogelijke ruisfactoren³ in de registratie en de verwerkingsprocedure.
- inzicht bieden in het gebruik van de vernielregistratie binnen de gemeente en de stadsdelen, en wie daarvoor verantwoordelijk is;
- een opzet maken voor het vervolg van het onderzoek.

Uit deze oriënterende fase⁴ kwam naar voren dat nader onderzoek naar de bruikbaarheid van de vernielregistratie als meetinstrument niet zinvol is. Gelet op het grote aantal ruisfactoren kon al op voorhand worden vastgesteld dat de registratie slechts een zeer beperkte waarde als meetinstrument heeft.

Tevens bleek dat de vernielregistratie vooral, in het kader van de wijkacties, door de afdeling Jeugdzaken wordt gebruikt. Door gemeentelijke diensten en stadsdelen (met name bij de afdelingen Onderwijs en Stadsdeelwerken) wordt slechts weinig gebruik gemaakt van de verslagen die BI produceert alsmede van de ruwe data die zijzelf produceren. Dit terwijl het, gelet op de binnengemeentelijke decentralisatie, juist aanbeveling zou verdienen dat op stadsdeelniveau (meer) gebruik wordt gemaakt van gegevens over vernielingen, om gestalte te geven aan een preventiebeleid.

Op grond van deze resultaten is voorgesteld het vervolg van het onderzoek te richten op het "ombouwen van de vernielregistratie". Daarbij zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- op stadsniveau worden alleen nog lantaarnpalen, telefooncellen,abri's en (eventueel) schoolruiten in de registratie opgenomen;
- de vernielregistratie wordt ingepast in een plaatje van de veel voorkomende criminaliteit voor de gemeente Amsterdam. Dat is tevens van belang in het kader van de verbreding van vandalismpreventie naar bestuurlijke preventie;

³ Met ruis wordt bedoeld op het verschil qua aantal, lokatie en tijdstip voor een bepaald object tussen de geregistreerde vernielingen en de vernielingen die in werkelijkheid hebben plaatsgevonden.

⁴ Van deze oriënterende fase is uitgebreid verslag gedaan in "Ruis, ruis en nog eens ruis" en zijn de conclusies in de eerste jaarrapportage weergegeven.

- op stadsdeelniveau kunnen, indien daartoe de noodzaak aanwezig is, meer gegevens over vandalisme worden verzameld, waarbij als voorwaarde dient te gelden dat die gegevens dan ook door de betreffende diensten gebruikt worden bij de preventie van vandalisme.

Op basis van deze uitgangspunten lag het in de bedoeling om het vervolgonderzoek in twee delen te splitsen:

- het ontwerpen van een model voor een vernielregistratie op stadsdeelniveau. (Dit onderzoek zou worden uitgevoerd in het stadsdeel Zuidoost, waar op dat moment ook een wijkactie werd uitgevoerd.)
- Het ontwerpen van een model voor een Amsterdams plaatje van de criminaliteit. (In dat kader zou een pilot slachtofferenquête gehouden moeten worden. Al snel bleek dat de gemeentepolitie al eens in de twee jaar een slachtofferenquête laat houden. Daarom is overleg opgestart tussen de afdeling Jeugdzaken en de politie om na te gaan hoe de slachtofferenquête en de vernielregistratie gecombineerd kunnen worden bij het onderbouwen van het bestuurlijk preventiebeleid.)

Het vervolgonderzoek is derhalve beperkt tot het eerste deel. De onderzoeksvragen en opzet van dit vervolgonderzoek zijn als volgt omschreven:

- welke cijfermatige informatie is voor de betreffende diensten relevant voor het bepalen van hun beleid en meer in het bijzonder hun vandalismepreventiebeleid?
- kunnen uit de ruwe gegevens die voor de vernielregistratie worden verzameld, de gegevens worden gedestilleerd die voor beleidsbepaling van belang zijn?
Zo ja: hoe kan dat gebeuren en hoeveel tijd is daarvoor nodig?
Zo nee: hoe zou de gegevensverzameling dienen plaats te vinden opdat de beleidsgerichte informatie wel beschikbaar komt?

De gefaseerde onderzoeksopzet zag er als volgt uit:

- in de eerste fase worden de op dit moment beschikbare vernielgegevens geïnventariseerd. Op basis hiervan zetten de onderzoekers hun ideeën over de bruikbaarheid van deze gegevens, ontbrekende relevante gegevens en beleidsvriendelijke wijze van presentatie van de gegevens kort op papier;
- vervolgens wordt een ronde gemaakt langs de betreffende medewerkers van diensten die mede op basis van de gegevens preventiebeleid kunnen maken. In deze ronde worden de ideeën van de onderzoekers getoetst aan de gebruikerseisen;
- in de derde fase worden aan de hand van de geformuleerde gebruikerseisen de vernielgegevens van de betreffende diensten periodiek verwerkt, inzichtelijk gepresenteerd en geanalyseerd.

2.2. Resultaten van het onderzoek

De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

De vernielregistratie

- de belangrijkste potentiële gebruikers (afdeling Onderwijs en Stadsdeelwerken) binnen het stadsdeel, willen meer in een registratie opnemen dan hetgeen voor "hun" objecten in de vernielregistratie van BI zit;
- invoer in de computer kan door deze gebruikers zelf gebeuren, ze beschikken over voldoende computerruimte en schatten in dat de extra tijd voor invoer en beheer vrij gering zal zijn;
- als frequentie van analyse en rapportage wordt eens per kwartaal voldoende geacht;
- voor de presentatie van de gegevens voor het stadsdeel als geheel (van de verschillende gebruikers tezamen) gaat de voorkeur uit naar een presentatie op kaartjes. In dit kader zijn overigens door de onderzoekers een aantal kartografische software pakketten voor PC's op hun bruikbaarheid bekeken en de mogelijkheden van die pakketten zijn aan de gebruikers voorgelegd. Map Info wordt als de beste mogelijkheid gezien, met name omdat met dit pakket niet alleen arceringskaartjes (vernielingen geaggregeerd op bijvoorbeeld buurtniveau) maar ook stippenkaarten (vernielingen afzonderlijk weergegeven) gemaakt kunnen worden.

Het model voor een vernielregistratie in stadsdeel Zuidoost is tot op heden niet operationeel. Het Amsterdamse stadsdeel De Pijp was inmiddels (1988), eveneens begonnen met het opzetten van een eigen vernielregistratie. Najaar 1989 was de stand van zaken daar als volgt:

- de geautomatiseerde registratie is per 1 juli, met terugwerkende kracht tot 1-1-1989, operationeel. De afdeling Beheer en Onderhoud en de afdeling Beheer Gebouwen voeren gegevens over vandalismeschade in. Per afdeling is hiermee ongeveer een half dagdeel per maand gemoeid. De gegevens zullen vanaf september 1989 voor alle medewerkers van het stadsdeel beschikbaar zijn;
- de vernielregistratie heeft zijn nut al bewezen. Enerzijds bij het bepalen in welke buurten de Sportbus ingezet dient te worden, anderzijds kon met behulp van de registratie worden geconstateerd dat in de Diamantbuurt (waar sinds november 1988 een pleintoezichthouder is aangesteld⁵) de schade in de eerste twee kwartalen 1989 met de helft was teruggelopen ten opzichte van de eerste twee kwartalen 1988.
- de gegevens zijn op elk gewenst moment en via verschillende ingangen (per straat, periode, gebouwtype, objecttype) opvraagbaar door de medewerkers van de betrokken diensten die toegang hebben tot het computersysteem. In de praktijk blijkt echter dat deze medewerkers (nog?) niet of nauwelijks gebruik maken van deze mogelijkheid. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat vandalismpreventie voor deze medewerkers een nieuw fenomeen is en anderzijds met de relatief (ten opzichte van het totale budget van de diensten) geringe schade ten gevolge van vandalisme. De analyse van de gegevens (en het op basis daarvan bedenken van preventieve maatregelen) wordt dus aan de projectleider over gelaten. De wijkprojectleider streeft er daarom ook naar dat als de wijkactie is afgelopen de analyse en rapportage van vernielgegevens bij een onderzoeker van het stadsdeel wordt ondergebracht.

⁵ Zie het hoofdstuk over de troubleshooter

2.3. Aanbevelingen

De aanbevelingen over de vernielregistratie kunnen worden gesplitst in aanbevelingen voor de stadsdelen en aanbevelingen voor de centrale stad.

Stadsdelen

- Het ontwikkelde model voor vernielregistratie in de Pijp is onder bepaalde voorwaarden bruikbaar voor andere stadsdelen. De belangrijkste voorwaarde is dat de stadsdelen een preventiebeleid willen voeren. Dit zullen vooral stadsdelen zijn waarin een aanzienlijke schade ten gevolge van vandalisme wordt geleden. Een tweede voorwaarde is dat er een functionaris binnen een stadsdeel wordt belast met de coördinatie van de vernielregistratie.
- Het gebruik van het ontwikkelde model in de Pijp dient door het centrale coördinatiepunt selectief te worden bevorderd. Dat wil zeggen alleen bij stadsdelen die aan bovengenoemde voorwaarden kunnen voldoen. Aan deze stadsdelen kan het computerprogramma worden aangeboden met daarbij enige instructie voor het gebruik ervan. Overigens moet hierbij worden aangetekend dat niet alle stadsdelen hetzelfde computersysteem hebben en het programma in die gevallen dus moet worden aangepast.
In stadsdelen waar scholen veel te lijden hebben van vandalisme kan ook het in Zuidoost ontwikkelde model voor de afdeling Onderwijs worden aangeboden, indien dat alsnog operationeel wordt.
- Indien er bij stadsdelen behoefte blijkt te bestaan aan kartografische weergave van de vandalismegegevens, kan hier op twee manieren in worden voorzien. In de eerste plaats kunnen de stadsdelen zelf met behulp van bijvoorbeeld Map Info deze kaartjes verzorgen. Dit vereist van een stadsdeel een eenmalige investering in een software pakket en gedigitaliseerde kaart van het stadsdeelgebied. Dit pakket en de kaart zijn echter ook voor andere doeleinden bruikbaar. In de tweede plaats kunnen de stadsdelen tegen betaling kaartjes laten maken door BI. De kosten hiervan zijn afhankelijk van het aantal stadsdelen dat dergelijke kaartjes zou willen afnemen.

Centrale vernielregistratie

In de loop van het onderzoek is duidelijk geworden dat de functies van de centrale vernielregistratie, zoals boven vermeld, ten dele achterhaald zijn. De eerste functie (selectie van wijkactieggebieden) is vervallen nu B&W van Amsterdam heeft besloten om na afloop van de huidige wijkacties geen nieuwe wijkacties meer te financieren. De tweede en derde functie (effectmeting wijkacties en bepalen preventief beleid van diensten) kunnen beter inhoud worden gegeven op stadsdeelniveau. Op grond van deze ontwikkeling kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

De vernielregistratie

- Het continueren van de vernielregistratie heeft alleen zin als daarmee andere functies vervuld kunnen worden. Een belangrijke functie kan zijn om op basis van de resultaten de ambtelijke en politieke aandacht voor vandalismpreventie vast te houden. Dit betekent dan wel dat aan interne en externe voorlichting op basis van de resultaten veel meer aandacht wordt besteed dan in het verleden het geval is geweest.
- Als voor continuering wordt gekozen dan dient de registratie zich te beperken tot de objecten die onder een centrale beheerder vallen: lantaarnpalen, telefooncellen,abri's en mupi's; en zo mogelijk ook schoolruiten als de verzameling via de stadsdelen niet te veel problemen oplevert c.q. te veel tijd in beslag neemt.
- Uitgebreide rapportage over de resultaten kan beperkt blijven tot eens per jaar, veel belangrijker is korte berichtgeving die zowel binnen het ambtelijk apparaat als daarbuiten veel aandacht krijgt.

Deze aanbeveling is inmiddels gerealiseerd. In het kwartaalblad Grensgevallen (dat in een oplage van vijftienhonderd exemplaren wordt verspreid en aandacht besteedt aan de preventie van vandalisme en andere vormen van kleine criminaliteit) worden regelmatig gegevens uit de vernielregistratie gepresenteerd.
- Tevens dient voor een goede en efficiënte (floppy's!) uitwisseling van gegevens tussen Deelraden met een "eigen" vernielregistratie en de centrale vernielregistratie te worden gezorgd.
- Het is van belang dat de verschillende bronnen over criminaliteit (aangiftecijfers, slachtoffergegevens en vernielregistratie) worden gecombineerd om een Amsterdams plaatje van de criminaliteit te maken.

3. De wijkacties⁶

De wijkgerichte aanpak van het vandalisme, de "wijkactie", was het centrale onderdeel van het Amsterdamse vandalismepreventiebeleid. Het doel van een wijkactie is door een gerichte en gebundelde uitvoering van maatregelen tegen vandalisme, de hoeveelheid vernielingen in een wijk terug te dringen.

Bij de uitvoering van de wijkacties speelt de zogenaamde wijkprojectleider een centrale rol. Hij is het die de contacten legt met instanties en personen binnen en buiten de wijk, de problemen met vandalisme in een wijk inventariseert, het uitvoeren van activiteiten begeleidt en coördineert.

Tijdens de wijkacties wordt in een periode van een jaar tijd een omvangrijk scala aan activiteiten of maatregelen opgezet en uitgevoerd. De voorstellen voor activiteiten worden gedaan door een groot deel van de instellingen in de buurt: onderwijs, jongerenwerk, buurtwerk, speeltuinverenigingen etc.. De wijkprojectleider legt de contacten met de instellingen. Om een klankbord in de buurt te verkrijgen, stelt hij een stuurgroep samen, waarin de belangrijkste instellingen in een wijk zijn vertegenwoordigd. Voor financiële ondersteuning van de activiteiten is een bedrag van f 25.000,- beschikbaar.

Deze aanpak vindt zijn oorsprong in een experiment dat in de periode 1981-1983 in Osdorp met veel succes is uitgevoerd. Op de positieve ervaringen in Osdorp zijn de wijkacties gebaseerd. In zeven gebieden zijn inmiddels wijkacties gehouden en afgerond. Twee wijkacties, in Bos en Lommer en in Gaasperdam, zijn gedurende een langere periode gevolgd. Op deze wijze werd een beeld verkregen van hoe de wijkacties in de praktijk verlopen, van de activiteiten die in de wijk worden ondernomen en de ervaringen die er mee worden opgedaan.

De organisatiestructuur van een wijkactie kent twee pijlers: de ambtelijke projectgroep vandalismepreventie, waarin een groot aantal ambtelijk afdelingen en diensten zijn vertegenwoordigd en de vandalismegroep, een overleg tussen de coördinator vandalismepreventie en de diverse wijkprojectleiders. De projectgroep heeft voornamelijk een beleidsbepalende taak, de vandalismegroep is belast met uitvoering en coördinatie van de preventieve maatregelen.

3.1. Opzet van het onderzoek

De evaluatie van de wijkacties richtte zich op de volgende punten:

- Hoe krijgt de wijkactie in de praktijk vorm?
- Welke factoren zijn van invloed op het verloop?
- In hoeverre kunnen effecten van de wijkactie als geheel en van de afzonderlijke maatregelen worden vastgesteld?

Er is voornamelijk gebruik gemaakt van een kwalitatieve methode van onderzoek; door middel van participerende observatie zijn de gezichtspunten van de wijkprojectleider en de verschillen-

⁶ De uitgebreide evaluatie van de wijkacties is te vinden in: Cora Maas-de Waal, Erhard Blankenburg en Paul van Ruten, Vandalismepreventie in de wijk, (Hoe) werkt het?, Amsterdam, juni 1990.

de deelnemers aan de wijkactie achterhaald. De participerende observatie strekte zich ook uit tot het deelnemen aan het werkoverleg, het meegaan naar gesprekken tussen de wijkprojectleider en instellingen in de wijk en tot het aanwezig zijn bij de verschillende activiteiten. Daarnaast kon gebruik gemaakt worden van beleidsstukken, correspondentie, verslagen en van ander geschreven materiaal. Tenslotte zijn met vertegenwoordigers van de instellingen in de twee wijken semi-gestructureerde interviews gehouden.

De meting van effecten is uitgevoerd aan de hand van twee indicatoren: de vernielcijfers en de informatie (percepties) die de verschillende betrokkenen in de wijk konden verstrekken. De nameting, na afloop van de wijkacties, zou van dezelfde soort gegevens gebruik maken. Bij de start van het onderzoek werden al twijfels geuit omtrent de validiteit en betrouwbaarheid van de vernielregistratie als effectmeting. In de loop van het onderzoek werden deze twijfels bevestigd.

3.2. Conclusies

De meeste deelnemende instellingen aan de wijkacties beoordelen deze positief. Er worden samenwerkingsverbanden in de wijk opgezet en de betrokkenheid bij de buurt wordt vergroot. Men vindt het positief dat er een groep mensen is die actief ergens de schouders onder zet. De wijkprojectleiders zelf maken eveneens melding van deze effecten: behalve het feit dat het probleem onder brede aandacht kon worden gebracht zijn er dankzij de wijkactie nieuwe informele contacten gelegd en zijn er nieuwe samenwerkingsvormen ontwikkeld. Veel van de geïnterviewden zijn echter van mening dat het effect van een grotere betrokkenheid bij de buurt vrij snel weer zal wegebben als de wijkprojectleider vertrokken is.

Bij de scholen is men over het algemeen van mening dat de actie te kort is om werkelijk een gedrags- en mentaliteitsverandering bij de kinderen teweeg te brengen. Om dat te bereiken zou het project geïntegreerd moeten worden in het lesprogramma en eigenlijk jaarlijks moeten terugkomen.

Uit de evaluatiegesprekken met de leerkrachten blijkt dat hoewel ze aangeven geen zicht te hebben op de vernielingen buiten de schooluren, ze vaststellen dat het project niet geleid heeft tot een zichtbare vermindering van schade aan hun scholen. De houding van leerlingen en leerkrachten is licht veranderd. Bij twee scholen zijn de vernielingen niet afgenomen, maar juist toegenomen.

De overige instellingen zien niet een direct vandalismeverminderend effect van het project. De buurthuizen en het jongerencentrum hebben vanuit hun achtergrond en werkwijze bezwaren tegen de activiteiten. Ze zien deze als symptoombestrijding en vinden daarnaast éénjarige projecten weinig zinvol. Aan deze instellingen, concludeerde de wijkprojectleider van Bos en Lommer in zijn eindverslag, lijkt op dit moment slechts een geringe functie op het gebied van criminaliteitspreventie te kunnen worden toegekend.

Eerder in dit rapport is ingegaan op de beperkte waarde die aan de vernielregistratie als effectmeting kan worden toegekend. De meest betrouwbare indicator lijkt de glasschade aan

de scholen. De gegevens blijken sterk te fluctueren, wat het moeilijk maakt systematische verschillen vast te stellen. Uit andere bron zijn er gegevens die er op wijzen dat de vernielingen in Amsterdam teruglopen. De gebieden waar in de afgelopen jaren wijkacties werden gehouden geven over het algemeen eveneens een daling van schade te zien.

Er kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld of deze daling een gevolg is van de wijkacties. Dat neemt niet weg dat de wijkacties in ieder geval een belangrijk middel zijn bij het doorbreken van berusting en fatalisme bij ondermeer leerkrachten, bewoners en gemeentelijke diensten. In concreto blijkt dit uit het opzetten van overleg en samenwerkingsverbanden in de wijken, waarvoor de wijkprojectleider de stimulator is. Publiciteit rond successen van de acties zowel in de wijk als binnen het gemeentebestuur kan deze indirecte effecten sterk bevorderen.

Bij de coördinatie en de organisatie van de wijkacties signaleren wij een aantal -deels nauwelijks te vermijden- knelpunten en doen wij enkele suggesties ter verbetering. In aansluiting daarop volgen onze aanbevelingen.

- Belangrijk voor een goed functioneren van de projectgroep is dat de projectgroepleden de mogelijkheid hebben en bereid zijn tot het initiëren van activiteiten op het gebied van vandalisme bij de eigen afdelingen en diensten.

Het is gebleken dat afdelingen of diensten vaak nauwelijks de beschikking hadden over financiële of personele mogelijkheden. De wijkacties die naar hun aard een flexibel en slagvaardig optreden vragen, werden bij de uitvoering geconfronteerd met diensten die niet op korte termijn financiële ruimte op de begroting konden vrijmaken. Andere afdelingen en diensten waren weinig bereid tot medewerking. De concrete bijdrage die diensten en afdelingen kunnen leveren, zou vóór de start van de wijkactie duidelijk moeten zijn.

- Het is niet vanzelfsprekend dat de intensieve werkwijze die ten tijde van een experiment, zoals dat in Osdorp is uitgevoerd, ook gedurende langere periode, nu als beleid geïnstitutionaliseerd, voortgezet kan worden. Er zijn steeds vernieuwende impulsen nodig om te voorkomen dat "vermoeidheid" optreedt. De wijkprojectleiders uitten in de onderzoeksperiode klachten bij de projectgroep die in die richting wijzen; er komt te weinig respons en er wordt te weinig feedback gegeven op het werk.
- Het blijkt dat de projectgroep niet een zodanig centrale functie op het terrein van vandalismpreventie vervult dat alle activiteiten die op dit gebied worden ontplooid er ook worden ingebracht en doorgesproken. Voor een aantal diensten (b.v. de Stadsreiniging en het Gemeentelijk Vervoerbedrijf) is de projectgroep te marginaal om de aandacht te trekken. In interviews wordt de verwachting uitgesproken dat coördinatie op het niveau van de stadsdelen effectiever zal werken.

- Opvallend in de wijkactie in Gaasperdam, onderdeel van het stadsdeel Zuidoost, was het instellen van een afzonderlijke ambtelijke projectgroep. Ook in de wijkactie in het stadsdeel de Pijp wil men gaan werken met zo'n "regionale projectgroep". Hierbij zijn de meer directe betrokkenheid van diensten en afdelingen op stadsdeelniveau en de kortere lijnen naar de uitvoerders duidelijke voordelen.
- De kennis en ervaringen opgedaan in eerdere wijkacties werden bij de vormgeving van nieuwe wijkacties weinig benut. Noch de kennis, noch de ervaringen zijn goed gedocumenteerd. De verslagen van de wijkacties zijn hiervoor niet de geschikte bronnen; zij hadden niet alleen een informerende functie, maar vervulden duidelijk ook de functie van het presenteren van de actie naar buiten toe: het "visite-kaartje". De verslaglegging door de wijkprojectleiders zelf laat wegens tijdgebrek te wensen over. Ook in de verschillende vormen van overleg komen de ervaringen die men heeft opgedaan te weinig aan de orde. Vooral in de huidige situatie, het ontwikkelen van een nieuwe strategie m.o.o. het preventiebeleid van de stadsdelen is dit belangrijk. Het is waardevol de eigen en de meer theoretische uitgangspunten, waarop de benadering rust, tezamen met de empirische ondersteuning, zoals die uit de praktijk bleek, open en kritisch te kunnen bezien.
- Uit het onderzoek kwam naar voren dat het activeren van het maatschappelijk draagvlak niet eenvoudig is. Vooral in Bos en Lommer was het bijzonder moeilijk allerlei activiteiten van de grond te krijgen, terwijl het in eerste instantie de bedoeling is dat de wijk de actie draagt en de projectleider slechts coördineert en begeleidt. In Bos en Lommer heeft de wijkprojectleider veel energie moeten investeren in het draaiende houden van de wijkactie. Een goed inzicht in de situatie voorafgaand aan de wijkactie zou dit kunnen voorkomen. De wijkprojectleiders staan in de praktijk onder een grote tijdsdruk om de verschillende maatregelen ook werkelijk in een jaar op te starten, uit te voeren en af te ronden. Het ligt dan voor de hand, de oriënterende fase te bekorten. De beginfase is echter bijzonder belangrijk voor het opstarten van een wijkactie; deze fase biedt de mogelijkheid de maatregelen goed op de problemen af te stemmen.
- In Gaasperdam valt de wijziging van de doelstelling van het project op: richtte het zich oorspronkelijk slechts op de vermindering van het aantal vernielingen, in Zuidoost richtte het zich ook op de bestrijding van "kleine criminaliteit", op de vermindering van het aantal inbraken, diefstallen, berovingen etc.. Hoewel het er op lijkt dat het project daardoor in de wijk beter aanslaat, zijn er nog nauwelijks activiteiten op dit gebied uitgevoerd.

3.3. Aanbevelingen

- De keuze van de wijken die voor een actie geschikt zijn, zal niet op die wijken vallen waar de sociale controle goed functioneert. De indicatie daar is immers dat er weinig over vandalisme te klagen valt. De keuze zal echter ook niet vallen op die wijken waar een

draagvlak voor sociale controle niet te mobiliseren valt. Er blijft dus als meest geschikte keuze voor preventieve acties, een tussencategorie van wijken die op de drempel staan van een groeiend vandalisme, met tegelijk nog aanwezige intermediaire groepen die het draagvlak voor sociale controle kunnen zijn.

- De grens tussen vandalisme en "kleine criminaliteit" is niet zuiver te trekken. Veelal komt een onveiligheidsgevoel voort uit een combinatie van beiden. De wijkacties zouden dus ook op indicaties van veel voorkomende criminaliteit gericht moeten zijn.
- Voor de uitvoering van criminaliteitspreventie op het niveau van de stadsdelen is het noodzakelijk de informatievoorziening omtrent aard, omvang en oorzaken van de problemen met criminaliteit te verbeteren. Men wordt wel met diverse problemen geconfronteerd, maar de informatievoorziening hieromtrent is tot nu toe gebrekkig.
- De voorfase van de activiteiten op het terrein van criminaliteitspreventie vraagt ruime aandacht. Voor deze fase zouden de stadsdelen in grote mate zelf verantwoordelijkheid dienen te dragen. Op centraal niveau zou algemene kennis en ervaring ter ondersteuning beschikbaar moeten zijn. De eerste jaarrapportage van het evaluatie-onderzoek vandalis-mepreventie spreekt in dit verband van "preventie-consulenten". Wellicht zou in dit verband een combinatie gevonden kunnen worden met de functie van troubleshooter (zie hoofdstuk 4).

De troubleshooter

4. De troubleshooter⁷

De gemeente Amsterdam heeft, in het kader van het gemeentelijke anti-vandalismebeleid, in 1986 een medewerkster in de functie van 'troubleshooter' aangesteld. Van de troubleshooter wordt gevraagd (klachten van) vandalisme te signaleren, er op af te gaan, het probleem te analyseren, en zo mogelijk op te lossen in overleg met de betrokkenen. Het werk van de troubleshooter kan grofweg worden ingedeeld in:

- 'Korte klussen', d.w.z. eenmalige acties naar aanleiding van telefonische meldingen van vandalisme.
- Activiteiten die leiden tot het opzetten en begeleiden van projecten, bijvoorbeeld op het vlak van functioneel toezicht, op scholen of in buurtcentra.

Deze taakstelling brengt met zich mee dat allerlei projecten financieel worden ondersteund. Daarom heeft de troubleshooter jaarlijks een budget ter beschikking van f 140.000,-.

4.1. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek heeft zich zowel op de resultaten van de preventie-activiteiten die door de troubleshooter in samenwerking met instellingen en organisaties worden uitgevoerd gericht, als op het proces van de werkzaamheden van alle bij het project troubleshooter betrokkenen.

De centrale vraag luidde: Hoe en in welke mate leveren de activiteiten die door de troubleshooter (mede) worden opgezet een bijdrage aan de preventie van vandalisme?

De onderzoeksresultaten vormen de basis voor de aanbevelingen ter verbetering van het totale 'traject' van vandalismebestrijding door de troubleshooter, vanaf signalering tot en met nazorg en follow up.

4.2. Resultaten van het onderzoek

De troubleshooter was ten tijde van het onderzoek ruim 3 jaar actief. Vergeleken met de aanvangsperiode lopen de activiteiten volgens de troubleshooter meer 'gesmeerd'. Eén van de oorzaken hiervan is het feit, dat meer klagers de weg naar de troubleshooter weten te vinden, omdat de bekendheid van de troubleshooter is toegenomen. Deze bekendheid is met name opgebouwd door publicaties in wijkkranten, die regelmatig worden herhaald.

Een andere oorzaak voor een betere gang van zaken is dat meer mensen bereid zijn in samenwerking met anderen problemen rond vandalisme aan te pakken. De troubleshooter vervult hierin een coördinerende en initiërende rol, zonder welke activiteiten en projecten niet van de grond waren gekomen.

⁷ De troubleshooter is uitgebreid geportretteerd in de rapportage van Carla Verwoerd, *De troubleshooter*, Amsterdam, 1989. De troubleshooter kreeg een eervolle vermelding bij de uitreiking van de Hein Roethofprijs 1990.

De troubleshooter maakt in haar werk zo mogelijk gebruik van gegevens uit de vernielregistratie. De cijfers zijn echter niet recent en onvoldoende gespecificeerd, zodat het gebruik zeer beperkt is.

De troubleshooter beschikt jaarlijks over een budget van f 140.000,-. In 1988 is ruim f 105.000,- van dit geld besteed aan personeelskosten voor de toezichthouders⁸, f 30.000,- is naar projecten op scholen en in buurten/wijken gevloeid en f 7.500,- is gebruikt als activiteitsgeld (kort durende activiteiten in wijken).

De troubleshooter beoordeelt in eerste instantie een subsidieverzoek. Vervolgens dient zij het verzoek in bij B&W, die het verzoek moeten goedkeuren. Tot nu toe zijn B&W altijd akkoord gegaan. In een aantal gevallen moet de troubleshooter financiële middelen proberen weg te halen bij andere afdelingen/diensten, omdat haar eigen budget ontoereikend is.

De troubleshooter heeft het afgelopen jaar ongeveer 30% aan korte klussen besteed en 50% aan ander werk⁹. Er gaat vooral veel tijd zitten in het voorwerk met betrekking tot de aanstelling van toezichthouders. De overige 20% van de tijd van de troubleshooter is gaan zitten in werkoverleg, projectgroepvergaderingen, afdelingsoverleg, publiciteit, niet aan een project gelieerd overleg, en het maken van een jaarverslag. Het onderhouden van het netwerk aan contacten kost de troubleshooter ook redelijk veel tijd.

In 1988 zijn achtentwintig korte klussen geregistreerd. Het zijn hoofdzakelijk klachten van bewoners. De klachten betreffen veelal vernieling, en komen vooral uit het oudere deel en het na-oorlogse westelijk deel van de stad.

Bijna altijd wordt de klacht aan een instelling of dienst doorgegeven, die de afhandeling van de klacht overneemt. De troubleshooter heeft nauwe contacten met een woningbouwvereniging, de dienst Openbare Werken, Publex, politie en stadsreiniging. Deze instellingen of diensten herstellen, vernieuwen of doen anderszins iets om de klacht af te handelen. Dat is althans de bedoeling. Alle oplosers zijn in principe genegen aan de troubleshooter hun medewerking te verlenen. De vorm en mate waarin deze medewerking tot uitdrukking komt is sterk afhankelijk van het geld, de tijd en de aard van de mogelijke oplossing. De contacten met Publex en PTT leveren weinig op omdat deze bedrijven klachten buiten de troubleshooter afhandelt.

Ongeveer de helft van de klachten zijn door een onderzoeker twee maal nagelopen om te kijken hoe de stand van zaken was. Het grootste deel (negen van de dertien nagelopen klachten) is bij de tweede nameting (een jaar na melding) aangetroffen in 'gewenste toestand'. Het lijkt van belang de registratie van korte klussen zo aan te passen dat duidelijk wordt wat er met de klacht gebeurt en waar de behandeling van de klacht mogelijk stagneert nadat deze is doorgespeeld naar een of andere dienst of instelling. Zo zou de betreffende dienst of instelling schriftelijk de behandeling van de klacht kunnen 'terugmelden'. Op deze wijze kan

⁸ Toezichthouders worden aangesteld in buurten of wijken voor het houden van toezicht in een klein gebied en het organiseren van activiteiten ter voorkoming van vandalisme.

⁹ Ten tijde van de verslaglegging (juni 1989) heeft er een verschuiving plaatsgevonden: de korte klussen zijn meer tijd gaan kosten.

de nazorg van de klacht structureel ter hand worden genomen. Nazorg gebeurt nu te incidenteel en te willekeurig.

De meeste klagers zijn met hun klacht voor zij bij de troubleshooter terecht kwamen, vaak al elders (veelal de politie) geweest. Uit ontevredenheid over de afhandeling en inmiddels door de media op de mogelijkheid van afhandeling door de troubleshooter geattendeerd, is contact met de troubleshooter gezocht. Dat contact en haar inzet worden over het algemeen positief beoordeeld, hoewel het uiteindelijke resultaat lang niet altijd bevredigend is. Dát zou echter voornamelijk de schuld van de oplossers zijn, dat wil zeggen: de diverse instanties en gemeentelijke diensten waar de troubleshooter uiteindelijk voor de oplossing van de klacht van afhankelijk is.

Opmerkelijk is dat driekwart van het aantal klagers -dat is meer dan het aantal dat zich tevreden over het resultaat heeft uitgelaten- zich bij een volgende gelegenheid weer tot de troubleshooter zal wenden.

Gebleken is dat de subsidieverzoeken aan de troubleshooter veelal afkomstig zijn uit het jongeren- en buurthuiswerk. Er zijn drie wegen waarlangs men in contact komt met de troubleshooter:

- vanwege een eerdere ervaring;
- via een verwijzing (bijvoorbeeld van het stadhuis);
- door middel van publicaties.

De op vandalismebestrijding gerichte projecten die de aanvragers wilden opzetten zijn in bijna alle gevallen gesubsidieerd. Zou dat niet zijn gebeurd, dan was ongeveer de helft afgelast. De andere helft zou wel zijn doorgegaan (hoewel in afgeslankte vorm) omdat er co-sponsors bleken te bestaan. De contacten met de troubleshooter zijn positief omschreven en de procedure is als soepel ervaren. Over de uitvoering en het effect is men redelijk tevreden, al kan men niet altijd aantoonbare verschillen met de situatie vóór het project noemen. Tot slot blijkt dat nieuwe aanvragen van de geïnterviewde subsidieverzoekers, indachtig het voorhanden zijnde geld en de goede eerdere resultaten, zeker niet denkbeeldig zijn.

De door de troubleshooter aangestelde toezichthouders zijn ten tijde van het onderzoek pas enkele maanden in dienst. Hun taak is tweeledig: enerzijds het terugdringen van vandalisme door middel van het organiseren van activiteiten, en anderzijds het houden van toezicht op het straatmeubilair op de pleinen. Hoewel de toezichthouders vrij zijn in het plannen van hun activiteiten, waarin zij hoofdzakelijk steun krijgen van de hem begeleidende jongerenwerkers, overheersen de sportactiviteiten.

De opkomst bij de activiteiten is redelijk goed te noemen en groeit nog steeds. In de meeste gevallen blijkt de groep die aan de activiteiten deelneemt uit ongeveer dezelfde personen te bestaan.

Gezien de korte aanstellingsperiode kunnen slechts zeer voorzichtige uitspraken worden gedaan over het resultaat van de activiteiten. Enkele toezichthouders hebben de indruk dat er sinds hun aanstelling minder vernielingen hebben plaatsgevonden. Als knelpunten zijn genoemd:

- gebrek aan een geschikte accommodatie;
- gebrek aan medewerking van buurtbewoners;
- nonchalante houding van de speeltuinvereniging;
- geen activiteiten voor de leeftijdsgroep volgend op tieners;
- kinderen uit niet-project buurten moeten worden geweerd.

Het vervolg op de projecten is erg onzeker, behalve dan dat er eventueel sprake kan zijn van een kortstondige verlenging. Het is in dit verband tenslotte van belang dat tenminste één van de toezichthouders het noodzakelijk acht de projecten uit te breiden naar andere buurten, en tevens te zoeken naar een vervolg op het huidige project wanneer dat afloopt.

4.3. Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling het initiëren en coördineren van activiteiten in buurten en wijken, met name betreffende subsidie-aanvragen en de projecten waarin toezichthouders worden aangesteld, verder te ontwikkelen. Deze activiteiten van de troubleshooter worden zeer positief beoordeeld. Het is nuttig dat een persoon is die de opgedane ervaringen met dergelijke zeer specifieke projecten voor de gehele stad kan aanwenden. Dat voorkomt dat op 17 plaatsen hetzelfde wiel moet worden uitgevonden.
- De behandeling van klachten naar aanleiding van telefonische meldingen kost veel tijd, terwijl de resultaten niet erg positief zijn. De troubleshooter is te zeer afhankelijk van de goede wil van de uitvoerders. Dit werk hoort eigenlijk thuis bij de stadsdelen. In de toekomst zullen klachten hier terecht moeten komen. De troubleshooter zou in een overgangssituatie kunnen blijven fungeren als centraal meldpunt.
- De voorwaarden waaronder een subsidieverzoek wordt gehonoreerd moeten worden aangescherpt. Er moet een subsidievoorstel worden geeist waarin in ieder geval de volgende punten concreet worden beschreven: stand van zaken op het moment van subsidieverzoek; activiteiten, doelgroep; aanvang, afsluiting; punten op basis waarvan resultaten worden beschreven (bijvoorbeeld interviews met doelgroep of buurtbewoners); kosten; toekomstverwachting, suggesties; effecten.
In het subsidie-aanvraagformulier moeten duidelijke aanwijzingen worden opgenomen hoe een en ander te beschrijven. Bijvoorbeeld in de vorm van een 'checklist'.
- Het gestelde in de vorige aanbeveling geldt tevens voor de evaluatieverslagen. Het evaluatieverslag moet inhoudelijk onderdeel worden van het subsidieverslag.

- De troubleshooter moet tussentijdse verslaglegging van de toezichthouders verlangen. In deze verslaglegging moeten de punten uit de derde aanbeveling zoveel mogelijk terugkomen.
- Tot slot verdient het aanbeveling meerdere wegen te bewandelen om het werk van de troubleshooter bekendheid te geven. Bijna alle geïnterviewden hebben hier ook regelmatig op aangedrongen (poster, brochure, kabel t.v., etc.).

Het project positieve sancties

5. Het project positieve sancties¹⁰

In het Meerjarenplan Vandalismepreventie 1985-1986, de basis van het huidige anti-vandalisme-beleid van de gemeente Amsterdam, is een experiment opgenomen dat nog niet eerder in Nederland was uitgetoetst: het project positieve sancties. In het begin van de jaren waren al wel pogingen in het werk gesteld om een dergelijk project van de grond te krijgen, maar die hadden tot niets geleid.

Projecten met positieve sancties zijn van Noord-Amerikaanse, met name Canadese origine. Ze zijn daar, en ook in Zweden, aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig naar zeggen met succes uitgevoerd.

Aan deze projecten ligt de volgende gedachte ten grondslag. Scholen die het vandalisme aan en in hun gebouwen weten terug te dringen, zouden daarvoor beloond moeten worden. Die beloning, positieve sanctie genaamd, bestaat uit de besparing in de herstellkosten van de schade door vandalisme, en zou ten goede moeten komen aan de leerlingen. Omdat er verder geen kosten aan het project verbonden zouden hoeven zijn, wordt het project in het meerjarenprogramma voorgesteld als 'budgettair neutraal'.

Het project positieve sancties is uiteindelijk niet in de bedoelde vorm uitgevoerd, en veel later dan de bedoeling was. Vandaar dat in het onderzoek extra aandacht besteed is aan de voorbereidende fase van het project.

5.1. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek kende vier onderdelen:

- een literatuurstudie;
- een implementatie-onderzoek;
- een procesevaluatie;
- een effectevaluatie.

Als eerste onderdeel van het onderzoek is een literatuurstudie verricht naar soortgelijke projecten in Canada en de Verenigde Staten. Speciaal werd er in deze studie gekeken naar de opzet van de verschillende experimenten en de wijze waarop deze zijn geëvalueerd.¹¹

Het implementatie-onderzoek is uitgevoerd aan de hand van gesprekken met 'sleutelfiguren' en bestudering van (ambtelijke) stukken. Het uitgangspunt van de gesprekken was de vraag, welke elementen de vertraging in de uitvoeringsfase van het project hebben veroorzaakt c.q. beïnvloed.

¹⁰ De belangrijkste conclusies van deze deelevaluatie zijn overgenomen uit: Paul van Rutten, 'Positieve sancties', Wat er van een Canadees experiment overbleef in Amsterdam, Amsterdam, juli 1990.

¹¹ De literatuurstudie is van de hand van Mark Weeks en is als bijlage opgenomen in het deelrapport.

Het doel van de evaluatie was na te gaan in hoeverre het project met de daaraan verbonden doelstellingen uiteindelijk in Amsterdam is gerealiseerd.

De doelstellingen van het Amsterdamse project 'positieve sancties' waren:

- de leerlingen meer betrekken bij hun school;
- de leerlingen meer verantwoordelijkheid geven ten aanzien van de school;
- de leerlingen inzicht geven in de kosten van vernielingen;
- vernielingen snel laten herstellen en vuilnis en afval op de schoolterreinen snel laten verwijderen;¹²
- de schade door vandalisme aan de school verminderen.

De eerste vier doelstellingen zijn bekeken in de procesevaluatie, de laatste in de effectevaluatie.

Aan de hand van regelmatige gesprekken met de schoolleiding en de wijkprojectleider en met behulp van een activiteitenformulier is nagegaan hoe het project is verlopen. Aandacht hebben vooral de medewerking en specifieke activiteiten van de schoolleiding, de leerkrachten, de conciërge en de ouders. De schoolleiding is voor en na het project uitgebreid geïnterviewd.

De effectevaluatie heeft plaatsgevonden op basis van de vandalismeregistratie van de afdeling Onderwijs van het stadsdeel Zuidoost. Voor deze effectmeting hebben wij gebruikt gemaakt van gegevens over de projectschool, alsmede van gegevens over een soortgelijke school waar op dat moment geen anti-vandalismeactiviteiten plaatsvonden. De ontwikkeling van het vandalisme aan deze school diende als controle op de resultaten van het experiment.

5.2. Conclusies

Aangezien de aanloopfase van het project zolang heeft geduurd¹³ en de vorm van waarin het experiment uiteindelijk is uitgevoerd op essentiële punten afweek van het originele idee, is deze evaluatie vooral van belang als implementatiestudie.

Een aantal factoren heeft voor vertraging in de uitvoering van het project gezorgd. De onderbezetting van de diverse afdelingen die bij het experiment betrokken waren (met name Jeugdzaken en Onderwijs) was daarvan niet de belangrijkste. Voor een op zichzelf klein project als 'positieve sancties', bleken de opzet en coördinatie van het experiment op te veel weerstand te stuiten. In het centrale gemeentelijke apparaat leidde dat tot langdurige discussies over de methodologische onderbouwing van het project. Het wekken van interesse voor het project bij de scholen ging evenmin van een leien dakje.

Het project kon worden uitgevoerd nadat de coördinatie er van werd overgedragen aan de lokale projectgroep vandalismepreventie in Zuidoost (meeneemeffect). Daar werd, door de

¹² Dit punt werd geformuleerd als doelstelling, maar is in feite een middel om andere doelstellingen te bereiken.

¹³ Het was de bedoeling, zo blijkt uit het meerjarenplan, om het project in het schooljaar 1985-1986 te laten beginnen, maar het duurde tot januari 1989 voordat het kon worden uitgevoerd.

omstandigheden ingegeven, voor een invulling van het project gekozen waarbij de belangrijkste elementen van het idee positieve sancties zijn weggefallen.

Zo bleek het streven om het project budgettair neutraal te houden onhaalbaar, met het experiment was een begroting van iets meer dan f 17.000,- gemoeid. Daarbij kreeg de projectschool, onafhankelijk van de resultaten van het experiment, een bonus voor de medewerking -'positieve sanctie'- uitgekeerd. We concluderen dan ook dat het op een basisschool uitgevoerde experiment geen project positieve sancties was.

Desondanks is in overleg met de opdrachtgever besloten het project te blijven volgen en verslag te doen van onze bevindingen. Deze komen hieronder puntgewijs aan de orde.

- Het in het kader van het experiment op De Brink uitgevoerde preventieprogramma had in de eerste plaats betrekking op de leerlingen. Met behulp van lesmateriaal is aan alle leerlingen voorlichting gegeven over vandalisme, op een manier die veelbelovend lijkt. Bij het gebruikte lesmateriaal ligt de nadruk op de voordelen van een leefmilieu zonder vandalisme, en veel minder op het duidelijk maken hoe 'slecht' vandalisme is. Uit onderzoek is gebleken dat deze aanpak het effect van de voorlichting kan doen toenemen. Daarbij sluit deze aanpak goed aan bij het oorspronkelijke positieve sanctie idee: het belonen van gewenst gedrag, in plaats van het straffen van ongewenst gedrag.
- Over de effecten van de voorlichting op het gedrag van de leerlingen wilden de leerkrachten zich niet uitlaten, maar volgens hen zijn de kinderen wel min of meer vertrouwd geraakt met het begrip vandalisme. De bewustwording op dit punt is een belangrijk winstpunt van het project, al zal deze van betrekkelijk korte duur zijn, indien er geen vervolg op het project komt. Dit werd door de schoolleiding ook al aangegeven met de opmerking dat de educatieve elementen van het vandaliseproject hadden moeten worden opgenomen in het schoolwerkplan. Daarmee zou de voorlichting structureler vorm kunnen krijgen. Van gedurende drie weken werken met lesmateriaal, zoals op de projectschool, is waarschijnlijk weinig effect te verwachten.
- Het lesmateriaal niet altijd even positief werd beoordeeld. Voor de kleuters bleek de map 'Steppie-step' te moeilijk. De voor de oudere leerlingen bedoelde map 'Vernielen... wat doe je eraan?' lijkt vooral toegesneden op de bovenbouw, voor kinderen van zeven en acht jaar is het materiaal nogal ingewikkeld. Voor de kleuterafdeling van de onderbouw en de laagste klassen van de middenbouw zou het lesmateriaal dan ook aangepast moeten worden. Want als de leerlingen de boodschap van de voorlichting niet begrijpen, heeft de voorlichting weinig zin.
- Bovendien zijn maatregelen uitgevoerd gericht op het verhogen van het toezicht op de leerlingen, het beter schoonhouden van de school, het verbeteren van de verlichting en het or-

ganiseren van buurtactiviteiten. Het totale pakket aan maatregelen is vergezeld gegaan van enige publiciteit in buurtkranten. Het belangrijkste effect van deze maatregelen is het feit dat het huishoudelijk reglement van de school door het project beter wordt nageleefd. Er wordt beter schoongemaakt, de graffiti kan nu met de hogedrukspuit worden verwijderd, de surveillance door de leerkrachten en het toezicht door de ouders en andere omwonenden is beter verzorgd en het toezicht is vergemakkelijkt door het snoeien van de beplantingen rond de school.

- De gemeente heeft het project niet bijzonder intensief begeleid. Uiteraard kon niet worden voorzien dat het schoolhoofd, waarmee een aantal afspraken omtrent de uitvoering van het project zijn gevoerd, zo snel na het begin van het experiment zou vertrekken. Maar toch had de wijkprojectleider nauwere contacten met de (nieuwe) schoolleiding kunnen onderhouden, om zodoende het project beter te sturen. Nu heeft het project een centraal aanspreekpunt gemankeerd, iemand die het project had kunnen trekken. Dat had niet per se de wijkprojectleider hoeven te zijn, iemand binnen de school met kennis van de interne verhoudingen had die taak ook op zich kunnen nemen.
- Het project heeft bij de schoolleiding en de ouderraad zeker het besef versterkt dat er bij het tegengaan van vandalisme ook voor de school een belangrijke taak is weggelegd, maar aan de andere kant had er veel meer werk van gemaakt kunnen worden. Uiteraard had de school een eigen verantwoordelijkheid in deze, maar door de angel uit het experiment te halen en de school al bij voorbaat een beloning in het vooruitzicht te stellen heeft de gemeente er zelf toe bijgedragen dat het project nogal mager is uitgevallen.
- In de literatuurstudie naar het Canadese Pride-project is op een aantal knelpunten (de noodzaak van een goede introductie van het project op de scholen, de geschiktheid van het materiaal voor alle leerlingen, en het hebben van een duidelijke procedure voor het beheer van het budget en de wijze van uitvoering) gewezen. Met die voorkennis is weinig gedaan.
- De door vandalisme veroorzaakte schade aan de projectschool is volgens de effectmeting gedaald tot iets minder dan een derde van het jaar ervoor. De controleschool, waar in het projectjaar geen maatregelen ter bestrijding van vandalisme zijn uitgevoerd, laat echter een nog sterkere daling zien. Het is derhalve de vraag in hoeverre het project geleid heeft tot een vermindering van het vandalisme op de projectschool.
- Een ander punt is dat de schoolleiding en de ouderraad het rustige jaar dat de school gekend heeft wel in verband brengen met het project. Voor hen is het uitblijven van een nieuwe golf van vandalisme een stimulans om op enigerlei wijze met preventie van vandalisme bezig te blijven. De hiervoor noodzakelijke contacten met het stadsdeel zijn, in de optiek van de schoolleiding en de ouderraad, door het project verbeterd.

6. Het schadeverhaal¹⁴

In de huidige schadeverhaalsprocedure van de gemeente Amsterdam staat de dienst Verzekeringssaken centraal. Deze dienst (met name de coördinator schadezaken) verzamelt de schades die binnenkomen op kennisgevingsformulieren van de politie (dat kan iedere verbalisant zijn) die deze opmaakt naar aanleiding van aangiften van gemeentelijke diensten of bedrijven. De dienst Verzekeringssaken moet de formulieren naar de verbalisant terugsturen, aangevuld met schadebedragen. Het formulier gaat dan vergezeld van het proces-verbaal naar de officier van justitie (bij bekende dader). De dienst Verzekeringssaken kan na ontvangst van kennisgeving en de schadespecificatie van dienst of bedrijf een verhaalsprocedure opstarten. Bij een negatief resultaat moet de officier van justitie worden ingelicht. Deze heeft toegezegd het delict in behandeling te nemen en indien de zaak zich hiervoor leent op de terechtzitting te brengen.

6.1. Opzet van het onderzoek

Tot op heden is van de schadeverhaalprocedure in de gemeente Amsterdam weinig tot niets terecht gekomen. De centrale vraag voor het eerste deel van het onderzoek luidde dan ook simpel: Waarom loopt het verhalen van schade niet en hoe kan er voor gezorgd worden dat het verhalen van schade wel gaat lopen?

Om een antwoord te krijgen op deze vraag is een onderzoek gedaan naar het verloop van het schadeverhaal in Amsterdam en vijf andere Nederlandse gemeenten. Door het vergelijken van de verschillende procedures, kan worden aangegeven waar de zwakke punten in een bepaalde procedure zitten en hoe deze zwakke punten, gebruik makend van ervaringen elders in het land, verholpen kunnen worden.

6.2. Resultaten van het onderzoek

Uit de praktijk blijkt dat de dienst Verzekeringssaken niet zo'n centrale positie heeft als het lijkt. Zo kan de voor het schadeverhaal verantwoordelijke persoon van deze dienst niet min of meer onafhankelijk van anderen verhalen: hij is in eerste instantie afhankelijk van aangiften van schade van gemeentelijke diensten en bedrijven, in tweede instantie van de verbalisanten van politie, die hem de kennisgevingsformulieren (moeten) sturen. Een omslachtige weg.

De kans is groot dat de dienst geen of nauwelijks meldingen krijgt. Hier is een aantal redenen voor aan te voeren:

- De gemeentelijke diensten en bedrijven doen van schade vaak geen aangifte omdat zij daarvan het belang niet inzien, door onwetendheid of omdat aangifte te veel tijd kost.
- Invullen en doorsturen van een kennisgevingsformulier kost de politie veel extra werk. In de eerste plaats is een kennisgevingsformulier niet het enige (extra) formulier dat moet

¹⁴ Voor een uitgebreide rapportage over het schadeverhaal van de gemeente Amsterdam verwijzen we naar: Carla Verwoerd, Schadeverhaal door gemeenten, Amsterdam, 1988.

worden ingevuld. De politie heeft te maken met een groot aantal formulieren en registratiesystemen.

In de tweede plaats moet bij schade al een proces-verbaal en een dagrapport worden opgemaakt. Met andere woorden er moeten drie maal bijna dezelfde gegevens worden genoteerd. Maar niet alleen administratieve rompslomp is een belemmering; ook de onbekendheid met het formulier (ondermeer door het grote personeelsverloop) en gemakzucht (men vindt het niet belangrijk genoeg in relatie tot andere administraties of andere activiteiten) speelt een rol. Ook is men niet altijd gemotiveerd als het resultaat van een kennisgevingsformulier negatief is (negatief is bijvoorbeeld: niet horen hoe het is afgelopen).

- Tot slot is er geen goede samenwerking met de officier van justitie. Deze ziet het schadeverhaal als een instrument in het totale sanctie-instrumentarium. Het O.M. wil dit instrument flexibel kunnen toepassen en bijvoorbeeld first offenders van vandalisme in principe seponeren. Een zienswijze die niet helemaal strookt met de afspraken en verhaalsactiviteiten onmogelijk kan maken.

Kortom, de dienst Verzekeringszaken moet voor een beetje verhaal overal en iedereen achterna zitten. Het kost haar meer werk dan het oplevert.

6.3. Aanbevelingen

- De beste start voor de verhaalsprocedure wordt gegarandeerd als (1) een functionaris voor het schadeverhaal is aangesteld die fungeert als schademeldingspunt en (2) deze functionaris ook zelf actief schades verzamelt bij diensten en bedrijven.

De schadefunctionaris moet naast registratie en melding ook worden belast met de afwikkeling van het verhaal.

Andere functionarissen van de gemeente moeten een ondersteunende rol vervullen en zijn bovendien tot medewerking verplicht.

- De verantwoordelijke functionaris moet op verschillende punten goed samenwerken met politie en justitie.

Omdat het niet raadzaam is de politie met extra administratieve rompslomp te belasten, lijkt het handig als de verantwoordelijke functionaris aangifte doet op een vereenvoudigd aangifteformulier. Overigens is op dit moment niet duidelijk of de verantwoordelijke functionaris van alle schadegevallen aangifte bij de politie moet doen.

De politie moet zo spoedig mogelijk de voor het verhaal benodigde gegevens (naam/adres van de dader) aan de verantwoordelijke functionaris doorgeven aan de hand van een kennisgevingsformulier, opdat deze een verhaalsprocedure kan starten.

De officier van justitie moet bereid zijn bij een negatief resultaat van het schadeverhaal (dader betaalt niet) de zaak over te nemen. De officier zou in dat geval moeten overleggen met de benadeelde partij over haar eis tot schadevergoeding.

- De schadecijfers die worden geregistreerd moeten naar oorzaak van schade worden gedifferentieerd. Dan wordt ook duidelijk hoeveel het verhalen van schade (ten gevolge van criminaliteit) oplevert.

Op basis van het voorgaande kan voor de Amsterdamse procedure het volgende ideaalbeeld worden geschetst.

De coördinator van de dienst Verzekeringszaken moet meer verantwoordelijkheid krijgen voor de totale gang van zaken.

Bij iedere gemeentelijke dienst zou één schadecontactpersoon moeten worden aangewezen die elke schade die voor verhaal in aanmerking komt meldt aan de coördinator schadezaken bij de dienst Verzekeringszaken, aan de hand van een meldingsformulier. Op dit formulier dient zo mogelijk een schadespecificatie te staan. Indien dit niet mogelijk is (schade moet nog worden gerepareerd), moet de coördinator schadezaken dit in een later stadium opvragen. De gemeentelijke dienst is hiermee van alles af.

De coördinator schadezaken doet vervolgens aangifte bij de politie aan de hand van een vereenvoudigd schade-aangifteformulier. Aan de hand van de aangifte wordt door de politie een kennisgevingsformulier geproduceerd waarop de naam van de dader is vermeld; één exemplaar is bestemd voor de coördinator die vervolgens de dader kan gaan aanschrijven, één exemplaar voor de officier van justitie. Is er geen dader bekend, dan kan er niets worden verhaald en hoort de coördinator niets meer van de zaak.

Thans stuit het invullen van zo'n kennisgevingsformulier op grote bezwaren. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen verdient het aanbeveling het kennisgevingsformulier mee te nemen in het zogenaamde PAPA project (= project automatiseringssysteem politie Amsterdam). Het PAPA project is een automatiseringssysteem gericht op eenmalige invoer en bestemd voor multifunctioneel gebruik. Het is nog in een experimenteel stadium en wordt in de komende tijd aangepast aan meerdere gebruikerseisen. In de jaren negentig wordt het PAPA project operationeel voor het gehele korps.

Het kennisgevingsformulier zou automatisch kunnen worden geproduceerd naar aanleiding van de invoer van een schade aan gemeentelijk eigendom en een bekende dader. De diender op straat is hiermee verlost van extra administratieve handelingen en zoekwerk.

Indien een dader niet betaalt zal de officier van justitie, die inmiddels het kennisgevingsformulier en het proces-verbaal van de politie heeft ontvangen, het delict op de terechtzitting moeten brengen, indien de zaak zich daarvoor leent. In de huidige Amsterdamse procedure is deze stok achter de deur van de officier van justitie reeds opgenomen.

6.4. Schadeverhaal en Bureau HALT

Het Bureau HALT kan een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de schadeverhaalprocedure. Het HALT-bureau bemiddelt tussen benadeelde (gemeente of particulier), dader en officier van justitie. Alle genoemde partijen kunnen bij deze bemiddeling baat hebben. De

Het schadeverhaal

benadeelde omdat een deel van de administratie rond het verhaal en eventueel de inning van het schadebedrag in handen van HALT ligt. Bovendien vergroot HALT de kans op een zekere tegemoetkoming in de schadekosten omdat de dader op deze wijze aan strafvervolgning kan ontkomen.

Het O.M. en de politie die resultaat zien van hun activiteiten (er gebeurt tenminste wat met de dader) en dus eerder worden gemotiveerd aan het delict aandacht te besteden. Bovendien wordt een deel van de administratieve rompslomp rond het verhaal door HALT overgenomen. De dader wordt onder begeleiding van Bureau HALT in staat gesteld een regeling te treffen voor de aangerichte schade. En dat heeft vermoedelijk meer effect dan aanmaningen of deurwaarders.

Bureau HALT kan uitsluitend bemiddelen, zij neemt niet de hele gang van zaken rond het verhaal over. Mislukt haar bemiddeling dan moet de gemeente alsnog een schadeverhaalprocedure instellen, want de vandaal mag na het mislukken van de HALT-procedure niet 'vrijuit' gaan, dat zou de geloofwaardigheid van de (HALT-)reactie op het gepleegde delict ongeloofwaardig maken. Indien er ook een strafzaak loopt heeft de gemeente bovendien de mogelijkheid te voegen.

7. Bureau HALT¹⁵

Bureau HALT is een gemeentelijk initiatief om het vandalisme in te dammen met behulp van een alternatieve procedure, die inmiddels vrijwel algemeen ingang heeft gevonden. Wegens vandalisme door de politie aangehouden jongeren tussen de twaalf en achttien jaar, en die het delict bekend hebben, worden via het HALT-bureau op vrijwillige basis in staat gesteld (een deel van) de aangerichte schade te herstellen, en/of te vergoeden. De verwerking via de HALT-procedure strafrechtelijk wordt niet in een strafblad opgetekend.

7.1. Opzet van het onderzoek

Het evaluatie-onderzoek kende drie onderdelen:

- een procesevaluatie. In dit deel is zijn de volgende punten beschreven: de organisatie van het Bureau, de opgezette activiteiten, de verwijscriteria, de gang van zaken rond het schadeverhaal en de betrokkenheid van anderen, zoals Openbaar Ministerie en begeleiders van projecten. Ook de rol van de politie is in het onderzoek betrokken.
Tevens is gekeken of de rol van het HALT-bureau in het totale gemeentelijk anti-vandalismebeleid uit de verf komt. Dit betreft dan met name een inventarisatie van de bijdrage op buurt- en stedelijk niveau;
- een klantenonderzoek. In dit deel is een aantal gegevens van HALT-klanten geanalyseerd. Aan de hand van het speciaal daartoe ontwikkelde HALT-registratieformulier zijn persoons- en delictsgegevens verzameld, alsmede achtergrondinformatie over de school- en thuissituatie, vrijetijdsbesteding, politiecontacten en hulpverleningscontacten. Op basis van deze analyse is een profiel geschetst van de Amsterdamse HALT-klanten;
- een onderzoek naar de bekendheid van Bureau HALT bij de politie. Centraal stond de vraag in hoeverre de politie, als belangrijkste invoerkanaal, door de voorlichtingsactiviteiten van het bureau op de hoogte is van de activiteiten van Bureau HALT. Daartoe is een vragenlijst gemaakt, aan de hand waarvan persoonlijk is geïnterviewd. Voorafgaand aan deze activiteit zijn alle wijkteams telefonisch benaderd.

7.2. De procesevaluatie

Op het moment van de start op 1 september 1989 zijn de personele zaken geregeld, de overlegstructuren organisatorisch en inhoudelijk vastgelegd, public relation-activiteiten opgezet, voorlichtingsactiviteiten naar de wijkteams opgezet en gedeeltelijk uitgevoerd, en contacten met diensten, afdelingen en bedrijven op stedelijk en buurniveau aangeknoopt, met name in het kader van de schaderegeling en werkplekken.

¹⁵ De evaluatie van Bureau HALT is ook te lezen in: Paul van Rutten en Carla Verwoerd, Bureau HALT Amsterdam, Procesbeschrijving, klaten- en bekendheidsonderzoek, Amsterdam, juli 1990.

Bureau HALT

Reeds enkele maanden na de start ontstaan er capaciteitsproblemen: de toevoer van HALT-klanten overtreft de verwachtingen. Ondanks het feit dat de HALT-medewerkers in deze periode aan overleg en organisatie minder tijd kwijt zijn, gaan zij (structureel) overwerken om in ieder geval één van de doelstellingen van het Bureau (snelle reactie) te effectueren. Met name de doelstellingen van Bureau HALT die een structurele bijdrage aan het gemeentelijk anti-vandalismebeleid moeten leveren, raken hierdoor spoedig ondergesneeuwd. Deze doelstellingen zijn:

- preventieve activiteiten stimuleren door op basis van signalen te adviseren en voorlichting te geven;
- gegevens verzamelen over de mogelijke oorzaken van het vandalistisch gedrag en op basis daarvan zoeken naar mogelijke oplossingen.

Overigens is al vrij snel na de start van het bureau vastgesteld dat Bureau HALT geen taken op bestuurlijk preventieterrein op zich zou nemen. Dit is overgelaten aan de gemeentelijke projectgroep.

Uit interviews met verschillende betrokkenen blijkt dat men een snelle reactie (en de schade-regeling) op het delict weliswaar een belangrijke zaak vindt, maar dat men de hoogste prioriteit geeft aan de confronterende reactie van HALT: jongeren worden zelf verantwoordelijk gesteld voor de gevolgen van hun gedrag.¹⁶

De betrokkenen vinden, op één uitzondering na, de meer structurele doelstellingen van het bureau (preventieve activiteiten stimuleren en gegevens verzamelen om oplossingen te zoeken) van veel minder belang.

Desondanks is het de vraag of de structurele doelstellingen in de toekomst ondergeschikt moeten blijven aan de meer praktische HALT-afhandelingswerkzaamheden. De kennis die bij Bureau HALT wordt opgebouwd heeft immers ook consequenties voor het gemeentelijk beleid. Deze kennis (achtergronden van vandalisme, oorzaken, plaatsen) is vaak zó concreet en actueel dat dit een welkome aanvulling kan zijn op allerlei abstractere, soms gedateerde ideeën op beleidsniveau. Maar niet alleen de gemeente zou gebruik moeten maken van de kennis die op het HALT-bureau wordt verzameld, ook voor jeugdhulpverlening en club- en buurthuiswerk kan dit van belang zijn.

De geïnterviewde betrokkenen zijn voorstander van de HALT-aanpak, en tevens van delictsuitbreiding voor HALT. Daarbij zou de grens bij de gekwalificeerde delicten moeten liggen. Als belangrijkste criteria voor het succes van HALT noemen zij:

- minder recidive door de afschrikkende werking van de HALT-aanpak op de HALT-klanten;

¹⁶ Tussen het eerste contact met een HALT-klant en de werkzaamheden zit thans ongeveer drie weken; het duurt globaal zeven weken voordat een HALT-zaak, inclusief schaderegeling, is afgerond.

- minder schade door de afschrikkende werking van de HALT-aanpak op jongeren in het algemeen;
- een snellere afhandeling door de 'lik op stuk'-benadering;
- meer schadevergoeding.

Naast genoemde succesfactoren verdienen de volgende knelpunten die door de geïnterviewden zijn genoemd aandacht.

- De instroom van HALT-zaken is voldoende, maar er worden (nog) nauwelijks aangiften van baldadigheid opgenomen. Oorzaken: (nog) niet gewend aan de HALT-procedure, (nog) niet overtuigd van het belang van HALT, baldadigheid is geen korpsprioriteit, politie heeft het te druk, uitvoerende worden door leidinggevend niet aangesproken op HALT-zaken.
- Er is ruimte tussen de straffen van de kinderrechter en de HALT-maatregelen. Er wordt vastgesteld dat de 'straf' van HALT voor vandalisme en baldadigheid zwaarder is dan de lichte boete of de voorwaardelijke straffen van de kinderrechter, althans in de beleving van de jongeren.
- Belangrijke instellingen die te maken hebben met kleine criminaliteit, zijn onvoldoende op de hoogte van HALT en kunnen er bij de politie dan ook niet op aandringen dat (in geval van aangifte van vernieling) HALT moet worden ingeschakeld.
- Werken wordt niet altijd ervaren als straf. De mogelijkheid moet bestaan dat jongeren terugkomen als werk niet naar behoren is verricht.
- De 'lik op stuk'-benadering boet aan betekenis in als de officier van justitie niet snel reageert. (gevolg: demotivatatie benadeelde).
- De HALT-medewerkers zijn slecht te bereiken.
- De dienst Ondersteunende Taken ervaart dat er soms geen HALT-formulieren op de verschillende politiebureau's voorhanden zijn. Dat wordt misschien mede veroorzaakt door het feit dat de politie op de betreffende bureau's nog niet overtuigd zijn van het belang van HALT.
- Uitbreiding naar het openbaar vervoergebied Diemen, Duivendrecht, Ouder Amstel en Amstelveen brengt met zich mee dat het Ondersteunende Taken-team ook daar actief is in het kader van HALT, terwijl de gemeenten nog niet financieel bijdragen.

7.2.1. Aanbevelingen

Deze knelpunten leiden samen met de door de medewerkers van HALT genoemde interne knelpunten, capaciteitsproblemen, gebrek aan constructieve contacten met name op deelraadniveau, tot de volgende aanbevelingen.

- De werkzaamheden van Bureau HALT moeten worden onderscheiden in: (1) beleidszaken; (2) secretariaat (waaronder secretariaatklanten); (3) voorlichting en externe contacten; en (4) uitvoeringswerkzaamheden.

Ten behoeve van een of meer van deze activiteiten moet de personele capaciteit worden uitgebreid. Dat wil zeggen dat er uitbreiding moet komen met iemand die verantwoordelijk is voor één terrein.

- De meeste knelpunten liggen op het terrein van voorlichting. De medewerkers van Bureau HALT zullen zich in de toekomst zeer intensief en voortdurend met voorlichting en andere voorlichtingsactiviteiten moeten blijven bezighouden. Misschien dat zij daarbij anderen moeten inschakelen zoals de Jeugd- en Zedenpolitie die de districtspolitie moet informeren en stimuleren voor wat betreft HALT-zaken. Of de troubleshooter, die op allerlei niveau's haar contacten heeft. Sommige terreinen (zoals deelraden en instellingen op sociaal-cultureel gebied) moeten nog helemaal veroverd worden.

- Het lijkt zinvol dat de HALT-medewerkers meer inspelen op de belangen die betrokkenen bij de HALT-aanpak hebben. Het belang van de officier van justitie is dat Bureau HALT de capaciteitsproblemen van het Openbaar Ministerie (hoewel in zeer geringe mate) helpt oplossen. Het belang van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf is ondermeer de promotie van het openbaar vervoer bij jongeren (bewustwording). Het belang van de politie is de relatie met het publiek. De verschillende diensten en bedrijven kunnen geld uitsparen als zij HALT-klanten voor hen laten werken, etc..

Door belangen in kaart te brengen en daarop in te spelen legt Bureau HALT de basis voor de meer structurele doelstellingen van het bureau en werkt zij aanvullend op het gemeentelijk vandalismebeleid.

7.3. De Amsterdamse HALT-jongeren

Uit de literatuur komt het volgende profiel van HALT-jongeren naar voren. HALT-klanten zijn meestal jongens tussen de veertien en zestien jaar oud. Ze zitten in ruime meerderheid nog op school en hebben het daar redelijk naar de zin. Ze spijbelen wel eens, maar niet extreem veel. De meeste van hen wonen bij hun ouders, en vinden het daar plezierig. In hun vrije tijd sporten ze veel, en gebruiken ze weinig alcohol en haast geen drugs. Het is geen echte probleemgroep. HALT-klanten onderscheiden zich vooral van doorsnee jongeren door

veelvuldig vandalistisch gedrag. Ook plegen ze veel winkeldiefstallen en zijn ze regelmatig agressief tegen personen.

Na de eerste vijftientig klanten van het Amsterdamse Bureau HALT nader bekeken te hebben, blijkt dat beeld ook in Amsterdam in grote lijnen op te gaan, al lijken in Amsterdam de verschillen tussen de HALT-klanten en de doorsnee jongeren wat groter te zijn. Amsterdamse HALT-klanten spijbelen frequenter dan de klanten van andere HALT-bureau's, ze wonen vaker in eenouder gezinnen, en hebben meer politiecontacten achter de rug.

Over het algemeen zijn de Amsterdamse HALT-jongeren blanke Nederlandse jongens tussen de dertien en zeventien jaar. De meeste van hen wonen in Amsterdam. Dertig procent van de eerste lichting klanten is van buiten de stad afkomstig; een kwart komt uit de regio Amsterdam.

Veruit het grootste deel van de HALT-jongeren is doorverwezen door de politie, eenenzeventig van de vijftientig. Twee delicten komen het meest in aanmerking voor een doorverwijzing: kladvandalisme en vernieling. Op afstand volgen brandstichting, baldadigheid, en overtredingen in verband met vuurwerk. De delicten hebben meestal 's middags en 's avonds plaatsgevonden. De HALT-jongeren plegen deze delicten over het algemeen niet alleen, meestal zijn daar vrienden bij. Bijna een kwart van de HALT-jongeren geeft aan dat ze de locus delicti hebben opgezocht met de bedoeling om een delict te plegen. Anderen waren daar op weg van school naar huis, om te spelen, of omdat er vrienden wonen.

Het percentage eenouder gezinnen is groot, maar voor de rest geeft de thuissituatie van de HALT-klanten weinig opzienbarends te zien. De jongeren hebben het vrijwel unaniem goed naar de zin thuis.

De Amsterdamse HALT-klanten zijn bijna allemaal nog schoolgaand. Zij beoordelen de school in meerderheid positief, hoewel een groot aantal jongeren een of meer keer is blijven zitten, en/of van school is veranderd. Een kleiner aantal heeft wel eens ruzie met leraren of klasgenoten. Een vrij groot percentage spijbelt af en toe.

De HALT-jongeren vervelen zich niet bovenmatig, gebruiken soms alcohol maar bijna geen drugs, en doen veel aan sport. Ze gaan regelmatig naar de bioscoop of een discotheek.

Bijna de helft van de Amsterdamse HALT-klanten is al eerder met de politie in aanraking geweest. Dat was in de meeste gevallen niet voor typische HALT-delicten als kladvandalisme en vernieling, maar voor (winkel-)diefstal.

Zoals we hebben gezien is de HALT-groep, zowel in Amsterdam als daarbuiten, geen echte probleemgroep te noemen. Bureau HALT richt zich op lichte delinquenten, die nog niet vaak met de politie in aanraking zijn gekomen. Door een snelle reactie op hun vergrijp probeert men hen van een verdere criminele carrière af te houden.

7.4. Bureau HALT en de politie

Om de toevoer van klanten te waarborgen heeft het HALT-bureau onder andere gekozen voor het geven van voorlichting aan de belangrijkste leveraar, de politie. Door de onderzoekers is

nagegaan in hoeverre het doel van deze voorlichtingscampagne (het vergroten van de bekendheid van Bureau HALT en het benadrukken van de voordelen van deze aanpak bij de politie) is, c.q. kan worden bereikt.

Reeds op basis van een telefonische enquête kon voorzichtig worden geconcludeerd dat de campagne aanslaat. Immers, de respondenten van de voorgelichte wijkteams bleken bijna allemaal bekend met het HALT-bureau, terwijl de controlegroep wat dat betreft aanzienlijk lager scoorde.

Dit beeld wordt bevestigd door de schriftelijke enquête, die in februari 1990 is gehouden. De respondenten uit de experimentele groep van vijf voorgelichte wijkteams bleken zowel kwantitatief als inhoudelijk beter op de hoogte van de aanpak en de procedure van Bureau HALT, dan hun collega's van twee nog niet voorgelichte wijkteams. Ook op basis van andere gegevens is gebleken dat (het aantal) doorverwijzingen naar Bureau HALT samenhangt met goed verzorgde p.r.-activiteiten.

Bovendien is de voorlichtingscampagne goed ontvangen, zij werd over het algemeen als duidelijk gekwalificeerd, en ook het HALT-verwijsformulier kon rekenen op een positieve respons. De voorlichting heeft tevens een gunstige invloed op de houding van de politie ten opzichte van de HALT-aanpak. De beter geïnformeerde experimentele groep ziet veel meer in een alternatieve aanpak van vandalisme dan de controlegroep, die haar informatie elders moest halen. De experimentgroep lijkt ook een realistischer kijk op het vandaliseprobleem te hebben, en onderscheidt zich verder van de controlegroep door een genuanceerdere stellingname.

De voorlichting was niet altijd op dezelfde manier georganiseerd. Soms was deze alleen op de brigadiers gericht, andere keren werd de hele dienstgroep erbij betrokken. De variant waarbij alle leden van de wijkteams betrokken worden heeft vanwege de directe benadering duidelijk voordelen, maar de indirecte variant, zo blijkt uit onze gegevens kan ook volstaan. In verband met de het arbeidsintensieve karakter van de directe benadering moet wellicht zelfs voor de laatste gekozen worden.

De hier gepresenteerde gegevens zijn een momentopname. Het is (nog) niet duidelijk of de gunstige resultaten op langere termijn afnemen. Daarmee moet in ieder geval rekening worden gehouden. Wij bevelen dan ook aan om voortdurend aandacht te blijven besteden aan voorlichting. Wellicht in een vorm waarbij ook andere aanvoerkanalen, als de dienst Ondersteunende Taken van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf en de spoorwegpolitie, worden betrokken. Bovendien kan in verband met deze voorlichtingsactiviteiten gedacht worden aan het inschakelen van anderen, zoals de Jeugd- en Zedenpolitie en de trouble-shooter. Op deze wijze kan een continue toevoer van HALT-klanten, bestaansvoorwaarde nummer één, beter worden gerealiseerd.

8. Ontwikkeling van het vandalisme in Amsterdam

In het kader van de overall effectevaluatie van het Amsterdamse anti-vandalisme beleid is nagegaan hoe het vandalisme zich in de gemeente sinds 1985 heeft ontwikkeld. Daartoe is in de eerste plaats gebruik gemaakt van gegevens uit de gemeentelijke vernielregistratie en in de tweede plaats van gegevens uit de door de Amsterdamse politie uitgevoerde slachtofferenquête.

8.1. Gegevens vernielregistratie

Tabel 1: Vernielingen van soort object, absoluut

Object	1985	1986	1987	1988	1989
Ruiten openbare scholen	7.663	6.909	6.165	5.425	5.466
Lichtpunten	2.260	2.485	2.236	2.217	1.761
Afvalbakken/strooikisten	348	490	736	773	910
Overig straatmeubilair	805	1.281	585	690	836
PTT-cellen	306	345	273	395	356
Totaal	11.382	11.510	9.995	9.500	9.329

Bron: Vernielregistratie, Bureau Onderzoek en Statistiek (voorheen BI), gemeente Amsterdam.

Uit de tabel komt naar voren, dat het totaal aan geregistreerde vernielingen aan de onderscheiden objecten in 1986 nog is toegenomen ten opzichte van 1985, maar vanaf 1986 jaarlijks afneemt. Het totaal aantal vernielingen is in 1989 ten opzichte van 1985 met 18% afgenomen. De afzonderlijke categorieën vertonen echter wel fluctuaties, met name het overig straatmeubilair¹⁷. Opvallend is de aanhoudende stijging van vernielingen aan afvalbakken en strooikisten. Aan de andere kant springt de sterke daling in 1989 van het aantal vernielde lantaarnpalen in het oog.

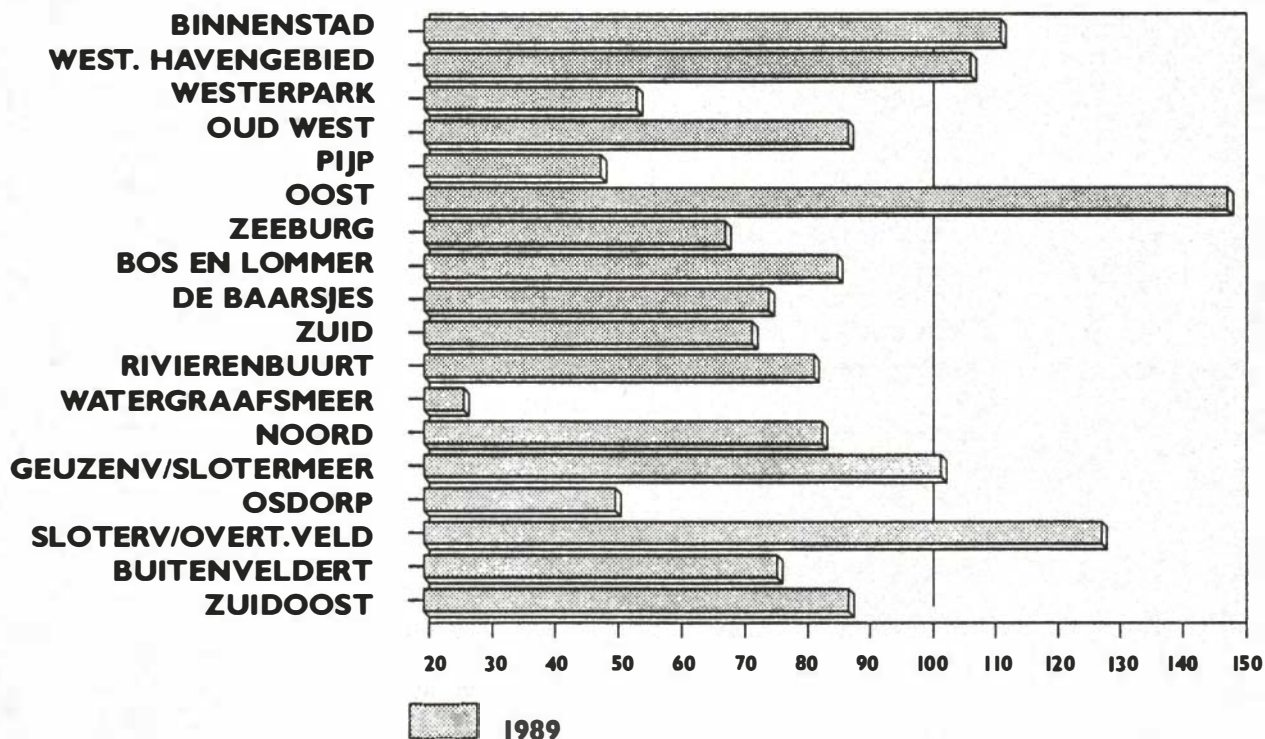
De totale afname van het aantal vernielingen wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de afname van vernielingen van ruiten van openbare scholen. Waarschijnlijk valt dat voor een deel te

¹⁷ Voor de fluctuatie in vernielingen aan overige straatmeubilair wordt door Onderzoek en Statistiek gesteld dat er niet direct een verklaring voor valt te geven. Dat zou kunnen duiden op een imperfecte registratie. Daarnaast bestaan er twijfels of vernielingen aan overig straatmeubilair wel een goede indicator van vandalisme vormen. (Bijvoorbeeld vernielingen ten gevolge van kleine aanrijdingen vallen niet onder vandalisme, maar komen wel als zodanig in de vernielregistratie.)

verklaren uit de vervanging van een normale ruit door een ruit van een steviger glassoort of van kunststof.

Tenslotte is het interessant hoe het totaal aan geregistreerde vernielingen aan de onderscheiden objecten zich heeft ontwikkeld per stadsdeel. De volgende grafiek geeft een overzicht.

Grafiek 1: Toe/afname totaal aantal vernielingen per stadsdeel
(index 1985 = 100)



Bron: Grensgevallen, jaargang 1, nummer 2.

Uit de grafiek valt af te leiden dat in vijf stadsdelen het aantal vernielingen in 1989 hoger ligt dan in 1985. De stadsdelen Oost en Slotervaart/Overtoomse Veld springen er in dit opzicht ongunstig uit. In twaalf stadsdelen is er echter sprake van een daling in het aantal ver-

nielingen. Deze daling is het sterkst in de stadsdelen Watergraafsmeer, de Pijp, Osdorp en het Westerpark.

8.2. Gegevens slachtofferenquête

Uit de drie bevolkingsonderzoeken onder de Amsterdamse bevolking (1985, 1987 en 1989) zijn een aantal vragen met betrekking tot vernieling opgenomen. Allereerst het slachtofferschap.

Tabel 2: Slachtofferschap vernieling voor Amsterdam in procenten voor 1985, 1987 en 1989.

delict	1985 %	1987 %	1989 %
beschadiging van auto (inclusief autokraak)	49	48	36
beschadiging andere eigendommen	12	12	niet bekend

Bronnen: "Amsterdammers over Misdaad en politie", Bureau Organisatie Gemeentepolitie Amsterdam, 1988 en "Amsterdammers over Misdaad en politie", Bureau Organisatie Gemeentepolitie Amsterdam, 1990

Uit de tabel blijkt, dat het aantal slachtoffers van beschadiging van de auto vanaf 1985 terugloopt. Voor wat beschadiging aan andere eigendommen betreft, is het slachtofferschap in 1987 niet toe- of afgenomen ten opzichte van 1985. In de enquête van 1989 is er (helaas) niet meer naar gevraagd. Terzijde kan hier worden opgemerkt dat het weglaten van de vraag over beschadigingen aan overige eigendommen in de enquête over 1989 een gevolg is van het ontbreken van afstemming tussen de toenmalige Afdeling Jeugdzaken en het Bureau Organisatie.

In de CBS-slachtofferenquête onder de Nederlandse bevolking is ook gevraagd naar het slachtofferschap van vernieling. Van beschadiging van de auto (exclusief autokraak!) was in 1984, 1986 en 1988 respectievelijk 9,3, 8,7 en 8,1 procent van de ondervraagden slachtoffer. Van overige vernielingen liggen de slachtofferpercentages voor dezelfde jaren op respectievelijk 6,0, 6,0 en 5,6 procent.

Ontwikkeling van het vandalisme in Amsterdam

De Amsterdamse slachtofferpercentages liggen dus beduidend hoger dan de landelijke slachtofferpercentages (alhoewel een vergelijking eigenlijk niet helemaal juist is¹⁸), maar ontwikkelen zich wel in dezelfde richting.

Tenslotte is in het Amsterdamse bevolkingsonderzoek gevraagd in hoeverre de Amsterdamse bevolking vernieling/baldadigheid een probleem vindt. Het blijkt dat het percentage Amsterdammers dat vernieling en baldadigheid een probleem vindt, licht gedaald is van bijna 40% naar ruim 35%.

Conclusies

Uit de gegevens kan worden afgeleid dat het vandalisme in Amsterdam sinds 1985 een dalende tendens vertoont.

Het is echter niet hard te maken dat het anti-vandalisme beleid de belangrijkste verklaring voor deze positieve ontwikkeling vormt.

Zo wordt de daling van het aantal in de vernielregistratie geregistreerde vernielingen waarschijnlijk mede veroorzaakt door het gebruik maken van minder kwetsbare schoolruiten.

De daling in het slachtofferpercentage voor beschadiging van eigendommen is conform de landelijke trend.

Tenslotte kan worden aangevoerd dat ook het aantal jongeren van 10-19 (en daarmee het aantal potentiële daders) in Amsterdam in 1989 met 7% is afgenomen ten opzichte van 1985.

Hiermee is niet gezegd dat het anti-vandalisme beleid geen positieve effecten heeft gehad, maar wel dat mogelijke positieve effecten niet wetenschappelijk aantoonbaar zijn.

¹⁸ De peiljaren verschillen, de onderzoekspopulatie is verschillend begrensd, de definiëring van het delict beschadiging is bij beide anders, etc..

9. Evaluatie van de bestuurlijke inbedding

9.1. Opzet van het onderzoek

De evaluatie van de bestuurlijke inbedding richt zich op de wijze waarop het totale Amsterdamse vandalisme preventie-beleid vorm wordt gegeven. De belangrijkste onderzoeksvragen luiden als volgt:

- Hoe verloopt de coördinatie van de verschillende activiteiten op het terrein van vandalisme-preventie?
- Op welke wijze worden de activiteiten afgestemd op 'aanpalende' activiteiten, bijvoorbeeld op het bredere terrein van bestuurlijke preventie van criminaliteit?
- Hoe dient het beleid zich in de toekomst te ontwikkelen?

Voor de beantwoording van deze vragen zijn er sinds de start van het onderzoek 4 interview-rondes gehouden.

In het eerste onderzoeksjaar 1987/88 zijn twee interviewrondes gehouden:

- In het najaar van 1987 is een eerste ronde gehouden met als belangrijkste doel inzicht te verkrijgen in het functioneren van de projectgroep vandalisme en in het (mede) door deze projectgroep gevoerde beleid.

Er zijn 7 vaste leden van de projectgroep alsmede 3 wijkprojectleiders en de troubleshooter (die ook regelmatig projectgroepvergaderingen bijwonen) geïnterviewd;

- In het voorjaar 1988 is een tweede interview-ronde gehouden met drie functionarissen van stadsdelen, waar iets aan vandalismepreventie werd of wordt gedaan. Het belangrijkste doel van deze tweede ronde was na te gaan wat bij stadsdelen aan ondersteuning op het terrein van criminaliteitspreventie vanuit het centrale gemeentelijke apparaat verwacht wordt.

De conclusies van deze twee interviewrondes zijn weergegeven in de Jaarrapportage evaluatie-onderzoek vandalismepreventie te Amsterdam (1988).

In het tweede onderzoeksjaar (1988/89) is slechts een kleine interviewronde gehouden, mede in verband met het reorganisatieproces dat zich in dat onderzoeksjaar binnen de gemeente Amsterdam aan het voltrekken was. Er zijn gesprekken gevoerd met de oude en de nieuwe coördinator vandalismepreventie en de toenmalige wethouder voor Jeugdzaken.

De conclusies van deze derde ronde zijn weergegeven in de Tweede jaarrapportage evaluatieonderzoek vandalismepreventie te Amsterdam (1989).

In het derde onderzoeksjaar (voorjaar 1990) is een vrij uitgebreide interviewronde gehouden, waarbij de derde onderzoeksvraag centraal heeft gestaan. Er zijn interviews gehouden met de coördinator binnenstad, een medewerker van het Bureau Profijt van de Overheid (dat een coördinerende rol vervult in het kader van Sociale Vernieuwing in de gemeente Amsterdam), de ex-coördinator vandalismepreventie, de coördinator Jeugdzaken van de (in 1989 nieuw

gevormde) hoofdafdeling Cultuur Educatie Recreatie (CER), een medewerker van de Dienst Stedelijk Beheer, het hoofd van de Afdeling Algemene Bestuurlijke en Juridische Zaken (ABJZ), het hoofd Welzijn van het stadsdeel Westerpark en een medewerker van de Buurt Ontwikkelings Maatschappij in het stadsdeel Westerpark. De resultaten van deze interviews zijn nog niet eerder gepubliceerd.

9.2. Resultaten

9.2.1. De eerste twee interviewrondes

De resultaten van de eerste twee interviewrondes hebben betrekking op het coördinatiebeleid en de afstemming op het bestuurlijke preventiebeleid. Ze worden gevolgd door de aanbevelingen uit het eerste onderzoeksjaar.

Coördinatiebeleid

Het vandalismepreventiebeleid heeft een 'buurtgerichte poot' (wijkacties en troubleshooter) en een 'generale poot'. In 1988 is geconstateerd dat de buurtgerichte poot weliswaar positief werd gewaardeerd, maar dat er mede door de Binnen Gemeentelijke Decentralisatie sterk aan werd getwijfeld of deze activiteiten wel een stedelijke (centrale) taak moesten blijven. Tevens bleek dat de ontwikkeling van de generale poot was achter gebleven bij de wijkgerichte poot. Zo werd er bijvoorbeeld weinig gebruik gemaakt van de resultaten van de centrale vernielregistratie, was het schadeverhaal en het experiment positieve sancties nog steeds niet van de grond gekomen en moest een Halt-bureau nog worden opgestart.

Bovenstaande conclusies weerspiegelden zich in het functioneren van de Ambtelijke projectgroep Vandalisme preventie: veel aandacht voor de buurtgerichte activiteiten en weinig aandacht voor de generale activiteiten.

Afstemming op bestuurlijke preventiebeleid

Door het ontbreken van een stuurgroep bestuurlijke preventie bleek dat er in 1988 onvoldoende afstemming plaatsvond tussen activiteiten op het gebied van vandalismepreventie en andere activiteiten en projecten die in het kader van bestuurlijke preventie van criminaliteit waren opgestart.

Voorts bleek dat op stadsdeelniveau vandalismepreventie bij politiek en bestuur niet hoog op de agenda staat. Men heeft meer belangstelling voor onderwerpen die binnen het bredere kader van bestuurlijke preventie vallen, zoals bijvoorbeeld sociale veiligheid en problemen veroorzaakt door randgroepjongeren. Een tendens die zich ook al in de laatste wijkacties (bijvoorbeeld in Zuid-Oost) aftekende.

Aanbevelingen preventiebeleid na eerste onderzoeksjaar

Op basis van de eerste twee interviewrondes werden (kort samengevat) de volgende aanbevelingen gedaan:

- Het vandalismebeleid moet worden verbreed naar preventie van veelvoorkomende criminaliteit.
- Er dient in Amsterdam een stuurgroep bestuurlijke preventie te worden ingesteld, die de 'grote beleidslijnen' ten aanzien van bestuurlijke preventie bepaalt en de afstemming tussen verschillende preventie-activiteiten bewaakt.
- Onder de stuurgroep kan een aantal projectgroepen (voor de begeleiding van de uitvoering van bepaalde activiteiten) worden gehangen. De huidige projectgroep vandalisme zou met enkele mutaties een van die projectgroepen kunnen zijn.
- Er moet worden overwogen een coördinator bestuurlijke preventie aan te stellen.
- Een groot deel van het bestuurlijk preventiebeleid dient op stadsdeelniveau vorm te krijgen. Ter ondersteuning van de ontwikkeling van dit beleid en om te voorkomen dat door verschillende Stadsdelen steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden, verdient het aanbeveling dat op centraal niveau één of meer preventie-consulenten voor coördinatie en ondersteuning zorg dragen.
- Het verdient tevens aanbeveling dat voor activiteiten op stadsdeelniveau subsidies door de gemeente worden verstrekt. De Stadsdelen moeten hier plannen voor indienen, die door de gemeente kunnen worden getoetst.

9.2.2. De derde en vierde interviewronde

Op basis van de derde interviewronde is in de tweede jaarrapportage geconstateerd dat de aanbevelingen uit de eerste jaarrapportage, die voortvloeiden uit de interviews, grotendeels (nog) niet zijn opgevolgd. Er zijn weliswaar besprekingen tussen Jeugdzaken en Algemene Zaken geweest over afstemming en coördinatie in het kader van bestuurlijke preventie, maar dit heeft niet geleid tot het creëren van een organisatiestructuur waardoor deze afstemming structureel wordt gewaarborgd.

Sinds 1989 is er een aantal ontwikkelingen op gang gekomen, die van groot belang zijn voor de toekomst van het bestuurlijke preventiebeleid:

- de doorgevoerde reorganisatie (afslanking) van het centrale gemeentelijke apparaat als uitvloeisel van de Binnengemeentelijke Decentralisatie;
- de snel groeiende belangstelling, mede gewekt door subsidiemogelijkheden van het Ministerie van Justitie, voor buurtbeheer als preventiestrategie;
- het zo mogelijk nog sneller aan populariteit winnende begrip Sociale Vernieuwing, hetgeen tevens discussies over de verhouding tussen bestuurlijke preventie en sociale vernieuwing met zich meebrengt.

In de laatste interviewronde (voorjaar 1990) heeft daarom de vraag centraal gestaan hoe het bestuurlijk preventiebeleid gelet op deze drie ontwikkelingen er in de toekomst zou moeten gaan uitzien.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden schetsen we eerst in vogelvlucht de huidige stand van zaken in de gemeente Amsterdam op het gebied van bestuurlijke preventie, buurtbeheer en Sociale Vernieuwing. Onze toekomstvisie op bestuurlijke preventie wordt tenslotte in de vorm van aanbevelingen weergegeven.

Bestuurlijke preventie op centraal niveau

Momenteel hebben de centrale secretaire-afdelingen bemoeienis met een stuk of tien projecten op het terrein van bestuurlijke preventie.

- De meeste projecten worden gecoördineerd vanuit de nieuwe afdeling CER, waar ook de coördinator vandalisme preventie deel van uit maakt. Het betreft de in deze rapportage behandelde projecten vernielregistratie, bureau HALT en de troubleshooter alsmede het project 'voetbalvandalisme en jeugdwelzijn' en het onderzoek 'defensible space'.
- De afdeling ABJZ coördineert de projecten buurtpreventie en speelt samen met de afdeling MGZ een belangrijke rol in het straatjunkenproject. Bovendien is de afdeling ABJZ vertegenwoordigd in de meeste begeleidingscommissies van de andere projecten op het terrein van de bestuurlijke preventie. Tenslotte speelt deze afdeling een rol bij de bepaling van het beleid dat de politie ten aanzien van preventie voert.
- Het project stegenplan (dat zich met name richt op een veiliger inrichting van een deel van de binnenstad), wordt gecoördineerd door de coördinator binnenstad, die verantwoording verschuldigd is aan de Wethouder van Ruimtelijke Ordening.
- Het project stadswachten valt onder de afdeling Verkeer en Milieu (VBM). Het werkgebied van de stadswachters is (vooralsnog) beperkt tot de binnenstad.
- De dienst Stedelijk Beheer coördineert activiteiten op het terrein van de bestrijding van plak- en kladvandalisme, die zich hoofdzakelijk in de binnenstad afspelen.
- In het project 'veiligheidscoördinator Nieuwmarkt' ligt de voorttrekkersrol bij een niet-gemeentelijke organisatie, namelijk de Stichting Buurtvoorzieningen Flesseman.

Dit overzicht toont aan dat de afdeling CER het grootste aandeel heeft in de coördinatie van bestuurlijke preventie activiteiten, de afdeling ABJZ komt op ruime afstand op de tweede plaats en daarnaast zijn er verschillende andere diensten en afdelingen die stukjes bestuurlijke preventiebeleid trekken.

Aan de ene kant is deze situatie heel positief: bestuurlijke preventie heeft kennelijk een vrij breed draagvlak binnen de gemeente (er wordt ook door de betrokkenen over het algemeen in positieve zin over de projecten geoordeeld). Aan de andere kant is een nadeel dat er niet is zorg gedragen voor een goede onderlinge afstemming van de projecten en dat een algemeen beleid dat voor al deze projecten een kader zou moeten bieden ontbreekt.

Weliswaar blijkt er over bepaalde projecten wel informatie-uitwisseling plaats te vinden, maar het komt ook voor dat dit niet gebeurt waar het wel nuttig zou zijn.

Hoewel geïnterviewden het 'tekort' aan afstemming in min of meerdere mate onderschrijven, zijn zij er geen voorstander van een zware coördinatiestructuur boven de projecten. Dat wordt als een te bureaucratische oplossing ervaren.

Voorts valt op dat een belangrijk deel van de projecten (met name het stegenplan, de veiligheidscoördinator Nieuwmarkt, de bestrijding van het plak- en kladvandalisme en de Stads-wachten) zich afspeelt in de binnenstad, het enige deel van Amsterdam, waar nog geen deelraad is ingesteld.

De meeste andere projecten hebben een 'grootstedelijk' karakter, dat wil zeggen dat ze zich niet specifiek op bepaalde gebieden richten.

Tenslotte kan worden aangetekend dat voor sommige projecten een nogal 'vreemd' coördinatiepunt is gekozen. Zo is het, gelet op de inhoud van de projecten, vreemd dat de Stads-wachten bij VBM en niet bij AJBZ zijn ondergebracht.

Buurtbeheer

In een aantal van de bovengenoemde projecten zijn duidelijk aspecten van buurtbeheer te herkennen. Het betreft vooral het project troubleshooter (in het kader waarvan een aantal toezichthouders zijn aangesteld, die voor een kleinschalig gebied onder meer een beheertaak hebben) en alle projecten (het sterkst het stegenplan) die zich afspelen in de binnenstad.

Daarnaast blijken ook in het stadsdeel Westerpark initiatieven te worden ontwikkeld die onder de noemer buurtbeheer kunnen worden gebracht. Zo is er in 1990 een buurtontwikkelingsmaatschappij (BOM) opgericht, die buurtgebonden sociale projecten wil ontwikkelen, die het voorzieningspeil, het woon- en leefklimaat en de werkgelegenheid in stand houden dan wel verbeteren. De buurtbewoners zijn verenigd in de Stichting Wijkopbouworgaan Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt. Binnen dit opbouworgaan zijn verschillende werkgroepen actief, waaronder een werkgroep Buurtbeheer. In 1985 is mede door die werkgroep de Stichting Beheer van de Woonomgeving opgericht. Bij deze stichting zijn diverse beheerprojecten formeel ondergebracht. Bij het beheer staan drie elementen centraal:

- bewaking van de kwaliteit van de woonomgeving door onderhoud, kleine ingrepen en regulering van de gebruiksveranderingen;
- aanpak van overgebleven problemen uit de stadsvernieuwing, zoals de sociale structuur en de leefbaarheid;
- handhaving van de organisatorische aspecten uit de stadsvernieuwing, zoals een probleemgerichte aanpak, participatie van bewoners en een laagdrempelig klachtenmeldpunt in de wijk.

Voorbeelden van concrete beheerprojecten zijn onder meer het herstellen en herplaatsen van vooroorlogs straatmeubilair. Als start van het initiatief is door het GVB een oorspronkelijke wachtkamer uit de jaren dertig in de Zaanstraat geplaatst. Deze wachtkamer is gerestaureerd en wordt onderhouden door leerlingen van een technische school in de buurt. De preventiedeskundigen met historisch besef herkennen hier een oud idee dat reeds in het begin van de jaren tachtig in Amsterdam is geopperd. Voorts bestaan er plannen voor een inbraakpreventie-

winkel (die tegen kostprijs techno-preventieve maatregelen kan realiseren bij mensen met een minimum-inkomen) en een graffiti-project (waarbij buurtbewoners worden ingeschakeld bij het verwijderen en voorkomen van bekladding).

Door de afdeling CER is zeer onlangs een brief gestuurd aan alle stadsdelen om voorstellen voor Buurtbeheer in te dienen met het oog op mogelijke subsidiëring van buurtbeheer-projecten van de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie.

Op dit schrijven zijn zeven reacties ontvangen. Hieruit bleek dat wat langer bestaande stadsdelen Noord en De Pijp (waar overigens ook wijkacties vandalismepreventie zijn gehouden) de best uitgewerkte voorstellen hebben gedaan. Deze twee stadsdelen zijn echter nog niet zover als het stadsdeel Westerpark. Er kan worden geconcludeerd dat op centraal niveau veel meer kennis aanwezig is dan op bij de Stadsdelen (met uitzondering van het stadsdeel Westerpark). Deze kennis op centraal niveau is met name opgebouwd in de wijkacties, bij het stegenplan en door de troubleshooter.

Sociale vernieuwing

Eind 1989 is aan het Bureau Profijt van de Overheid van de Gemeente Amsterdam door het college van B&W opdracht gegeven om een actieplan sociale vernieuwing op te stellen. Het actieplan dient als uitgangspunt voor de onderhandelingen met het Rijk over de besteding van sociale vernieuwingsgelden.

Kernpunt van sociale vernieuwing is dat bepaalde gelden die tot op heden met een toegekend, in de toekomst (vanaf 1991) in brede doeluitkeringen naar gemeenten zullen vloeien. De gemeentes hebben dan een veel grotere vrijheid bij de besteding van de gelden; zij dienen zich "alleen" te houden aan een convenant (met globale richtlijnen voor de besteding) dat vooraf met het Rijk moet worden opgesteld.

In die brede doeluitkering zullen onder meer gelden worden opgenomen op de volgende terreinen:

- arbeid;
- scholing en inkomen;
- onderwijs en zorg;
- kwaliteit van de dagelijkse omgeving.

De preventie van criminaliteit wordt door het Projectbureau onder het laatste terrein gebracht. Daarbij plaatst het Projectbureau in haar actieplan de volgende kanttekening:

"De gelden preventie criminaliteit zijn door het Rijk (...) niet in de brede doeluitkering opgenomen (...). Wij zijn van mening dat dit indruist tegen het principe van de sociale vernieuwing en dat er geen redenen zijn om dit bedrag niet in een fonds sociale vernieuwing onder te brengen".

Naast het geld dat het Rijk in een brede doeluitkering ter beschikking zal gaan stellen, ligt het in de bedoeling dat ook binnen de gemeente door een herverdeling van budgetten geld voor sociale vernieuwing ter beschikking wordt gesteld (in het actieplan wordt een bedrag op

jaarbasis van 20 miljoen genoemd). In 1990 wordt vooruitlopend op het convenant met het Rijk reeds een begin gemaakt met Sociale Vernieuwing. Hier is een budget voor 7 miljoen voor beschikbaar gesteld: 60% is bestemd voor projecten die binnen de Stadsdelen uitgevoerd moeten worden en 40% voor activiteiten binnen de centrale stad.

De gelden worden via een bepaalde verdeelsleutel aan de stadsdelen ter beschikking gesteld. In navolging van het Rijk wil het projectbureau met elk stadsdeel globale afspreken voor de besteding van de gelden.

Naast het maken van deze afspraken (ook na 1990) ziet het projectbureau voor zichzelf de volgende taken weggelegd: (1) stimuleren, activeren en informeren; (2) signaleren van veranderingen en knelpunten; en (3) uitvoering communicatieplan over sociale vernieuwing.

Kort samengevat zijn er voor het bestuurlijke preventiebeleid twee belangrijke conclusies te trekken:

- Het projectbureau vindt dat gelden voor criminaliteitspreventie thuishoren in een brede doeluitkering. Het zal geen verbazing wekken dat dit bij een aantal geïnterviewden, die betrokken zijn bij Amsterdamse bestuurlijke preventieprojecten, niet in goede aarde valt. De vrees bestaat dat in het slechtste geval (onderdelen) van het pas opgezette preventiebeleid weer zullen gaan verdwijnen of in het gunstigste geval de zeggenschap over budgetten voor bepaalde preventieve activiteiten zal verminderen.
- Er zijn duidelijke parallellen tussen het voorgestane beleid ten aanzien van sociale vernieuwing en het beleid ten aanzien van bestuurlijke preventie. In beide gevallen heeft een deel van het beleid betrekking op activiteiten op het niveau van de centrale stad en een deel op stadsdeelniveau. Voor die activiteiten op stadsdeelniveau wordt bovendien voor beide beleids-terreinen het centrale niveau een ondersteunende rol (in de zin van kennisoverdracht, informatie-overdracht, publiciteit en evaluatie-onderzoek) toegedacht. Bovendien bestaat er inhoudelijk gezien een vrij sterke overlap tussen buurtbeheer en sociale vernieuwing: men zou kunnen zeggen dat het containerbegrip buurtbeheer de fysieke component vormt van het supercontainerbegrip sociale vernieuwing.

9.3. Aanbevelingen voor toekomstig bestuurlijk preventiebeleid

- De gemeente Amsterdam moet een duidelijk beleid gaan formuleren op het terrein van de bestuurlijke en politieke preventie van criminaliteit.
Dit beleid dient een duidelijk kader te bieden voor bepaling van prioriteiten op het gebied van criminaliteitspreventie.
Indien dit niet gebeurt, bestaat het risico dat criminaliteitspreventie ondersneeuwt in de sociale vernieuwing. Er wordt dan weliswaar veel aandacht besteed aan bijvoorbeeld het opheffen van achterstanden op het gebied van werk, scholing en recreatie, maar dat vormt op zich geen garantie dat er ook een afgewogen pakket aan preventieve maatregelen zal worden uitgevoerd.

- De formulering van dit beleid dient mede gebaseerd te zijn op een goede analyse van de criminaliteit in Amsterdam. De eerder in deze rapportage aanbevolen integratie van slachtofferenquête en vernielregistratie tot een plaatje van de criminaliteit vormt een belangrijk element voor deze analyse. Een dergelijk plaatje van de criminaliteit zou eens per jaar of eens in de twee jaar moeten verschijnen, en kan enerzijds dienen als een instrument bij prioriteitsbepaling (zowel voor gebieds- als voor delictskeuze) en anderzijds als instrument bij de evaluatie van het gevoerde beleid.
- Het opstellen van dat beleid dient te geschieden door een stuurgroep. Om nodeloze bureaucratisering te voorkomen dient deze stuurgroep niet vaker dan twee keer per jaar goed voorbereid te vergaderen, en een beperkte samenstelling te hebben. Gedacht kan worden aan een wethouder (als voorzitter), de coördinator bestuurlijke preventie (secretariaat), vertegenwoordigers van de korpsleiding, het Openbaar Ministerie, de afdeling ABJZ, het projectbureau Sociale Vernieuwing en de coördinator binnenstad.
- Het is omwille van een goede coördinatie van het beleid noodzakelijk dat de voor criminaliteitspreventie relevante diensten en afdelingen (op centraal niveau) aangeven welke bijdrage zij (denken te gaan) leveren. Er dient voor gezorgd te worden dat, anders dan nu soms het geval, is preventie-activiteiten voor elke dienst of afdeling onderdeel uitmaken van de 'core-business'.
- Binnen het op te stellen beleid dient zowel aandacht te zijn voor grootstedelijke taken op het terrein van criminaliteitspreventie en de wijze waarop criminaliteitspreventie op het niveau van de Stadsdelen vormt wordt gegeven.
- De huidige budgetten voor grootstedelijke preventie-activiteiten dienen, ongeacht of zij al dan niet uit een brede doeluitkering moeten komen, de komende jaren op zijn minst gehandhaafd te worden om deze recent opgezette initiatieven niet in de kiem te smoren. Na twee à drie jaar dient op grond van evaluatie-resultaten te worden bepaald in hoeverre voortzetting noodzakelijk is. Voor de meeste activiteiten die gericht zijn op de binnenstad geldt hetzelfde.
- Voor de ondersteuning van preventieve activiteiten op stadsdeelniveau dient aansluiting te worden gezocht bij de activiteiten van het projectbureau Sociale Vernieuwing. Daarbij moet niet getornd worden aan het uitgangspunt van een brede doeluitkering voor Stadsdelen, maar er dient voor gezorgd te worden dat bij de besteding van de doeluitkering ook expliciet aandacht wordt geschonken aan criminaliteitspreventie. De door de trouble-shooter opgebouwde know-how moet daarbij worden aangewend, bijvoorbeeld bij het opzetten van projecten in het kader van buurtbeheer.

- In het kader van de ondersteuning van de Stadsdelen is het van belang dat de belangrijkste resultaten uit dat onderzoek worden overgedragen aan de Stadsdelen. De onderzoekers zullen hier een nader voorstel voor uitwerken. Een inventarisatie van informatiebehoefte bij Stadsdelen dient hieraan ten grondslag te liggen.

Bijlage 1

Bijlage 1. De deelrapporten

In het kader van deze evaluatie zijn de volgende deelrapporten gepubliceerd:

- Carla Verwoerd, Schadeverhaal door gemeenten, Amsterdam, 1988.
- Josée Werner, Ruis, ruis en nog eens ruis, Amsterdam, 1988.
- Carla Verwoerd, De troubleshooter, Amsterdam, 1989.
- Cora Maas-de Waal, Erhard Blankenburg en Paul van Rutten, Vandalismepreventie in de wijk, (Hoe) werkt het?, Amsterdam, juni 1990.
- Paul van Rutten, 'Positieve sancties', Wat er van een Canadees idee overbleef in Amsterdam, Amsterdam, juli 1990.
- Paul van Rutten en Carla Verwoerd, Bureau HALT Amsterdam, Procesbeschrijving, klanten- en bekendheidsonderzoek, Amsterdam, juli 1990.
- Eerste jaarrapportage evaluatieonderzoek gemeentelijk anti-vandalismebeleid, Amsterdam, 1988.
- Tweede jaarrapportage evaluatieonderzoek gemeentelijk anti-vandalismebeleid, Amsterdam, 1989.

Bijlage 2. De begeleidingscommissie

De commissie die deze evaluatie begeleid heeft bestond uit de volgende leden:

- Prof. Dr. E.R. Blankenburg, Instituut voor Criminologie en Rechtssociologie, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Drs. A.C. Brinkman, het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek, gemeente Amsterdam.
- Drs. A.G. van Dijk, Bureau Criminaliteitspreventie Van Dijk en Van Soomeren b.v..
- Drs. C.J.M. Jansen, coördinator vandalismpreventie van de gemeente Amsterdam, afdeling Cultuur, Educatie en Recreatie (voorzitter).
- Mevr. drs. I.C.H. Koopman, afdeling Algemene Bestuurlijke en Juridische Zaken, gemeente Amsterdam.
- Drs. C.J. Loef, het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek, gemeente Amsterdam.
- Drs. P.M.M. van Rutten, Instituut voor Criminologie en Rechtsociologie, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Drs. H. Spickenheuer, Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit, de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken.

