



**Evaluatie
Bestuurlijke Preventie
in Haarlem:
Eindrapportage**

**Bureau Criminaliteitspreventie
Pauline de Savornin Lohman
Paul van Soomeren
m.m.v. Alexander de Savornin Lohman
en Leen Smits
Juni 1990**

Inhoudsopgave

	Paginanummer
Voorwoord	1
1 Inleiding	4
1.1 Probleemstelling voor het evaluatie-onderzoek	4
1.2 De probleemstelling nader geconcretiseerd	5
 Deel I Beschrijving en evaluatie van bestuurlijke preventie in Haarlem	
 2 Voorbereiding, implementatie en uitvoering	8
2.1 De initiatieffase	8
2.2 De voorbereidingsfase	10
2.2.1 Twee coördinatiefuncties	10
2.2.2 De stuurgroep	11
2.2.3 Van beleidsplan naar plan van aanpak	11
2.2.4 Vooronderzoek	13
2.2.5 De projectgroep kleine criminaliteit	14
2.2.6 Werkgroepen	14
2.3 De uitwerkingsfase	16
2.3.1 De aanpak van onveilige plekken	16
2.3.2 Sociale Veiligheid en gemeentelijk beleid (alias: gebouwde omgeving en criminaliteit)	17
2.3.3 HALT	19
2.3.4 Voorlichting	19
2.3.5 Vandalisme-registratie	20
2.3.6 Schadeverhaal	20
2.3.7 Graffiti en kladvandalisme	21
2.3.8 Het experimentele vandalisme buurtproject	21
2.3.9 Bijgekomen actiepunten en overige activiteiten	22
2.4 Financiële en personele middelen	23
2.4.1 De financiering en de maatregelen	23
2.4.2 Personele middelen	25
 3 Oordeel van de direct betrokkenen	26
3.1 Beoordeling van het gevoerde beleid	27
3.1.1 Algemeen oordeel over het bestuurlijk preventie-beleid	27
3.1.2 Oordeel over het organisatiemodel	27

Inhoudsopgave (vervolg)

	Paginanummer
3.1.3 Oordeel over het draagvlak voor bestuurlijke preventie	28
3.1.4 Oordeel over de overige uitgangspunten/ doelstellingen	30
3.2 De uitvoering van het beleid	31
3.2.1 De voortgang van de actiepunten	31
3.2.2 Informatievoorziening	32
3.2.3 Effecten van bestuurlijke preventie op de eigen organisatie	32
3.3 De Roethof-filosofie	32
3.4 Lessen voor andere gemeenten	34
4 Conclusies	35
4.1 Slaagfactoren in het Haarlemse Bestuurlijke Preventie-beleid	35
4.2 De keerzijde van de medaille: knelpunten in de huidige situatie	36
4.2.1 Knelpunten ten aanzien van de hoofdlijnen van het beleid	36
4.2.2 Knelpunten ten aanzien van de uitvoering van de actiepunten	37
4.2.3 Knelpunten in coördinatie van het bestuurlijke preventie-beleid	38
4.2.4 De overschakeling op een nieuw thema	39
 Deel II Een case: de Martin Luther Kingschool	
1 De geschiedenis van het vandalisme in en om de Martin Luther Kingschool	42
1.1 De Martin Luther Kingschool	42
1.2 Wat gebeurde er bij de M.L. Kingschool?	44
1.3 De daders	48
1.4 Mogelijke verklaringen van het probleem	48
1.5 De gevolgen voor de school	49
2 Getroffen maatregelen (1970-1987)	50
2.1 Aandacht van het gemeentebestuur	50
2.2 Concrete maatregelen (tot 1987)	50
2.3 Conclusie	51
3 Een andere benadering	53
3.1 Analyse van het probleem (februari 1987)	53
3.2 Ontwikkeling van maatregelen	54
3.2.1 Ruimtelijke inrichting van de school	55
3.2.2 Buurtvoorziening voor jongeren	55
3.2.3 Functioneel toezicht op de school	55

Inhoudsopgave (vervolg)

	Paginanummer
3.2.4 Positieve betrokkenheid van de leerlingen met de school	57
3.2.5 Eenduidig repressief sluitstuk	57
3.2.6 Vergroting van de sociale controle en van de pakkans	57
3.3 Voorbereiding van de aanpak, maart 1987-januari 1988	57
3.4 Uitvoering in stappen	59
3.5 Aanvullende maatregelen	59
3.5.1 Halt	59
3.5.2 Anti-vandalismeprojecten	60
4 Stand van zaken	61
4.1 De herinrichting van de school en het schoolplein	61
4.1.1 December 1988	61
4.1.2 Juli 1989	62
4.2 De schooltuintjes	62
4.2.1 December 1988	62
4.2.2 Juli 1989	63
4.3 De conciërge	63
4.3.1 December 1988	63
4.3.2 Juli 1989	63
4.4 Het vandalisme	63
4.5 Conclusie	64

Voorwoord

Bestuurlijke preventie als ideaal

Het idee van de bestuurlijke preventie van veel voorkomende criminaliteit werd ontwikkeld in een interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (ook wel de Commissie Roethof genoemd naar de voorzitter). In het interimrapport van de Commissie Roethof schetst men tegen de achtergrond van de snel stijgende criminaliteit een nieuwe preventiestrategie. Veel voorkomende¹ criminaliteit is zo'n massaal verschijnsel geworden dat politie en justitie deze klus niet meer alleen kunnen klaren.

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

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

Het middenveld moet dus de aanval zoeken, waarbij toezicht/controle (op criminaliteit plegende jongeren) het centrale concept is. De spitsen van het elftal zijn de mensen die in hun dagelijkse werk iets aan preventie kunnen doen: leerkrachten, jongerenwerkers, controleurs in het openbaar vervoer, etc.

De ideeën uit het interimrapport van de Commissie Roethof werden vervolgens overgenomen in het Kabinetsbeleidsplan Samenleving en Criminaliteit (mei 1985). In dit plan wordt bij de aanpak van de criminaliteit een onderscheid gemaakt tussen de zwaardere vormen van criminaliteit en Roethofs 'kleine' criminaliteit. De hete aardappel van de kleine criminaliteit wordt grotendeels op het lokale bord neergelegd.

De lokale driehoek burgemeester - officier van justitie - korpschef van politie krijgt het voortouw om schouder aan schouder met de gemeentelijke diensten en het maatschappelijk middenveld de kleine criminaliteit te beteugelen. We citeren vrij uitvoerig het beleidsplan van het kabinet:

¹ De Commissie Roethof omschrijft het begrip kleine criminaliteit in haar interimrapport (blz. 12) als volgt: "...massaal voorkomende strafbaar gestelde gedragingen die door de politie kunnen worden getransigeerd of bij een eerste overtreding in het algemeen door de officier van justitie worden afgedaan dan wel door de rechter worden bestraft met maximaal een geldboete en/of een voorwaardelijke vrijheidsstraf en die -vooral door hun massaliteit- hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen".

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

- a. de bebouwde omgeving dient qua planologische en bouwtechnische kenmerken zodanig te zijn ingericht dat hierdoor enerzijds de uitoefening van toezicht op vooral jongeren niet onnodig wordt bemoeilijkt en anderzijds het plegen van diefstallen en dergelijke niet onnodig gemakkelijk wordt gemaakt;
- b. de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij (gezin, school, werk en recreatie) moet zoveel mogelijk worden versterkt;
- c. het toezicht op potentiële wetsovertreders door functionarissen met een bredere dienstverlenende taak, zoals conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers en dergelijke, dient zoveel mogelijk te worden uitgebreid.

De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld moet deels worden geactiveerd door maatregelen op het terrein van andere departementen dan dat van Justitie (....).

Daarnaast ligt hier een duidelijke taak voor het lokaal (of regionaal) bestuur". (Samenleving en criminaliteit 1985/40).

Bestuurlijke preventie een haalbaar ideaal?

Het was op dat moment nog een open vraag in hoeverre de fraaie ideeën uit Samenleving en Criminaliteit reëel haalbaar waren.

Is de uitvoering van dit beleid organisatorisch wel mogelijk: kan -en wil- het middenveld de haar toegedachte rol wel spelen; kan het lokale bestuur (inclusief de hele waaier van gemeentelijke diensten en dergelijke) dit beleid wel verder brengen dan het 'commissie- en/of borrelpraat stadium'?

Dit soort vragen hebben betrekking op wat omschreven kan worden als het proces-aspect. Hierbij staat met name de vraag centraal hoe bestuurlijke preventie op lokaal niveau geïmplementeerd kan worden en welke problemen daarbij een rol spelen.

Als implementatieproblemen niet overwonnen worden, kan daardoor het doorvoeren van criminaliteitspreventie op lokaal niveau totaal gefrustreerd worden.

Immers: het verminderen of voorkomen van criminaliteit in het kader van bestuurlijke preventie berust in belangrijke mate op de aanname dat politie, justitie en het openbaar bestuur gezamenlijk komen tot een aanpak waarbij elk op zijn terrein een groot aantal criminaliteitsverminderende maatregelen uitvoert, terwijl men tegelijkertijd rekening houdt met, en inspeelt op, de actie die de anderen ondernemen.

Nog een niveau lager impliceert dit bijvoorbeeld dat diverse gemeentelijke diensten en/of het maatschappelijk middenveld in onderling overleg komen tot de uitvoering van een samenhangend en afgestemd pakket maatregelen.

De procesevaluatie waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan heeft tot doel na te gaan in hoeverre en hoe dit op rijksniveau uitgedachte ideaalbeeld geconcretiseerd kan worden op gemeentelijk niveau.

De evaluatie beoogt meer dan alleen informatief te zijn voor betrokkenen in de gemeente Haarlem zelf: het 'geval' Haarlem kan een spiegel zijn voor andere gemeenten, die doende of van plan zijn het bestuurlijke preventie-ideaal te implementeren.

Voor het rijksbeleid is Haarlem een testcase: is het mogelijk en haalbaar om de uitgezette beleidslijnen gestalte te geven?

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling voor het evaluatie-onderzoek

De procesevaluatie van het bestuurlijke preventie-beleid in Haarlem heeft als probleemstelling:

"Hoe kan bestuurlijke preventie op lokaal niveau op een zodanige wijze geïmplementeerd worden dat de in de desbetreffende lokale situatie als relevant aangewezen participanten inderdaad er toe overgaan redelijk effectief lijkende maatregelen/projecten op te zetten en uit te voeren ter vermindering van (bepaalde vormen van) criminaliteit, waarbij bovendien per genoemde maatregel/project nog sprake is van enige 'inkadering' in - c.q. afstemming met - alle andere maatregelen/projecten in die gemeente?"

Een aantal zinsneden uit deze probleemstelling behoeven een nadere toelichting:

- 'in de desbetreffende lokale situatie als relevant aangewezen participanten....':
Deze zinsnede is in de probleemstelling opgenomen, omdat per probleem/delict c.q. per gemeente (in dit geval Haarlem) kleine verschillen mogelijk zijn. Zo kan het bijvoorbeeld soms wel zinnig (relevant) zijn dat de Gemeentelijke Dienst voor Sport een rol speelt, bij een ander delict - of in een andere stad - kan de Dienst voor de Sport misschien als kiespijn gemist worden.
- 'redelijk effectief lijkende maatregelen/projecten....':
Deze zinsnede maakt duidelijk dat een meting van criminaliteitsverminderende effecten van een bepaalde maatregel (c.q. een fraaie kosten/baten afweging per maatregel) in dit onderzoek geen rol van betekenis speelt.
- 'bovendien (moet er) per genoemde maatregel/project nog sprake zijn van enige inkadering van - c.q. afstemming met - alle andere maatregelen/projecten in de gemeente....':
Deze zinsnede is opgenomen omdat het centrale idee dat achter bestuurlijke preventie zit nu juist het samenhangend totaal-pakket van maatregelen is.

1.2 De probleemstelling nader geconcretiseerd

In een eerder door het onderzoeksbureau uitgebrachte publikatie² zijn een aantal essentiële voorwaarden geformuleerd, waaraan voldaan moet zijn, wil bestuurlijke preventie op een zodanige wijze geïmplementeerd worden dat maatregelen ook inderdaad uitgevoerd worden. Bij de start van het Haarlemse project werden deze voorwaarden verder aangescherpt en qua aantal uitgebreid door de Haarlemse Coördinator Bestuurlijke Preventie en het onderzoeksbureau. De uitkomst was een lijst met acht voorwaarden.

Vereist is dat er sprake is van een:

- bestuurlijk draagvlak;
- ambtelijk draagvlak;
- een motor in de vorm van een projectcoördinator c.q. projectorganisatie;
- maatschappelijk draagvlak (Roethof 'middenveld');
- goede projectplanning bestaande uit doelen, ingecalculeerde randvoorwaarden, netwerkplanning, evaluatie-opzet, en dergelijke;
- een basis van onderzoeksuitkomsten waarop de maatregelen rusten;
- er moet voldoende geld zijn, c.q. in de loop van het proces vrijgemaakt worden;
- er moet voldoende capaciteit zijn, c.q. vrijgemaakt worden.

Opvallend is dat deze - in 1986 geformuleerde - rij met voorwaarden grote overeenkomst vertoont met de reeks 'succesbevorderende factoren' die in het op 18 januari 1990 gepresenteerd onderzoeksrapport van de VNG 'Criminaliteit en beleid' genoemd worden.

Dit soort reeksen voorwaarden of succesbevorderende factoren zijn overigens ook uit de literatuur over 'implementatietheorieën' eenvoudig te destilleren en de voorwaarden/factoren mogen dan ook zeker niet gezien worden als een spectaculaire vondst of theorie. Immers: de implementatie van elk beleid - hoe waanzinnig ook - wordt een succes als aan deze voorwaarden/factoren voldaan wordt. Veel belangrijker is dan ook de vraag hoe en in hoeverre aan deze voorwaarden voldaan is in een concrete situatie.

De wijze waarop - en mate waarin - aan deze voorwaarden in Haarlem een concrete invulling is gegeven, vormt derhalve de leidraad voor deze procesevaluatie.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat - mede om de bovengenoemde reden - uit twee delen:

- In het eerste deel wordt in beschrijvende en evaluerende zin gekeken naar het totale bestuurlijke preventie-beleid in Haarlem. Beschrijving van de concrete activiteiten in Haarlem staat niet centraal in deze evaluatie³. De nadruk ligt op de vraag hoe - na bijna 3 jaar ervaring met bestuurlijke preventie - de betrokkenen nu aankijken tegen de uitgangspunten die Roethof en zichzelf hebben geformuleerd aan het traject. Van de concrete voorbereiding, implementatie en uitvoering van het beleid wordt in hoofdstuk 2 een summier beeld geschetst. In hoofdstuk 3 komen de direct

² Bestuurlijke Preventie; het idee, de voorlopers, de organisatie. Deel 2 in de Verkenningenreeks van BCP Van Dijk en Van Soomeren BV, 1986.

³ In de voortgangsrapportages van de gemeente Haarlem is hierover voldoende informatie te vinden.

bij het beleid betrokkenen aan het woord. In hoofdstuk 4 komen de conclusies aan de orde.

- In het **tweede deel** wordt uitvoerig ingegaan op één onderdeel van het Haarlemse Bestuurlijke preventie-gebeuren: de 'case' van de Martin Luther Kingschool. Deze case is genomen als 'een' voorbeeld van een **integrale** preventieve aanpak van een concreet criminaliteitsprobleem. Deze case-historie vormt dus een zo levensecht mogelijke illustratie van het wellicht wat abstracte relaas in het eerste deel.

**DEEL I BESCHRIJVING EN EVALUATIE VAN
BESTUURLIJKE PREVENTIE
IN HAARLEM**

2 Voorbereiding, Implementatie en Uitvoering

Voordat men in Haarlem de handen uit de mouwen kon steken, is er een vrij lange periode van voorbereiding geweest waarin de fundamenteën van bestuurlijke preventie werden gelegd.

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de voorgeschiedenis van bestuurlijke preventie. Vervolgens wordt - per onderdeel - kort vermeld welke concrete resultaten zijn geboekt (paragraaf 2.3).

De voorgeschiedenis is onderverdeeld in drie fasen:

1. De initiatieffase: van 'wild idee' tot 'beleidsplan'.
2. De voorbereidingsfase: het opzetten van een organisatiestructuur, interne voorlichting en het verzamelen van gegevens.
3. De uitwerkingsfase: werkgroepen en actieplannen.

Tot slot wordt kort beschreven welke financiële en personele middelen gemoeid waren met het bestuurlijke preventiebeleid.

De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn ten dele ontleend aan vier door de gemeente Haarlem gepubliceerde rapporten. In deze rapporten staan de ijkpunten van het Haarlemse bestuurlijke preventiebeleid vermeld:

- Beleidsplan kleine criminaliteit gemeente Haarlem (december 1985);
- Aanpak bestuurlijke preventie kleine criminaliteit gemeente Haarlem (april 1987);
- Haarlem Heel, Voortgangsrapportage en actieprogramma 1987-1990 (november 1988);
- Haarlem Heel, Voortgangsrapportage 1989 (oktober 1989).

Deze schriftelijke informatie is aangevuld met mondelinge informatie van lokaal betrokkenen, die eind 1989/begin 1990 zijn geïnterviewd⁴.

2.1 De initiatieffase

Het beleidsplan kleine criminaliteit

Het gedachtengoed van Roethof c.s. sloot goed aan bij het al eerder op gang gekomen veranderingsproces bij de Haarlemse gemeentepolitie: de politie de straat weer op, meer aandacht voor problemen van de gewone burger, wijkgericht en publieksvriendelijker werken. In dit kader laat de gemeentepolitie twee-jarlijks onderzoek verrichten naar de wensen en behoeften van de Haarlemse burgerij ten aanzien van de politie ('Haarlemmers over de politie'). Bestuurlijke preventie, met zijn nadruk op de preventie van kleine criminaliteit, paste uitstekend in deze ontwikkeling. Het idee van bestuurlijke preventie werd in Haarlem dan ook dankbaar aangegrepen door de tegenwoordige korpschef van de Gemeentepolitie⁵, een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie en de loco-secretaris tevens hoofd van de afdeling Secretariaat en Kabinet (gemeente), die als de

⁴ In hoofdstuk 3 staat beschreven welke lokaal betrokkenen zijn geïnterviewd.

⁵ Indertijd nog plaatsvervangend korpschef.

initiatiefnemers van het Haarlemse Bestuurlijke Preventie-beleid gezien kunnen worden.

De activiteiten van deze initiatiefnemers resulteerden eind 1985 in het 'Beleidsplan kleine criminaliteit gemeente Haarlem'.

In dit beleidsplan werden de door de commissie Roethof geformuleerde aanbevelingen onderschreven en aan de drie preventiepijlers (gebouwde omgeving, binding opgroeiende generatie en functioneel toezicht) werden twee aandachtspunten toegevoegd die ook door Roethof en de zijnen al als 'criminaliteits-aanjagers' genoemd waren, namelijk: alcoholmatigingsbeleid en drugsbeleid.

Vervolgens werd geïnventariseerd welke activiteiten reeds ondernomen worden ter preventie van de diverse vormen van criminaliteit en welke mogelijkheden men ziet voor nieuw aanvullend beleid. Tot slot werd een 'plan van aanpak' geschetst, met 3 hoofddoelen:

- delictgerichte actieplannen ontwikkelen;
- crimineel gedrag in het algemeen terugdringen;
- het creëren van structurele condities voor het uitvoeren van het bestuurlijke preventie-beleid (voorwaarden vervullen).

Het plan van aanpak beschreef in nog vrij algemene termen hoe men verder te werk kan gaan om deze doelen te realiseren.

Subsidie van de rijksoverheid

Het beleidsplan werd nog in 1985 besproken en aanvaard door het driehoeksoverleg. Hierna werd het plan twee pijpleidingen in gestuurd.

Eén daarvan liep naar het College van B & W van Haarlem, de andere liep naar de rijksoverheid: het plan werd - vergezeld van een subsidie-aanvraag - ingediend bij de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit (SBPC). Begin 1986 werd het plan door het College van B & W en de raadscommissie Algemene Zaken in hoofdlijnen vastgesteld, en in april 1986 door de gemeenteraad. Op 14 juli 1986 liet de SBPC officieel aan Haarlem weten dat men bereid was het voorgestelde project gedurende een periode van 3 jaar financieel te ondersteunen. De SBPC stelde hiertoe een maximum bedrag van ruim f 365.000,- beschikbaar, te besteden aan:

- het aanstellen van een full-time coördinator bestuurlijke preventie;
- het inhuren van externe deskundigheid om met name in de belangrijke voorbereidingsfase eerst de initiatiefnemers en later de stuurgroep en gemeentelijk coördinator met raad en daad ter zijde te staan;
- het (laten) uitvoeren van een procesevaluatie-onderzoek.

De SBPC stelt als eis bij subsidieverlening aan projecten, dat deze geëvalueerd worden. Dit niet alleen als een verantwoording aan de subsidiegever maar ook in het kader van het veilig stellen en verspreiden van de in de experimentele projecten opgedane kennis en ervaring. In Haarlem is besloten om het evaluatie- onderzoek uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau.

Aangezien bij de betrokkenen ook behoefte bestond aan deskundige advisering over de organisatorische en inhoudelijke kanten van het opzetten van bestuurlijke preventie, werd besloten aan de onderzoekstaak een adviestaak te koppelen.

Het onderzoeksbureau kreeg de opdracht om een plan voor haar advies- en evaluatie activiteiten uit te werken. Dit plan werd goedgekeurd door de SBPC en de Haarlemse betrokkenen.

Strikt genomen is de exacte datum van de start van het werk van het externe bureau lastig aan te geven. De eerste contacten tussen de gemeente Haarlem en het bureau vonden al in het najaar 1985 plaats en feitelijk werd toen reeds een begin gemaakt met de advisering, al was dat op een soort 'no cure (=subsidie) no pay basis'. De structurele adviseringsactiviteiten van het externe bureau startten begin 1986. De formalisering kwam eerst in de zomer van 1986 rond (brief SBPC 14 juli 1986)⁶.

2.2 De voorbereidingsfase

In de zomer van 1986 stond bestuurlijke preventie in Haarlem in de startblokken: er lag een beleidsplan en er was geld (SBPC) beschikbaar om voor een periode van drie jaar een coördinator en onderzoekscapaciteit te financieren. Voor het daadwerkelijk uitvoeren van criminaliteitspreventief beleid was echter (door de gemeente) nog geen budget beschikbaar gesteld. De weg naar concrete actie lag open, eerst moesten echter nog de nodige voorbereidende horden worden genomen. Achtereenvolgens werden (periode zomer '86 - voorjaar '87) de volgende voorwaardescheppende activiteiten ondernomen:

1. het aanstellen van een ambtelijk coördinator bestuurlijke preventie en een preventiecoördinator bij de politie;
2. het instellen van een stuurgroep bestuurlijke preventie;
3. het uitwerken van het beleidsplan;
4. het verzamelen van gegevens (vooronderzoek);
5. het instellen van een projectgroep vandalisme;
6. het opstarten van werkgroepen.

2.2.1 Twee coördinatiefuncties

In het beleidsplan was al gesteld dat een integrale aanpak door meer samenwerkende partijen alleen haalbaar zou zijn, als daaraan een coördinatiefunctie gekoppeld zou worden⁷.

De motor in het bestuurlijke preventie project zou een ambtelijk coördinator bestuurlijke preventie moeten zijn, die als een spin in het nog te weven web diende te zitten. Een van de eerste activiteiten in de voorbereidingsfase betrof dan ook het vinden van een dergelijke coördinator.

De taakomschrijving van de coördinator luidde:

⁶ Om op deze plaats gelijk al met een procesevaluatie opmerking te beginnen, kan opgemerkt worden dat externe helpers dus zeer lange tijd (in dit geval meer dan een half jaar) in een enigszins grijs gebied opereerden. In de Haarlemse praktijk bleken echter juist in die periode belangrijke beslissingen genomen te worden en bleek de adviesbehoefte groot.

⁷ Aan politiezijde was in het voorjaar van 1986 al ingespeeld op de toegenomen aandacht voor preventie door het aanstellen van een politie-preventie-functionaris in het korps (afdeling VM).

- gestalte geven aan de integratie van criminaliteitspreventie in de diverse gemeentelijke sectoren;
- het ondersteunen van het alcohol- en drugsbeleid;
- het creëren van overlegsituaties en dwarsverbanden tussen OM, gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties.

Voorts werd, om de functionaris voldoende gewicht te geven, gekozen voor een inschaling van de aan te trekken coördinator op het niveau van referendaris).

Eind 1986 vond men wat men zocht: een beleidsambtenaar uit Amsterdam, die zijn sporen verdiend had in het gemeentelijk anti-vandalismebeleid, werd per 1 januari 1987 aangesteld als coördinator bestuurlijke preventie.

2.2.2 De stuurgroep

Het bestuurlijke preventie-ideaal vereist dat veel verschillende partijen samenwerken aan een integrale preventieve aanpak van criminaliteit. In Haarlem werd daarom - naast het vinden van een goede motor - ook veel aandacht besteed aan het chassis, het opzetten van een organisatiestructuur die aan twee enigszins tegenstrijdige eisen moest voldoen:

1. breed genoeg om veel problemen te bestrijken en veel (mogelijk) betrokkenen af te dekken;
2. smal genoeg om snel en slagvaardig te kunnen handelen.

De eerste stap was het instellen van een **stuurgroep** (januari 1987), die als project-trekker zou moeten fungeren. In deze stuurgroep zaten degenen die het initiatief hadden genomen tot het bestuurlijke preventie-beleid:

- de loco-secretaris/het hoofd van de afdeling secretariaat en kabinet (voorzitter);
- de hoofdcommissaris van politie;
- een vertegenwoordiger van de hoofdofficier van justitie.

Aan deze groep werden toegevoegd:

- de ambtelijk coördinator Bestuurlijke Preventie (secretaris);
- de politie-preventiecoördinator;
- een vertegenwoordiger van het externe onderzoeksbureau (adviseur).

De stuurgroep vergadert maandelijks. De eerste activiteit was het verder uitwerken van de globale beleidslijnen uit het beleidsplan kleine criminaliteit gemeente Haarlem.

2.2.3 Van beleidsplan naar plan van aanpak

In het beleidsplan waren de grote lijnen van de bestuurlijke preventie-aanpak uiteen gezet. De stuurgroep diende deze grote lijnen uit te werken in termen van concrete voorstellen voor actie. In april 1987 kwam de stuurgroep met haar eerste belangrijke produkt 'Aanpak bestuurlijke preventie kleine criminaliteit gemeente Haarlem', dat - na goedkeuring door de lokale driehoek en na vooroverleg met de burgemeester en andere betrokkenen - in mei 1987 door het College van B & W werd vastgesteld.

In deze notitie worden de volgende hoofdlijnen uitgezet.

1. Aan het hoofddoel van bestuurlijke preventie - het terugdringen van de kleine criminaliteit - worden drie tussendoelen opgehangen:

- het ontwikkelen van een **draagvlak** (maatschappelijk, ambtelijk en politiek);
- het ontwikkelen van **know-how** over criminaliteit en criminaliteitspreventie bij maatschappelijke instanties en de gemeente;
- het mobiliseren van **middelen** (geld, menskracht).

Deze drie tussendoelen moeten gestroomlijnd worden via een goede organisatie-opzet (werkwijze/planning).

2. Als belangrijkste middelen om hoofd- en tussendoelen te bereiken wordt gekozen voor:
 - aan de slag gaan: doen en laten zien dat je succes hebt;
 - actieve participatie van gemeentelijke diensten en andere instanties.
3. Men neemt zich voor om over een reeks van jaren **integrale actieprogramma's** te ontwikkelen, gericht op vandalisme, fietsendiefstal, diefstal van en uit auto's, winkeldiefstal, inbraken in woningen en licht geweldscriminaliteit. Dit aangevuld met een integraal drugsbeleid en alcoholmatigingsbeleid.

Elk actieprogramma (per delictstype) dient 2 typen maatregelen te bevatten:

- enerzijds **voorwaardescheppende** maatregelen, meestal op **stedelijk** niveau (bijvoorbeeld voor vandalisme: verbeteren van de procedures voor schadeverhaal);
- anderzijds **concrete, herkenbare** maatregelen, veelal op **buurniveau** (bijvoorbeeld een buurtproject waarin een pakket van maatregelen wordt uitgetest).

Het is de bedoeling dat ieder jaar middels zo'n actieprogramma een nieuw thema bij de kop wordt gepakt terwijl reeds bestaande actieprogramma's

- na eventuele bijstelling - door blijven lopen.⁸

In Haarlem is begonnen met het thema 'vandalisme'.

De keuze voor het thema 'vandalisme' had als achtergrond dat met name dit delict zich goed leent voor het mobiliseren van het gemeentelijk apparaat. Preventie van vandalisme (aan gemeente-eigendommen) is in het directe eigenbelang van de te mobiliseren diensten en afdelingen.

4. Naast deze integrale actieprogramma's die op de middellange en lange termijn lopen, zou er ruimte moeten blijven om actief in te spelen op **actuele criminaliteitsproblemen** van beperkte omvang (bijvoorbeeld een probleem met auto-inbraken op een bepaalde plek). Gemeentelijke diensten en andere instellingen zouden hierbij direct aanspreekbaar moeten zijn en snel reageren en resultaten zouden snel zichtbaar moeten worden.
5. Voorts is er het voornemen een **buurtproject** op te starten, waarin kleinschalige maatregelen tegen vandalisme worden opgezet. De betrokkenen uit de buurt (onderwyzend personeel, wijkteam politie, wijkraad, organisaties van buurtbewoners en club- en buurthuiswerk) moeten bij de ontwikkeling en uitvoering een belangrijke rol spelen. Als trekker wordt een buurt-preventiecoördinator aangetrokken, via de regeling vervangende dienstplicht.
6. Last but not least wordt een voorstel gedaan voor de **organisatie-opzet** van het geheel:

⁸ Dit voornemen is later bijgesteld: men wil nu om de twee jaar een nieuw thema aanpakken.

- (a) De **gemeenschappelijke verantwoordelijkheid** van bestuur, politie en justitie wordt tot uiting gebracht in de reeds ingestelde **stuurgroep** bestuurlijke preventie.
- (b) Daarnaast zal een **gemeentelijke Projectgroep** kleine criminaliteit worden ingesteld, waarin - naast de stuurgroepleden - vertegenwoordigers van de meest direct betrokken gemeentelijke afdelingen en diensten en vertegenwoordigers van relevante niet-gemeentelijke instanties zitting zullen nemen. Naast leden worden ook contactpersonen aangewezen, als aanspreekbare figuren voor hun diensttak of afdeling.
De projectgroep wordt belast met de ontwikkeling van **actieplannen** en met de voortgangsbewaking en uitvoering daarvan.
Deze aanpak heeft mede tot doel te zorgen dat er **korte onderlinge lijnen** zijn en dat er **snelle en heldere informatie uitwisseling** plaats kan vinden. Voorwaarde voor het welslagen van deze opzet is wel, dat er met de projectgroepleden en contactpersonen 'zaken gedaan' kan worden.
- (c) **Besluitvorming** over belangrijke zaken: door de projectgroep vastgestelde stukken worden via de stuurgroep en de burgemeester voorgelegd aan het College van B & W. De voorstellen kunnen vervolgens besproken worden in de Commissie van Openbare Orde en Veiligheid en zonodig in de betrokken vakcommissies. Daarnaast zullen het Openbaar Ministerie en de gemeentepolitie via de geëigende kanalen aan de voortgang van de voorstellen gestalte geven.

Het hele plan van aanpak berust op de zogenaamde '**sneeuwbalmethode**': begin met de concrete aanpak van één criminaliteitsvorm op stedelijk en buurtgericht niveau. Gaandeweg worden meer mensen en organisaties bij het gebeuren betrokken en worden nieuwe thema's aangeboord. Nieuwe actieprogramma's worden aan de preventie-sneeuwbal toegevoegd terwijl de uitvoering van het beleid ten aanzien van eerder geadopteerde criminaliteitsvormen gewoon blijft doorlopen.

Al rollende zal de kennis over criminaliteit en criminaliteitspreventie toenemen, het aantal betrokkenen zal toenemen en het aantal aangepakte thema's zal toenemen.

Voor de uitvoering van de maatregelen zal geld en menskracht nodig zijn: het sneeuwbalmodel biedt het extra voordeel dat deze benodigde middelen stapsgewijs vrijgemaakt kunnen worden.

2.2.4 Vooronderzoek

Het externe onderzoeksbureau hield in januari en februari 1987 een voormeting voor de evaluatie van het project.

De voormeting bestond uit een serie interviews met 13 ambtenaren (7 directeurs van diensten en bedrijven en 6 hoofden van secretarie-afdelingen) en 4 politici (3 wethouders en de burgemeester). De interviews hadden een tweeledig doel.

- Vaststellen wat de situatie is vóór invoering van bestuurlijke preventie: wat weet men van criminaliteit, wat doet men momenteel tegen criminaliteit?

- Vaststellen welke opinies en verwachtingen er zijn ten aanzien van het bestuurlijke preventie-beleid (het beleidsplan was inmiddels verspreid in het gemeentelijk apparaat).

De resultaten van de interviewronde zijn door de onderzoekers teruggekoppeld naar de stuurgroep⁹. Op basis van interviews met de stuurgroepleden is vervolgens een advies geformuleerd over de verder te ondernemen stappen. Deze adviezen zijn door de stuurgroep meegenomen in de ontwikkeling van het hiervoor genoemde 'Plan van aanpak'.

2.2.5 De projectgroep kleine criminaliteit

In mei/juni 1987 ging de projectgroep van start. In deze groep zitten - naast de leden van de stuurgroep - vertegenwoordigers van een aantal afdelingen van de gemeentesecretarie, van de gemeentelijke diensten en bedrijven, het Regionaal Bureau Voorkoming Misdrijven, Bureau Alternatieve Straffen en het KNOV (Koninklijke Nederlandse Ondernemers Verbond), de NZH (busvervoer) en de PTT.

De samenstelling van de projectgroep weerspiegelt duidelijk het gekozen thema (vandalisme): het betreft met name overheids- en semi-overheidsinstanties die (als slachtoffer) nauw betrokken zijn bij de vandaliseproblematiek. Na een tweetal vergaderingen in juni 1987 besloot de projectgroep tot het uitwerken van 7 **actiepunten** (zie verder paragraaf 2.3). Enkele weken later werd door het College van B & W het voorstel van de stuurgroep goedgekeurd, om in een wijk van Haarlem (Amsterdamse buurt) een buurtproject vandalisme te starten.

2.2.6 Werkgroepen

Na het vooronderzoek heeft de coördinator bestuurlijke preventie op verzoek van de stuurgroep en in nauwe samenspraak met het onderzoeksbureau een voorstel voor het formeren van een aantal werkgroepen ontwikkeld.

Na bespreking in stuurgroep en projectgroep zijn 7 actiepunten gekozen, waaraan steeds een werkgroep gekoppeld werd. Per actiepunt werd vastgesteld:

- het doel van het actiepunt;
- mogelijke activiteiten in het kader van het actiepunt;
- een tijdsplanning, met duidelijke 'deadlines';
- de (gesuggereerde) samenstelling van de werkgroep, met aanduiding van de partij die de trekker zou moeten zijn.

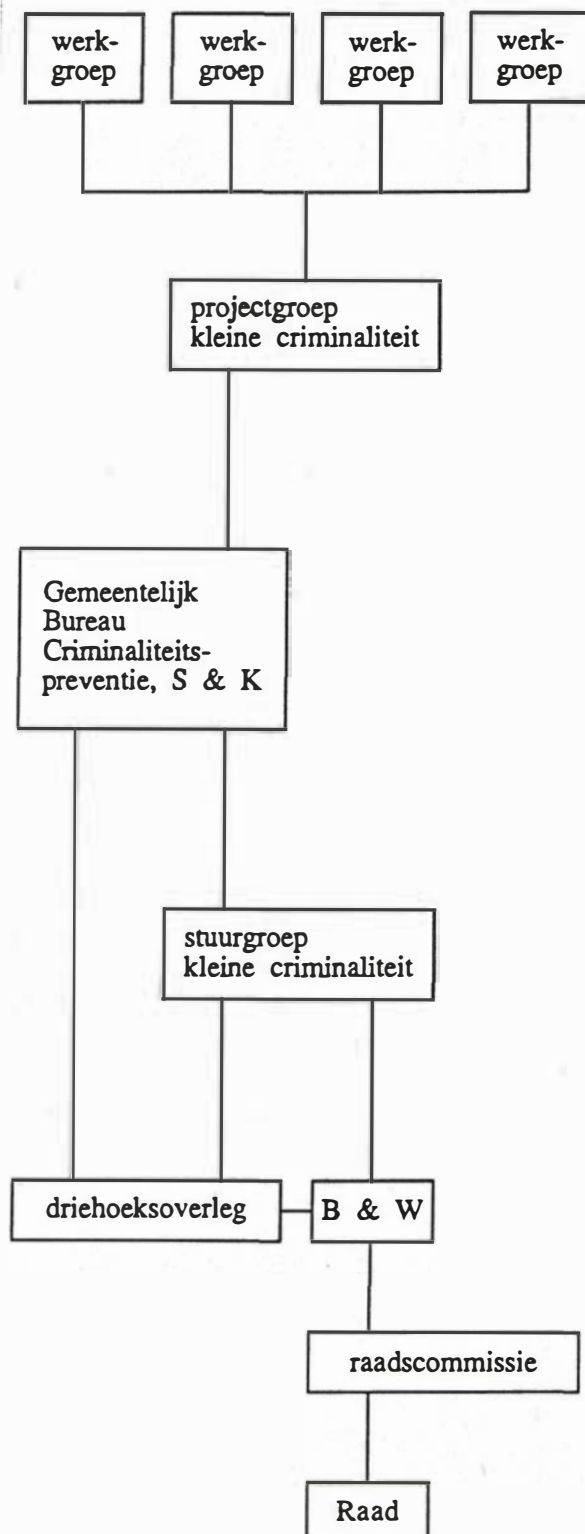
De leden van de werkgroepen werden in principe 'geronseld' uit de projectgroep, zonodig aangevuld met andere relevante betrokkenen.

De instelling van de werkgroepen markeert het einde van de voorbereidende fase: er is een organisatiemodel ontwikkeld en er liggen aanzetten voor concrete actieplannen. In paragraaf 2.3 gaan we in op de uitwerking van deze actiepunten.

⁹ De resultaten van het vooronderzoek zijn neergelegd in het rapport 'Evaluatie Bestuurlijke Preventie Haarlem: de voormeting', Bureau Criminaliteitspreventie, A. de Savornin Lohman, mei 1987.

Het ontwikkelde organisatiemodel ziet er schematisch als volgt uit.

Schema 1: De project organisatie



Werkgroepen
ter uitwerking van
concrete actiepunten.

Projectgroep
overleg tussen alle
betrokkenen:
vele gemeentelijke dienst-
onderdelen, politie, justitie,
NZH, PTT, KNOV, enz.

**Gemeentelijk Bureau
Criminaliteitspreventie**
stimuleert en ondersteunt
werkgroepen, projectgroep
en stuurgroep; bereidt
nieuwe maatregelen voor.

Stuurgroep
dagelijks bestuur van de
projectgroep.

Driehoek
overleg tussen burgemeester,
hoofdofficier van justitie,
hoofdcommissaris van politie.

2.3 De uitwerkingsfase

Zeven actiepunten

Zoals gezegd werden er door de projectgroep en stuurgroep in eerste instantie 7 actiepunten aangewezen. Deze luiden als volgt:

1. Aanpak van een aantal **onveilige plekken** in de stad.
2. Het verwerken van principes rond **sociale veiligheid** en verdedigbare ruimte in het gemeentelijk beleid, door middel van onder andere nieuwe regelgeving, voorlichting en advisering.
3. Het maken van een profielschets van een wenselijke Haarlemse versie van een **Bureau Halt** voor de afhandeling van voor vandalisme gepakte minderjarige daders, en verkenning van de mogelijkheden om een dergelijk Bureau te realiseren.
4. **Voorlichtingsplan** preventie van vandalisme/kleine criminaliteit: het opstellen van een plan omtrent het geven van voorlichting over vandalisme en vandalismpreventie aan het eigen apparaat, aan het publiek en aan potentiële daders (jongeren).
5. Het opzetten van een **registratiesysteem** van vandalisme aan gemeentelijke eigendommen.
6. **Schadeverhaal** (het verhalen van door vandalisme aangerichte schade op de daders): het zorgen voor een eenduidige en actieve rol van de gemeente en het evalueren en eventueel aanpassen van de algemene praktijk van het schadeverhaal bij de politie.
7. **Aanpak graffiti en kladvandalisme** door creatief te experimenteren met verschillende maatregelen en de mogelijkheden te onderzoeken om daders via hun 'tags' (handtekening) aansprakelijk te stellen.

Naast deze - op specifieke criminaliteitsproblemen dan wel op specifieke oplossingsstrategieën gerichte - activiteiten werd een buurt in Haarlem (Amsterdamse Buurt) aangewezen als experimentbuurt voor een integrale buurtgerichte actie tegen vandalisme. Verder is in de loop der tijd - conform de sneeuwbaltheorie - een aantal nieuwe actiepunten toegevoegd aan het hierboven genoemde rijtje. Het buurtexperiment en de toegevoegde actiepunten worden aan het eind van dit hoofdstuk kort besproken.

2.3.1 De aanpak van onveilige plekken

De werkgroep kreeg als **doel** mee: op korte termijn ontwikkelen en doen uitvoeren van een aanpak van circa 5 onveilige plekken in Haarlem. In september 1987 komt de werkgroep voor het eerst bijeen.

Na overleg over de definitie van onveilige plekken en de criteria waaraan de te selecteren onveilige plekken moeten voldoen, werd aan de hand van

bestaand materiaal¹⁰ een eerste inventarisatie gemaakt van onveilige plekken in twee stadsdelen.

Na toetsing aan de gestelde criteria bleef een tiental kandidaatplekken over, die door de werkgroep bezocht werden¹¹. Dit resulteerde in een rapportage waarin per plek werd besproken wat knelpunten en mogelijke oplossingen waren. Vervolgens zijn de mogelijke maatregelen voor een aantal plekken verder uitgewerkt (wat moet er precies gebeuren, wie moet het doen, wat kost het, op welke termijn kan het), zo nodig in overleg met andere betrokkenen, die niet in de werkgroep vertegenwoordigd waren. Er is onder meer overlegd met: het gemeentelijk energiebedrijf, de dienst Hout en Plantsoenen en de afdelingen Verkeer en Onderwijs.

De werkgroep kwam zo tot een keuze van 5 aan te pakken plekken. De voorgestelde maatregelen konden gefinancierd worden uit bestaande potjes (onderhoud) en/of speciale kredieten (in 1989: ruim 2,5 ton uit het gemeentelijk investeringsprogramma).

Tot slot heeft de werkgroep een evaluatieplan ontwikkeld, dat door het gemeentelijk Bureau Onderzoek en Statistiek wordt uitgevoerd.

De werkgroep adviseert in de nota 'Aanpak onveilige plekken in Haarlem' (maart 1988) de nu ontwikkelde aanpak breder toe te gaan passen, zodra uit de effectevaluatie blijkt dat de maatregelen een positief effect sorteren.

Dit advies is opgevolgd: de werkgroep draait nog steeds volgens de hiervoor beschreven werkwijze. Men ontvangt -aldus de voortgangsrapportage van oktober 1989- veel signalen over enge plekken van instanties en bevolking. Een duidelijk knelpunt is, dat in het ontwerp investeringsprogramma 1990 geen middelen zijn opgenomen voor de aanpak van enge plekken. Men heeft voor voortzetting circa 1 ton op jaarbasis nodig.

2.3.2 Sociale Veiligheid en gemeentelijk beleid (alias: gebouwde omgeving en criminaliteit)

Dit actiepoint is de lange termijn en voorwaardescheppende tegenhanger van het concrete, korte termijn actiepoint 'aanpak onveilige plekken'.

Doel van het actiepoint is: bevorderen dat de gebouwde omgeving zo min mogelijk uitnodigt tot het plegen van criminaliteit en optimale mogelijkheden biedt voor sociale controle.

Juist omdat dit punt gekenmerkt wordt door een vrij abstract en voorwaardescheppend karakter was -en is- rond dit actiepoint veel afstemmingsoverleg noodzakelijk. Er werd dan ook bewust gekozen voor een rustige opbouw.

¹⁰

De werkgroep kon daarbij gebruik maken van:

- een bestaand onderzoek van het Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente, naar plekken die de Haarlemse bevolking als onveilig ervaart;
- het voorwerk van de politie, die voor de twee stadsdelen alle meldingen en aangiften van het afgelopen half jaar in kaart had gebracht;
- een notitie over sociale veiligheid van de PvdA fractie in de Haarlemse gemeenteraad (1987);
- het rapport 'Haarlemmers over hun politie en kleine criminaliteit, 1985' (gemeentepolitie Haarlem).

¹¹

In veel gevallen werden de plekken tweemaal bezocht: eenmaal overdag en eenmaal 's avonds.

Op basis van een concept notitie van de coördinator Bestuurlijke Preventie en het externe onderzoeks- en adviesbureau werd allereerst gesproken met de secretarie-afdeling Ruimtelijke Ordening. Na een aantal bijstellingen werd vervolgens een uitgebreide projectgroepvergadering aan het onderwerp gewijd om de meningen en wensen te inventariseren.

Tezelfdertijd waren een aantal 'gebouwde omgevingsactiepunten' ter subsidiëring ingediend bij de SBPC. Subsidiëring bleek echter niet mogelijk. Deze tegenslag bracht enige vertraging, maar van uitstel kwam geen afstel.

In 1989 en 1990 zijn de volgende activiteiten ontwikkeld:

- **Verbetering van de inbraakpreventie door het aanscherpen van de bouwverordening:** het College van B & W heeft besloten dat nieuw te bouwen woningen beter inbraakwerend moeten zijn en onder andere voorzien moeten zijn van genormeed hang- en sluitwerk. Een landelijke primeur, die ook door andere gemeenten goed is ontvangen. De huidige inhoud van de bepalingen kent enige zwakke kanten, het ontbreken van een nadere toelichting en praktijkrichtlijnen zal in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid nog wel problemen opleveren. Desalniettemin mogen deze Haarlemse ontwikkelingen als een goede zaak betiteld worden.
- **Toetsing van bouwkundige plannen op criminaliteitsaspecten**
Alle bouwkundige plannen worden in Haarlem tegenwoordig expliciet op het aspect van criminaliteit/sociale veiligheid getoetst (ambtelijk in laatste instantie door Bedrijf Openbare Werken (stadsontwikkeling)/Bureau Ruimtelijke Ordening). Daarnaast is aan alle bestemmingsplannen de eis gesteld dat ze een paragraaf moeten bevatten over sociale veiligheid. Zo kan preventie van criminaliteit bij de ruimtelijke inrichting in Haarlem bij voorbaat worden meegewogen. Of dit in de 'harde Ruimtelijke Ordeningspraktijk' ook werkelijk zal gebeuren, is hiermee overigens nog niet gezegd.
- **Uitbreiding branduren straatverlichting**
Ter bevordering van de sociale veiligheid zijn de bezuinigingen, die in het verleden op openbare verlichting waren getroffen, teruggedraaid. Bij de zogenaamde 'avondbrander' is het aantal branduren sterk uitgebreid. Dat betekent dat nu 's zomers en 's winters de volledige verlichting op volle sterkte is ontstoken.
- **Project 'Wonen boven winkels'**
Ter verhoging van de sociale controle en veiligheid in de binnenstad. In nauwe samenwerking met winkeliersverenigingen heeft de secretarie-afdeling Stadsvernieuwing en Ruimtelijke Ordening plannen uitgewerkt. Overigens betreft het hier een al veel langer lopend experimentenbeleid (SEV) waar het gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie op een reeds rijdende trein kon springen (en dat ook bekwaam gedaan heeft)
- **Subsidieregeling 'Open Rolluiken'**
Aaneengesloten rijen winkelfronten met gesloten rolluiken betekenen een ernstige aantasting van de leefbaarheid en veiligheid in winkelstraten. Om deze tendens te doorbreken wordt een subsidie-regeling voor open rolluiken ontwikkeld.

2.3.3 HALT

Aan de werkgroep werd als opdracht meegegeven na te gaan hoe een Haarlemse versie van een Bureau HALT¹² vormgegeven zou moeten worden (werkwijze, bezetting, organisatie, kosten) en aan te geven hoe de opzet en financiering geregeld zouden moeten worden.

De werkgroep kwam voor de eerste keer bijeen in september 1987 en produceerde op korte termijn (november 1987) een voorstel voor opzet, werkwijze en financiering van het Haarlemse HALT-bureau.

Na goedkeuring van het plan door projectgroep, stuurgroep, lokale driehoek en het College van B & W werd een subsidie-aanvraag (f 81.000,- voor 2 jaar) ingediend bij het Ministerie van Justitie. Eind december 1987 werd deze aanvraag gehonoreerd door het Ministerie.

Er zijn vervolgens twee HALT-functionarissen aangesteld (een voor Haarlem en een voor Velsen)¹³, die organisatorisch zijn ondergebracht bij het Bureau Criminaliteitspreventie van de gemeentelijke afdeling Secretariaat en Kabinet. Naast de werkgroep HALT werd een begeleidingscommissie HALT ingesteld, die de voortgang van het HALT-project bewaakt.

Het HALT-bureau draait tot nu toe bevredigend: in het eerste jaar werden 129 jongeren door de politie doorverwezen en via HALT-bemiddeling werd f 25.000,- aan slachtoffers vergoed¹⁴.

Momenteel is ook hier de (verdere) financiering een belangrijk knelpunt: het Ministerie van Justitie heeft aangekondigd haar (50%) bijdrage aan HALT-bureaus na 2 jaar te zullen staken. In de begroting 1990 van de gemeente zijn middelen gereserveerd voor de voortzetting van HALT.

2.3.4 Voorlichting

Binnen het Haarlemse Bestuurlijke Preventie-beleid wordt een belangrijke rol toegeschreven aan voorlichting die gericht zou moeten zijn op drie doelgroepen:

- potentiële daders (met name jongeren): ter voorkoming dat zij vandalisme plegen;
- potentiële slachtoffers (het publiek in algemene zin), ter stimulering van preventief gedrag;
- het gemeentelijk apparaat (plus enkele niet-gemeentelijk betrokkenen als PTT, vervoersbedrijven en dergelijke), om het bestuurlijke preventie-beleid te promoten en de kennis over (preventie van) kleine criminaliteit te vergroten.

Inmiddels zijn de volgende voorlichtingsactiviteiten ontwikkeld:

¹² HALT is een project ter bestrijding en voorkoming van kleine criminaliteit (met name vandalisme) gepleegd door jongeren: jeugdige gepakte daders worden door de politie naar HALT verwezen. HALT zorgt voor en begeleidt bij door de jongeren te verrichten werkzaamheden (herstel schade) en eventuele vergoeding van schade. Op deze wijze kunnen de jongeren strafvervolgning voorkomen.

¹³ Met de gemeente Velsen is een samenwerkingsovereenkomst gesloten, wat onder andere betekent dat overheadkosten worden gedeeld.

¹⁴ Een uitvoerige beschrijving is te vinden in "HALT, een kwestie van goed aanpakken - verslag van het eerste jaar HALT-Haarlem/Velsen", augustus 1989.

- ten aanzien van **potentiële daders**: een breed voorlichtingspakket over vandalismpreventie (Prev-pakket);
- ten aanzien van de **bevolking**: onder andere deelname aan gemeentelijke dienstenmarkten, hoorzittingen van politie-wijkteams en de 'crimobiël' (zie paragraaf 2.3.9);
- ten aanzien van het **gemeentelijk apparaat**, politie etc.: een Nieuwsbrief die 4 maal per jaar in een oplage van 900 stuks verschijnt; overigens scoort deze Nieuwsbrief ook buiten Haarlem zeer goed en heeft dit initiatief allerwegen navolging gevonden.

2.3.5 Vandalisme-registratie

De Werkgroep Vandalisme-registratie kreeg als opdracht mee om een opzet uit te werken voor een gemeentelijk registratiesysteem van vernielingen aan openbaar en semi-openbaar bezit.

De functie van zo'n registratiesysteem zou tweeledig moeten zijn: enerzijds een signaleringsfunctie (waar/wanneer treden er pieken op/zijn er knelpunten?), anderzijds een evaluatieve functie (hebben genomen maatregelen het beoogde effect?).

Na een eerste gedachtenbepaling in de werkgroep (begin 1987) werd het verder uitwerken van een dergelijke vernielregistratie uitbesteed aan een daartoe aan te trekken stagiaire bij het gemeentelijk Bureau Onderzoek en Statistiek (BOS).

BOS heeft in 1987/1988 gegevens over zo'n 1700 vernielingen aan openbaar bezit verzameld. Het was de bedoeling om de schade door deze vorm van vandalisme voortaan systematisch bij te houden middels een systeem van 'vereenvoudigde aangifte'. Door vernieuwingen in de automatisering bij de politie bleek dit echter niet haalbaar. Daarvoor moest teruggevallen worden op de cijfers van het Bedrijf Openbare Werken, die wel beschikt over een systematische registratie van vernielingen.

2.3.6 Schadeverhaal

Doel van dit actiepoint is te komen tot een actief en eenduidig optreden van de gemeente om, wanneer gemeentelijke eigendommen vernield zijn en de daders zijn aangehouden, de schade die de gemeente geleden heeft ook daadwerkelijk op de daders te verhalen. De daartoe ingestelde Werkgroep kreeg als taak mee om een schadeverhaalprocedure te ontwikkelen. In augustus 1988 lag een ontwerpprocedure ter tafel, met als kernpunten: de introductie van een apart schadeverhaalformulier en het creëren van aparte aanspreek- en registratiepunten op dienst- en secretariënniveau. De afdeling Financiën treedt daarbij op als trekker en als centrale schadeverhalende instantie.

Het was de bedoeling om op 1 januari 1989 met een nieuwe procedure te starten. Dit is echter niet goed van de grond gekomen, ondermeer door gering enthousiasme bij de betrokken ambtenaren.

Eind 1989 heeft men een nieuwe start gemaakt: er zijn nieuwe procedures ontwikkeld, die geïntroduceerd zijn bij desbetreffende diensten. In hoeverre

deze procedures levensvatbaar zijn, valt op het moment van schrijven van dit rapport niet te zeggen.

2.3.7 Graffiti en kladvandalisme

De Werkgroep Graffiti en kladvandalisme ging eind 1987 van start. De werkgroep kwam na een verkenning van de achtergronden van het probleem en de oplossingsmogelijkheden in de zomer van 1988 met een integraal plan van aanpak. Voorgesteld werd om een tweetal proefprojecten graffiti op te zetten, een van technische aard (uittesten van diverse anti-klad coatings) en een van sociale aard (het in samenwerking met het jongerenwerk organiseren van kanaliserende of vervangende activiteiten).

Beide experimenten zijn inmiddels uitgevoerd. Van het experiment met de coatings wordt door het Bedrijf Openbare Werken een kosten-batenanalyse gemaakt. Verder is - in samenwerking met een wijkteam van de politie - aan de hand van 'tags' ('handtekeningen' onder de stukken) een aantal daders opgespoord en aangehouden.

2.3.8 Het experimentele vandalisme buurtproject

Naast de hierboven beschreven concrete actiepunten, die veelal een gemeentebrede strekking hebben, is er voor een Haarlemse buurt met een on-Haarlemse naam (de Amsterdamse buurt), een plan voor een buurtproject ontwikkeld waarin een integraal pakket van anti-vandalisemaatregelen op kleinschalig niveau werd uitgewerkt. Bij de keuze van de buurt speelde een rol dat er sprake was van vandaliseproblemen én dat er al een **draagvlak** voor het opzetten van een dergelijk project aanwezig was. Het buurtproject werd voorbereid door een buurtcoördinator vandalisme (vervangende dienstplicht), die in de loop van 1987 werd aangesteld bij het gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie. De voorbereiding bestond uit het voeren van gesprekken met sleutelpersonen en jongeren uit de buurt. Een belangrijk uitgangspunt bij het opzetten van het buurtproject was, dat oplossingen in principe uit de buurt **zelf** moeten komen, terwijl de gemeente waar mogelijk ondersteunend optreedt. Bewoners en organisaties uit de buurt (scholen, wijkraden, buurtcentra) zouden dus actief moeten participeren in het project. Het buurtproject in de Amsterdamse buurt behelsde ondermeer de volgende incidentele en structurele activiteiten:

- een **vandalismespreekuur**, waarin de buurtbewoners melding kunnen maken van zaken die gerepareerd moeten worden en hun mening kunnen geven over de acties tegen vandalisme;
- de operatie "**facelift**": een (eenmalige) opknapbeurt van de buurt door gemeentelijke instanties, PTT, NZH en drie woningbouwverenigingen;
- diverse activiteiten in en vanuit het (basis)onderwijs (onder andere toneelvoorstelling over vandalisme, fotocollages maken, excursies naar Gemeentelijke Diensten; adoptieprojecten);
- een **dienstenmarkt**, waarin de diverse Gemeentelijke Diensten zichzelf presenteren.

Het buurtproject is begin 1989 geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat de georganiseerde activiteiten positief worden gewaardeerd door de diverse

betrokkenen. Een veel genoemde effect is dat de 'onbewuste acceptatie' van vandalisme doorbroken is: bewoners hebben het idee dat er wat tegen het vandalisme te doen is.

Naar aanleiding van de goede ervaringen in de Amsterdamse buurt is in juni 1989 besloten om een dergelijk project op te starten in een andere buurt (Meerwijk). Op basis van een vooronderzoek is (januari 1990) een aanzet tot een actieplan voor Meerwijk gemaakt door één van de medewerkers van het gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie ('Meerwijk tegen vandalisme', januari 1990).

2.3.9 Bijgekomen actiepunten en overige activiteiten

Gaandeweg is, inspeland op actuele problemen of ontwikkelingen in de gemeente, nog een aantal andere activiteiten ontwikkeld.

De belangrijkste zijn:

- **Mobiele voorpost crimobiel:** naar aanleiding van de in het experimentele vandalisme-buurtproject opgedane ervaringen met een spreekuur voor de bevolking, is het idee ontstaan om een mobiele voorpost op te zetten die de gehele gemeente kan 'bedienen'. Deze 'crimobiel' (eerst werd gedacht aan een caravan, maar later werd het een bus) zou steeds in wisselende wijken neergezet moeten worden en bemand worden door een (gemeentelijke) preventiefunctionaris.

De concrete voorbereiding en uitwerking vinden thans plaats: in de loop van 1990 zal de crimobiel op pad worden gestuurd.

- **Kriminaliteitsinformatiesysteem (KIS):** een systeem waarin gegevens over criminaliteit (afkomstig van de politiek, gemeentelijke registraties en signalen uit de bevolking) wordt verzameld en geanalyseerd.

Daaraan worden bestaande preventiemaatregelen gekoppeld, opdat nagegaan kan worden waar zich witte plekken dan wel onnodige overlappingsen bevinden.

De uitkomsten (output) van de KIS dienen ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling door ambtenaren en politiek.

De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie hebben een subsidie verstrekt voor de ontwikkeling van KIS. Na een vrij snelle start in begin 1989 liep het project medio 1989 vast op verschillen van mening (tussen de politie en het Gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie) over de doelstellingen en haalbaarheid van dit systeem. Inmiddels is besloten tot een wat andere aanpak.

- **'Lik op Stuk'**

Een directe aanpak van winkeldiefstal, waarbij verdachten een schikkingsvoorstel wordt aangeboden. Haarlem is een van de zes proefgemeenten waar hiermee wordt geëxperimenteerd. Overigens is dit idee al in 1984 in Haarlem geboren en door politie en Openbaar Ministerie toen 'panklaar' uitgewerkt.¹⁵ Destijds werd echter nog geen landelijke goedkeuring verkregen.

¹⁵ Dit eerste plan was overigens ruimer dan alleen winkeldiefstal: ook fietsdiefstal en lichte vormen van mishandeling zouden onder de lik op stuk aanpak gaan vallen.

- **Werkgroep Drugs**

Op initiatief van de stuurgroep is een werkgroep Drugs ingesteld, waarin - naast stuurgroepleden - een aantal hulpverleningsinstellingen zitting heeft. Het overleg kwam in eerste instantie voorzichtig op gang. Inmiddels is een aantal concrete actiepunten uitgewerkt, waaronder een bed- en broodvoorziening voor daklozen en de regeling 'Clean aan de slag bij de gemeente Haarlem': drugsverslaafden die al geruime tijd 'clean' zijn, maar door gebrek aan perspectief dreigen terug te vallen, kunnen via een werkervaringsproject bij de gemeente Haarlem aan de slag.

- **Aanpak illegaal vuurwerk**

HALT zette in samenwerking met politie, het Openbaar Ministerie, een aantal gemeentediensten en de Stichting Brandwondencentrum een grootscheepse campagne op tegen illegaal vuurwerk. Honderdelf daders werden aangehouden, moesten vier uur klussen en een film over de gevolgen van brandwonden bekijken.

- **Buurtpreventie-project**

Zonder veel ophef door politie en bewoners is dit project in de wijk 'De Krim' gestart en met een goed tussentijds resultaat: een afname van het aantal woninginbraken met 58% binnen een jaar tijd. Dit project is overigens min of meer los van de bestuurlijke preventie-organisatie ontwikkeld.

2.4 Financiële en personele middelen

2.4.1 De financiering van de maatregelen

In het onderstaande schema wordt samengevat op welke wijze de diverse activiteiten gefinancierd worden. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar (1) gemeentegelden, (2) rijks gelden en (3) financiering door anderen. De bedragen zijn uitgedrukt in duizenden guldens.

Schema 2: financiering van de activiteiten

	(1)	(2)	(3)	Totaal
	gemeente (x f1000,-)	rijk (x f1000,-)	anderen (x f1000,-)	(x f1000,-)
1. Onveilige plekken				
1988	62	-	-	262
1989	200	-	-	
2. Sociale veiligheid				
1989	17	-	-	34
1990	17	-	-	
3. Halt				
1988-1990	130	120	10	260
4. Voorlichting				
1989-1990	-	-	5	5
				(55 nog te dekken)
5. Vandalisme-registratie	-	-	-	-
6. Schadeverhaal	-	-	-	-
7. Kladvandalisme				
1988	6	-	-	6
8. Buurtproject(en)				
1987	16	-	-	165
1988	41	-	-	
1989	54	-	-	
1990	54	-	-	
9. Mobiele voorpost				
1989	6	77	-	112
1990	6	23	-	
10. Kis				
1989-1990	-	87	-	87
11. M.L.K.-school				
1988	180	-	-	180
12. Algemene activiteiten (stelpost criminaliteitspreventie)				
1988-1990	84	-	-	84
13. Bureau Criminaliteitspreventie				
1987	-	100	-	390
1988	-	100	-	
1989	95	-	-	
1990	95	-	-	
14. Extern advies + evaluatie van beleid				
1987	-	79	-	165
1988	-	86	-	
Totaal	1063	672	15	1750
bijdrage (%)	61%	38%	1%	100%

Uit het schema blijkt dat de gemeente ongeveer 60% van de totale kosten op zich neemt en het rijk een krappe 40%. Externe lokale financiering is bijna niet gevonden (1%). Vreemd is dit op zich niet, gezien het feit dat het hier om (experimenteel) overheidsbeleid gaat en dat het project met name gericht is op het verminderen van vandalisme aan gemeentebesittingen¹⁶.

De gemeente steekt over een periode van 3-4 jaar ruim een miljoen in het bestuurlijke preventie-beleid in Haarlem. Hiervan is overigens maar een deel (f 280.000,-) expliciet uitgetrokken voor criminaliteitspreventie. Voor de overige kosten is dekking gevonden binnen bestaande budgetten en gemeentelijke regelingen.

2.4.2 Personele middelen

Per 1 januari 1987 is er een full-time coördinator Bestuurlijke Preventie aangesteld (op het niveau van referendaris) die is ondergebracht bij de afdeling Secretariaat en Kabinet.

Vanuit deze positie heeft de coördinator korte lijnen naar centrale functionarissen in het gemeentelijk apparaat (andere secretarie-afdelingen en burgemeester), waardoor lopende zaken desgewenst snel kunnen worden geregeld. Het salaris van de coördinator is gedurende twee jaar gefinancierd uit gelden van de rijksoverheid (SBPC), per 1 januari 1989 betaalt de gemeente dit salaris.

Binnen de afdeling Secretariaat en Kabinet is het Bureau Criminaliteitspreventie gecreëerd, waaraan per 1 april 1990 verbonden zijn:

- drs. R.M. Walop (hoofd van het Bureau, 38 uur per week)
- mr. K. Roos (wijk-projectleider vandalisme/Crimobiel, 38 uur per week)
- mw. H.M.T. Hunting (HALT-functionaris, 32 uur per week)
- mw. drs. V.A.M. Wisman (HALT-functionaris Velsen, gedetacheerd 19 uur per week)
- mw. E. van der Wal (administratieve ondersteuning HALT, 12 uur per week).

¹⁶ Plus natuurlijk het gegeven dat het idee van public-private partnerships van vrij recente datum is.

3 Oordeel van de direct betrokkenen

Ten behoeve van evaluatie van het bestuurlijke preventie-beleid is een serie gesprekken gevoerd met direct betrokkenen. Het betreft in concreto¹⁷:

- Mevrouw Schmitz (burgemeester).
- De heer Straver (Hoofdcommissaris van de gemeentepolitie, stuurgroeplid vanaf het begin)¹⁸.
- De heer Walop (hoofd van het Haarlemse Bureau Criminaliteitspreventie).
- De heer Westen (hoofd Executieve Dienst van de gemeentepolitie, stuurgroeplid sinds 1 januari 1988).
- De heer Lambers (staffunctionaris van het Openbaar Ministerie, stuurgroeplid sinds 1 september 1989).
- De heer Cerutti (hoofd afdeling Secretariaat en Kabinet, voorzitter stuurgroep vanaf het begin).
- Mevrouw Van het Schip (afdeling Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing, projectgroeplid en (ex-)lid werkgroep onveilige plekken).
- De heer Lelieveld (afdeling Financiën, projectgroeplid en lid (voorzitter) werkgroep schadeverhaal/registratie).
- De heer Van Heesch (afdeling Maatschappelijk Welzijn, projectgroeplid en lid werkgroep en begeleidingscommissie HALT).
- De heer Davelaar (Dienst Sport- en Jeugdzaken, projectgroeplid en lid (voorzitter) werkgroep kladvandalisme, lid begeleidingscommissie HALT).
- De heer Verhoeff (afdeling Openbare Werken, Volkshuisvesting en Bedrijven, lid projectgroep).

De interviews vonden plaats in november en december 1989, met uitzondering van het interview met mevrouw Schmitz, dat pas begin maart 1990 gehouden kon worden. De leden van de stuurgroep zijn allen geïnterviewd; de leden van de (grotere) projectgroep zijn zo geselecteerd dat zowel de belangrijkste betrokken afdelingen en Diensten, als alle werkgroepen werden afgedekt.

Er werd gewerkt met 2 vragenlijsten: één ten behoeve van de stuurgroepleden (+ burgemeester) en één ten behoeve van de projectgroepleden.

Zoals al eerder werd vermeld is tijdens de voorbereidingsfase ook een serie interviews gehouden met (mogelijk) betrokkenen bij het op te starten bestuurlijke preventie-beleid.

Deze 'voormeting' had vooral tot doel om na te gaan of men op de hoogte was van de plannen, of de nodige medewerkingsbereidheid aanwezig was en welke inhoudelijke ideeën en vragen er leefden ten aanzien van criminaliteit(spreventie).

In de afsluitende interviewronde ('nameting') zijn vragen gesteld over het gevoerde beleid. De gesprekken van de voor- en nameting zijn dus niet met elkaar te vergelijken.

¹⁷ Een interview met de heer Hetem (Dienst Openbare Werken), heeft niet plaatsgevonden wegens ziekte van betrokkene.

¹⁸ De heer Straver heeft de vragen schriftelijk beantwoord.

3.1 Beoordeling van het gevoerde beleid

Aan alle geïnterviewden is gevraagd om een totaaloordeel te vellen over het bestuurlijke preventie-beleid. Voorts is doorgevraagd over die specifieke onderdelen waarbij de geïnterviewde zelf het meest direct betrokken was. In de gesprekken met de stuurgroepleden is met name ingegaan op de algemene uitgangspunten en doelstellingen van het bestuurlijke preventie-beleid, terwijl zijdelings aandacht is besteed aan de voortgang op de diverse aandachtsgebieden (actiepunten). In de gesprekken met de projectgroepleden lag het accent sterker op de uitvoering van de diverse actiepunten en minder op de algemene uitgangspunten en doelstellingen van het beleid.

3.1.1 Algemeen oordeel over het bestuurlijke preventie-beleid

Vrijwel alle geïnterviewden oordelen **positief** (1 projectgroeplid oordeelt 'neutraal') over het bestuurlijke preventie-beleid zoals dat tot nu toe gevoerd is. Als toelichting hierop worden genoemd:

- er worden resultaten geboekt (5x);
- positief, gezien de korte periode dat het draait en de taaheid van het ambtelijk apparaat (1x);
- zonder het bestuurlijke preventie-beleid was een aantal zaken niet van de grond gekomen (2x);
- de coördinator is actief/is een nuttige spin in het web (2x);
- sterke punten zijn het enthousiasme, de flexibiliteit en het met een crimbril op kijken naar problemen (1x).

Er wordt ook één kritiekpunt genoemd: er wordt te veel tegelijk aangepakt.

3.1.2 Oordeel over het organisatiemodel

Het gekozen organisatiemodel wordt door alle geïnterviewden als overwegend positief beoordeeld. Op papier leek het model ingewikkeld, maar in de praktijk bleek het soepel te functioneren. Verdere opmerkingen:

- In de stuurgroep vindt de afstemming plaats tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie. De projectgroep zorgt ervoor dat velen betrokken zijn bij het beleid en dat er duidelijke aanspreekpunten zijn gekomen binnen de diverse afdelingen en diensten.
- Het ophangen van de coördinatiefunctie dicht tegen de burgemeester aan heeft als voordelen dat deze functionaris niet geïdentificeerd wordt met een bepaalde dienst of afdeling ('boven de partijen') en dat er toch een goede verankering in de gemeente is. De functie moet daarom **niet** ondergebracht worden bij de politie.
- Een kleine stuurgroep met een denktankfunctie werkt uitstekend (de projectgroep is daarvoor te groot).
- Het bestaan van de stuurgroep geeft de coördinator meer gezag.
- Voorzitterschap van de loco-secretaris (de heer Cerutti) van de stuurgroep garandeert een snelle toegang tot de burgemeester en B & W.
- Het aanvankelijk enthousiasme in de stuurgroep is overleind gebleven.

De projectgroepleden blijken in meerderheid de projectgroepvergaderingen altijd (3x) of regelmatig (1x) te bezoeken. Slechts één geïnterviewde bezoekt de vergaderingen af en toe. Het functioneren van de vergadering wordt meestal positief beoordeeld (4x), één geïnterviewde heeft een 'neutraal' oordeel. Allen vinden dat de projectgroep nog steeds nodig is:

- om te zorgen voor onderlinge afstemming tussen de werkgroepen (2x);
- voor de informatie-uitwisseling tussen de betrokkenen (2x);
- voor de voortgangscntrole (2x).

Eén geïnterviewde is van mening dat de deelname aan de projectgroep gereduceerd zou kunnen worden tot alleen de werkgroepvoorzitters. Een geïnterviewde meent dat de projectgroep zichzelf op den duur overbodig moet maken.

De voorgenomen reductie in de vergaderingsfrequentie van de projectgroep vindt men een logische ontwikkeling: het draagvlak is nu sterker en het werk wordt in de werkgroepen gedaan.

3.1.3. Oordeel over het draagvlak voor bestuurlijke preventie

Een van de begin-aannames was dat het draagvlak voor bestuurlijke preventie zich zou vergroten als aangetoond kon worden dat dit beleid vruchten afwerpt. Aan alle geïnterviewden is gevraagd of huns inziens het draagvlak binnen de **eigen organisatie** (c.q. afdeling/dienst) in de loop der jaren vergroot is. Ook is gevraagd of er in de eigen organisatie extra budget en/of menskracht is vrijgemaakt ten behoeve van dit beleid. Tot slot is kort stilgestaan bij de vraag of het draagvlak bij het 'maatschappelijk middenveld' is toegenomen.

Draagvlak bij de gemeente (bestuurlijk en ambtelijk)

Alle betrokkenen zijn van mening dat het draagvlak - zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau - voor bestuurlijke preventie groter is geworden. Door de **stuurgroepleden** wordt gesteld dat het **bestuurlijk draagvlak** zeker is vergroot:

- de betrokkenheid van de raad, de raadscommissies en het college blijkt uit de gevoerde discussies en begrotingsbeslissingen;
- er is extra geld gekomen voor bestuurlijke preventie;
- in het begin was de burgemeester vooral de trekker, nu ontdekken ook andere wethouders dat aandacht voor bestuurlijke preventie interessant kan zijn voor hun portefeuille en/of politieke profilering;
- de reeds bestaande bestuurlijke commitment is goed op peil gehouden door de stuurgroep.

De burgemeester uit enige twijfel over de vraag of het politiek en bestuurlijk draagvlak voor bestuurlijke preventie is toegenomen: er is nog weinig eigen initiatief en het is dus de vraag of het bestuurlijke preventie-beleid op den duur zal beklijven.

Door de **projectgroepleden** wordt geconstateerd dat het bestuurlijk en het ambtelijk draagvlak voor criminaliteitspreventie zijn toegenomen.

Er is meer aandacht bij bestuurders en er is extra geld ter beschikking gekomen. Bij afdelingen en diensten is meer oor en oog voor criminaliteitspreventie. Het zou echter te ver gaan om te stellen dat

criminaliteitspreventie een randvoorwaarde is geworden bij het beleid van afdelingen en diensten. Extra middelen en menskracht zijn binnen de afdelingen en diensten niet vrijgemaakt. Wel weten respondenten nu beter bij wie ze terecht kunnen als zich concrete (criminaliteits-)problemen voordoen.

Draagvlak bij de politie

Het draagvlak bij de politie is vergroot, maar (volgens 3 van de 4 hierover ondervraagden) nog niet voldoende.

Positieve punten zijn:

- de politie heeft een voortrekkersrol gespeeld bij de ontwikkeling van het beleid en participeert actief in stuurgroep, projectgroep en werkgroepen;
- de politie werkt samen met andere instanties in een aantal projecten;
- er zijn rechtstreekse contacten tussen de wijkteams en het gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie;
- de politie heeft bijgedragen in de kosten van de tewerkstelling van een gewetensbezwaarde als medewerker van het vandalisme buurtproject.

Knelpunten zijn:

- Het korps blijft toch repressief georiënteerd. Zo is kort geleden de afdeling Voorkoming Misdrijven van de gemeentepolitie financieel gekort: sterktekortingen doorkruisen de voorgenomen versterking van de preventiepoot binnen de politie.
- De politie werkt nog steeds te solistisch: men boekt successen in de publiciteit op eigen conto (bijvoorbeeld de wijkteams). Het is en blijft een gesloten organisatie, die niet makkelijk samenwerkt.
- De interne coördinatie bij de politie is niet goed geregeld, de huidige VM-ambtenaar moet het 'erbij doen'. Een coördinator op LPC-niveau zou geen overbodige luxe zijn. Voorts is ook een goede verankering op hoog niveau (commissaris) onontbeerlijk.

Draagvlak bij het Openbaar Ministerie

Het is moeilijk te bepalen of het draagvlak bij het Openbaar Ministerie vergroot is. Volgens een van de respondenten is ten aanzien van het OM een knelpunt, dat het aandeel van het OM in het bestuurlijke preventie-beleid nogal versnipperd is. Dit heeft ook te maken met de wijze waarop men bij het OM werkt. In het totaal is een aantal OM-medewerkers betrokken bij onderdelen van het bestuurlijke preventie-beleid, terwijl een officier en één stafmedewerker van de Hoofdofficier van Justitie de zaak intern coördineren en stimuleren.

Draagvlak in het 'maatschappelijk middenveld'

Vergroting van het draagvlak bij de **semi-overheid** is volgens alle stuurgroepleden goed geslaagd.

Dit blijkt uit de actieve participatie (leveren van ideeën, geld en faciliteiten) van PTT en het Openbaar Vervoerbedrijf (NZH) aan bepaalde onderdelen van het beleid.

Vergroting van het draagvlak bij het **particulier initiatief en de bevolking** is, volgens allen, slechts ten dele geslaagd.

Men heeft (op deelprojecten) wel buurthuizen, buurtverenigingen en de vrouwenadviescommissie kunnen betrekken bij het beleid. Sectoren die tot nu toe slecht bereikt worden zijn de bouwwereld (woningbouwverenigingen, architecten, aannemers) en het welzijns/hulpverleningscircuit (in het kader van

het alcohol- en drugsbeleid). Bij deze laatste sector liepen genomen initiatieven vast op onderlinge verschillen in opvatting en belangen van de betrokken instellingen¹⁹.

Ook **bedrijven** zijn nog niet echt actief betrokken bij het beleid, met uitzondering van een winkeliersvereniging die participeert in een winkeldiefstalproject.

3.1.4 Oordeel over de overige uitgangspunten/doelstellingen

De keuze van vandalisme als eerste thema

Desgevraagd blijken alle (6) geïnterviewden (stuurgroepleden + burgemeester) positief aan tegen de keuze van **vandalisme** als eerste thema:

- Het is direct zichtbaar voor de publiek en gemeentelijk betrokkenen dat er iets gebeurt (4x).
- Er valt snel op te scoren, ook in termen van beperking van kosten, zodat men kan bewijzen dat investeren in bestuurlijke preventie loont (1x).
- De benodigde know-how was voor een groot deel al aanwezig, ondermeer bij de coördinator (die in zijn vorige functie al gewerkt had aan vandalismepreventie).
- Via de vandalisme-aanpak zijn allerlei andere zaken, zoals de aanpak van sociale onveiligheid, aan het rollen gebracht (1x).
- De wijkgerichte aanpak (wijkteams + buurtvandalismeproject) geeft een meerwaarde aan de aanpak (1x).

De coördinator merkt in dit kader op, dat in de praktijk breder gewerkt is dan alleen aan het thema vandalismepreventie. Het is wel een goede manier om het geheel aan te zwengelen. Verder werkte de keuze voor een thema soms ook als 'zelfbescherming': "sorry, maar dit valt niet binnen ons thema".

Snel inspelen op actuele problemen

Ook dit uitgangspunt wordt overwegend positief beoordeeld: 4 van de 6 betrokkenen menen dat men goed geslaagd is in deze opzet. Twee betrokkenen vinden deze opzet enigszins geslaagd. Opmerkingen dienaangaande:

- De kracht van het Haarlemse Bureau Criminaliteitspreventie is de platte organisatie en de flexibiliteit. Deze zijn essentieel.
- De mix van structureel werken en ad hoc problemen oplossen is goed geweest.
- Je maakt veel los als je aan bestuurlijke preventie begint, zowel ambtelijk als politiek. Dat moet je je van tevoren goed realiseren.
- Na ongeveer 1 jaar werd de coördinator overspoeld door incidenten waarop snelle reacties nodig waren. Door het aanstellen van een tweede bureaumedewerker en het starten van het HALT-project is dit probleem wel tijdelijk ondervangen. De crimobiel moet bijdragen aan de verdere vermindering van de stroom vragen en klachten die nu nog rechtstreeks op het bordje van de coördinator bestuurlijk preventie belanden. De

¹⁹

Inmiddels is men in de werkgroep drugs er toch in geslaagd om - in samenwerking met diverse hulpverlenende instanties - tot een concreet actieplan te komen. Dit heeft wel de nodige voeten in de aarde gehad.

verwachting is echter dat, als de crimobiel eenmaal goed draait, het aantal te verwerken vragen en klachten alleen maar verder zal toenemen.

3.2. De uitvoering van het beleid

3.2.1 De voortgang van de actiepunten

Met name met de projectgroepleden is gepraat over de vraag hoe men de voortgang op de bestuurlijke preventie-aandachtsgebieden beoordeelt. Aan de stuurgroepleden (+ burgemeester) is gevraagd aan te geven welke twee deelprojecten men het 'beste' vindt en welke twee men het 'slechtste' vindt. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat er een grote mate van overeenstemming is over goed en minder goed lopende projecten.

Als best lopende projecten worden genoemd:

- Het **vandalisme buurtproject**, omdat het concreet is en dichtbij de mensen staat. De publiciteit rond dit project heeft een wegbereidende functie gehad voor het bredere bestuurlijke preventie-beleid.
- Ook het aandachtsgebied '**sociale veiligheid**' gooit hoge ogen: er zijn concrete resultaten geboekt (geld voor aanpak enge plekken, aanpassingen bouwverordening, toetsing van plannen). Een deelgebied waar nog wel aan gewerkt moet worden is de betrokkenheid van (stedelijk) ontwerpers bij dit onderwerp: er is een themadag gepland voor deze doelgroep.
- Tot slot wordt **Bureau HALT** genoemd: een beproefd idee, dat goed loopt. De dubbele begeleidingsstructuur wordt gezien als noodzakelijk. De medewerking van de diensten verloopt goed. De aan HALT toegedichte preventieve taken zijn (aldus een geïnterviewde) nog niet genoeg uit de verf gekomen.

Aandachtsgebieden waarop de voortgang (nog) niet naar wens loopt of die een moeizame start hebben gemaakt zijn, aldus de geïnterviewden:

- **Registratie/schadeverhaal**: volgens één geïnterviewde is men hier vastgelopen op starre administraties en 'onwil', volgens een ander levert het introduceren van nieuwe (meer arbeidsintensieve) procedures altijd problemen op in het begin. Bovendien zijn de belangen van gemeente, politie en Openbaar Ministerie moeilijk te verenigen op dit gebied. De voorzitter van de werkgroep verwacht dat, na een slechte start, de nieuwe procedure wel op gang zal komen.
- Het **alcoholmatigingsbeleid**: dit is niet echt van de grond gekomen, financiële belangen spelen hierbij (volgens één respondent) ook een rol.²⁰
- Het **drugsbeleid**: op zich is het feit dat men nu met alle betrokkenen om de tafel zit een succes, dat op conto van het bestuurlijke preventie-beleid geschreven kan worden. Kortgeleden zijn de eerste concrete resultaten geboekt (zie paragraaf 2.3.9).

²⁰

In 1988 is besloten om dit aandachtspunt voorlopig niet verder uit te werken. Op dit terrein zijn dus geen verdere activiteiten ontwikkeld.

3.2.2 Informatievoorziening

Vanaf het begin is er in Haarlem op gehamerd, dat het verzamelen en weer verspreiden van **informatie** over de voortgang van het bestuurlijke preventiebeleid een essentieel onderdeel vormt van dit beleid. Door informatievergaring wordt kennis opgebouwd, terwijl het verspreiden van deze informatie (in en buiten het gemeentelijk apparaat) de betrokkenen gemotiveerd houdt. Aan de projectgroepleden is daarom hun oordeel gevraagd over de informatievoorziening.

Het blijkt dat de nota Haarlem Heel goed verspreid en gelezen is. Hetzelfde geldt voor de Nieuwsbrief Kort en klein. Er is geen behoefte aan meer informatie; sommigen vinden de informatieverstrekking zelfs wat overdadig.

3.2.3 Effecten van bestuurlijke preventie op de eigen organisatie

Aan de projectgroepleden is gevraagd of en hoe het bestuurlijke preventiebeleid heeft doorgewerkt in de eigen afdeling of Dienst. Drie respondenten menen dat in de eigen organisatie de kennis over criminaliteitspreventie is toegenomen.

Twee respondenten signaleren ook veranderingen in de concrete **aanpak** van criminaliteitsproblemen: er zijn in de eigen organisatie - los van de projectgroep en de werkgroepen - nieuwe criminaliteitspreventieve activiteiten van de grond gekomen. Twee functionarissen die bij stafafdelingen werken achten deze vraag niet van toepassing.

Eén geïnterviewde meldt dat criminaliteitspreventie (nog steeds) niet wordt meegenomen in het beleid van de afdeling.

Tot slot melden drie respondenten dat men, door de betrokkenheid bij het bestuurlijke preventiebeleid, meer **contacten** heeft gekregen met andere gemeentelijke afdelingen en diensten: als zich nu iets voordoet weet men wie men moet aanspreken.

3.3 De Roethof-filosofie

Aan de leden van de stuurgroep en de burgemeester is gevraagd hoe men - na zo'n 3 jaar ervaring met bestuurlijke preventie - aankijkt tegen de 'Roethof-filosofie' dat de preventie van veel voorkomende criminaliteit op bredere schouders moet rusten dan alleen die van politie en justitie. Voorts is gevraagd in hoeverre men er in geslaagd is om de 3 door de Commissie Roethof uitgezette hoofdlijnen van het bestuurlijke preventiebeleid gestalte te geven.

Alle (5) geïnterviewden staan nog geheel achter de Roethof-filosofie. Een geïnterviewde (politie) plaatst hierbij wel een belangrijke kanttekening: "Bij de inbedding in een geïntegreerd criminaliteitsbeleid moet echter wel rekening worden gehouden met de conclusies en aanbevelingen van het WRR-rapport inzake de rechtshandhaving. Daarin wordt gewezen op de rechtshandhavende functie van het strafrecht, die wel degelijk kan helpen mits de kwaliteit van die rechtshandhaving wordt verbeterd, onder andere door verhoging van de **zekerheid** en de **snelheid** ervan. Zekerheid (de kans dat op normschending ook een interventie komt) moet vooral van de politie komen,

onder andere via verhoging van oplossingspercentage. Snelheid van afhandeling is een zaak van het Openbaar Ministerie.

Kortom: Roethof onderkende, op grond van de 1984 geldende opvattingen, onvoldoende de mogelijkheden om via politie en Openbaar Ministerie de beheersing van veel voorkomende criminaliteit te verbeteren.

Landelijk heeft dat geleid tot een beleid van marginalisering van de rol van de politie en onvoldoende inspanning om het aandeel van de beheersing door de politie in de 'bredere' beheersing te verbeteren. In Haarlem zijn we tegen de stroom op blijven roeien en met succes!"

Verder is gevraagd per hoofdthema een kort oordeel te geven over de mate waarin men er in geslaagd is om op dat terrein preventief beleid van de grond te krijgen dan wel verder te ontwikkelen. Daarbij dient aangetekend te worden dat men in Haarlem uiteraard niet startte in een blanco situatie. Op alle genoemde beleidsterreinen zijn allerlei instanties en instellingen al actief en worden vaak al activiteiten ondernomen die (mede) een criminaliteitspreventief karakter hebben.

In veel gevallen gaat het dan ook niet zozeer om het in het kader van bestuurlijke preventie creëren van **nieuw** beleid, als wel om het beter op elkaar afstemmen van bestaande activiteiten, het efficiënter aanwenden van aanwezige mogelijkheden en middelen en/of het koppelen van een criminaliteitspreventief aspect aan bestaande beleidsdoelstellingen en concrete activiteiten.

Gevraagd naar de realisering van de **hoofddijnen** van het bestuurlijke preventie-beleid, luiden de antwoorden als volgt:

a. **Het ontwikkelen van een gebouwde omgeving die zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van criminaliteit.**

Deze lijn is in Haarlem redelijk ver ontwikkeld. Verwezen wordt onder andere naar: de aanpak van de Martin Luther Kingschool, de activiteiten op het gebied van sociale veiligheid (aanpak van enge plekken, aanpassing toetsingsprocedure) en het opnemen van richtlijnen omtrent inbraakpreventie in de bouwverordening. Aangezien 'gebouwde omgeving' is gekozen tot nieuw thema van het bestuurlijke preventie-beleid zal deze hoofddijn zich zeker verder ontwikkelen in de komende jaren.

b. **Het versterken van de binding tussen jeugd en maatschappij.**

Deze lijn is minder ver ontwikkeld. Binnen het onderwijs is (met uitzondering van een aantal vandaliseprojecten op scholen) niet erg veel gebeurd op dit gebied. Ook het welzijnswerk heeft nog weinig initiatieven ondernomen op dit terrein. De verdere uitbouw van het alcohol- en het drugsbeleid, die raakvlakken hebben met deze Roethof-lijn, staat nog in de kinderschoenen.

Activiteiten die wel van de grond zijn gekomen zijn: het HALT-bureau, aanpak van spijbelaars en de vandaliseprojecten op scholen. Van een **samenhangend** beleid op dit terrein is echter (nog) geen sprake.

c. **Versterking van functioneel toezicht**

Deze lijn wordt door de meeste geïnterviewden gezien als het minst ver ontwikkeld. Er is nog geen systematische aanpak. Eén van de geïnterviewden betreurt dit niet, aangezien hij weinig heil ziet in deze aanpak.

d. **Alcoholmatiging:** zie paragraaf 3.2.1.

e. Drugsbeleid: zie paragraaf 3.2.1.

3.4 Lessen voor andere gemeenten

Aan de stuurgroepleden en de burgemeester is tot slot gevraagd welke lessen uit de Haarlemse ervaring meer van belang acht voor andere gemeenten.

- Van belang is een organisatiemodel dat condities schept voor **continuïteit** en **draagvlakverbreding**. Het Haarlemse model heeft in die zin goed gewerkt.
- Anderzijds moet men waken voor een te zwaar opgetuigde ambtelijke structuur: de kern (motor) moet bestaan uit een klein en slagvaardig clubje mensen die zo min mogelijk worden gehinderd door ambtelijke restricties.
- Men moet zich goed tevoren realiseren dat participanten (gemeente, politie, Openbaar Ministerie) vaak **uiteenlopende belangen** hebben. Er moet in ieder geval duidelijkheid bestaan over de **definitie** van 'veel voorkomende criminaliteit' (c.q. de definitie van via bestuurlijke preventie aan te pakken delicten), dit voorkomt dat de gemeente in het vaarwater komt van politie en Openbaar Ministerie²¹.
- Met name de **wijkgerichte** aanpak blijkt succesvol. Naast bestuurlijke preventie is daarom het **wijkteam-concept** (politie) onmisbaar, als katalysator voor de sociale controle die een gezonde stedelijke samenleving nodig heeft.
- Bij het invoeren van het sectormodel (zoals nu in Haarlem en in vele andere gemeenten gebeurt) moet men oppassen dat de coördinatiefunctie niet verdwijnt. Een centraal aanspreekpunt is onmisbaar.
- Bij kleinere gemeenten kunnen er schaalproblemen optreden (te zware organisatie op een te klein terrein): men zou dan kunnen experimenteren met een samenwerkingsverband tussen meerdere kleine gemeenten.
- Een voorwaarde voor het van de grond komen van beleid is dat de gemeente zich niet alleen politiek maar ook **financieel** committeert: men moet de gok durven nemen dat de investering zichzelf terugbetaalt.
- Verder zijn van belang: een lange adem, goede persoonlijke relaties en goede Public Relations.

²¹ Een Haarlems voorbeeld van deze vaarwaterproblematiek is de 'KIS-story': politie en gemeente zijn verwikkeld geraakt in een meningsverschil over de doelen en de haalbaarheid van dit Kriminalseits Informatie Systeem.

4 Conclusies

4.1 Slaagfactoren in het Haarlemse Bestuurlijke Preventie-beleid

Dat het Haarlemse project behoort tot de betere voorbeelden van gemeentelijk bestuurlijk preventiebeleid zal een ieder duidelijk zijn. Met een relatief geringe investering aan middelen is veel werk verzet en zijn aantoonbare resultaten geboekt.

De factoren of randvoorwaarden die in belangrijke mate hieraan hebben bijgedragen zijn als volgt samen te vatten:

1. Het Haarlemse Bestuurlijke Preventie-beleid is geïnitieerd door een kleine groep personen met visie en een leidinggevende positie (deze groep kwam al sinds 1985 bijeen). In de groep waren alle voor bestuurlijke preventie relevante sectoren vertegenwoordigd (gemeente, politie, Openbaar Ministerie). In de initiatieffase heeft deze groep gefungeerd als een soort pressiegroep ten behoeve van bestuurlijke preventie. Binnen de groep zijn de belangrijkste beleidslijnen uitgezet en al vrij ver uitgewerkt. Vervolgens is men de boer opgegaan met deze ideeën (het beleidsplan).

In een later stadium is deze groep uitgebreid en omgezet in de **stuurgroep**, die nog steeds een beleidsbepalende en bewakende rol speelt.

De bredere **projectgroep**, waarin alle ten aanzien van het eerst gekozen thema (vandalisme) relevante instanties/organisaties vertegenwoordigd zijn, heeft in de beginfase met name de functie gehad om alle relevante gemeentelijke en niet-gemeentelijke sectoren actief te betrekken bij en te committeren aan het beleid. Verder diende de projectgroep als reservoir waaruit men kon putten voor de werving van werkgroepleden. Een laatste zeker niet onbelangrijke functie van de projectgroep was (en is) de mogelijkheid om praktische zaken snel af te kunnen stemmen.

De **werkgroepen** tenslotte, waren beperkt van omvang en taakgericht, waardoor er in principe snel gewerkt kon worden aan de oplossing van concrete, afgebakende problemen.

2. **Een coördinator als motor**

Als we de stuurgroep vergelijken met het hoofd, de projectgroep met de romp en de werkgroepen met de handen en voeten van het bestuurlijke preventie-beleid, dan kan men stellen dat de coördinator het hart vormt van het beleid: de coördinator is degene die zorgt dat de zaak in beweging blijft, dat alle onderdelen gevoed worden.

Belangrijke slaagaspecten van het coördinatorschap, zoals dat in Haarlem is ingekleed, zijn:

inschaling als referendaris, waardoor aan de functie het nodige gewicht wordt gegeven;

- (door deze inschaling) de mogelijkheid om een persoon aan te trekken met voldoende kwalificaties qua opleiding en ervaring;
- een centrale positie binnen het gemeentelijk apparaat, met korte lijnen naar andere afdelingen en burgemeester (het bevoegd gezag);
- en last but not least: bepaalde persoonlijke kwaliteiten van de betreffende functionaris, met name volharding en het vermogen om mensen en middelen te mobiliseren.

3. Een probleemgerichte en handelingsgerichte aanpak

Vanaf het begin heeft men aansluiting gezocht bij problemen, zoals die leven bij het gemeentelijk apparaat. De keuze van het thema 'vandalisme' als eerste hoofdthema was een welbewuste: op dit thema leken de diverse sectoren het best te mobiliseren, aangezien zij zelf last ondervonden van deze vorm van criminaliteit. Een tweede belangrijk element in de aanpak was het voornemen om - naast het werken aan verder afgelegen doelen - vrij snel te beginnen met de concrete aanpak van op korte termijn te behappen problemen.

Het idee hierachter was, dat criminaliteitspreventie zichzelf het best verkoopt door in de praktijk aan te tonen dat het werkt. Het oplossingsgericht werken met speciale aandacht voor concrete lokale problemen weerspiegelt zich in een aantal actiepunten en in de wijze waarop is ingespeeld op al langer slepende problemen, zoals bijvoorbeeld de problemen rond de Martin Luther Kingschool.

4. De beschikbaarheid van middelen

Vanaf het begin is in Haarlem gesteld dat het bestuurlijke preventiebeleid alleen kans van slagen zou hebben als daarin ook daadwerkelijk geïnvesteerd zou worden. Politieke ruggesteun moet vertaald worden in het vrijmaken van middelen voor het beleid. In de beginjaren (1987-1988) is eigenlijk alleen door de **rijksoverheid** geïnvesteerd in het beleid.

Het (voorwaardelijk) beschikbaar stellen van middelen voor lokale initiatieven lijkt daarbij twee kanten op te werken: het maakt uitvoering van de plannen niet alleen mogelijk, het schept in feite een verplichting om het plan ten uitvoer te brengen ("es ist bezahlt, also"). Daarmee heeft de rijksoverheid een belangrijk sturingsinstrument ten aanzien van gemeenten in handen. De gemeente zelf kwam pas vanaf 1988 over de brug met budgetten voor bestuurlijke preventie. Het binnen de gemeente beschikbaar krijgen van budgetten voor concrete preventie-activiteiten heeft (met name de coördinator) vrij veel inspanning en tijd gekost, en soms de uitvoering van geplande activiteiten vertraagd.

4.2 De keerzijde van de medaille: knelpunten in de huidige situatie

Uiteraard is in het Haarlemse niet alles rozegleur en maneschijn: bepaalde initiatieven zijn nog niet goed of helemaal niet van de grond gekomen en niet alle hoofdlijnen van het beleid zijn even ver uitgewerkt.

In deze paragraaf gaan we in op de projectonderdelen die (nog) niet goed uit de verf zijn gekomen en op de vraag welke redenen daarvoor aan te wijzen zijn.

4.2.1 Knelpunten ten aanzien van de hoofdlijnen van het beleid

Volgens de geïnterviewde betrokkenen is met name de 'gebouwde omgeving'-lijn goed tot ontwikkeling gekomen. In de komende periode zal deze lijn (als nieuw thema, na vandalisme) zeker verder ontwikkeld worden.

De overige hoofdlijnen (binding jeugd, functioneel toezicht, alcoholmatiging- en drugsbeleid) zijn beduidend minder goed tot ontwikkeling gekomen.

De volgende redenen worden aangevoerd:

- De (nog) te geringe betrokkenheid van het **onderwijs** bij het bestuurlijke preventie-beleid (binding jeugd).
- Hetzelfde geldt voor het **welzijnsveld**: het opstarten van de werkgroep drugs bleek bijvoorbeeld nogal wat problemen op te leveren. Dit hing ondermeer samen met de te verwachten belangentegenstelling tussen de betrokken partijen. Andere welzijnsinstellingen zijn evenmin sterk betrokken bij het beleid, hoewel op bepaalde punten wel hun medewerking is verkregen (onder andere kladvandalisme experiment, waarbij enkele buurthuizen betrokken waren).
- De hoofdlijn 'versterking van het functioneel toezicht' heeft in Haarlem geen hoge prioriteit, omdat men mikt op versterking van het **informele** toezicht door burgers: "Honderd actieve bewoners zijn effectiever dan een (semi-)formele toezichthouder, die hen zou legitimeren niet meer zelf aan sociale controle te doen." Voorts wordt opgemerkt dat, wat betreft de huismeester, de rijksoverheid de gemeenten passeerde, door rechtstreeks 'deals' te maken met (koepelorganisaties van) de woningbouwverenigingen.

De beslissing om de (toch al vrij goed ontwikkelde) hoofdlijn 'gebouwde omgeving' te bombarderen tot nieuw thema van het bestuurlijke preventie-beleid, draagt het gevaar in zich dat de overige, toch al zwakkere, hoofdlijnen nog minder aandacht zullen krijgen. Wij zien het als de taak van de stuurgroep om te waken voor het (verder) 'scheefzakken' van het Haarlemse bestuurlijke preventie-gebeuren richting 'gebouwde omgeving'.

Dit betekent dat met name onderwijs en welzijn nauwer betrokken zullen moeten worden bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid.

4.2.2 Knelpunten ten aanzien van de uitvoering van de actiepunten

Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk werd, zijn niet alle actiepunten en andere belangrijke projectonderdelen, waaraan vanaf september 1987 gewerkt is, even goed van de grond gekomen. Op bepaalde actiepunten is snel en goed 'gescoord', andere actiepunten zijn moeizaam gestart en/of enigszins naar de achtergrond verdwenen en/of hebben in de loop der tijd een andere wending gekregen.

Er blijkt uit de interviews vrij grote consensus te bestaan over het al dan niet slagen van actiepunten en andere (deel)projecten en over de redenen daarvoor.

Het geheel overziend, vallen de volgende factoren aan te merken als slaag - c.q. faalfactoren:

Goed lopende actiepunten/deelprojecten zijn activiteiten die:

- a. **Kleinschalig en kortlopend** zijn en die snel zichtbare **resultaten** opleveren. Voorbeelden hiervan zijn ondermeer: de kladvandalisme-experimenten en de aanpak van enge plekken.
of:
- b. Projecten die, na de initiatieffase, vrij snel **verzelfstandigd** kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn: het HALT-project en het vandalisme buurtproject. Kenmerkend voor deze activiteiten is, dat ze een eigen **motor** (coördinator) hebben, dat ze kunnen beschikken over een eigen **budget** en dat ze met niet al te veel moeite organisatorisch kunnen worden **ingebed** in bestaande structuren.

Kenmerkend voor **alle** geslaagde projecten is dat ze voorzien in een bestaande **behoefte** en dat ze op korte termijn voor iedereen **zichtbare resultaten** opleveren.

Het **inbouwen** van criminaliteitspreventie in bestaande (ambtelijke) routines en regels is, begrijpelijkerwijs, een doelstelling waarop minder snel 'gescoord' kan worden.

Toch zijn ook op dit terrein successen behaald: bijvoorbeeld de aanpassing van de bouwverordening, toetsing van bestemmingsplannen op sociale veiligheid, het groenstructuurplan en het rolluikenbeleid. Dat dit is gelukt, is mede te danken aan de **politieke** prioriteit die het thema 'sociale veiligheid' heeft in Haarlem. Andere voorgenomen wijzigingen in het gemeentelijk handelen, zoals het opzetten van een vandalismerregistratie en het wijzigen van de procedures voor schadeverhaal, zijn echter (nog) niet van de grond gekomen. Voor het moeizaam verlopen van actiepunten op dit terrein zijn de volgende 'obstakels' (in elk geval ten dele) verantwoordelijk:

- De 'natuurlijke' weerbarstigheid van het **ambtelijk apparaat**: invoering van nieuwe regels en routines roept - zeker als uitvoering van de nieuwe regels een extra inspanning vereist (zie: schadeverhaal) - vrijwel per definitie weerstanden op. Het overwinnen van die weerstanden kost tijd en moeite en vereist de nodige volharding en lange adem van de kant van de innovatoren.

Weerstanden zullen eerder overwonnen kunnen worden als men ook een **aanbod** kan doen aan de betrokkenen: wat levert het 'meerwerk' hen in concreto op? (een dergelijk aanbod is natuurlijk niet altijd te vinden).

- De **spanning** tussen criminaliteitspreventieve doelen en andere (gemeentelijke/politiële/justitiële) doelen. Concrete criminaliteitspreventieve acties werpen meestal alleen positieve vruchten af: het aanzien van de buurt wordt verbeterd, lastige jongens worden van de straat gehouden, etc. Meestal is er niet of nauwelijks sprake van negatieve (bij)effecten. Het veranderen van het gemeentelijk handelen/denken, zodat het meer strookt met een criminaliteitspreventief perspectief is echter veel ingrijpender en zal vaak op gespannen voet staan met andere belangrijk geachte uitgangspunten of doelen. Zo kan een verdergaande (techno)preventieve beveiliging van woningen haaks staan op doelen als het creëren van een leefbare en toegankelijke woonomgeving en/of ten koste gaan van (budgetten voor) andere kwaliteitsaspecten in de woningniewbouw. Dezelfde dilemma's doen zich voor bij het verbeteren van de sociale veiligheid in de openbare ruimte, ook dit kan op gespannen voet staan met andere (kwaliteits)eisen die aan die ruimte worden gesteld.

4.2.3 Knelpunten in coördinatie van het bestuurlijke preventie beleid

Steeds meer diensten en maatschappelijke organisaties in gemeente (maar ook andere gemeenten) worden actief en nemen initiatieven op criminaliteits gebied. Daarbij wordt regelmatig een beroep gedaan op het Bureau Criminaliteitspreventie, met vragen om advies en hulp. Deze hulpvragen nemen exponentieel toe. Daarnaast is het zo dat het College van B & W complexe problemen, die raakvlakken hebben met criminaliteit (bijvoorbeeld Oud en Nieuw, drugsproblematiek) steeds vaker dropt bij het Bureau

Criminaliteitspreventie. Hoewel het Bureau een groot deel van de uitvoering door delegeert (bijvoorbeeld aan een werkgroep), blijft de 'trekkersfunctie' wel vaak bij het Bureau liggen, hetgeen per definitie personele capaciteit kost. Het is uiteraard toe te juichen dat problemen die vroeger bleven liggen, omdat er geen centraal aanspreekpunt was voor deze problemen c.q. onvoldoende know-how in huis was om er iets aan te doen, nu worden opgepakt en opgelost. Praktisch gezien ligt er echter het probleem dat de bureaumedewerkers door dit type werk niet of onvoldoende toekomen aan de taken waarvoor zij in eerste instantie zijn aangenomen. Het **delegeren** van dit soort zaken blijkt - aldus de coördinator - (nog) niet altijd goed te verlopen: alleen als hij 'dichtbij' delegeert (aan directe medewerkers) is hij er zeker van dat het probleem onder handen ook werkelijk wordt opgelost. Het in Haarlem zo nadrukkelijk gepropageerde 'sneeuwbaaleffect' dreigt wat dit betreft dus te onttaarden in een 'ondersneeuw- effect'.

De betrokkenen geven zelf een aantal (deels al gerealiseerde) oplossingen aan voor dit probleem:

- de uitbreiding van het Bureau Criminaliteitspreventie, onder andere met de HALT-functionarissen;
- de introductie van de crimobiel;
- het vrijmaken van extra capaciteit bij de politie (preventiecoördinator LPC-niveau) en bij het Openbaar Ministerie. Dit laatste punt is nog niet gerealiseerd.

De evaluatoren zullen hier nog een suggestie aan toevoegen.

Aan nieuw beleid gaat altijd een vrij omvangrijke onderzoeks- en aftast inspanning vooraf.

In het licht van onze eerdere opmerkingen over het ingesneeuwd raken van het Bureau Criminaliteitspreventie wordt zo'n 'vrij omvangrijke onderzoeks- en aftast inspanning' een lastige opgave. Bovendien is het doen van echt (rustig) onderzoek een opgave die zich slecht verhoudt tot het normale (dynamische) werk van het Bureau Criminaliteitspreventie.

In Haarlem bleek het in meerdere gevallen van belang dat men terug kon vallen op de capaciteit van het externe onderzoeks- en adviesbureau en het BOS. Er zijn een aantal momenten aan te wijzen dat deze onderzoekers wel tijd konden steken in het schrijven van een concept notitie (gebouwde omgeving) of het doen van een onderzoek (drugs) op basis waarvan nieuwe sneeuwballen aan het rollen gebracht konden worden. Kennelijk is het dus van belang dat er naast de coördinatie/stuurgroep een snel oproepbaar en vrij besteedbaar onderzoekspotentieel gecreëerd wordt. Aangezien één gemeente zo iets niet of moeilijk kan ophoesten zou het aanbeveling verdienen als de Ministeries van BiZa/Justitie hiervoor een loket zouden openen (achter de loketbeamte staan dan of zakken geld klaar of zakken vol met ongeduldig trappelende beleidsgerichte onderzoekers). Een loket waar alle gemeentes zich zouden kunnen melden.

4.2.4 De overschakeling op een nieuw thema

In het voorjaar van 1989 is het thema 'gebouwde omgeving' aangewezen als nieuw hoofdthema voor het bestuurlijke preventie-beleid in de komende periode.

Dit betekent overigens niet dat het thema vandalisme van de agenda verdwijnt: de filosofie achter het themagewijs werken is, dat de initiatieven die ten aanzien van dat thema in gang zijn gezet zich op een gegeven moment min of meer zelfstandig voort zullen zetten²². Stuurgroep en het Bureau Criminaliteitspreventie houden wat betreft deze 'oude' thema's een op afstand bewakende functie en zouden verder hun handen vrij moeten hebben voor het initiëren van activiteiten ten behoeve van het nieuwe thema.

Zoals al eerder werd opgemerkt is het 'verzelfstandigen' van activiteiten op vandalismegebied maar (zeer) ten dele gelukt: het Bureau heeft wat betreft een aantal onderdelen nog steeds een motorfunctie.

Het gevaar is dus niet irreëel dat de overschakeling op een nieuw thema moeilijkheden op zal leveren, omdat voor of door het Bureau niet voldoende tijd vrijgemaakt kan worden om werkelijk als initiator en innovator op te kunnen treden.

Aanbevelingen om dit te voorkomen zijn in de vorige paragraaf al besproken. Om te voorkomen dat het bestuurlijk preventie-beleid al te veel 'scheefzakt' richting gebouwde omgeving, zal de stuurgroep een zeer actieve rol moeten (blijven) spelen als bewaker van de hoofdlijnen van het beleid.

Een derde mogelijk knelpunt met betrekking tot het nieuw gekozen thema is, dat men met dit nieuwe thema duidelijk buiten de grenzen van het gemeentelijk apparaat en het gemeentelijk beleid zal (moeten) gaan treden.

De betrokken gemeentelijke partijen (diensten, afdelingen) zullen samenwerking moeten zoeken met niet-gemeentelijke instanties en organisaties (woningbouwverenigingen²³, projectontwikkelaars, etc.) en men zal moeten proberen om invloed uit te oefenen op terreinen die deels buiten de gemeentelijke invloedssfeer liggen. Overigens zij opgemerkt, dat het buiten de directe invloedssfeer van de gemeente treden wel geheel in lijn is met de filosofie van bestuurlijke preventie.

Maar - om op nette Haarlemse wijze een Amsterdamse wethouder te parafraseren - in filosofieën kan je nog steeds niet sociaal veilig wonen.

²² Dit kan in theorie op 3 manieren gebeuren:

- bepaalde activiteiten worden structureel ingebouwd in het handelen van de gemeente en/of andere betrokken instanties (nieuw beleid/nieuwe routines);
- een bepaald (deel) project wordt een zelfstandige eenheid (bijvoorbeeld HALT);
- bepaalde activiteiten/taken van de coördinator worden gedelegeerd aan anderen.

²³ In het buurtproject is overigens al sprake van een samenwerking met woningbouwverenigingen.

DEEL II BESTUURLIJKE PREVENTIE
IN DE PRAKTIJK:
DE MARTIN LUTHER KINGSCHOOL

1 De geschiedenis van het vandalisme in en om de Martin Luther Kingschool

De Amsterdamse buurt en Parkwijk zijn twee, oostelijk van het centrum gelegen, Haarlemse buurten. De Amsterdamse buurt kent voornamelijk kleine, rond de eeuwwisseling gebouwde laagbouwoningen; in Parkwijk staan alleen na-oorlogse etageblokken, veel minder sfeervol maar karakteristiek voor de stedebouw in Nederland ten tijde van de wederopbouw. Beide buurten worden gekenschetst als arbeidersbuurten.

1.1 De Martin Luther Kingschool

Op de grens van die twee wijken, aan de zijde van de Amsterdamse buurt, staat op het Van Zeggelenplein de Openbare Basisschool Martin Luther Kingschool¹. Deze school heeft in de afgelopen 18 jaar een naam opgebouwd als doelwit van vandalisme. Wat zich in Haarlem voordoet op het gebied van vandalisme kent in de M.L. Kingschool haar overtreffende trap.

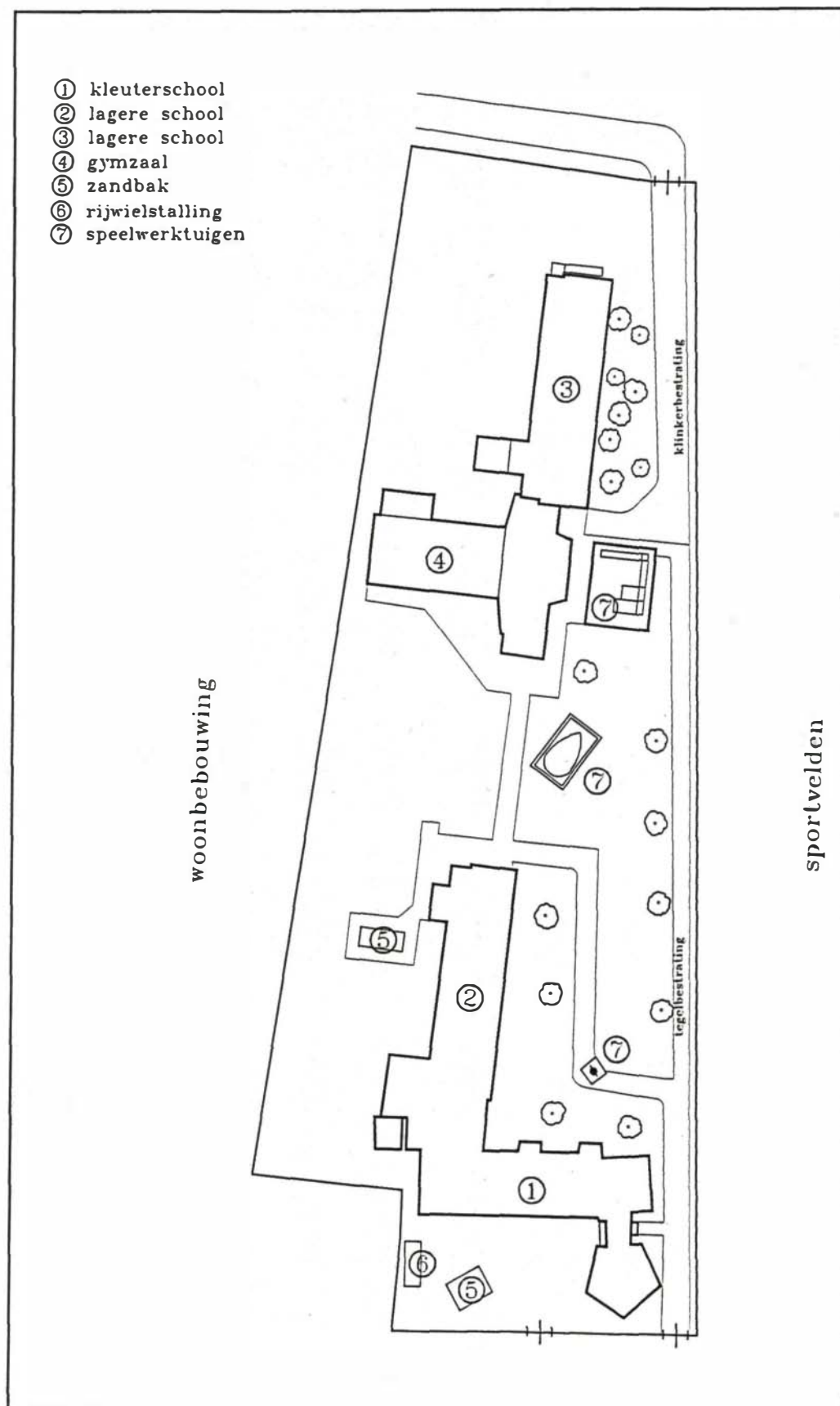
Of, zoals een politiefunctionaris het uitdrukt: "Alles wat de jeugd kan uitvreten, hebben ze in de M.L. Kingschool gedaan".

Toen de gemeente Haarlem eind 1986 een coördinator kleine criminaliteit aanstelde werd door de nieuwe functionaris de M.L. Kingschool dan ook als speerpunt aangewezen.

De M.L. Kingschool is een schoolgebouwencomplex dat begrensd wordt door een huizenrij ten westen, een sportterrein ten oosten en twee straten: ten noorden het Van Zeggelenplein en ten zuiden de Van Looystraat (zie platte grond). Het gehele complex heeft van Zuid naar Noord een lengte van ongeveer 175 meter en is omrasterd door hekwerk. Het bezit een enorm groot speelterrein, grotendeels gelegen tussen twee bouwengroepen. De zuidelijk gelegen gebouwen zijn de kleuterschool (met een eigen ingang en schoolplein aan de straatzijde) en een lagere school. De noordelijk gelegen gebouwen omvatten de gymzaal en aan de straatzijde een tweede schoolgebouw. Het complex heeft twee tegenover elkaar gelegen ingangen aan beide straatzijden.

In 1970 werd de heer F.V. Lapré directeur van de M.L. Kingschool nadat hij vier jaar docent op de school was geweest. De heer Lapré is in het voorjaar van 1990 helaas overleden. In die vier jaar was hem van een vandalisme probleem niets gebleken. In 1970 stak het vandalisme in een rond de school de kop op.

¹ Hierna aangeduid als M.L. Kingschool.



De M.L. Kingschool: bestaande situatie

1.2 Wat gebeurde er bij de M.L. Kingschool?

In deze paragraaf schetsen we de - vrij verbijsterende - geschiedenis van de ellende in en rond de school zoals we dat van de betrokkenen gehoord hebben. De bedoeling van dit relaas is niet om een smeug sensatieverhaal te presenteren. Waar het ons om gaat is te laten zien wat overlast en criminaliteit in concrete zin kan betekenen voor de mensen die er direct - en soms bijna dagelijks - mee te maken krijgen.

Het vandalisme was niet altijd even erg, was het eensluidende oordeel van de betrokkenen. Er waren pieken en dalen. Vrijwel altijd was er glasgerinkel, maar meestal bleef het daar niet bij. De materiële schade die aan de school werd toegebracht wordt geraamd op f 70.000,- per jaar. In de periode van Lapré's directeurschap is de school naar schatting ruim één miljoen gulden schade berokkend.

Het is moeilijk om de ernst van de problemen te schetsen. Zo op het eerste gezicht zijn het louter kwajongensstreken. Maar dan wel van alles heel veel. De meest voorkomende problemen zijn:

- vernielingen (vooral ruiten);
- bekladdingen;
- brandstichtingen;
- provocaties en bedreigingen;
- openlijke sex.



Naar de klas over een tapijt van glasscherven

Ontelbaar veel ruiten zijn ingegoooid. Dertig à veertig ruiten per avond of weekend was geen uitzondering. Daarvoor werden straten opengebrouwen om munitie te verzamelen. De kinderen moesten regelmatig 's morgens over een tapijt van glasscherven hun klaslokaal zien te bereiken. Ze leken dit normaal te vinden. Het eerste lesuur moest dan besteed worden aan het opruimen van de chaos. Vooral in de weekends en tijdens de vakantie was het raak.

Al vanaf het begin van de 18-jarige vandalismeperiode zijn er brandstichtingen geweest. Eerst in de bijgebouwen en toen die er niet meer stonden waren er ook branden in de overige gebouwen. Toen in 1984 een brandbom in het kantoor van Lapré werd gegoooid zijn alle archieven van de school verloren gegaan. Niet alleen de medewerkers van de school en de ouders zijn toen erg geschrokken, ook het gemeentebestuur kreeg de schrik te pakken.

In de kleuterschool werd ongeveer 5 jaar geleden ingebroken. De ouders namen niets mee maar lieten een ravage achter. Zo ongeveer alles was kapot geslagen, ook de werkstukjes van de kinderen. De kralen en de verf lagen over de vloer. De kinderen werden voor een dag naar huis gestuurd. Men had een aantal dagen nodig om alles schoon te maken.

De fietsenrekken werden als trap gebruikt om op het dak van een schoolgebouw te komen (onder andere om er op te fietsen). Regenpijpen werden beklommen en gesloopt. En eigenlijk alles wat daarvoor in aanmerking komt werd gesloopt of beschadigd. Zoals fietsen van de schoolkinderen en de speelwerktuigen die, hoewel van vandalismedebestendig materiaal, vaak ten prooi vielen aan vernielzucht. Hetzelfde gold voor sloten en deuren.



Een van de weinig uitnodigende entrees van de school



Zelfs het schoolnaambord

De graffiti op de school is in z'n soort niet veel anders dan elders op openbare gebouwen, in de mate waarin misschien wel, namelijk erger. De teksten, voorzover ze betekenisvol zijn, zijn weinig inspirerend voor het docentenkorps noch bijzonder educatief voor de kinderen (enkele uitingen zijn racistisch). Belangrijker is echter dat de bekladding de school een weinig uitnodigend aanzien geeft voor ouders. De school ziet er kind-onvriendelijk uit. En in tegenstelling tot de vernielingen is de schade minder gemakkelijk en snel weg te werken. De graffiti geeft een beeld van de school als een verliezer.



. is geen lang leven beschoren.

Het vandalisme overstijgt het niveau van kwajongensstreken als provocaties, intimidaties en bedreigingen in het geding zijn.

Sex bedrijven in de bloembakken en elders op het schoolplein, onder de ogen van docenten en kinderen veroorzaakt weliswaar rode konen, maar verliest zijn shockering als het zo vaak en regelmatig wordt opgevoerd als bij de M.L. Kingschool.

Weinig ludiek zijn de acties tijdens ouderavonden. Dan is er regelmatig een groep die 'de zaak wil verzieken' door te proberen binnen te dringen en door denigrerende opmerkingen te maken aan het adres van de ouders ("kutwijf"). Sportlessen op het veld en toneelopvoeringen door de kinderen werden verstoord. Soms werden lessen tijdens schooltijd onmogelijk gemaakt doordat men takken naar binnen gooide.

Een ouder zou uit de ouderraad zijn gestapt omdat zij het doorsnijden van haar autobanden heeft ervaren als een intimidatie van de vanden.

Een keer kon een ouderavond niet plaatsvinden omdat vernielingen waren aangericht en de telefoondraden waren doorgesneden.

Buurtbewoners die de politie waarschuwden werden bedreigd. Bij sommigen werden de ruiten ingegooid als vergelding. De jongeren zijn namelijk in het bezit van een scanner en kunnen politieberichten ontvangen.

In de muren van de school zijn kogelgaten gevonden. De woning van Lapré is een keer beschoten, het is niet duidelijk of M.L. Kingvanden dit laatste gedaan hebben.

Directeur Lapré is verschillende keren telefonisch bedreigd, thuis en op school. Hem werd dan te verstaan gegeven dat hij in elkaar zou worden geslagen of gecastreerd zou worden of een kogel door z'n hoofd zou krijgen. Recentelijk werd, na schooltijd, een ruit ingegooid. Een docente die nog aanwezig was ging op onderzoek uit. In een van de kamers vond ze een jongen, zittend achter een bureau met de benen op tafel, die aan het telefoneren was. Dat hij betrapt werd maakte geen indruk op de jongen, hij ging gewoon door met bellen. De docente stond machteloos.

In deze litanie van vandalistische en half-criminele gebeurtenissen is diefstal van betrekkelijke betekenis.

Toch is er in de afgelopen jaren regelmatig melding gemaakt van insluipingen waarbij in de tassen en jassen van de docenten werd gesnuffeld en diefstal werd gepleegd.

De jaren 1982 en 1984 waren dieptepunten. Er was een escalatie van vernielingen. De school had geen antwoord meer op de problematiek. Volgens een betrokkenen werd de school belaagd door criminelen en vanden die als doel hadden de school 'te gronde te richten'.

In 1984 was er ogenschijnlijk een aanleiding.

Het jaar daarvoor was op het Van Zeggelenplein een jeugdgebouw geplaatst, bestemd voor het tienerwerk. In 1984 ging dat gebouw in vlammen op. Een nieuw gebouw werd niet geplaatst hetgeen onder de jongeren veel onvrede zou hebben opgeroepen.

Autobanden werden op het schoolplein van de M.L. Kingschool gegooid en in brand gestoken. De meeste buurtbewoners waren bang voor represailles en hielden hun mond.

In de meeste gevallen is er niet een aanleiding aan te geven. Een ooggetuige verhaalt over een aanval op de school.

Aan de rand van het schoolplein staat een groepje van ongeveer 10 jongeren waaronder enkele meisjes. Ogenscheinlijk verveeld leunen ze tegen een hek. Er wordt niets gezegd. Plotsklaps komt er uit de groep een luide kreet. Die schreeuwer rent uit de groep, pakt een steen en smijt die, al krijsend, door een ruit van de school. Binnen een tel wordt zijn actie nagevolgd door de anderen. Na een kortstondige ontlading verlaat men het schoolplein.

1.3 De daders

Een karakteristiek van de dadersgroep is moeilijk te geven.

De meeste ondervraagden spreken van verschillende groepen van ongeveer 8 à 10 jongens met enkele meisjes daaromheen.

Anderen hebben het over grotere groepen. Er zou sprake zijn van een aanstichter met een 'criminele inslag' met rondom hem heen de onvermijdelijke meelopers.

Maar een ouder van een schoolkind zegt: "Zijn ze alleen, dan zijn het hartstikke leuke knullen". Overige opmerkingen zijn: afkomstig uit sociaal zwakke milieus; ze worden thuis niet opgevangen als ze van school komen. Motieven die men hen toedicht zijn verveling, uitzichtloosheid en onverwerkte agressie.

Een pijnlijk aspect is dat er ook schoolleerlingen en oud-leerling zijn die tot de vandalen horen.

1.4 Mogelijke verklaringen van het probleem

Behalve de tijdgeest zijn met name de fysieke kenmerken van de school zélf een verklaring voor het toenemende vandalisme.

In de jaren '70 stonden er bij de school enkele bijgebouwen ten behoeve van de opvang van het snel toegenomen leerlingental. Zulke bouwsels maken op de omgeving niet de indruk dat ze onze cultuur moeten vereeuwigen. Ze werden dan ook de eerste doelwitten van de vandalen. Het bedrijf Openbare Werken heeft, zodra de kinderhause was opgevangen en de daling van het leerlingental zich inzette, deze bijgebouwen dan ook onmiddellijk gesloopt. Anders waren die, volgens medewerkers van de genoemde dienst, door de vandalen in de as gelegd.

Maar ook de eigenlijke schoolgebouwen, het schoolplein en de ligging van het gehele complex nodigen uit tot het plegen van vandalisme.

Behalve een apart gelegen kleuterschoolgebouw bestaat de school uit drie gebouwen waarvan één de gymzaal is.

Het schoolplein heeft twee tegenover elkaar gelegen ingangen die toegang verlenen voor doorlopend verkeer tussen twee straten. Kwaadwillenden hebben hiermee altijd een vluchtroute. Tevens lijkt het plein, ook vanwege het 'doorlopend verkeer', van niemand te zijn. Buurtbewoners laten er hun honden hun behoeften doen.

Daarnaast bieden de gebouwen schuilplaatsen tegen regen, wind en vooral tegen pottiekijkers. De politie beklaagt zich erover dat een surveillerende agent geen zicht heeft op het totale plein vanaf de straat.

1.5 De gevolgen voor de school

Er zijn veel momenten geweest waarop een ieder die betrokken was met de school de wanhoop nabij was. Men vreesde een verloren strijd te leveren. Men ervoer het vandalisme als terreur waar men niet tegen opgewassen was.

Het vandalisme heeft veel geld gekost. En de vernielingen en bekladdingen hebben de M.L. Kingschool een gehavend aanzien toegebracht. En van het laatste vreesde Lapré de indirecte gevolgen: terugloop van het leerlingental. Immers, in de concurrentie tussen de scholen om voldoende leerlingen speelt het uiterlijk ook een rol. En ook de publiciteit. Een ouder die 8 jaar geleden haar zoontje van vier aanmeldde bij de school was erg geschrokken van de eerste aanblik van de school. De schreeuwerige graffiti gaf aan de school niet het image van een veilige plaats voor haar Jantje. De sfeer in de school daarentegen was zo vriendelijk dat ze niet twijfelde over de aanmelding. En dat geeft een ander aspect van de M.L. Kingschool weer. Ondanks het vandalisme op de school, die ook de plaatselijke krant bereikte en die de M.L. Kingschool in dat opzicht een negatief etiket bezorgde, liep het leerlingental niet terug (althans niet sneller dan gemiddeld) en haalden ouders hun kinderen niet van school.

Qua onderwijsniveau en ook qua betrekkingen met leerlingen, ouders en buurt heeft de school zelfs een goede naam. En die goede naam wordt in gesprekken vaak gekoppeld aan de naam van de voormalige directeur, de heer Lapré.

De mensen die op de hoogte zijn van de vandaliseproblemen van de afgelopen jaren in de M.L. Kingschool spreken hun verbazing uit over het feit dat Lapré het heeft volgehouden. Er is bewondering voor zijn volharding: "Ieder ander had het bijtje erbij neergegooid".

Met name dankzij deze positieve aspecten bestaat de school nog. Maar zonder aanzienlijke hulp van het gemeentebestuur waarschijnlijk niet voor lang.

2 Getroffen maatregelen (1970-1987)

2.1 Aandacht van het gemeentebestuur

Allang voordat de M.L. Kingschool in 1987 een van de speerpunten werd van het beleid tegen vandalisme kon de school zich verheugen in een ruime belangstelling van de pers en van het gemeentebestuur.

In de zeventiger jaren was dat nog niet het geval.

Men probeerde toen de problemen zelf op te lossen. In eerste instantie door kordaat optreden van de directeur en zijn staf. Vele malen heeft de directeur onruststokers eigenhandig van het schoolplein verwijderd. Maar als het er meer waren dan enkele dan moest hij de politie bellen en die kwam vaak niet. Daardoor verloor Lapré in toenemende mate zijn animo om de politie erbij te halen.

In het begin van de jaren tachtig drong het besef door dat men het probleem niet alleen aan kon. De directeur, de medezeggenschapsraad en de ouderraad schreven brieven naar de gemeente. Om zijn verhaal kracht bij te zetten stuurde Lapré ook foto's op naar de afdeling Onderwijs van de gemeente².

Op ambtelijk niveau werd druk nagedacht over oplossingen van het probleem. Het probleem bestond niet alleen in de M.L. Kingschool (hoewel daar het meest), maar ook op andere scholen in Haarlem. Een nota "Bestrijding vandalisme in en rond scholen" (1983) van een werkgroep onder voorzitterschap van de gemeentelijke onderwijsinspecteur Tannemaat werd met verschillende disciplines (onder andere justitie en politie) besproken. Aan de nota ontbrak een financiële paragraaf en mogelijk was dat een belangrijke reden waarom de nota uiteindelijk in een bureaula belandde. De politiek bleek er althans weinig gevoelig voor en de aanbevelingen zouden teveel kosten, aldus Tannemaat³.

Inmiddels werden er vanuit verschillende gemeentelijke diensten (onderwijs, politie, openbare werken) en vanuit justitie allerlei afzonderlijke maatregelen getroffen en acties ondernomen.

2.2 Concrete maatregelen (tot 1987)

- Er kwam een alarm, dat echter slecht functioneerde. Later (1984) kwam er een goed functionerend alarm dat reageert op brand en inbraak. De betrokkenen zijn het erover eens dat de school zonder dat alarm volledig zou zijn uitgebrand (in datzelfde jaar werd de brandbom in Lapré's werkkamer gegooid).
- De gebouwen werden opnieuw geschilderd, met kortstondig effect.
- De gemeente liet speeltoestellen plaatsen zodat de jeugd wat te doen had. De toestellen werden zo nu en dan gesloopt maar direct daarna

² Een selectie uit deze foto's is opgenomen in dit rapport.

³ Enkele jaren later blijkt het politieke klimaat gunstiger te zijn. Een van de aanbevelingen uit de nota uit 1983 is het instellen van een Halt-project, zoals die toen in onder andere Rotterdam functioneerde. In 1988 is het Halt-project op instigatie van een andere nota (1987) alsnog geïnstalleerd.

- De gemeente liet speeltoestellen plaatsen zodat de jeugd wat te doen had. De toestellen werden zo nu en dan gesloopt maar direct daarna gerepareerd. Openbare Werken is nogal content over het feit dat de speeltoestellen betrekkelijk goed stand hielden onder het vandalisme.
- Op de Haarlemse basisscholen werd in 1983 een anti-vandalisme project opgezet om de leerlingen te confronteren met de gevolgen van vernielzucht.
- Voor de aanvang van een aantal vakanties heeft Openbare Werken, afdeling Onderhoud Gebouwen, alle ramen op de begane grond dichtgetimmerd met 9 mm. dikke houtplaten. De school was dan niet om aan te zien maar bleef betrekkelijk heel. Dit bleek echter zo kostbaar dat dit niet vol te houden was. Bovendien bracht dit schade aan de raamkozijnen met zich mee.
In een latere fase heeft men slagwerende beglazing (Lexan, f 300,- per ruit) aangebracht. Dat hielp enigszins maar toch zagen de vandalen kans ze stuk te krijgen door ze met een balk te rammeien.
- Ouders en onderwijsgevenenden hebben vanaf 1984 (de brandbom) enkele jaren achtereen tijdens luilak in de school de wacht gehouden. Lapré: "Alsof ze 't roken, die nacht bleven ze weg en de nacht daarop was het dan extra erg".
Ook functionarissen van de dienst Openbare Werken hebben tijdens hoogtijdagen van het vandalisme 'piketdiensten' gelopen. Eén van hen vertelt: "Soms stonden er 's nachts om 1 uur ineens 20 jongelui voor je. Dan voel je je niet prettig. Als er iets gerepareerd moest worden gingen we er altijd met z'n tweeën op af, anders was het te link".
- Het overleg dat Tannemaat had in de periode van zijn nota (1983) met onder andere politie en justitie heeft er naar zijn zeggen toe geleid dat er een vergroting van het toezicht door de politie kwam. Er werd vaak tot diep in de nacht gepost als de situatie extra zorgelijk was. En er waren meer surveillances. Er werd in die periode geëxperimenteerd met alternatieve straffen via het Bureau Alternatieve Sancties (Raad voor de Kinderbescherming, Justitie). Voor de M.L. Kingschool bleef dat zonder succes. Toen een keer een jongen als alternatieve straf reparatiewerk moest verrichten in de school was het toezicht daarop niet geregeld. Het gevolg was dat de dader zijn vriendjes in het gebouw uitnodigde waardoor de straf eerder een lolletje werd en de school er weer een probleem bij had.
- In 1985 heeft kortstondig (ongeveer een jaar) een straathoekwerker rondom de M.L. Kingschool gepoogd een bijdrage te leveren aan de bestrijding van het vandalisme aldaar. Positieve resultaten daarvan zijn niet gemeld.

2.3 Conclusie

Veel maatregelen die genomen zijn hadden slechts een tijdelijk resultaat. Zoals bijvoorbeeld het dure lexan-glas: uiteindelijk ging het toch kapot. Het blinderen van de ramen kon alleen tijdens de vakanties en had daardoor eveneens geen structurele invloed op het vandalisme.

Andere maatregelen sorteerden op zich duidelijk effect (bijvoorbeeld het alarm) maar beteugelden globaal genomen niet het vandalisme. Al die

maatregelen hebben er wel tenminste toe bijgedragen dat de school er nog staat, dat er relatief geen terugloop in het leerlingental is geweest en dat er nog goed onderwijs wordt gegeven.

Maar de strijd tegen het vandalisme was daarmee niet gewonnen. Integendeel, volgens velen is er in de loop der jaren (tot 1987) geen verbetering opgetreden.

Goede, maar afzonderlijke maatregelen bleken weliswaar bepaalde vormen van vandalisme te beïnvloeden maar ze bleken niet in staat het totale vandalisme in te dammen. En voor alle betrokkenen (behalve de vanden) was dat een onacceptabele situatie. Voor een daadwerkelijke oplossing kon de gemeente niet langer volstaan met de 'lapmiddelen', zoals die door sommigen worden genoemd.

De gemeentelijke diensten troffen ad hoc maatregelen, men reageerde per incident. En, zoals een vertegenwoordiger van die dienst zei, Onderwijs kan het niet alleen doen. Hetzelfde gold voor Openbare Werken, Sport en Jeugdzaken en de politie. Bij de betrokkenen bestond het gevoel dat men op ambtelijke niveau te veel langs elkaar heen werkte. Volgens een ouder, die via haar lidmaatschap van de ouderraad zeer betrokken is geweest bij het vandalisneprobleem, was de afstand tussen het gemeentebestuur en de werkelijkheid op school te groot. Er was behoefte aan gecoördineerd beleid met een duidelijk aanspreekbare tussenpersoon.

3 Een andere benadering

De niet aflatende stroom van klachten en de jaarlijkse grote onkosten hebben bij het gemeentebestuur de mening doen postvatten dat men met een beleid dat voornamelijk bestaat uit ad hoc maatregelen geen kans maakt tegen het vandalisme.

Eind 1985 heeft de gemeente Haarlem subsidie aangevraagd in het kader van de bestuurlijke preventie van kleine criminaliteit.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft subsidie verstrekt voor de aanstelling van een coördinator bestuurlijke preventie kleine criminaliteit en voor extern onderzoek en advisering.

Per 1 januari 1987 werd een gemeentelijk 'Bureau bestuurlijke preventie kleine criminaliteit' (later genoemd gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie) ingesteld. Het Bureau werd ondergebracht bij de Secretarie. Met de aanstelling van de coördinator (drs. Martin Walop) kreeg de al eerder in werking getreden Stuurgroep Bestuurlijke Preventie Haarlem haar uitvoerende armen en benen. De coördinator werd door de wethouder van Onderwijs gewezen op de problemen in de M.L. Kingschool. De stuurgroep besloot daarop de M.L. Kingschool, binnen het geheel van beleidsmaatregelen ten aanzien van vandalisme in Haarlem, prioriteit te geven. Het idee daarbij was dat de M.L. Kingschool qua aanpak als het ware model moest staan voor het nieuwe bestuurlijke preventiebeleid. De school was daarmee test-case en (zo hoopte de Stuurgroep) ook show-case.

In februari 1987 heeft Walop een voorbereidende werkgroep geformeerd waarin, naast Walop, zitting namen: het schoolhoofd, de ouderraad, de wijkraad, vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke diensten (Onderwijs, afdeling Bouw en Onderhoud, Dienst Openbare Werken, Stadsvernieuwing, het wijkteam van de politie, een inspecteur van Onderwijs, Tannemaat) en op ad hoc basis een technopreventie deskundige van het Regionaal Bureau Voorkoming Misdrijven.

3.1 Analyse van het probleem (februari 1987)

Tijdens de eerste bijeenkomst van de werkgroep zijn de aard, de omvang en de oorzaak van de problemen die de M.L. Kingschool heeft met het vandalisme geïnventariseerd en geanalyseerd.

Men verdiepte zich in de volgende vragen:

- Wat is er precies aan de hand?
- Wat is de omvang van de schade?
- Wanneer (op welke tijden van de dag, op welke dagen van de week, in welke perioden van het jaar) treedt het voornamelijk of extra erg op?
- Wie zijn de daders?
- Hoe komt het dat juist de M.L. Kingschool het grootste slachtoffer is?

De antwoorden op deze vragen zijn in hoofdstuk 1 van dit rapport beschreven.

Kort samengevat:

- Het vandalisme - met het zwaartepunt op het ingooien van ruiten - heeft in de M.L. Kingschool een omvang waaraan de school ten onder dreigt te gaan.
 - De schade bedraagt ongeveer f 75.000,- per jaar.
 - Bijna altijd is er vandalisme, maar in de avonden, de weekends en tijdens de schoolvakanties het meest.
 - Groepjes jongeren (vooral jongens) van ongeveer 17 jaar zijn de daders, waaronder ook oud-leerlingen. Maar ook schoolkinderen van de M.L. Kingschool doen eraan mee.
 - De ruimtelijke inrichting van de school is een van de oorzaken. Het plein is te groot en te zeer toegankelijk voor iedereen. Nissen in de schoolgebouwen zijn te aantrekkelijke plaatsen voor beschutting. Het terrein biedt te weinig mogelijkheden voor overzicht voor surveillerende politiefunctionarissen en voor sociale controle door omwonenden. De pakkans is te klein.
- Daarnaast zijn er in de buurt te weinig jeugdvoorzieningen.

3.2 Ontwikkeling van maatregelen

"Wat zijn, gelet op de voorgaande probleemanalyse, de meest geëigende maatregelen? Laten we daarbij nog niet letten op de haalbaarheid (kosten), maar voorlopig alleen op wat het meest aan de oplossing van de gesignaleerde problemen bijdraagt".

Dit was de volgende vraag die de werkgroep ter beantwoording voorgelegd kreeg.

Men werd het erover eens dat:

- geen afzonderlijke maatregelen zouden moeten worden getroffen, maar dat een integrale benadering (met meerdere elkaar aanvullende en versterkende activiteiten) wenselijk is;
- randvoorwaarde voor een integraal plan is dat in ieder geval een betere 'compartimentering' van de directe schoolomgeving nodig is.

Uit de analyse kwam naar voren dat de te nemen maatregelen zich moeten richten op de volgende situaties:

1. de ruimtelijke inrichting van de school;
2. buurtvoorziening voor jongeren;
3. functioneel toezicht op de school;
4. positieve betrokkenheid van de leerlingen bij de school;
5. eenduidig repressief sluitstuk;
6. vergroting van de sociale controle en van de pakkans.

Men achtte het van groot belang dat deze maatregelen in samenhang en ongeveer tegelijkertijd werden uitgevoerd.

Walop heeft in een nota bestemd voor de Stuurgroep Kleine Criminaliteit (en vervolgens burgemeester en wethouders) de maatregelen uiteengezet (23 februari 1987).

3.2.1 Ruimtelijke inrichting van de school

Al lange tijd is men het erover eens dat de schoolgebouw en het grote schoolterrein, gelegen naast een sportaccommodatie, een aantrekkelijk geheel vormen voor jongeren om er hun honk van te maken. Er is beschutting tegen regen en wind en de politie en de omwonenden kunnen er moeilijk toezicht op houden.

De toegankelijkheid voor een ieder is zeer groot. De school is daardoor ook te anoniem.

Een herinrichting moet in deze situatie een definitieve gunstige verandering brengen.

Openbare Werken heeft tekeningen gemaakt en voorstellingen gedaan. In de voorstellen werd het feit betrokken dat in november 1988 een van de noordelijk gelegen schoolgebouwen leeg zou komen en gesloopt zou worden. Van het herinrichtingsplan 'Voorstel aanpak vandalisme en kleine criminaliteit rond de M.L. Kingschool' (oktober 1987) geven we hieronder een korte schets:

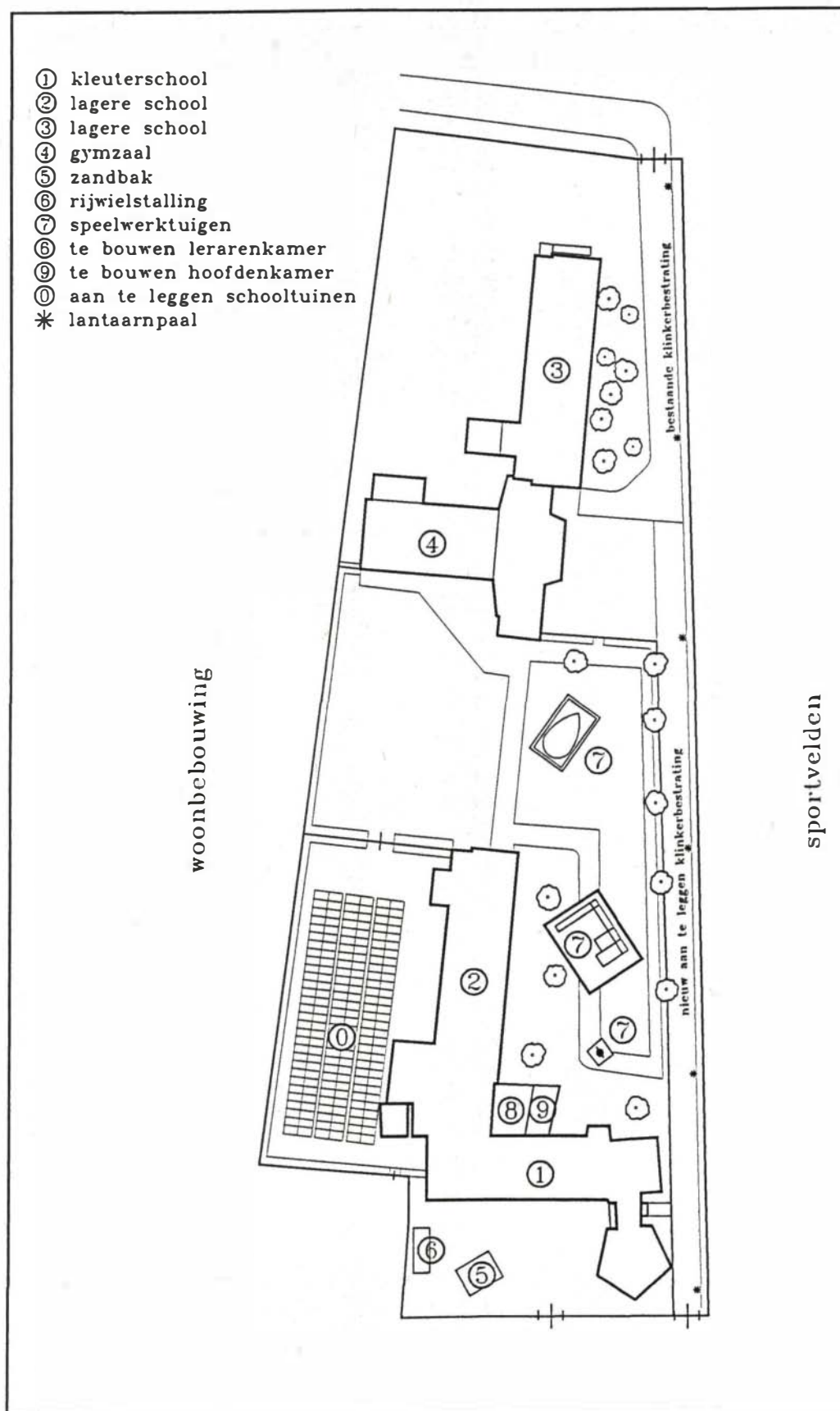
- Gestreefd wordt naar een betere indeling van school en schoolplein zonder dat het geheel het aanzien van een vesting krijgt.
- Het schoolterrein wordt kleiner, de speelvoorzieningen worden verplaatst binnen de nieuw aan te brengen (hek-)omrastering.
- Het hek wordt ongeveer een meter hoog en aan beide zijden ervan worden berberisstruiken geplant. Die struiken zijn laag en doornig dus niet aantrekkelijk als schuilplaats, bovendien is het zeer lastig om je erdoor een weg te banen om via het hek het schoolterrein te bereiken.
- Langs het schoolterrein wordt een openbaar voet- en fietspad aangelegd met afdoende verlichting.
- Ook het schoolterrein zelf wordt verlicht met vandalisme- bestendige armaturen. Het terrein is op die wijze goed zichtbaar en tegelijk moeilijk toegankelijk.
- Tevens worden er naast de school enkele schooltuintjes aangelegd om de betrokkenheid van de leerlingen met de schoolomgeving te bevorderen en het aanzien van de school een vriendelijk karakter te geven.

3.2.2 Buurtvoorziening voor jongeren

Om ervoor te zorgen dat het probleem zich niet verplaatst zal er een ruimte ingericht moeten worden die geschikt is voor jongeren. De Dienst Sport- en Jeugdzaken zal de mogelijkheden hiervoor moeten onderzoeken.

3.2.3 Functioneel toezicht op de school

Tijdens de dagelijkse periode tussen 16.00 en 22.00 uur en in de weekends zijn de vernielingen het ergst. Een vorm van functioneel toezicht gedurende die tijd is wenselijk. Suggesties zijn onder andere een beheerder van de school of de vestiging van een wijkpolitiepost in het noordelijk gelegen schoolgebouw (dat vrijkomt). De verschillende mogelijkheden moeten worden onderzocht.



De M.L. Kingschool: nieuwe situatie

3.2.4 Positieve betrokkenheid van de leerlingen met de school

Omdat ook leerlingen en oud-leerlingen zich aan vandalisme schuldig maken is het belangrijk dat hun inzicht in de gevolgen van vandalisme wordt vergroot. Een anti-vandalisme project dient daarvoor worden opgezet. Daarnaast kunnen de schooltuintjes voor een positieve betrokkenheid met de school zorgen.

Van het schoolteam wordt verwacht dat zij met een opzet voor een anti-vandalisme programma komt. Ondersteuning door de gemeente moet daarbij worden aangeboden.

3.2.5 Eenduidig repressief sluitstuk

In het geval van het aanhouden van daders moet er een snelle procedure in werking treden om de schade te vergoeden, eventueel gevolgd door een justitiële reactie.

3.2.6 Vergroting van de sociale controle en van de pakkans

Voor vergroting van de pakkans en van de (sociale) controle wordt gerichte surveillance voorgesteld, uitgevoerd door het wijkteam Oost. Tevens moet de meldingsbereidheid van de omwonenden verhoogd worden. Omdat men bang is voor repercussies, is het noodzakelijk dat meldingen vertrouwelijk worden behandeld. Persoonlijke gesprekken van het wijkteam Oost met de bewoners kunnen het vertrouwen vergroten en daarmee de meldingsbereidheid.

3.3 Voorbereiding van de aanpak, maart 1987-januari 1988

Nadat de werkgroep de voorgestelde maatregelen in een nota had vastgelegd (Walop, februari 1987) moest een breed draagvlak voor de plannen gezocht en gecreëerd worden. De plannen werden onder de aandacht gebracht van onder andere Onderwijs, raadscommissies, B & W, de schoolleiding, politie en wijkraad.

Een min of meer toevallige en gelukkige omstandigheid was dat een van de schoolgebouwen (het noordelijk gelegen) door vermindering van het leerlingenaantal leeg kwam te staan. Hierdoor konden meer vliegen in een klap geslagen worden.

Op de plaats van dit schoolgebouw zouden woningen moeten komen.

De sociale controle kan hierdoor toenemen. Daarnaast werden er door Stadsvernieuwing plannen ontwikkeld om het zeer grote schoolplein te verkleinen door ook daar huizen te gaan bouwen.

De bouwkosten (en daarmee de toekomstige huur) kon op deze wijze gedrukt worden.

Lapré, de wijkraad en Onderwijs hebben zich hiertegen fel verzet.

Het schoolplein zou volgens Lapré gereduceerd worden tot een pleintje van "postzegelformaat".

Uiteindelijk werden de alternatieve plannen ingetrokken en ging het College van B & W akkoord met het oorspronkelijke plan zoals dat door de werkgroep was ingediend (zie 3.1.1).

Ten behoeve van het functionele toezicht bij de school heeft de werkgroep voorgesteld een conciërge aan te stellen. Deze zou tussen 16.00 en 22.00 uur dienst doen. De kosten hiervan zouden betaald worden via de W.S.W.-regeling.

Ten aanzien van een anti-vandalisme project is besloten deze op te zetten in de gehele wijk. De M.L. Kingschool zal direct na de realisering van de herinrichting van de school hiermee starten. Ondersteuning wordt gevonden bij gemeentelijke diensten, NZH en PTT.

Met de politie en justitie zijn afspraken gemaakt om aangehouden daders direct schade te laten vergoeden. Waar nodig zal een justitiële reactie volgen. Tevens is er met de politie afgesproken dat zij, na de herinrichting van de school, met de omwonenden gesprekken zullen voeren of een bijeenkomst zullen organiseren om melding van vernielingen te stimuleren.

De werkgroep ondersteunt een plan van een ander bestaande gemeentelijke werkgroep (Jeugdzaken en Maatschappelijk Welzijn) voor de bouw van een jeugdhonk.

Hierin werd voorgesteld om een jongerenvoorziening in te richten op het Van Zeggelenplein, vlakbij de school. Het jeugdhonk moest een grote voorziening zijn zodat beroepskrachten begeleiding konden geven. Het zou bestemd moeten zijn voor de jeugd van heel Haarlem-Oost. Maar de wijkraad "Nieuwe Amsterdamsebuurt" en een gelijknamige projectgroep hebben zich in het najaar van 1987 tegen dit plan gekeerd. Men wilde een voorziening voor jongeren uit hun eigen Nieuwe Amsterdamsebuurt. De gemeente zag bovendien geen kans er geld voor vrij te maken.

Een nieuwe kans biedt de verbouwing van het wijkcentrum 'het Broederhuis' (in 1989). Er komt dan een ruimte vrij die geschikt zou zijn voor de opvang van jongeren. Zolang er geen concrete besluiten zijn genomen die tevens bevredigend zijn voor de jongeren, blijft deze belangrijke schakel in het plan een zwakke schakel.

Er werd uitgerekend dat het herinrichtingsplan f 180.000,- zou kosten. Dat geld was er in 1987 niet. Het plan kon niet eerder dan in 1988 in de gemeentelijke begroting worden opgenomen.

Na overeenstemming in de werkgroep heeft de projectgroep Stadsvernieuwing van de wijkraad een (positief) oordeel over het plan gegeven.

Walop stelde voor om geld vrij te maken uit de begroting van Stadsvernieuwing. In november 1987 ging de gemeenteraad ermee akkoord om f 100.000,- voor de herinrichting van de school ten laste te brengen van het Fonds Stadsvernieuwing. En in januari 1988 heeft Onderwijs de resterende f 80.000,- vrijgemaakt uit de post 'Preventieve maatregelen voor scholen'.

Op 9 februari 1988 is de planvoorbereiding afgerond. Het College van B & W besloot daarbij tevens dat de bewaking van de uitvoering niet bij het (gemeentelijk) Bureau Criminaliteitspreventie zal liggen maar bij de

Projectgroep Nieuwe Amsterdamse Buurt. Voor de uitvoering van de maatregelen is een taakverdeling ingesteld: Openbare Werken is verantwoordelijk voor de herinrichting van de school en de politie is verantwoordelijk voor de vergroting van de sociale controle en (uiteeraard) voor overige politietaken (bijvoorbeeld verscherpte surveillance).

Vervolgens is het plan naar het College van B & W gegaan, en daarna naar alle betrokken Raadscommissies voor Advies en Bijstand (Openbare Orde en Veiligheid, Onderwijs, Stadsvernieuwing, Openbare Werken en Financiën). Het plan van aanpak werd door alle betrokken commissies zeer positief ontvangen.

3.4 Uitvoering in stappen

De uitvoering van het actieplan zou in een aantal stappen plaatsvinden. In het najaar van 1988 zag de planning er als volgt uit:

- De in paragraaf 3.1.1 beschreven herinrichting van het schoolterrein zou in het najaar van 1988 aanvangen en naar verwachting eind 1988 gereed zijn.
- De conciërge treedt per 1 oktober 1988 in dienst.
- Zodra de herinrichting van de school gereed is, zal gepoogd worden de sociale en politiecontrole op te voeren. De politie zal gesprekken voeren met de bewoners van de huizen bij de school. Binnen het politie-wijkteam bestaat scepsis over de effecten van deze gesprekken. Brigadier Stam van het wijkteam: "De buurt leent zich er niet voor, niemand belt de politie, of er moet iets ernstigs zijn".
Daarnaast moet onderzocht worden of het mogelijk is de boodschappen van de centrale politiepost naar de surveillance-dienst te vervormen of te coderen zodat de anonimiteit van de alarmerende buurtbewoners gewaarborgd blijft en represailles door de vanden achterwege blijven. De politie kan namelijk, volgens Stam, niet reageren op anonieme telefoontjes.
- Eind 1989-begin 1990 zullen op de plaats van het noordelijk gelegen schoolgebouw zes woningen worden gebouwd en haaks daarop nog zeven. En enkele jaren later zullen er op de zuidelijk gelegen sportvelden eveneens huizen staan. De mogelijkheid tot toezicht en dus sociale controle van omwonenden op en om de school zal hierdoor sterk toenemen.

3.5 Aanvullende maatregelen

Naast de direct op de school gerichte maatregelen zijn er - in het kader van het bestuurlijke preventiebeleid van de gemeente Haarlem - nog enkele aanvullende activiteiten opgezet waarvan de school meeprofiteert.

3.5.1 Halt

Als er in het verleden vanden werden opgepakt dan was er vaak een zwakke relatie tussen de straf en de daad respectievelijk de schade.

Halt is een onderdeel van het gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie en is er voor vandalisme en kleine criminaliteit in heel Haarlem en Velsen. Ook de M.L. Kingschool profiteert van het in de zomer van 1988 geïnstalleerde Halt-project. De eerste vier vanden die door Halt zijn 'verwerkt' bleken M.L. Kingvanden en bovendien twee leerlingen en twee oud-leerlingen van de school. Hun straf bestond uit herstel- en schilderwerkzaamheden en een vergoeding van de aangerichte schade. De alternatieve straf is door Halt begeleid en tot ieders tevredenheid afgewikkeld.

3.5.2 Anti-vandalismedprojecten

In het kader van de buurtgericht anti-vandalismedproject in de Amsterdamse buurt zijn er ook voor de M.L. Kingschool activiteiten opgezet vanuit het gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie die er op gericht zijn om jongeren te confronteren met de gevolgen van vandalisme (zie de nota "Plan van aanpak vandalisme Amsterdamse buurt", mei 1988).

Omdat oud-leerlingen en ook huidige leerlingen van de school behoren tot de groep vanden hoopte men dat van dit project een preventieve werking zal uitgaan. Op de M.L. Kingschool zijn de volgende activiteiten gehouden of gepland:

- excursie naar de gemeentelijke dienst Hout en Plantsoenen, waarbij de nadruk ligt op vernielingen aan openbare groen;
- excursie naar de Gemeente Reiniging;
- adoptie Van Zeggelenplein, jongeren van de M.L. Kingschool hebben meegedacht over de inrichting van dat plein;
- vertoning van de film "Ik heb het niet gedaan";
- bezoek aan de toneelvoorstelling over de vandalismedproblematiek;
- opdrachten voor werkstukken over vandalisme;
- foto-collage (onder andere van situatie vóór en na de herinrichting van de school en schoolplein);
- bezoek aan het hoofdbureau van politie.

Daarnaast profiteert de M.L. Kingschool van meer algemene activiteiten die door het buurtproject Vandalisme Amsterdamse buurt worden opgezet. Het gaat om activiteiten die niet speciaal op de M.L. Kingschool zijn gericht maar wel een effect kunnen hebben op het vandalisme op en om de school.

Voorbeelden daarvan zijn:

- een voetbaltoernooi tussen jongeren en het politie-wijkteam-Oost;
- sportactiviteiten, met als doel de jongeren een alternatief te bieden voor hun vrije tijd;
- het vandalismedspreekuur.

(Voor een uitgebreide beschrijving en evaluatie verwijzen we naar "Evaluatie Buurtproject Vandalisme", gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie, 1989).

4 Stand van zaken

Op 12 december 1988 is de onderzoeker poolshoogte gaan nemen op de M.L. Kingschool om de voortgang in de uitvoering van de hiervoor beschreven plannen vast te stellen. Hij heeft daartoe gesprekken gehad met de directeur van de school en met de conciërge.

Op 3 juli 1989 heeft de onderzoeker nog aanvullende telefoongesprekken gevoerd met Walop en de schooldirecteur om zich op de hoogte te stellen van de laatste ontwikkelingen.

4.1 De herinrichting van de school en het schoolplein

4.1.1 December 1988

De eerste fase van het plan zou eind 1988 zijn uitgevoerd, te weten de herinrichting van de school en het schoolplein. Op 12 december 1988 is deze fase nog niet afgerond.

De school heeft geen activiteiten meer in het noordelijk gelegen schoolgebouw. Bijna alle lesvoorzieningen zijn verhuisd naar het resterende lagere schoolgebouw (zie plattegrond). Als de verhuizing compleet is wordt het leeggekomen schoolgebouw niet onmiddellijk gesloopt. In 1989 zal het zeker gesloopt worden maar het moment waarop is afhankelijk van een aantal factoren.

Al ongeveer vier jaar heeft een niet-legale peuterspeelplaats een onderkomen in het gebouw. Er wordt gepoogd de sloop tegen te houden totdat er een nieuw gebouw is gevonden voor de peuterspeelplaats⁴.

Het tijdstip van de sloop wordt ook bepaald door de vandalen. Als de jeugd het gebouw met rust laat zal er voor de peuterspeelplaats voldoende tijd zijn een stek te vinden. Is dit niet het geval dan wordt er onmiddellijk gesloopt. Daarnaast is er enige druk uit de wijk om het gebouw zo snel mogelijk met de grond gelijk te maken.

De één meter hoge ijzeren hek omrastering is geplaatst. De berberisstruiken langs het hek zijn er op 12 december nog niet. Daardoor is er van een duidelijke afbakening van het nieuwe schoolplein nog geen sprake.

Het hek zorgt er inmiddels voor dat jongelui niet met hun brommers het schoolplein oprijden. Maar zonder de struiken heb je wel enige fantasie nodig om de omrastering te ervaren zoals bedoeld, als een 'psychologisch obstakel'. Enkele ouders en leerkrachten hebben zich sceptisch uitgelaten over het hek dat in hun ogen te laag is. Men is wel geslaagd in de poging om het hek er 'vriendelijk' uit te laten zien.

⁴ Er is in Haarlem-Oost een tekort aan peuterspeelplaatsen en er zijn plannen om een nieuwe peuterspeelplaats te bouwen.

Het nieuwe verkleinde schoolplein zal ongeveer tweederde van de oppervlakte van het oorspronkelijke plein hebben. Inmiddels zijn de speelapparaten binnen de nieuwe omrastering geplaatst. Hierdoor verwacht men dat ze minder gauw 'gesloopt' zullen worden. Tevens is er meer overzicht en toezicht mogelijk op schoolkinderen die met de apparaten gaan spelen.

Ook zijn er nieuwe lantaarns geplaatst die een hele avond en nacht het schoolplein en het aangrenzende pad verlichten. De directeur en de conciërge van de school spreken hilarisch van "schemerlampjes met romantische verlichting".

Het pad tussen de school en het sportterrein zou zowel een voet- als een fietspad worden. Er zijn stemmen opgegaan om er louter een voetpad van te maken, maar dat zou niet haalbaar zijn. Voor een 'zigzag'-poort aan beide ingangen, waarbij twee of meer na elkaar geplaatste hekken de betreders van het pad dwingen om zo'n slinger te maken dat de route alleen door voetgangers gevolgd kan worden, zou geen geld zijn.

De gevel van het middelste schoolgebouw bevatte voorheen een soort nis. Deze nis bood, in combinatie met de langs de gevel groeiende beplanting, een ideale beschutte plaats voor onder ander exhibitie van vrije sex. Doordat nu de pui naar voren is geplaatst (zodat de nis verdwenen is) heeft de school, naar het zich laat aanzien, een probleem minder.

In het voorjaar van 1989 zal de school geschilderd worden hetgeen haar uiterlijk aanzienlijk zal verbeteren.

4.1.2 Juli 1989

De herinrichting van de school en het schoolplein is voltooid.

De schoolgebouwen zijn geschilderd. "De school ziet er netjes uit", volgens Lapré.

Het één meter hoge hek heeft niet aan beide kanten maar aan de buitenkant berberisstruiken. Hout en Plantsoenen had gepersisteerd dat struiken aan de kant van de speelplaats geen zin hebben omdat die vertrapt zouden worden. Het hek wordt nooit op slot gedaan omdat er op het schoolplein speeltoestellen staan en de kinderen spelen daar ook na schooltijd en in het weekend mee. Op 26 juni 1989 is met de sloop van het noordelijk gelegen schoolgebouw begonnen.

4.2 De schooltuintjes

4.2.1 December 1988

Het terrein waar de schooltuintjes moeten komen ligt nog braak maar is in gereedheid gebracht om in 't voorjaar z'n diensten te gaan bewijzen. Er zijn besprekingen gaande tussen de school en de functionaris van de gemeente die de schooltuinen in z'n portefeuille heeft. Een principe-akkoord is bereikt: behalve de 6e klas zullen alle klassen van de schooltuinen profiteren, elke klas een tuintje. De 6e klas is uitgezonderd omdat deze leerlingen van school zijn als er geoogst wordt.

De leerlingen hebben enthousiast gereageerd. Evenwel van mensen die achter de school wonen zijn (via via) klachten binnengekomen omdat voor de tuinen bomen geroooid moeten worden.

4.2.2 Juli 1989

De schooltuintjes zijn in het voorjaar in gebruik genomen. De leerlingen en de ouders zijn er zeer enthousiast over. Volgens Lapré hebben de tuintjes "een zeer positief effect", de kinderen zijn "zuiniger" op hun school, ze zijn meer betrokken met de school. Hetzelfde geldt voor de ouders, zij gaan regelmatig kijken hoe het erbij staat.

4.3 De conciërge

4.3.1 December 1988

De conciërge beleeft zijn job geenszins als een stresserende aangelegenheid. Naar zijn zeggen zijn er geen concrete afspraken gemaakt hoe hij inhoud moet geven aan zijn functie. Hij moet geen rondes doen, er zijn geen spiedende camera's, er is derhalve geen monitor in zijn kamer. Vragen in die richting brengen een glimlach in z'n gezicht: waar maken we ons druk om. Hij beschrijft zijn taak als "aanwezig zijn". Hij houdt zich ook bezig met onderhoudswerkzaamheden. "Als ik bezig was met schilderen van de kozijnen dan konden ze moeilijk gaan rotzooien in de nis, want dan zie ik dat". Hij heeft geen instructies gekregen om in bepaalde situaties wel en andere niet op te treden. Als er iets gebeurt dat hem niet bevalt dan zegt hij daar iets van, op een duidelijk en indringende wijze, maar op eigen gezag.

4.3.2 Juli 1989

De schoolleiding is zeer tevreden over het functioneren van de conciërge. Zelf vindt deze het leuk werk. Hij werkt van 8.00 tot 17.00 uur, ook op woensdagmiddag. Graffiti wordt door hem direct verwijderd. Speeltoestellen worden door hem gerepareerd. Lapré noemt hem een "gouden greep".

4.4 Het vandalisme

Vanaf september 1988 (ongeveer de aanvang van de herinrichting van de school) is het vandalisme tot niets gereduceerd.

Vanaf september 1988 tot 3 juli 1989 zijn er volgens Lapré 1 à 2 ruiten gesneuveld: "Het is nog nooit zo rustig geweest, het is eigenlijk onvoorstelbaar".

Tijdens Luilak gingen in eerdere jaren 30 à 40 ruiten aan diggelen.

Schoolpersoneel en ouders hielden dan de wacht op de school. In 1989 is voor het eerst sinds jaren de school met opzet niet bewaakt; ook de lichten waren niet aan.

Lapré ging 's nachts om ongeveer 1 uur een kijkje nemen en zag dat een groep van 60   70 'opgeschoten jongens' bijeen was gekomen en "er was van alles aan de hand". Maar niemand kwam op het schoolplein.

"Als een kudde koeien werden ze door en langs het hek geleid, ze gingen er niet overheen". Aan de M.L. Kingschool was geen enkele schade berokkend.

In de maand juni 1989 werd in de plaatselijke pers gewag gemaakt van vernielingen in de M.L. Kingschool. Bij navraag blijkt dat het matige schade (een paar ruiten ingegooid) betreft aan het leegstaande en te slopen schoolgebouw. De M.L. Kingschool was met rust gelaten.

Volgens Lapré was er wel sprake van enige verplaatsing van het vandalisme. Nabij de school wordt er een nieuwe wijk gebouwd en enkele jongeren zouden daar hun vandalistisch vertier vinden. Een andere groep zou naar een andere school gaan waar meer nissen en hoekjes zijn dan nu in de M.L. Kingschool.

Welke factoren hebben het meest bijgedragen aan het succes van deze vandalismebestrijding?

- Het aanzien van de school is sterk verbeterd ("netjes").
Graffiti wordt direct verwijderd.
- De schooltuintjes blijken een groot succes.
- Het hek zorgt ervoor dat de jongelui niet meer met de brommers het schoolplein op kunnen, hetgeen het plein veel minder aantrekkelijk maakt.

4.5 Conclusie

Het gemeentelijk Bureau Criminaliteitspreventie is er in enkele jaren in geslaagd een samenhangend anti-vandalismebeleid van de grond te krijgen nadat 17 jaar van vergeefs pogen achter de rug waren en de wanhoop nabij was.

Het was voor Lapré "onvoorstelbaar" dat de gemeente bereid bleek het beleid met een flinke som geld mogelijk te maken, nadat hij zo vaak en gedurende zoveel jaren aan de bel had getrokken, meestal zonder substantieel resultaat. De eerste winst van de bestuurlijke preventie aanpak in Haarlem is geweest dat het geloof in een ommekeer bij de betrokkenen groeide, het moreel werd gesterkt.

De belangrijkste en finale winst van de aanpak is dat er gedurende een klein jaar, tot de laatste peiling, op de M.L. Kingschool geen vandalisme is.

De herinrichting van de school en het schoolplein heeft de belangrijkste bijdrage geleverd aan de strijd tegen het vandalisme. De nadruk die de inrichting van de school in de probleemanalyse heeft gekregen is terecht gebleken. Lapré noemde reeds enkele aspecten hiervan (paragraaf 4.4). Daaraan kunnen toegevoegd worden:

- Er zijn geen schuilplaatsen meer.
- De school heeft niet langer het gezicht van een verliezer. Het snel verwijderen van graffiti speelt hierbij een belangrijke rol.
- De school ziet er vriendelijk uit, het is geen fort geworden.

- Ook de schooltuintjes leveren een bijdrage aan het nieuwe positieve gezicht van de school. Daarnaast zorgen zij voor de voorspelde positieve betrokkenheid met de school.

De conciërge zorgt voor de continuïteit van de positieve aanblik. Niets is gedurende lange tijd stuk.

Bestendiging van het resultaat kan verwacht worden als het noordelijk schoolgebouw gesloopt is en op die plaats woningen zijn gebouwd zodat de sociale controle op peil komt. Ook de overige woningen die gepland zijn zullen daaraan bijdragen.

Ook van de gesprekken van politie met omwonenden en van het anti-vandalismeproject kan op termijn dit resultaat-bestendigend effect verwacht worden.

De verplaatsing van het vandalisme lijkt gering, maar mag niet onderschat worden.

De aanpak bij de M.L. Kingschool kan de handvatten aanreiken voor bestrijding van vandalisme elders.