

Jaargang 12  
extra nummer/1986

---

zomer

Bestuurlijke preventie  
van criminaliteit

**SPECIALLE  
EDITIE**

---

**W**

wetenschappelijk

---

**O**

onderzoek- en

---

**D**

documentatie

---

**C**

centrum

---

verschijnt  
9 × per jaar

---

**Justitiële verkenningen**

# Inhoud

Inleidingen gehouden op de informatie-  
bijeenkomst over bestuurlijke preventie  
van criminaliteit op 16 april 1986  
te Apeldoorn.

Blz.

- 3      **Voorwoord**
- 7      **mr. F. Korthals Altes**, Minister van Justitie
- 15     **dr. J. J. M. van Dijk**, hoofd van het WODC
- 30     **mr. dr. A. J. E. Havermans**, burgemeester van  
's-Gravenhage
- 45     **dr. H. J. Roethof**, voorzitter van de Commissie  
kleine criminaliteit
- 55     **dr. R. W. de Korte**, Minister van Binnenlandse  
Zaken

# Voorwoord

3

Op 16 april 1986 werd in Orfeus te Apeldoorn een informatiebijeenkomst gehouden, onder de titel: *'Bestuurlijk Preventiebeleid'*. Op deze bijeenkomst, georganiseerd door de Stuurgroep bestuurlijke preventie van criminaliteit, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, waren zo'n zeshonderd gemeentelijke- en provinciale bestuurders aanwezig. Voor de redactie van Justitiële Verkenningen was dit gebeuren aanleiding een speciale editie uit te brengen, waarin de inleidingen die op deze dag werden gehouden, zijn opgenomen. Deze uitgave zal behalve aan de abonnees van Justitiële Verkenningen, in ruime mate verspreid worden onder andere belanghebbenden waaronder degenen die in Apeldoorn aanwezig waren.

Een tweede reden is dat dit speciale nummer kan worden beschouwd als een voorbereiding op een nieuw publicitair initiatief van het WODC. In samenwerking met de Stuurgroep bestuurlijke preventie van criminaliteit zal met ingang van 1987 een nieuwe uitgave worden uitgebracht over preventie van kleine criminaliteit. Een nul-nummer van dit periodiek, dat de naam SEC (afkorting van Samenleving en criminaliteit) zal dragen, wordt eind september verspreid onder al die instellingen en instanties die zich op een of andere wijze (zullen) bezighouden met criminaliteitspreventie. Vanaf 1 mei 1986 is reeds een documentaire eenheid (SEC-documentatie) op dit terrein op het WODC van start gegaan.

Op de informatiebijeenkomst, die onder voorzitterschap stond van de *burgemeester van Utrecht*, mevrouw drs. M. W. M. Vos-van Gortel, werd de spits afgebeten door de *Minister van Justitie*, mr. F. Korthals Altes. De Minister gaf een schets van de achtergronden van het *Beleidsplan Samenleving en criminaliteit* en de betekenis daarvan voor het

justitiële beleid op lokaal niveau. Hij legde de nadruk op de wenselijkheid van een zorgvuldige afwerking van de strafrechtelijke reactie, mede van belang voor de geloofwaardigheid van het beleid ten opzichte van slachtoffers van delicten. De Minister ging ten slotte in op de rol van de rijksoverheid. Dr. J. J. M. van Dijk, *hoofd WODC*, nam de tweede inleiding voor zijn rekening. Met behulp van een aantal projectiebeelden werd de criminele kaart van Nederland zichtbaar gemaakt, in het bijzonder die van een aantal Nederlandse grote en kleinere steden. Naast een aantal sombere geluiden kon hij ook enige voorzichtig optimistische klanken laten horen, zo zou de geconstateerde stabilisering van de kleine criminaliteit in Utrecht kunnen samenhangen met de organisatieveranderingen binnen het politiekorps in de richting van wijkgericht werken. Hierbij wordt in toenemende mate samengewerkt met gemeentelijke afdelingen. Ook de betrokkenheid van de bevolking bij de bestrijding van de criminaliteit kan volgens Van Dijk van groot belang zijn. De serie inleidingen voor de pauze werd afgesloten met een inleiding door dr. A. J. E. Havermans, *burgemeester te 's-Gravenhage*. Deze belichtte de rol van het lokale bestuur bij de beheersing van de kleine criminaliteit en benadrukte het belang van meer coördinatie en een meer planmatige aanpak. In dit kader besteedde de Haagse burgemeester veel aandacht aan het voorstel dat in de gemeente 's-Gravenhage ontwikkeld wordt en dat wordt aangeduid als 'de marsroute inzake vandalisme, onveiligheid en kleine criminaliteit'. Na de pauze sprak dr. H. J. Roethof, *voorzitter van de Commissie kleine criminaliteit*, over de maatschappelijke aspecten van de kleine criminaliteit en de verantwoordelijkheden van overheden en maatschappelijke organisaties. Hij pleitte voor een reactivering van het zogenaamde maatschappelijke middenveld en besloot zijn inleiding met het uitspreken van de hoop dat de belangstelling voor het probleem van de kleine criminaliteit achteraf niet als 'modieus' zal behoeven te worden gekenmerkt. De laatste inleiding van deze dag werd gehouden door de *Minister van Binnenlandse Zaken*,

dr. R. W. de Korte. Deze richtte zich vooral op de rol van het lokale bestuur en de mogelijkheden op lokaal niveau. Ook kwam aan de orde de steun die van Rijkswegen wordt gegeven aan projecten en experimenten op lokaal niveau. De Minister benadrukte tot slot dat zijns inziens ook een volgend kabinet de preventie van de kleine criminaliteit hoog in het vaandel behoort te dragen.

# Inleiding van de Minister van Justitie mr. F. Korthals Altes

## **Geïntegreerde handhaving van de rechtsorde**

In de gemeenten lopen de gesprekken over de vorming van nieuwe colleges ten einde. Dit betekent drukte voor zittende en komende bestuurders en hun naaste adviseurs. Dat u zich in zo groten getale voor deze bijeenkomst heeft willen vrijmaken, zegt iets over het belang dat aan Samenleving en criminaliteit wordt gehecht. Vorig jaar heeft het kabinet met dit beleidsplan een belangrijke accentverschuiving willen markeren in het overheidsdenken over de aanpak van criminaliteit.

Voorheen werd hiervoor in de eerste plaats gekeken in de richting van politie en justitie. Het beleidsplan legt het accent op de verantwoordelijkheid van de samenleving in haar geheel, van burgerij en overheid.

De Minister van Binnenlandse Zaken zal straks ingaan op de rol van het lokale bestuur en op de mogelijkheden op lokaal niveau. Ikzelf zal kort ingaan op de betekenis van het beleidsplan voor het justitiële beleid op lokaal niveau, in de gemeenten en op de rol van de rijksoverheid.

De verantwoordelijkheid voor veiligheid, orde en rust ligt van oudsher in belangrijke mate in handen van lokaal gebonden autoriteiten. De burgemeester is verantwoordelijk voor het beleid dat hij met de politie ter handhaving daarvan voert. Gescheiden daarvan stond de justitiële taak van opsporing en vervolging van plegers van strafbare feiten. Enkele decennia geleden groeide het inzicht dat de preventieve zorg voor veiligheid, orde en rust nauw samenhangt met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waarmee de politie onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie is belast. Beide taakaspecten van de politie bleken naar elkaar gegroeid, geconvergeerd te zijn. De ontwikkeling en uitbouw van het lokale driehoeksoverleg is het antwoord op deze samenhang: de twee gezagsdragers stemmen hun beleid ten aanzien van de politie op

elkaar af. Gezamenlijk doel is een betere, dus geïntegreerde handhaving van de rechtsorde. Politie en justitie hebben tot taak door preventieve en repressieve maatregelen de rechtsorde te handhaven. Die rechtsorde heeft vorm en inhoud gekregen door regelgeving en bestuur op landelijk en lokaal niveau. De gemeente als vorm van integraal lokaal bestuur heeft daarbij ten opzichte van de burgerij een belangrijke taak.

Vormgeving en handhaving van de rechtsorde hebben zich lange tijd betrekkelijk onafhankelijk van elkaar voltrokken. Regels werden gesteld en de samenleving werd bestuurlijk ingericht, in het vertrouwen dat politie en justitie voor de handhaving zouden zorgdragen. In toenemende mate is echter gebleken dat dat niet automatisch zo werkt. Naarmate de regeldichtheid groter wordt en de bestuurlijke maatregelen ingrijpender, levert de handhaving meer problemen op. Steeds vaker werd dan ook vastgesteld dat vormgeving en handhaving van de rechtsorde van elkaar afhankelijk zijn. Dat geldt in de eerste plaats ten aanzien van het beleid in engere zin: een genomen beslissing of getroffen regeling dient gehandhaafd te worden en derhalve een 'handhaafbare' strekking te hebben. De afhankelijkheid geldt evenwel ook in bredere zin: wat de besturende overheid tot stand brengt, heeft consequenties voor de handhaving van de rechtsorde. De Commissie kleine criminaliteit komt de eer toe de signalen die op deze afhankelijkheid duiden, voor het eerst in een evenwichtig, samenhangend kader te hebben beschreven. Haar voorzitter, de heer Roethof, zal later vandaag nog het woord voeren. Hem kennende, verwacht ik dat hij de analyse van zijn commissie eerder zal accentueren dan afzwakken! Het pleidooi van de Commissie-Roethof om de kleine criminaliteit liever dan te bestrijden, te voorkomen met een op preventie gericht bestuurlijk beleid, heeft het kabinet op voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken en mij overgenomen. Er zijn drie hoofdlijnen van beleid aangewezen, te weten:

1. De ontwikkeling van een bebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt

tot het plegen van delicten.

2. Het versterken van de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij.

3. De versterking van het functionele toezicht door conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers en dergelijke op potentiële wetsovertreders.

Voor de gemeenten ligt er de ambitieuze taak de preventieve component binnen de onderscheiden beleidsvelden te versterken, reliëf te geven. Op de taak van de rijksoverheid kom ik later terug. Daarnaast moet de lokale bestuurlijke inspanning afgestemd worden op en waar mogelijk, geïntegreerd worden met het handhavingsbeleid dat in het driehoeksoverleg wordt bepaald. De rol van de deelnemers in het driehoeksoverleg zal hierdoor geprofileerd worden. Meer nog dan voorheen zal de burgemeester een spilfunctie uitoefenen, waar hij als voorzitter van de Raad en van het College de trait d'union is tussen bestuurlijk beleid en handhaving. De korpschef weet zich verantwoordelijk voor de bestuursondersteunende en zelfstandige preventieve taak van zijn korps. Dit zal hier en daar een herijking vragen van de mate waarin en het niveau waarop preventieve taken momenteel binnen de politie worden verricht. Het openbaar ministerie zorgt voor het justitiële sluitstuk, op maat gesneden voor de in overleg gemaakte afspraken en ziet erop toe dat justitiële maatregelen inderdaad het sluitstuk kunnen vormen en niet alleen de volle last van de beheersing van de criminaliteit moeten dragen. De integrerende taak zal ongetwijfeld een flinke wissel trekken op het driehoeksoverleg en inzet van de deelnemende partners vragen, zeker indien in het oog wordt gehouden dat daarnaast en tezelfder tijd in deze driehoek overleg gevoerd dient te worden over de inzet van politiepersoneel voor de opsporing van zware misdrijven. Zie ik het goed dan heeft het driehoeksoverleg inmiddels voldoende structuur en draagvlak om deze nieuwe, zware taken te kunnen dragen.

### **Rol van het OM**

U zult zo niet wensen, dan toch billijken dat ik als Minister van Justitie wat langer praat over de rol van het openbaar ministerie bij de



aanpak van kleine criminaliteit en hoe het deze taak zal aanvatten. Het treft dat het openbaar ministerie dezer dagen het beraad heeft afgesloten over de wijze waarop de uitvoering van het plan ter hand zal worden genomen. Deze is uitgewerkt in het rapport van de zogeheten Werkgroep prioriteitstelling, waarover de procureurs-generaal en de hoofd-officieren van justitie onlangs hun standpunt bepaalden. Beide stukken worden binnenkort wereldkundig. Zij maken deel uit van het voortgangsbericht dat het kabinet over ongeveer twee weken zal uitbrengen aan de Tweede Kamer. Met de integrale overneming daarvan wil ik tot uitdrukking brengen dat de gekozen aanpak mij erg aanspreekt en dat ik deze — in de vaktaal van Justitie — ‘geheel verantwoord’ acht. Voor het openbaar ministerie is de uitvoering van Samenleving en criminaliteit meer dan een mechanisch-technische operatie. De daaraan ten grondslag liggende visie op het strafrechtelijk apparaat, zijn organisatie en zijn werkwijze, is niet aan een strikte looptijd gebonden. Met de leiding van het openbaar ministerie meen ik dat de ideeën uit het beleidsplan over het strafrechtelijke beleid voortbouwen op ideeën en gedachten die daaromtrent binnen het openbaar ministerie al langer bestaan.

Bij de aanpak van kleine criminaliteit ligt er een belangrijke opdracht. In de beleidsbepaling zal het openbaar ministerie zich inzetten om het justitiële sluitstuk te geven op de gemaakte afspraken tussen lokaal bestuur, politie en openbaar ministerie over preventie en aanpak van de criminaliteit. Wat in concreto een passende justitiële reactie is, kan niet in algemene zin beantwoord worden. Van plaats tot plaats en van tijd tot tijd verschillen de problemen op het terrein van de kleine criminaliteit. Waar deze zich op lokaal niveau manifesteren, dient daar nagegaan te worden welke preventieve maatregelen genomen kunnen worden en welke justitiële reactie passend is, mede gelet op de getroffen preventieve maatregelen. Hierdoor zullen plaatselijk verschillen ontstaan. Deze zijn niet alleen onvermijdelijk, maar evenzeer verdedigbaar. Theoretisch is het mogelijk dat opsporing en vervolging bewust achterwege wordt gelaten,

namelijk in de onverhoopte gevallen en omstandigheden waarin burgerij of administratie, ondanks uitnodigingen van de justitie, niet bereid blijken hun verantwoordelijkheid te nemen op het terrein van preventieve maatregelen. Ik wil deze consequentie niet onvermeld laten, overigens in de stellige verwachting dat het appèl om preventie te bedrijven door dezelfde burgerij en administratie wordt opgepakt. Ik voel mij gesterkt in deze verwachting door de ontvangst die het beleidsplan tot nu toe heeft gekregen — behalve in de landelijke politiek, in de wetenschap en in de publiciteit — bij lokale bestuurders; de verheugende belangstelling voor deze informatiedag is er een bewijs van.

11

Om de preventieve inspanningen van lokaal bestuur en burgerij strafrechtelijk te ondersteunen, zal het openbaar ministerie het vervolgingsbeleid (inclusief het sepotbeleid) in gevallen van kleine criminaliteit onder de loep nemen. Tussen het onvoorwaardelijke beleidssepot en de dagvaarding ter zitting bestaat een aantal justitiële reactiemogelijkheden, die frequenter toegepast zullen worden. Ik noem hiervan vooral de transactie, de berisping en de schaderegeling. Daarnaast zal in de arrondissementen het politiesepot geregeld worden op zodanige wijze, dat rekening kan worden gehouden met plaatselijke afspraken omtrent bestuurlijke of andere preventieve maatregelen. In dat geval is het van doorslaggevend belang dat de aanpak consistent is, hetgeen wil zeggen dat de gekozen, afgesproken reactie in beginsel consequent wordt afgewikkeld. Wanneer — bijvoorbeeld — nadat met belanghebbenden afspraken zijn gemaakt, vandalisme of winkeldiefstal projectmatig wordt aangepakt, moeten daders, eenmaal gevat, niet door de mazen kunnen glippen. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat zij niet door de politie heengezonden of berispt worden, wanneer het gepleegde feit in de categorie valt ten aanzien waarvan afdoening door het openbaar ministerie of de rechter afgesproken was. In het bijzonder bij feiten die op heterdaad geconstateerd zijn, is het van groot belang dat er een strafrechtelijke reactie volgt. Wanneer niet het openbaar ministerie beslist, maar krachtens verkregen mandaat de politie,

dan is het zaak dat de reactie (berisping, schaderegeling) niet alleen prompt volgt, maar ook zorgvuldig wordt afgewerkt. De registratie moet met het oog op de constatering van recidive, goed zijn. Bij recidive immers vervallen in het algemeen de gronden om te volstaan met de lichtste (politiële) reactie. De zorgvuldige afwerking van de strafrechtelijke reactie is bovendien van belang voor de geloofwaardigheid van het beleid ten opzichte van slachtoffers van delicten.

### **Reactie van het publiek**

12 Meer aandacht van politie en justitie voor het slachtoffer en zijn belangen, is een van de kernpunten van Samenleving en criminaliteit. U weet wellicht dat dezer dagen een informatiesysteem is ingevoerd, waardoor de slachtoffers van de ernstige geweldsmisdrijven op hun verzoek worden ingelicht over de afloop van de zaak. Er wordt aan gewerkt dit systeem op langere termijn in te voeren voor alle misdrijven. Dan kan elk slachtoffer van een misdrijf dat dit op prijs stelt, inlichtingen krijgen over de afloop van de hem regarderende zaak. Wie niet, ook niet op lange termijn, op de hoogte zal komen van de beslissing omtrent afdoening die in een zaak is genomen, is het publiek. Natuurlijk, wanneer het openbaar ministerie een verdachte heeft gedagvaard, kan iedereen, al dan niet geholpen door de pers, de openbare terechtzitting volgen en het vonnis kennen. Ook in zeer ernstige gevallen van bijvoorbeeld fraude of milieucriminaliteit die met een transactie van het openbaar ministerie worden afgedaan, volgt een publicatie van het openbaar ministerie. In ons rechtsstelsel heeft de wetgever evenwel voor het overige de bewuste keuze gedaan om de lichtere strafrechtelijke reacties dan dagvaarding en spectaculaire transactie, buiten de openbaarheid te houden. Aan het feit dat een reactie wel gevolgd is, maar niet bekend wordt voor het brede publiek, wordt wel eens (bijvoorbeeld door belangengroeperingen) de conclusie verbonden dat 'justitie niets doet' of dat 'iedereen straffeloos delicten kan plegen'. Hiertegen moet ik stelling nemen. Het feit bijvoorbeeld dat na Kedichem veel arrestanten na korte tijd werden vrijgelaten

betekent slechts dat de politie geen gronden had of noodzaak zag hen langer vast te houden voor verhoor. Het houdt niet in dat er geen verder justitieel vervolg komt. Begrijpelijke verontwaardiging over criminaliteit moet blijven binnen de perken van ons rechtsstelsel, in het belang waarvan het beleidsplan Samenleving en criminaliteit nieuw elan probeert te geven aan de organen en instanties die bij de vormgeving en handhaving van ons systeem betrokken zijn.

### **Eigen beleid van de gemeenten**

13 Op de rijksoverheid rusten twee belangrijke taken. Tijdelijk van aard is de stimulerende rol die de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie voor de looptijd van het plan willen vervullen, ten opzichte van de verschillende overheidsinstanties op centraal en lokaal niveau, die voor de voorkoming en bestrijding van kleine criminaliteit verantwoordelijk zijn. De Minister van Binnenlandse Zaken zal hierop ingaan. Blijvend is de verantwoordelijkheid van de organen van de rijksoverheid, de gemeenten in staat te stellen een eigen, op criminaliteitspreventie gericht beleid tot ontwikkeling te brengen of voort te zetten. Op beleidsterreinen zoals het onderwijs en het welzijn kunnen allerlei obstakels blijken te liggen, die de gemeenten bemoeilijken alert te reageren op verschijnselen van criminaliteit. De organen van de rijksoverheid moeten voor dit doel aanspreekbaar zijn voor de lagere overheden. Ik stel mij veel voor van de gezamenlijke aanpak door de lokale en landelijke overheidsorganen en van de stimulerende rol die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en haar onlangs in het leven geroepen Commissie criminaliteit daarbij kunnen spelen.

Als reactie op de aanbevelingen van de Commissie kleine criminaliteit heeft het kabinet voor een aantal departementen maatregelen vastgesteld. Deze zullen criminaliteit kunnen voorkomen of aan gemeenten meer ruimte geven voor op preventie gericht beleid. Uit de rapportage die het kabinet dezer dagen aan de Tweede Kamer zal sturen, zal blijken dat over het algemeen een behoorlijke voortgang ge-

boekt is. Ik zie de thans in voorbereiding zijnde maatregelen nadrukkelijk als een begin. Elk volgend kabinet zal de draad moeten oppakken en, naar de mening van de Minister van Binnenlandse Zaken en mij, reeds bij zijn start consequenties moeten verbinden aan de uitgangspunten van een werkelijk op preventie gericht beleid. Dat is het aan zichzelf verplicht, maar ook aan de organen en instanties op gemeentelijk niveau, die de problemen van kleine criminaliteit moeten aanpakken en die, zo blijkt uit alle aanwijzingen, voluit bereid zijn de handschoen op te nemen.

# Inleiding van het hoofd van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie dr. J. J. M. van Dijk

## **Inleiding**

15 Degenen die het interimrapport van de Commissie Roethof of de Beleidsnota Samenleving en criminaliteit hebben gelezen, weten dat de geregistreeerde criminaliteit in Nederland zich sinds 1960 bijna heeft vertienvoudigd. Thans worden jaarlijks ruim een miljoen misdrijven door de politie geregistreerd. Uit enquêtes onder de bevolking is bekend dat de werkelijke omvang van de criminaliteit nog veel groter is. Per jaar wordt 36% van de Nederlanders één of meer keren het slachtoffer van kleine criminaliteit. Dit betekent dat er jaarlijks 4 à 5 miljoen delicten worden gepleegd.

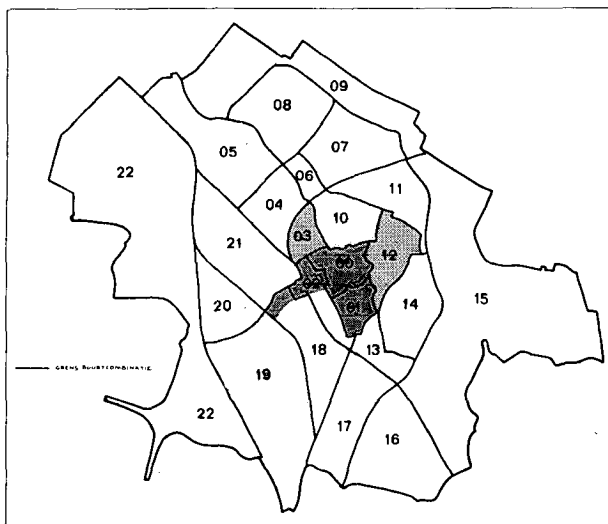
Dit zijn opmerkelijke cijfers. Ik kan mij echter voorstellen dat plaatselijke bestuurders en ambtenaren met dit soort landelijke totaalcijfers weinig kunnen doen. In deze inleiding wil ik daarom proberen de beschikbare gegevens over de criminaliteit in Nederland toe te spitsen op het beleidsterrein van het plaatselijke bestuur.




Daartoe zal ik allereerst kort ingaan op de ongelijke verdeling van de criminaliteit over het territoir van een gemeente. Op die manier hoop ik te kunnen laten zien wat het criminaliteitsprobleem betekent voor een gemeentelijke samenleving. Daarna zal ik enige gegevens presenteren over de criminaliteitsniveaus van verschillende gemeenten. Hieruit kan blijken welke gemeenten in het bijzonder met een criminaliteitsprobleem te kampen hebben. Ten derde en ten slotte zal ik stilstaan bij de vraag naar de effecten die verwacht mogen worden van een bestuurlijk preventiebeleid op het gemeentelijke niveau.

## Criminografie van Utrecht

Ten gevolge van de toegenomen automatisering bij de politie is het tegenwoordig soms mogelijk om een overzicht op te stellen van de spreiding van de geregistreeerde criminaliteit over een stad. Door het WODC is, binnen het kader van de onderzoeken die zijn geëntameerd door de commissie Roethof, zo'n overzicht opgesteld voor de gemeente Utrecht (\*). Enkele eerste voorlopige uitkomsten zijn weergegeven in figuur 1. Uit deze figuur blijkt dat het hoogste criminaliteitsniveau wordt aangetroffen in het centrum van de stad en in de gordel er omheen. Daarnaast valt het hoge niveau op in een verderweg gelegen woonwijk, nr. 19.

**Figuur 1: Spreiding van de geregistreeerde criminaliteit over de gemeente Utrecht (1984).**



-  = > 250 misdr. per 1000 inwoners ouder dan 15 jaar
-  = > 100 misdr. per 1000 inwoners ouder dan 15 jaar
-  = > 80 misdr. per 1000 inwoners ouder dan 15 jaar

De concentratie van de criminaliteit in het centrum (00, 01 en 02) hangt ongetwijfeld

\* Dit onderzoek wordt uitgevoerd door drs. R. Hesseling

samen met het daar aanwezige winkelcentrum, de vele uitgaansgelegenheden en het geringe aantal bewoners. Het centrum is een ontmoetingsplaats voor vreemden. In een dergelijke anonieme setting is de gelegenheid voor het plegen van delicten groot. Dit verschijnsel doet zich in zeer veel grotere gemeenten voor. Het is op zichzelf ook niet verontrustend. Het gevaar bestaat echter dat vooral de oudere, meer gevestigde inwoners het centrum gaan mijden wanneer de onveiligheid een bepaalde, kritische bovengrens overschrijdt.

Indien dergelijk vermijdingsgedrag gaat optreden, moet worden gevreesd dat de toch reeds geringe informele sociale controle binnen het centrumgebied snel verder zal afnemen. De onveiligheid – en vooral de onveiligheidsgevoelens – zullen hierdoor vervolgens toenemen. De centra van veel grotere gemeenten dreigen, kortom, in een opwaartse spiraal terecht te komen van toenemende onveiligheid en afnemende sociale controle (Goodstein and Shotland, 1980). De criminaliteit vormt om die reden een acute bedreiging voor de traditionele centrumfuncties van de grotere gemeenten. Uit het overzicht blijkt verder dat er veel criminaliteit voorkomt in een aantal wijken rond de oude binnenstad. Het gaat hier om oude vooroorlogse buurten. (03, 10 en 12) Er wonen veel alleenstaanden en sociaal zwakkeren, waaronder leden van etnische minderheden. De kwaliteit van de huizen is in het algemeen slecht. Het hoge criminaliteitsniveau is een symptoom van een algemene achterstandsituatie. In deze wijken stapelen de problemen zich als het ware op. Ook deze problematiek doet zich in veel meer gemeenten voor. Het heeft geen zin er doekjes om te winden: veel Nederlandse steden dreigen net als alle grote steden in Noord-Amerika één of meer slums te krijgen. Ten slotte wil ik de aandacht vragen voor de ene meer excentrisch gelegen woonwijk (19) met een hoog niveau van criminaliteit. Het betreft géén saneringsbuurt, maar een buurt met nieuwbouw uit de zestiger jaren, ten dele bestaande uit flats. Inmiddels is duidelijk geworden in de Verenigde Staten en Engeland dat juist moderne, grootschalige hoogbouw-



complexen, vanwege hun de anonimiteit bevorderende kenmerken, bijzonder kwetsbaar zijn voor criminaliteit (Poyner, 1983). Het criminaliteitsprobleem van de desbetreffende wijk is dus niet eens zo bijzonder. Op veel meer plaatsen in Nederland concentreert de criminaliteit zich in wijken met naoorlogse hoogbouw. Ook op dit gebied is de onveiligheid ten gevolge van criminaliteit een zichzelf versterkend proces. Indien hoogbouwcomplexen een slechte naam krijgen, neemt de mutatiesnelheid van de huurders toe en ontstaat er vaak leegstand. De toch reeds geringe sociale controle die de bewoners uitoefenen, neemt hierdoor verder af. Veel van dergelijke complexen in de Verenigde Staten en Engeland zijn door zulke moeilijk omkeerbare verloederingsprocessen binnen een periode van enkele jaren letterlijk in de vernieling geraakt, in de zin dat ze ten slotte moesten worden afgebroken. Ook in Nederland zijn er reeds een aantal complexen aanwijsbaar die in dit opzicht in de gevarenzone dreigen te komen of al zitten (Steinmetz, 1986).

### **Criminaliteitscijfers per gemeente**

In het voorgaande heb ik een, wellicht wat zwartgallige, uiteenzetting gegeven over de bedreiging die de criminaliteit kan inhouden voor een gemeentelijke samenleving. Zowel de centrumfunctie als de woonfunctie van een gemeente kan erdoor worden aangetast. Het criminaliteitsprobleem is echter niet in alle Nederlandse gemeenten even groot. Ik wil mijn betoog daarom graag nuanceren, door thans in te gaan op deze verschillen.

De beste informatie over het niveau van de criminaliteit kan worden ontleend aan enquêtes onder de bevolking waarin wordt gevraagd of men wellicht het afgelopen jaar slachtoffer is geweest van één of meer met name genoemde delictstypen. Het CBS voert regelmatig dergelijke enquêtes uit. In tabel 1 is per categorie van gemeente naar bevolkingsgrootte weergegeven welk percentage van de

bevolking in 1984 slachtoffer is geweest van één of meer delicten.\*

**Tabel 1. Percentage slachtoffers boven de 15 jaar van kleine criminaliteit per jaar volgens enquête 1984, naar gemeentegrootte**

	Percentage
– plattelandsgemeenten	22
– verstedelijkte plattelandsgemeenten	28
– forensengemeenten	34
– plattelandsstadjes en kleine steden	31
– middelgrote steden (> 50.000)	35
– grote steden (> 100.000)	42
– Amsterdam	52

Bron: CBS; bewerking WODC

**Tabel 2. Gemiddelde percentages slachtoffers per jaar volgens enquêtes in de periode 1981–1984, van de 17 grootste gemeenten\***

	Percentage slachtoffers	Aantal geënquêteerden
Amsterdam	53	2 185
Leiden	50	282
Haarlem	49	578
Utrecht	48	742
Groningen	48	496
Enschede	46	457
Tilburg	45	359
Den Haag	44	1 402
Rotterdam	43	1 742
Nijmegen	43	456
Zaanstad	43	501
Eindhoven	41	629
Dordrecht	38	325
Arnhem	37	435
Maastricht	36	341
Breda	33	338
Apeldoorn	31	423
Totaal 17 gemeenten	45	11 674

\* gepercentageerd op bevolking > 15 jaar.

Bron: CBS; bewerking WODC

\* Deze gegevens zijn ontleend aan secundaire analyses die Prof. R. Block (Loyola University, Chicago) heeft uitgevoerd op de CBS-tape van de enquête 1984.

Uit deze tabel blijkt dat de kans om slachtoffer te worden voor inwoners van de 17 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners bijna twee keer zo groot is als voor inwoners van plattelandsgemeenten. Criminaliteit is kennelijk vooral een probleem in de grootste en de grotere steden.

Idealiter zouden er voor alle Nederlandse gemeenten slachtofferpercentages beschikbaar moeten zijn. De steekproefomvang van de enquête zou dan echter zeer veel groter dienen te zijn, hetgeen enorme investeringen zou vergen. Thans kunnen alleen voor de grootste zeventien gemeenten de plaatselijke slachtofferpercentages worden berekend. Het gaat hierbij om de gemiddelde percentages over vier jaren. Deze zijn opgenomen in tabel 2.

20

Tabel 2\*\* spreekt voor zichzelf. Ook *binnen de* categorie van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners lopen de criminaliteitsniveaus nog sterk uiteen. Typische probleemgemeenten blijken wat de criminaliteit betreft Amsterdam, Leiden, Haarlem, Utrecht en Groningen te zijn. Opmerkelijk is de bescheiden middenpositie die de tweede stad van het land, Rotterdam, qua criminaliteit inneemt.

### **De-geregistreerde criminaliteit per gemeente**

Zoals ik zojuist reeds opmerkte, zijn er geen slachtofferpercentages van de overige gemeenten beschikbaar. Wel is het mogelijk gebleken

\*\* Weergegeven zijn de *gemiddelde* slachtofferpercentages over vier jaren. Voor de grote gemeenten, waaruit grotere steekproeven voor de enquête zijn genomen, is de onzekerheidsmarge + of -2 à 2,5%, voor de relatief kleine gemeenten + of -4,5 à 6%. Het slachtofferpercentage in Amsterdam ligt dus bijvoorbeeld met een zekerheid van 95% tussen de 51 en 55%.

Het verschil tussen de gemeente met de meeste slachtoffers (Amsterdam) en die met de minste (Apeldoorn) bedraagt de *factor 1,7*: d.w.z. dat in Amsterdam 1,5 à 2 maal zoveel slachtoffers van delicten voorkomen als in Apeldoorn. Van de vier grote gemeenten scoort Amsterdam, maar ook Utrecht, hoog. Daarentegen bevinden Den Haag en Rotterdam zich in de middenmoot van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. In Utrecht en Haarlem laten de slachtofferpercentages een daling zien, in onder andere Breda een stijging.

om van alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners het aantal door de politie geregistreerde misdrijven van het Wetboek van Strafrecht per 10.000 inwoners te berekenen. Deze indexcijfers van de geregistreerde criminaliteit zijn geen feilloze graadmeter van de werkelijke omvang van het criminaliteitsprobleem. Een relatief hoog criminaliteitscijfer volgens de politiestatistiek vormt een *aanwijzing* dat de desbetreffende gemeente een hoger criminaliteitsniveau heeft. Zeker is dit echter niet. Het hoge criminaliteitscijfer kan ook het gevolg zijn van een meer volledige wijze van registreren door de politie dan elders het geval is. In het bijzonder de aantallen gevallen van (bromf)fietsendiefstal, zakkenrollerij, diefstallen uit voertuigen en vernielingen worden sterk beïnvloed door de wijze van registreren van de politie.

21

Uit tabel 3 blijkt dat ook de geregistreerde criminaliteit per gemeente sterk uiteenloopt. Dit geldt zowel voor de gemiddelde *omvang* van de criminaliteit in de periode 1980–1984, als voor de stijging gedurende die periode.

In tabel 4 is weergegeven welke vijftien gemeenten in het tijdvak 1980 t/m 1984 de sterkste stijging van de geregistreerde criminaliteit hebben ondergaan. Enkele van de grootste gemeenten ontbreken bij deze groep. In tabel 3 valt bijvoorbeeld op dat in Utrecht de criminaliteit sinds 1982 nauwelijks meer is gestegen. De uitkomsten van de slachtofferenquêtes bevestigen dit beeld. In *Breda* dat op de vijfde plaats staat qua omvang is de geregistreerde criminaliteit in twee jaar tijd echter bijna verdubbeld. Deze stijging in Breda zou ten dele het gevolg kunnen zijn van een wijziging in de methode van registratie (met name wat betreft fietsendiefstallen; vooral deze vertonen in Breda een explosieve stijging). De slachtofferenquêtes over dezelfde jaren wijzen echter eveneens uit dat in Breda de criminaliteit fors is gestegen. De gemeentebesturen zouden er goed aan doen om niet alleen de hoogte van het plaatselijke criminaliteitsniveau, maar ook de beweging ervan nauwlettend te volgen. Het WODC zal in samenwerking met de Stuurgroep bestuur-

Tabel 3. Gemiddelde aantallen door de politie geregist  
in de periode 1980-1984, van de gemeenten

		Ter kennis van de po.	
		1980	1981
1.	Amsterdam	1315	1438
2.	Utrecht	939	1002
3.	Nijmegen	689	744
4.	Hoorn	-	-
5.	Breda	506	600
6.	Groningen	668	859
7.	Lelystad	-	-
8.	Den Bosch	629	786
9.	Den Haag	696	850
10.	Eindhoven	659	818
11.	Tilburg	644	750
12.	Rotterdam	649	759
13.	Delft	540	748
14.	Hilversum	698	707
15.	Dordrecht	613	741
16.	Haarlem	623	790
17.	Arnhem	616	615
18.	Leeuwarden	626	694
19.	Venlo	618	721
20.	Deventer	569	625
21.	Amersfoort	623	664
22.	Zaanstad	555	707
23.	Rijswijk	622	681
24.	Zwolle	518	590
25.	Heerlen	474	478
26.	Alkmaar	403	473
27.	Enschede	479	616
28.	Oss	-	-
29.	Leiden	453	539
30.	Maastricht	500	508
31.	Gouda	426	411
32.	Almelo	470	549
33.	Spijkenisse	-	-
34.	Apeldoorn	365	508
35.	Helmond	367	497
36.	Roosendaal/Nispen	399	504
37.	Schiedam	403	513
38.	Amstelveen	434	470
39.	Den Helder	330	434
40.	Capelle a/d IJssel	-	-
41.	Zeist	369	468
42.	Alphen a/d Rijn	264	419
43.	Smallingerland	-	-
44.	Vlaardingen	358	423
45.	Kerkrade	-	-
46.	Haarlemmermeer	312	399
47.	Velsen	361	400
48.	Ede	307	373
49.	Nieuwegein	-	-
50.	Hengelo (Ov)	288	339
51.	Zoetermeer	273	325
52.	Emmen	170	220

\* Niet alle jaren beschikbaar

lijken Wetboek van Strafrecht per 10.000 inwoners  
 r dan 50.000 inwoners.

men per 10.000

1982	1983	1984	gem.
1511	1597	1942	1561
1126	1231	1217	1103
1115	1323	1506	1075
—	—	1024	1024*
871	1338	1618	987
995	990	1389	980
—	805	1096	951*
1021	1149	1159	949
912	1017	1104	916
963	1039	1038	903
908	1045	1079	885
872	1012	1127	884
936	1036	1103	873
868	988	969	846
893	893	1062	840
920	866	920	824
740	895	1156	804
854	934	883	798
831	894	913	795
833	873	897	759
723	765	981	751
777	779	823	728
722	827	—	713*
768	781	845	700
718	846	924	688
555	738	1205	675
685	732	839	670
—	—	659	659*
582	699	878	630
625	727	706	613
666	758	788	610
704	679	576	596
—	549	640	595*
634	666	675	570
639	662	664	566
567	630	707	561
535	650	684	557
553	595	667	546
496	508	771	508
—	506	504	505*
533	469	554	479
439	631	635	478
—	477	458	468*
466	499	545	458
422	445	482	450*
507	481	532	446
395	500	525	436
455	448	578	432
—	409	451	430*
405	475	509	403
373	538	474	397
323	327	322	272

Tabel 4. De 15 gemeenten met de sterkste stijgingen van het aantal door de politie geregistreerde delicten WvSr in het tijdvak 1980 t/m 1984 (per 10.000 inwoners)\*

	Aantal 1980 a	Aantal 1984 b	Stijgings- factor
Breda	506	1618	3,2
Alkmaar	403	1205	3,0
Alphen a/d Rijn	264	635	2,4
Den Helder	330	771	2,3
Nijmegen	689	1506	2,2
Groningen	668	1389	2,1
Delft	540	1103	2,0
Heerlen	474	924	2,0
Leiden	453	878	1,9
Emmen	170	322	1,9
Ede	629	1159	1,9
Arnhem	616	1156	1,9
Gouda	426	788	1,9
Apeldoorn	365	675	1,9
Den Bosch	629	1159	1,8

Bron: CBS; bewerking WODC.

\* Over een aantal gemeenten bestaan niet over alle jaren gegevens, deze zijn niet in de berekening betrokken. Dit betreft: Lelystad, Spijkenisse, Capelle a/d IJssel, Smalingerland, Kerkrade, Nieuwegein, Hoorn en Oss.

lijke preventie de komende jaren regelmatig nieuwsbrieven publiceren over criminaliteitspreventie. Deze nieuwsbrief zal de naam SEC hebben, naar de eerste letters van de titel van de beleidsnota *Samenleving en criminaliteit*. In de SEC zal een vaste rubriek verschijnen met nieuwe informatie over de criminele kaart van Nederland.

### Perspectieven voor preventief beleid

Ik kom dan nu toe aan het laatste deel van mijn inleiding, dat zal handelen over de te verwachten effecten van een gemeentelijk preventiebeleid. De eerste vraag die zich in dit verband laat stellen is of de inwoners van gemeenten met hoge criminaliteitscijfers de criminaliteit ook zelf als een probleem ervaren. Als dit niet zo zou zijn, zou een gemeentebestuur dat een preventieprogramma uitvoert immers bezig zijn een probleem aan te pakken dat er in de ogen van de bevolking niet is. In zo'n situatie valt niet op veel steun vanuit de lokale gemeenschap te rekenen. In de slachtofferenquête van 1984 is de vraag

gesteld of men de criminaliteit in de eigen woonbuurt als een probleem ziet. De uitkomsten zijn per categorie van gemeente naar bevolkingsgrootte weergegeven in tabel 5.\*

**Tabel 5. Percentage van de bevolking dat de criminaliteit in de eigen woonbuurt als een probleem ziet (enquête 1984)**

	Percentage
– plattelandsgemeenten	39
– verstedelijkte plattelandsgemeenten	44
– forensengemeenten	57
– plattelandsstadjes en kleine steden	61
– middelgrote steden (> 50.000)	73
– grote steden (> 100.000)	83
– Amsterdam	95
– Utrecht	90
– Den Haag	89
– Rotterdam	85

25

Bron: CBS; bewerking: WODC

Uit tabel 5 blijkt dat de mate waarin de bevolking criminaliteit in de eigen woonbuurt als een probleem ervaart sterk samenhangt met de plaatselijke omvang van de criminaliteit. Met andere woorden, de Nederlander heeft een realistische kijk op deze materie. Daar waar de problemen zich realiter voordoen, worden ze door de bevolking ook als zodanig onderkend. Dit gegeven biedt mijns inziens in beginsel een gunstige uitgangspositie voor het opzetten van preventieprojecten in gemeenten met hoge criminaliteitscijfers.

De volgende vraag is dan of de bevolking ook bereid is om zelf op de een of andere wijze aan zo'n project mee te werken. Ook dit is in de betreffende enquête aan de orde gesteld. De uitkomsten zijn weergegeven in tabel 6.

\* Deze gegevens zijn ontleend aan secundaire analyses die Prof. R. Block (Loyola University, Chicago) heeft uitgevoerd op de CBS-tape van de enquête 1984.



**Tabel 6. Percentage van de bevolking dat zegt zelf te willen meehelpen om de criminaliteit te bestrijden (enquête 1984)**

	Percentage
– plattelandsgemeenten	38
– verstedelijkte plattelandsgemeenten	46
– forensengemeenten	49
– plattelandsstadjes en kleine steden	51
– middelgrote steden (> 50.000)	54
– grote steden (> 100.000)	56
– Amsterdam	55
– Utrecht	59
– Den Haag	55
– Rotterdam	48

Bron: CBS; bewerking: WODC

26

De inhoud van tabel 6 biedt zowel goed nieuws als slecht nieuws. Het goede nieuws is dat bijna de helft van de Nederlanders bereid is mee te werken aan preventieprojecten. Gemeentebesturen die op dit gebied initiatieven nemen, kunnen rekenen op ondersteuning vanuit de gemeenschap. Het slechte nieuws is dat de bereidheid van de bevolking samen met anderen iets aan de bestrijding van de criminaliteit te doen in gemeenten met bijzonder hoge criminaliteitscijfers wel groter is, maar toch niet in de mate die men zou verwachten. Deze uitkomst leidt tot de veronderstelling dat juist sommigen van de Nederlanders die het meeste van de criminaliteit te lijden hebben, zich er betrekkelijk machteloos onder voelen. Ik wil er in dit verband opnieuw op wijzen dat een hoog criminaliteitsniveau de informele sociale controle verder verzwakt en dat criminaliteit hierdoor een zichzelf versterkend verschijnsel is. Deze inzichten leiden mijns inziens dwingend tot de conclusie dat voor de bestrijding van de criminaliteit krachtige interventies van de zijde van de overheid nodig zijn. De bevolking is zich terdege bewust van de problemen, is ook bereid er wat aan te doen, maar komt niet snel uit zichzelf in actie. Het gemeentebestuur dient hiertoe m.i. het voortouw te nemen, daarbij uiteraard

gesteund door de politie en justitie. De animo van het bestuur, en ook van de bevolking, om zich in te zetten voor de preventie van kleine criminaliteit, is in laatste instantie afhankelijk van de vraag of hiermee reële successen zijn te boeken. Er is zeker reden om de verwachtingen aanvankelijk bescheiden te houden. De traditionele repressieve aanpak van de misdaad is immers tot nu toe weinig succesvol gebleken. Over de successen van een bestuurlijke aanpak is nog maar weinig bekend. Toch meen ik dat er ruimte is voor enig optimisme. Door de Amsterdamse politie is enkele jaren geleden een proef genomen met een wijkteam dat vooral tot taak had de wijkbewoners te mobiliseren tegen de criminaliteit. De evaluatie van dit project door het WODC heeft bemoedigende resultaten laten zien (Spickenheuer, 1983).

27

Relevant zijn in dit verband ook de ontwikkelingen in de gemeente Utrecht. In deze gemeente is het korps gemeentepolitie sinds enkele jaren sterker dan elders gericht op samenwerking met het gemeentebestuur en de bevolking. Bij de bespreking van de lokale criminaliteitscijfers heb ik er op gewezen dat de criminaliteit in Utrecht hoog ligt, maar dat het niveau zich zowel volgens de enquêteresultaten als volgens de politiestatistiek de laatste jaren heeft gestabiliseerd. Dit gegeven bewijst op zichzelf niet dat het Utrechtse beleid succesvol is geweest. De ontwikkelingen in Utrecht geven mijns inziens echter toch wel grond voor enig optimisme. Er is mijns inziens in ieder geval geen enkele reden voor defaitisme ten aanzien van de mogelijkheid om door middel van geïntegreerde justitieel-bestuurlijke aanpak de kleine criminaliteit te beheersen.

Ik voel me bij die conclusie gesteund door de onderzoekuitkomst dat in Utrecht een duidelijk hoger percentage van de bevolking zegt zelf reeds *daadwerkelijk* betrokken te zijn bij de bestrijding van criminaliteit dan elders in Nederland, zoals blijkt uit tabel 7.

### **Tot slot**

Uit de door mij gepresenteerde gegevens is gebleken dat de kleine criminaliteit in Neder-

**Tabel 7. Percentage van de bevolking dat zegt zelf samen met ànderen iets te doen aan de criminaliteit in de buurt (enquête 1984)**

	Percentage
– plattelandsgemeenten	2
– verstedelijkte plattelandsgemeenten	3
– forensengemeenten	5
– plattelandstadjes en kleine steden	5
– middelgrote steden (> 50.000)	5
– grote steden (> 100.000)	7
– Amsterdam	7
– Utrecht	11
– Den Haag	5
– Rotterdam	7

28

land vooral een probleem is voor de grotere gemeenten. Kleine criminaliteit vormt een sociaal probleem dat snel kan escaleren. Het vormt daarom een ernstige bedreiging voor zowel de centrumfuncties als de woonfuncties van veel steden. Hoewel de bevolking zich van de plaatselijke problemen vaak pijnlijk bewust is, is zij zonder initiatieven van het bestuur, de politie en de justitie, niet bij machte de problemen aan te pakken. Het succes van gerichte preventieprojecten van de gemeentebesturen en maatschappelijke organisaties is uiteraard niet verzekerd. Wel zijn er mijns inziens voldoende positieve argumenten om deze, door de commissie Roethof aanbevolen oplossingsrichting met overtuiging in te slaan.

### **Literatuurlijst**

**Goodstein, L. and R. L. Shotland.** The crime causes crime model; a critical review of the relationships between fear of crime, bystander surveillance, and changes in the crime rate.

Victimology, an international journal, 5e jrg., nr. 2/4 1980, blz. 133–151.

**Poyner, B.** Design against crime; beyond defensible space.

London, Butterworths, 1983.

**Spickenheuer, J. L. P.** Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp; een onderzoek naar de effecten op de criminaliteitsontwikkeling.

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

WODC, nr. 44

**Steinmetz, S.** Dertienduizend goedbedoelde flats.

Intermediair, 22e jrg., nr. 15, 11 april 1986.

# Inleiding van de burgemeester van 's-Gravenhage mr. dr. A. J. E. Havermans

## 1. Inleiding

### 1.1. *De scheve territoriale verdeling van de kleine criminaliteit*

Na de wetenschap nu de praktische kant van de zaak, die ons vandaag bezighoudt. Vandalisme, gevoelens van onveiligheid en kleine criminaliteit zijn groot-stedelijke problemen bij uitstek. In onevenredige mate ondervinden in het bijzonder de grote steden overlast van kleine criminaliteit en de gevolgen ervan. Uit cijfers van het CBS blijkt dat het slachtoffer-schap van kleine criminaliteit in de vier grote steden het meest omvangrijk is. Hiermee wil ik zeer zeker de omvang en de ernst van de kleine criminaliteit in kleinere stedelijke en plattelandsgemeenten niet bagatelliseren. Ik wil slechts aangeven dat er in de grote steden sprake is van een andere dimensie van de kleine criminaliteit ten opzichte van andere gemeenten.

30

### 1.2. *Kleine criminaliteit en informeel sociaal toezicht*

De oorzaken van deze scheve territoriale verdeling van de kleine criminaliteit zijn niet één, twee, drie aan te geven. Wel kunnen genoemd worden de anonimiteit van het sociale verkeer, de afnemende betekenis van traditionele samenlevingsverbanden als kerk, verenigingsleven, school en de in het algemeen toegenomen mondigheid in de samenleving, waardoor de uitoefening en acceptatie van toezicht en controle geen vanzelfsprekende zaak meer zijn.

Aannemelijk is dat deze factoren, die eroderend werken op de bestaande sociale structuren, juist in een groot-stedelijk milieu in versterkte mate hun invloed doen gelden. Veelal is er ook sprake van een cumulatie en een culminatie van problemen, die zich ook nog eens concentreren in bepaalde wijken. Die vergelijking kan ik langzamerhand wel maken.

Ik zal mijn betoog opzetten vanuit de Haagse invalshoek. Zo nu en dan zal ik een zijstap maken naar de kleinere gemeenten.

In het interimrapport van de commissie Roethof en in het Beleidsplan Samenleving en criminaliteit worden deze factoren in verband gebracht met de toename van de kleine criminaliteit, omdat zij er mede debet aan zijn dat de mogelijkheden voor informeel sociaal toezicht afnemen. Dit verband wordt naar mijn mening terecht gelegd.

### 1.3. *Gevolgen van de kleine criminaliteit. De noodzaak van bestuurlijke preventie.*

De huidige omvang van de kleine criminaliteit in de grote steden laat duidelijke sporen na. Zonder veel overdrijving kan gesproken worden van een serieuze bedreiging van het woon- en leefklimaat.

31 In mijn eigen gemeente loopt de jaarlijkse schade als gevolg van vandalisme in de miljoenen. Ernstiger nog is dat veel inwoners last hebben van gevoelens van onveiligheid, ja zelfs van angst. De onrustscore van de Hagenaar, af te leiden uit de CBS-slachtofferenquêtes, behoort tot de hoogste in Nederland.

Ook uit onderzoeken onder bewoners van wijken die de politie heeft laten verrichten en uit de eerste ervaringen met vormen van gestructureerd overleg tussen politie en bewoners, komt naar voren dat veel bewoners vandalisme, gevoelens van onveiligheid en kleine criminaliteit, zoals diefstal en inbraak, als bedreigend ervaren. Bij mijn kennismakingsbezoeken in de wijken komt dit telkens weer naar voren. Het Beleidsplan Samenleving en criminaliteit is in mijn ogen een erkenning van de kant van de rijksoverheid van de noodzaak van een meer planmatige aanpak van de bestrijding van de kleine criminaliteit. Dat dit broodnodig is, moge uit het voorgaande duidelijk zijn geworden. Ik onderschrijf het belang dat wordt toegekend aan bestuurlijke preventie en de rol van het lokale bestuur bij het opstellen van geïntegreerde preventieve veiligheidsplannen.

Teveel is in het verleden wellicht vertrouwd op alleen het politie-apparaat, om het probleem van de kleine criminaliteit tot een oplossing te brengen. Deze dag lijkt hiervoor

symbolisch. De Minister van Justitie opent en — via enige inleiders — de Minister van Binnenlandse Zaken sluit af. Noodzakelijk is een gemeenschappelijke inspanning van het bestuur, waarbij ook de politie betrokken dient te worden.

#### 1.4. *Financiële armslag*

Ik merk daarbij echter wel op, dat zeker voor wat betreft de grote gemeenten, waar de kleine criminaliteit voor de grootste overlast zorg draagt, meer financiële armslag wenselijk geweest zou zijn. De toedeling van rijkswege van middelen houdt nog geen gelijke tred met de toedeling aan het lokale bestuur op het gebied van criminaliteitspreventie. Ik kom daar nog op terug.

Maar goed, met de beperkte middelen die we hebben is het nu aan de gemeenten de volgende zet te doen en over te gaan tot het opstellen van bestuurlijke preventieplannen. Met een bestuurlijk preventieplan wordt beoogd een effectieve beheersing van de kleine criminaliteit te bewerkstelligen. Overigens, we moeten niet doen alsof er tot nu toe niets aan deze problemen is gedaan.

32

## **2. De bestaande criminaliteitsbestrijding in Den Haag**

Ik zal thans aangeven op welke wijze in Den Haag tot op heden de kleine criminaliteit is aangepakt. De traditionele, beperkte opvatting, dat de bestrijding van criminaliteit slechts een zaak is van strafrechtelijk optreden van de kant van politie en justitie, is in het Haagse reeds geruime tijd verlaten. In de tweede helft van de jaren zeventig is een uitgebreide verkenning uitgevoerd naar de achtergronden van vandalisme. Op grond hiervan is een actieprogramma opgesteld, waarvan tal van activiteiten gerealiseerd zijn, voornamelijk op het terrein van de preventie van kleine criminaliteit.

Ook zijn maatregelen getroffen van overwegend repressieve aard. Daarnaast zijn er initiatieven genomen op het terrein van de hulpverlening en is wetenschappelijk onderzoek geïnitieerd. Ik geef u een aantal voorbeelden van initiatieven op genoemde terreinen.

### 2.1. *Preventieve activiteiten*

In het onderwijs wordt aandacht besteed aan vandalisme en agressie, bijvoorbeeld door middel van projectweken, waarin ook preventie-ambtenaren participeren. Aan de scholen in Den Haag is achtergronddocumentatie toegestuurd over vandalisme. Deze is op veel scholen in de lessen behandeld.

Vorig jaar is een randgroep jongerenproject van start gegaan, dat tot doel heeft het spijbelen van deze jongeren tegen te gaan.

Om het alcoholgebruik in te dammen en misbruik tegen te gaan, wordt een zeer strikt beleid gevoerd ten aanzien van het naleven van de bepalingen van de vergunning door club-, buurthuizen en sportkantines. Tevens worden alcohol-preventieprojecten uitgevoerd, in samenwerking met sportverenigingen, club- en buurthuizen.

Momenteel is een project gaande, genaamd Prejop, waarbij aan jongeren onder de zestien jaar, die in aanraking komen met de politie, hulp wordt verleend om preventief te kunnen optreden.

### 2.2. *Repressieve activiteiten*

Een belangrijke maatregel van overwegend repressieve aard, is de start van het zogenaamde Halt-bureau, vorig jaar, dat zich ten doel stelt minderjarigen de mogelijkheid te bieden aan strafrechtelijke vervolging te ontkomen, door hen — op vrijwillige basis — te belasten met herstelwerkzaamheden.

### 2.3. *Hulpverlening*

Op het gebied van de hulpverlening wil ik wijzen op het Haags Onmiddellijke Opvang Project, dat crisisopvang biedt buiten de kantooruren en op het slachtofferhulpproject van de Haagse politie. Het Haagse korps is — voor zover mij bekend is — één van de weinige korpsen in het land waar een maatschappelijk werker in dienstverband werkzaam is als coördinator van een slachtofferhulpproject.

### 2.4. *Wetenschappelijk onderzoek*

Wat betreft het wetenschappelijk onderzoek, wil ik vooral wijzen op een lopend onderzoek naar de relatie tussen kenmerken van de bebouwde omgeving en het optreden van kleine



criminaliteit, dat verricht wordt in opdracht van de politie. De eerste fase werd onlangs afgesloten. Dit onderzoek moet uitmonden in een lijst van aandachtspunten, met behulp waarvan de politie bij het ontwerpen van gebouwen, groenvoorzieningen en dergelijke, advies kan uitbrengen over hoe criminaliteitsbevorderende effecten kunnen worden tegengegaan. Op het vervolg kom ik nog terug.

### *2.5. Veranderingen bij de politie*

Ook heeft de politie met het aanstellen van rayon- en wijkagenten, door deconcentratie, het instellen van vormen van gestructureerd overleg met wijkbewoners en het gebiedsgebonden werken, getracht haar aanspreekbaarheid, herkenbaarheid en bereikbaarheid voor de bevolking te vergroten en het vandalisme en de kleine criminaliteit zowel preventief als repressief te bestrijden en hulp te verlenen aan de slachtoffers. Aanstaande is een reorganisatie bij de Haagse gemeentepolitie, die moet uitmonden in 12 of 16 gelijkwaardige, complete bureaus. Het overleg met de bevolking wordt, waar mogelijk, uitgebreid. Hiervoor zullen wel middelen beschikbaar moeten zijn.

Tot zover een greep uit initiatieven, die in Den Haag reeds zijn genomen op het terrein van voorkoming en bestrijding van kleine criminaliteit.

### **3. Naar een nieuwe aanpak**

Toch werd geleidelijk duidelijk dat de grenzen van hetgeen met dit beleid kan worden bereikt, in zicht kwamen. Meer coördinatie en een meer planmatige aanpak van de kleine criminaliteit werden voor wenselijk gehouden. Dit inzicht en vooral ook het verschijnen van het Beleidsplan Samenleving en criminaliteit hebben er toe geleid dat recentelijk in Den Haag een procedurevoorstel ontwikkeld is om te komen tot een bestuurlijk preventieplan. Een procedurevoorstel, of stappenplan, zo u wilt, is een noodzakelijke tussenstap, om recht te kunnen doen aan de complexiteit van een integrale aanpak van de kleine criminaliteit in een stad als Den Haag.

Wellicht speelt hierbij ook een rol de schaalgrootte van het gemeentelijke apparaat. Een

geïntegreerd bestuurlijk preventiebeleid raakt de verschillende secretarie-afdelingen, gemeentelijke diensten en bedrijven. Hoe groter de gemeente, hoe meer dit het geval zal zijn. Wenselijk is om een aparte procedure te ontwerpen om te kunnen komen tot een goede onderlinge afstemming van de verschillende activiteiten van de afzonderlijke onderdelen van het apparaat op het gebied van voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit. In een kleinere gemeente met een in omvang relatief klein gemeentelijk apparaat is deze gang van zaken wellicht te omslachtig. Toch lijkt het model, dat ik u ga ontvouwen in essentie overal toepasbaar.

#### **4. De marsroute inzake vandalisme, onveiligheid en kleine criminaliteit**

35

Het voorstel dat in Den Haag is ontwikkeld hebben wij aangeduid met 'marsroute inzake vandalisme, onveiligheid en kleine criminaliteit'. Ik heb dit in het college van burgemeester en wethouders gebracht en in de raadscommissie voor politie- en brandweeraangelegenheden.

Met dit procedurevoorstel wordt een bestuurlijk preventiebeleid beoogd, dat een ombuiging is van het bestaande beleid vanwege haar integrale karakter, dat tot uitdrukking komt in 1) haar grote bereik (het bestrijkt vele aspecten van de kleine criminaliteit), 2) de veelheid en diversiteit van de betrokken organisaties en instanties en 3) de combinatie van wijksgewijze, thematische en stedelijke plannen van aanpak (op dit laatste punt kom ik nog uitgebreid terug).

##### *4.1. Een geïntensiverde coördinatie*

Nieuw is ook het feit dat er sprake is van een geïntensiverde bestuurlijke en ambtelijke coördinatie bij de voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit. Daarvoor is een aantal structurele voorzieningen in het leven geroepen, in de vorm van een coördinatiestructuur. De algemene coördinatie berust bij het driehoeksoverleg. Een open vraag is voor mij of dit overleg in kleine gemeenten een minder intensief karakter zal hebben. Voor wat betreft de bestuurlijke coördinatie wordt een apart orgaan aangewezen, namelijk het

gestructureerd overleg tussen de burgemeester en de hoofdcommissaris van politie, op gezette tijden uitgebreid met de wethouder Jeugd, Sport, Recreatie, Wijkaangelegenheden en Personeelszaken, (JSRW en P). Overige leden van burgemeester en wethouders zullen ad hoc worden uitgenodigd voor een bepaald thema of project.

Voor de ambtelijke coördinatie is eveneens een apart orgaan in het leven geroepen, genaamd de ACOVOC. Deze commissie wordt in de toekomst ondersteund door een coördinator. Bij de gemeentelijke diensten en bedrijven die bij de bestrijding en voorkoming van criminaliteit worden betrokken, zullen contactpersonen worden aangewezen, zo mogelijk gebiedsgebonden.

#### *4.2. Uitgangspunten voor het bestuurlijk preventieplan*

36

In de marsroute zijn de uitgangspunten aangegeven voor het bestuurlijk preventieplan, te weten:

Ten eerste: het vergroten van de betrokkenheid van individuele burgers en maatschappelijke organisaties bij het voorkomen en terugdringen van de kleine criminaliteit. Dit is een vorm van sociopreventie, die gericht is op de versterking van de sociale structuur. Men kan hierbij denken aan wijken, winkeliers, buurthuizen en schippers in de haven. We hebben al jaren slechte ervaring met de jaarwisseling. Dit blijkt nu beter te gaan, juist omdat een beroep wordt gedaan op de betrokkenheid van burgers.

In de tweede plaats wordt beoogd dat bij het inrichten van de bebouwde omgeving het toezicht op — hoofdzakelijk — jongeren niet onnodig wordt bemoeilijkt en anderzijds het plegen van diefstallen e.d. niet onnodig wordt vergemakkelijkt. Tevens zal worden nagestreefd dat het functie- en persoonsgebonden toezicht op jongeren door bijvoorbeeld winkelpersoneel, sportleiders en opvoeders wordt uitgebreid.

In het algemeen zal het preventiebeleid gericht zijn op een versterking van de binding van jongeren met de maatschappij.

Ten derde zal het preventiebeleid gericht zijn op het stimuleren en ondersteunen van de

hulpverlening aan slachtoffers van kleine criminaliteit.

Een noodzakelijk sluitstuk op het gemeentelijke preventiebeleid ten slotte is het ofwel met een alternatief voor straf, dan wel strafrechtelijk reageren op daders van delicten, die vallen onder het begrip kleine criminaliteit. Het is wellicht overbodig op te merken dat bij de formulering van de uitgangspunten van het bestuurlijk preventieplan aansluiting is gezocht bij het Beleidsplan Samenleving en criminaliteit.

#### *4.3. De combinatie van wijksgewijze, stedelijke en thematische aanpak.*

Typerend voor de marsroute is de combinatie van wijksgewijze, stedelijke en thematische aanpak. Ik zal hier achtereenvolgens op ingaan.

##### *4.3.1. De wijk-actieprogramma's*

37

Centraal staan de zogenaamde wijk-actieprogramma's. Deze worden in concept per wijk opgesteld door de wijkcontactambtenaren, de leiders van de stadsvernieuwingsprojecten en de politie, in samenwerking met maatschappelijke organisaties in de wijk, zoals buurt- en wijkverenigingen. Zij gaan zich per wijk buigen over de concrete problemen in hun wijk op het terrein van de kleine criminaliteit.

Gekozen is voor een procedure, waarbij het bestuur slechts in globale termen een beleidskader en beleidsuitgangspunt formuleert en de nadere invulling en uitvoering, zeker voor wat betreft de wijkprogramma's en de — later te noemen — themaprogramma's, worden overgelaten aan gemeentelijke diensten en bedrijven, in samenspraak met individuele burgers en maatschappelijke organisaties in de wijken, met ondersteuning van het bestuur. De veronderstelling is dat bij de direct betrokken instanties en in de wijken de meeste deskundigheid en inzicht bestaat ten aanzien van de concrete problemen op het terrein van vandalisme en onveiligheid.

Tegelijkertijd is in de voorgestelde procedure zelf een stuk uitvoering vervat van het Beleidsplan Samenleving en criminaliteit. Dat is de ontwikkelingsdimensie van de mars-

route. Immers, verschillende gemeentelijke diensten, bedrijven en organisaties moeten in gezamenlijk overleg oplossingen aanreiken voor de criminaliteitsbestrijding. Hiermee wordt reeds een eerste aanzet gegeven voor een geïntegreerde aanpak van het probleem. Er is tevens sprake van een aanzet tot de mobilisatie van het 'maatschappelijke midden' bij de kleine criminaliteitsbestrijding, door het betrekken van buurt- en wijkorganisaties bij de vervaardiging van wijkactieprogramma's. De wijksgewijze aanpak is mede daarom ook van belang omdat, zo wordt in het beleidsplan opgemerkt, de criminaliteit niet alleen per gemeente, maar ook per wijk kan verschillen van karakter.

Een kleinschalige aanpak geeft tevens de mogelijkheid maximale aansluiting te bewerkstelligen bij bestaande initiatieven van bewoners en op een aantal ontwikkelingen in beleidssectoren als politie, opbouwwerk, bejaardenzorg en stadsvernieuwing, die in toenemende mate wijksgewijs opereren. Dit zal in kleinere gemeenten minder problematisch zijn. Den Haag telt echter 39 wijken. Voorlopig gaan we in 10 wijken de kleine criminaliteit intensief aanpakken. Voor 1 juli 1986 dienen de concept-actieplannen per wijk op tafel te liggen.

38

#### 4.3.2. *De stedelijke aanpak*

Er zijn daarnaast aspecten aan de kleine criminaliteit, die algemener van aard zijn en de grenzen van de wijken overstijgen, zoals mag blijken uit de eerdergenoemde uitgangspunten voor het preventiebeleid. Deze uitgangspunten dienen nader uitgewerkt en gespecificeerd te worden. De gemeentelijke sectoren zullen aangewezen worden als voortrekkers, voor de stedelijke aanpak.

Ik geef u daarvan een voorbeeld: Eén van de uitgangspunten voor het bestuurlijk preventiebeleid heeft, zoals reeds eerder uiteengezet, betrekking op de inrichting van de bebouwde omgeving. Het ligt in het voornemen de wethouder van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer uit te nodigen een werkgroep in het leven te roepen, die belast wordt met de nadere uitwerking van dit uitgangspunt van het preventiebeleid.

Tevens zal de werkgroep tot taak krijgen het onderzoek naar de relatie tussen kenmerken van de bebouwde omgeving en criminaliteit te begeleiden en advies uit te brengen over de vraag op welke momenten, de politie dien-aangaande het best kan adviseren. Kan dit bijvoorbeeld het best geschieden in een vroegtijdig stadium, tijdens de stedekundige- en bouwplanfase, of tijdens de toetsingsfase van de bouwplannen.

Uit de 1e fase van het onderzoek kwam naar voren dat de conclusie van Van Dijk werd bevestigd. De 2e fase van het onderzoek zal door deze werkgroep worden begeleid in meer gedifferentieerde wijken. Het ligt in de bedoeling dat de sector ruimtelijke ordening, grondzaken en milieu gaat fungeren als voortrekker in de werkgroep en dat zullen deelnemen een drietal wethouders, de politie, de afdelingen algemene bestuurszaken, wonen, verkeer en vervoer, openbare werken en monumentenzorg en de projectororganisatie stadsvernieuwing. Ook het stedelijk overleg stadsvernieuwing en de Federatie van Haagse Woningbouwverenigingen zullen in de werkgroep zitting nemen. De 'beleids'-voortrekkers hebben tevens een taak op het terrein van het begeleiden van proefprojecten, zodat experimenterenderwijs nieuw beleid kan worden ontwikkeld.

39

### *Proefprojecten*

In het kader van de stedelijke aanpak zijn bij Binnenlandse Zaken een zevental projectvoorstellen ingediend voor het verkrijgen van een rijkssubsidie.

Twee daarvan wil ik met name noemen, namelijk het projectvoorstel van het vandalismeteam en dat van het Stedelijk Overleg Stadsvernieuwing.

### *Het vandalismeteam*

Het vandalismeteam van de Haagse politie heeft een plan opgesteld om het vandalisme te bestrijden en de gevoelens van onrust en onveiligheid onder de Haagse bevolking te verminderen. In het voorstel wordt een gedifferentieerde aanpak van het probleem bepleit, bestaande uit zowel preventieve als repres-

sieve maatregelen, in de wandeling genoemd de 'anti-vandalisme-mix'.

Ten behoeve van personen en instanties, die met vandalisme worden geconfronteerd zoals bijvoorbeeld de Haagse Tramweg Maatschappij, is een plan opgesteld voor het bewust maken van eigen mogelijkheden bij het bestrijden en voorkomen van vandalisme, door bijvoorbeeld sociale controle. In dit voorstel wordt voor het eerst in Den Haag een integrale aanpak van het vandalisme probleem bepleit.

### *Het stedelijk overleg stadsvernieuwing*

Het projectvoorstel van het Stedelijk Overleg Stadsvernieuwing is gericht op het vergroten van de betrokkenheid en participatie van bewoners bij de inrichting en beheer van hun woonomgeving en het terugdringen van de angst voor criminaliteit. Het voorstel bevat twee deelprojecten.

40

Eén project moet uitmonden in een voorlichtingsbrochure t.b.v. bewonersgroepen voor het bestrijden van de angst voor criminaliteit. Het andere deelproject moet resulteren in het adviseren van bouw- en planteamen en bewonersgroepen over bouwkundige en organisatorische maatregelen, die de angst voor criminaliteit kunnen verminderen, op basis van de uitvoering en evaluatie van een concreet proefproject. Een en ander wordt geïntegreerd door het opnemen van het stedelijk overleg stadsvernieuwing in het project gebouwde structuur.

Een ander project waarvoor subsidie is aangevraagd, heeft betrekking op de beveiliging van een winkelcentrum aan de Hoefkade waar tijdens de laatste jaarwisseling herhaalde plunderingen plaatsvonden.

### *4.3.3. De thematische aanpak*

Naast de wijksgewijze en stedelijke aanpak is ruimte voor een thematische aanpak bijvoorbeeld vanuit specifieke groepen, zoals vrouwen, bejaarden, voetbalsupporters, objecten – bijvoorbeeld telefooncellen of openbare gebouwen – en onderwerpen, zoals winkeldiefstal of schadeverhaal.

Het is wenselijk dat maatschappelijke groeperingen, die zich bezighouden met een van deze

genoemde thema's, zich gezamenlijk buigen over een mogelijke aanpak van de kleine criminaliteit op hun terrein, eventueel in samenwerking met de betrokken gemeentelijke sectoren.

#### 4.3.4. *Een integraal preventieplan*

De concept wijk-actieprogramma's en concept thematische programma's, tezamen met de concept stedelijke programma's dienen te resulteren in een integraal preventieplan voor meerdere jaren. Op grond hiervan wordt een wijksgewijs, thematisch en stedelijk actieprogramma voor 1987 en daaropvolgende jaren opgesteld. Jaarprogramma's zoals voor drugsverslaafden, sociaal-cultureel werk, maatschappelijke zorg en het minderhedenbeleid. Mede afhankelijk van geld en beschikbare mankracht, zullen prioriteiten worden gesteld. Deze zullen uiteraard worden voorgelegd aan de raadscommissie voor politie- en brandweeraangelegenheden.

41

Tot op heden staat het bestuurlijke preventieplan, waarvan ik u in het voorafgaande de contouren heb geschetst, nog slechts in de kinderschoenen. Het is een ambitieuze onderneming die in de toekomst een effectieve beheersing van de kleine criminaliteit mogelijk moet maken. Er zullen echter nog tal van drempels genomen dienen te worden.

### **5. Mogelijke knelpunten bij de realisatie van de marsroute**

De vraag is welke knelpunten nog moeten worden opgelost, wil er sprake zijn van een succes.

#### 5.1. *Inhoudelijke afstemming*

Het is naar mijn oordeel van belang dat zorg gedragen wordt voor een goede inhoudelijke afstemming van wijksgewijze, themagerichte en stedelijke actieprogramma's. Deskundigheidsondersteuning kan daarbij plaatsvinden vanuit de gemeentelijke sectoren. Uiteindelijk afstemming vindt plaats in het ambtelijk coördinatie-orgaan.

Er dient sprake te zijn van een coherent geheel, dat tevens het gehele terrein van de kleine criminaliteit, in al haar facetten, bestrijkt.



## 5.2. *Coördinatie*

Er dient ook sprake te zijn van een goede bestuurlijke en ambtelijke coördinatie en afstemming. Hiervoor is een aantal structurele voorzieningen in het leven geroepen, in de vorm van een coördinatiestructuur, zoals ik reeds eerder heb uiteengezet.

## 5.3. *Mentaliteitsverandering*

Zonder het belang van dergelijke structurele voorzieningen te willen onderschatten, dient opgemerkt te worden dat het bestaan ervan op zichzelf geen voldoende voorwaarde is voor het welslagen van het preventieplan. Een geïntegreerd preventieplan, brengt met zich mee dat in het bestuurlijke afwegingsproces in het vervolg ook de preventieve kleine criminaliteitsaspecten worden meegewogen bij de beleidsvoorbereiding en uitvoering in relevante beleidssectoren, bijvoorbeeld ten aanzien van het ontwerpen van parkeergarages, verlichting, groenvoorzieningen en bebouwing. Dit compliceert uiteraard het bestuurlijke afwegingsproces.

Voor de realisatie van zo'n preventieplan dient een breed draagvlak te bestaan, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Daarvoor zijn structurele voorzieningen alleen onvoldoende. Noodzakelijk is tevens een mentaliteitsverandering in het bestuurlijk apparaat, de actieve bereidheid in woord en daad om de mogelijkheden van bestuurlijke preventie mee te wegen in diverse facetten van het bestuurlijk afwegingsproces. Met andere woorden, grote betrokkenheid bij het probleem.

## 5.4. *Geld*

Deze betrokkenheid dient ook tot uitdrukking te komen in de bereidheid bij de verschillende beleidssectoren om in voldoende mate financiële middelen ter beschikking te stellen voor de criminaliteitsbestrijding in hun sector en voor de vervaardiging en uitvoering van de actieprogramma's. Hiervoor kunnen we niet alleen de politie laten opdraaien. De kost gaat voor de baat uit.

Wat betreft de financiën worden we geconfronteerd met het feit dat een bodem in het veiligheids- en anti-criminaliteitsbeleid nodig is. Wegen dienen onderhouden te worden,

evenals plantsoenen. Kapotte zaken dienen snel gerepareerd te worden, de verlichting zal op peil moeten blijven en de politie zal haar surveillances dienen voort te zetten. Tegelijkertijd worden we echter geconfronteerd met de noodzaak bezuinigingen te realiseren.

#### 5.5. *Wisselwerking bestuur/politie*

Een intensievere bemoeienis van het bestuur bij de veiligheid in de stad veronderstelt een intensievere wisselwerking tussen bestuur en politie en vandaar natuurlijk naar justitie via het driehoeksoverleg. Daarvoor is een open instelling jegens elkaar noodzakelijk en dient van twee kanten de bereidheid te bestaan tot samenwerking op het terrein van voorkoming en bestrijding van de criminaliteit.

Naar mijn oordeel is hierbij sprake van een leerproces.

43

#### 5.6. *Maatschappelijk draagvlak*

Noodzakelijk voor het welslagen van de bestrijding van de kleine criminaliteit is het bestaan van een draagvlak bij de maatschappelijke organisaties, het maatschappelijk midden. Zonder hun bijdrage aan de ontwikkeling en uitvoering van het preventieplan, kan van een succesvolle realisatie geen sprake zijn.

#### 5.7. *Effectiviteit en evaluatie*

Als laatste wil ik wijzen op het feit dat het ontwikkelen van een geïntegreerd bestuurlijk preventiebeleid in Den Haag, niet geschiedt vanuit modieuze overwegingen. De kosten dienen voor de baat uit te gaan, in termen van effectiviteit. Dit lijkt mij een belangrijk criterium bij het opstellen en uitvoeren van de wijk- en thematische actieprogramma's.

Daarom dient in de actieplannen te worden meegenomen wat de aard, ernst en omvang is van het probleem, waar het op betrekking heeft, welke maatregelen men voornemens is te treffen en of en zo ja hoe, wordt voorzien in een evaluatie van de uitvoering en van de effectiviteit van het programma.

Een en ander veronderstelt ook een stuk onderzoek, waarvoor financiële middelen beschikbaar dienen te zijn.

## 6. Slot

Ik hoop u met deze beschouwing enig inzicht te hebben gegeven in de wijze waarop wij in Den Haag de kleine criminaliteit willen gaan aanpakken. Veel zal ook opgaan voor kleinere gemeenten zij het iets minder omvangrijk en ingewikkeld.

Er zullen nog tal van problemen moeten worden opgelost. Dat zal u ook duidelijk zijn geworden, zeker als we de spreiding van criminaliteit over het land en de stijgingspercentages bezien. Wij denken dat we op deze manier redelijk zicht op de omvang en de wijze van aanpak beginnen te krijgen.

Met het procedurevoorstel is slechts een eerste stap gezet op weg naar een geïntegreerde aanpak van onveiligheid, vandalisme en kleine criminaliteit. Er is nog een lange weg te gaan, maar de marsroute is voor ons vooralsnog duidelijk. Ik hoop dat we het samen zullen redden om deze problemen met succes aan te pakken. Ik ben er zelf niet pessimistisch over.

44

Als gemeente hebben we het echter ook met een aanpak als door mij geschetst, niet alleen in onze macht. Gelukkig bewijst de deelname aan deze dag, waarmee ik de organisatoren wil complementeren, dat dit besef breed wordt gedragen.

# Inleiding van de voorzitter van de Commissie kleine criminaliteit dr. H. J. Roethof

## **Kleine criminaliteit als maatschappelijk probleem**

Als u bij een willekeurig begrotingsdebat in de Tweede Kamer binnenvalt, wed ik tien tegen één dat het woord kleine criminaliteit niet zal vallen. Straatschenderijen, ontvreemding van goederen en eventjes met elkaar op de vuist gaan, zijn zaken die bij de behandeling van de begroting van Justitie en het hoofdstuk Politie van Binnenlandse Zaken en Justitie aan de orde plegen te komen. Onderwijs, WVC, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, om helemaal niet te spreken van Economische of Sociale Zaken, staan daar buiten. Zo is dat altijd geweest.

45

Wanneer men mij dan ook vraagt hier vanmiddag te spreken over kleine criminaliteit als maatschappelijk probleem wordt er al een forse stap verder gezet dan de Kabouter Wistik uit de kleine Johannes van Frederik van Eeden deed, die namelijk alleen nog maar wilde weten 'waarom alles is zoals het is'. Pas de allerlaatste tijd immers begint door te dringen dat kleine criminaliteit meer is dan een zaak voor politie en justitie alleen. Kleine criminaliteit als maatschappelijk probleem begint pas sinds heel kort erkenning te vinden. *Kleine criminaliteit?* Als uw derde fiets gestolen wordt of uw tweede autoradio ontvreemd, denkt u daar anders over. De benadeelde, het slachtoffer, heeft doorgaans maar één ding voor ogen, volkomen begrijpelijk: het niet zelden emotioneel gekleurde belang van zijn zaak. En de eerste opwellende reactie bij zo'n vergrijp is dat daarover niet in vergoelijkende termen gesproken behoort te worden. De Commissie kleine criminaliteit, op 29 september 1983 door de Minister van Justitie geïnstalleerd, kon zich dan ook vinden in de aan het regeerackoord ontleende algemene omschrijving dat juist het massaal optreden van lichtere vormen van criminaliteit mogelijk de onveiligheidsgevoelens van

burgers bevordert. De Commissie is zich om die reden niet te buiten gegaan aan theoretisch-juridische verhandelingen over wat nog wel en wat net niet meer onder kleine criminaliteit diende te worden verstaan, nog daargelaten dat op zichzelf betrekkelijk geringe vergrijpen zich gemakkelijk tot regelrechte misdrijven kunnen ontwikkelen. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de sterk toegenomen openlijke geweldpleging, in vereniging gepleegd, bij het voetbalvandalisme. Volstond men vroeger nog met het gooien van w.c.-rollen op het veld, tegenwoordig is een geprefabriceerde bom allang niet ongewoon meer. De Commissie heeft zich, naast het bezien van een aantal verkeersovertredingen, beperkt tot bedreiging en klein geweld op straat, fietsendiefstallen, zwart en grijs rijden bij het openbaar vervoer, inbraakjes in auto's of woonhuizen, vandalisme in het algemeen en voetbalvandalisme in het bijzonder alsmede winkeldiefstallen. Enkele onderwerpen heeft zij bewust laten liggen, zoals lichtere vergrijpen in de sector van de sociale voorzieningen en de belastingen, die immers door de Commissie Van Bijsterveld onder de loep werden genomen. De Commissie heeft voorts al vrij snel geconcludeerd dat de kleine criminaliteit de laatste decennia niet alleen sterk gestegen is, maar behalve door zijn massaliteit, ook veelal door zijn zichtbaarheid (het beklaken van muren, de in elkaar geslagen abri, de verscheurde boeken in de telefooncel) sterk tot de verloedering van het stadsbeeld bijdraagt en ook om die reden door de doorsneeburger als bedreigend wordt ervaren.

### **Omvang en oorzaken**

Over de massaliteit van het verschijnsel valt niet te twisten. Alleen de politie registreert al zo'n drie miljoen verkeersdelicten per jaar en nog eens ruim een miljoen aan 'gewone' kleine criminaliteit. In haar interimrapport begrootte de Commissie de jaarlijkse schade op een bedrag van zo'n twee miljard gulden, maar vermoedelijk is het in werkelijkheid een veelvoud daarvan. In tal van sectoren van de samenleving wordt beschadiging in het normale onderhoud hersteld, zonder dat het veelal als gevolg van kleine criminaliteit wordt

herkend, laat staan geregistreerd. Het eerverleden jaar verschenen rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 'In de vernieling' geeft een overzicht van schade aan gemeentelijke eigendommen, maar wat precies aan vandalisme moet worden toegeschreven is niet duidelijk.

In de eerste plaats draaien de zwakkeren in de samenleving er voor op, omdat publiek bezit wordt aangetast, de bewoners in de kansarme wijken het meest te lijden hebben en de gevolgen daar ook veelal niet op verzekeringsmaatschappijen kunnen worden afgewenteld. De Commissie ziet in haar tussenrapport van december 1984 een duidelijke samenhang tussen gestegen kleine criminaliteit en na-oorlogse ontwikkelingen. De welvaart in zijn algemeenheid is sterk toegenomen ofschoon sommigen daarvan veel meer hebben geprofiteerd dan tal van anderen; in elk geval valt er meer te stelen.

47

Onze bewegingsvrijheid is sterk vergroot. De automobiel en andere verworvenheden hebben daartoe bijgedragen. Naarmate de samenleving grootschaliger wordt, vallen er meer vergrijpen in een anonieme sfeer te plegen. De televisie verschaft ons regelmatig zoveel informatie over verre en in onze ogen soms vreemde toestanden, dat dit sterk heeft bijgedragen tot individualisering en ten dele ook eigen oordeelsvorming. De invloed van het traditioneel overgeleverde gezag in maatschappij en kerk brokkelde in elk geval geleidelijk af. Technologische ontwikkelingen op allerlei terrein leidden tot veel vervanging van persoonlijk toezicht en dienstverlening door elektronische beveiliging. De gemiddelde mens is kortom 'mondiger' geworden ofschoon het 'waartoe' daarvan niet altijd duidelijk is.

De Commissie heeft diverse factoren nader geconcretiseerd, die naar haar mening tot de aanzienlijke stijging van de kleine criminaliteit hebben bijgedragen. De langdurige werkloosheid met zijn uitzichtloosheid en verveling. De automobiel, waarin, waaruit en waarmee veel anonieme criminaliteit kan worden gepleegd. De drugs en de alcohol, waarvan de laatste als ontremmer van agressie kwantitatief zwaar weegt in de schaal van de kleine

criminaliteit omdat er zo'n tachtig maal meer zware alcoholisten zijn dan drugsverslaafden. Het verkleinend persoonlijk toezicht en vermindering van dienstverlening in supermarkten, warenhuizen, op stations, bij het openbaar vervoer, in parkeergarages, e.d. De afwezigheid van in het buitenland veelvuldig optredende huismeesters bij hoogbouw of galerijflats. De schaalvergroting, het spijbelen, gebrek aan toezicht tussen de lesuren op het gebied van onderwijs. De bierpomp, die in tal van jeugd- en buurthuizen sneller moet werken naarmate gemeentelijke subsidies in verband met de algemene bezuinigingspolitiek geleidelijk worden afgeknepen. De K.N.V.B., die meer oog heeft voor geldschieters dan voor supporters en het in de eerste plaats een taak van de politie acht om het voetbalvandalisme de kop in te drukken. Uiteraard blijft de politie een belangrijke preventieve taak uitoefenen bij de voorkoming en bestrijding van kleine criminaliteit, wat echter iets anders is dan de eigen verantwoordelijkheden (denk bijvoorbeeld aan de kijk- en grijpwinkele situatie) systematisch op de politie te willen afwentelen. Inmiddels is wel gebleken, dat de een aantal jaren geleden gevoerde politiek van centralisatie en nadruk op technische middelen bij de politie ons niet het beloofde land in voerde. 'Met zoevende kevers in de wijken is het zo lastig communicatie te krijgen', zie Vonhoff als burgemeester van Utrecht destijds al.

In het belang van regelmatig contact met de burgers is het heropenen van wijkbureaus, het organiseren van informatie-avonden, de inschakeling van wijkteams en wijkagenten en het attenter behandelen van aangiften terecht vrijwel overal aan de orde. De stijging van het politie-apparaat met zo'n 12.000 extra mensen gedurende de laatste tien jaar is natuurlijk niet iets waarmee men onbegrensd kan doorgaan. Aan een maatschappijpatroon, dat op letterlijk elke hoek van de straat een publieke geüniformeerde laat zien is in onze westerse samenleving geen behoefte. Voor de rest zijn het uiteraard politie en justitie in het kader van de voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit, die in laatste instantie verantwoordelijk zijn voor het be-

dreigen met sancties tegen wetsovertreders daar waar andere middelen in het preventieve of in het alternatieve corrigerende vlak hebben gefaald.

### **Sociale controle**

Als een rode draad door de aanbevelingen van de Commissie kleine criminaliteit in het tussenrapport loopt echter de voorkeur voor meer preventie; de opvatting, dat er weer meer gestreefd moet worden naar persoonlijke relaties op menselijke maat door verschuiving van mogelijke oplossingen naar het gemeentelijke vlak (het opereren dichterbij de burgers), door reactivering van het zogenaamde maatschappelijk middenveld, wat een betere sociale controle in de samenleving mogelijk maakt. Kortom door het willen dragen van wat meer eigen verantwoordelijkheid en stoppen met de systematische afwenteling daarvan op de gemeenschap. De Commissie benadrukt wel haar verkleefdheid aan de verworvenheden van de pluriforme samenleving en waarschuwt dat een streven naar terugkeer van vroegere hiërarchische verhoudingen onrealistisch en bovendien onwenselijk is. Het gaat er de Commissie om, zoals zij dat noemt, de opgetreden erosie van het maatschappelijk middenveld te stoppen. Letterlijk heet het op pagina 30: 'De indruk bestaat dat de afgelopen vijftien jaar veel ouders, leraren, sportcoaches e.d. conflicten uit de weg zijn gegaan, dat wil zeggen niet met jongeren over gedragsnormen hebben onderhandeld, zoals de theorie veronderstelt, maar voor de gestelde vrijheidseisen hebben gecapituleerd.'

49

### **Nota Samenleving en criminaliteit**

Ik sta voor het vervolg van mijn beschouwing nu even met een probleem. U zult er hoop ik begrip voor hebben, dat ik, eigenlijk niet geheel verantwoord, met zevenmijlslaarzen door de inhoud van het uit december 1984 stammende tussenrapport ben heen gewandeld.

In de eerste plaats meende ik te mogen veronderstellen dat de meesten uwer het rapport gelezen, althans doorgebladerd hebben; en in de tweede plaats zijn we qua tijd en inspanningen alweer bijna anderhalf jaar verder. Het zou



mij anderzijds niet passen te veel te preludeeren op de inhoud van een eindrapport, dat momenteel nog ten volle bij de Commissie in behandeling is.

De Minister van Justitie, zo kan ik in elk geval onomwonden vaststellen, heeft met voortvarendheid op de publikatie van ons tussenrapport gereageerd en nog tussen Kerstmis en Nieuwjaar 1984 zijn diverse collega's aangeschreven met het verzoek om reacties op onderwerpen, die in ons tussenrapport aan de orde waren gesteld. Zoals u weet heeft dit geleid tot ambtelijk overleg in de eerste maanden van 1985 en tot de publikatie in mei vorig jaar van de Nota Samenleving en criminaliteit, waarbij voor wat betreft de kleine criminaliteit het kabinet de aanbevelingen van de Commissie kleine criminaliteit heeft overgenomen. Althans: als doel waarnaar wij streven. Het zou te mooi zijn trouwens als het allemaal ook al in uitvoering was.

50

### **Voortzetting werkzaamheden Commissie kleine criminaliteit**

Twee hoofdschotels — eigenlijk drie — lagen bij ons op tafel. In de eerste plaats leek het van belang op enkele deelterreinen initiatief te nemen teneinde tot een nadere concretisering van feiten te komen en in de tweede plaats leek het eveneens van belang hier en daar op gang gekomen onderzoek van derden positief te beïnvloeden, te begeleiden en te evalueren. Wat het allerlaatste betreft bleek al heel spoedig, dat er zich te veel activiteiten ontplooiden rond dit blijkbaar te lang met de mantel der liefde toegedekte onderwerp om door de daarvoor niet geëquipeerde Commissie voldoende bevredigend te kunnen worden gevolgd. Wel viel al in een vroeg stadium de beslissing om zelfstandig door te gaan met een onderzoek naar de onveiligheidsbeleving van het Nederlandse publiek. De bedoeling daarvan is, concreet uitgedrukt, het verkrijgen van een meer gedifferentieerd beeld van de beleving van vormen van kleine criminaliteit op het niveau van buurt en wijk. Drie andere onderzoeken betreffen vandalisme en inbraak in galerijflats, een vergelijkend onderzoek naar winkeldiefstal en vandalisme in twee

verschillende winkelcentra, alsmede een zogenaamd scholenproject. Het winkelproject beoogt na te gaan wat er bereikt kan worden tegen winkeldiefstallen met wat minder verleidelijke uitstallingen enerzijds en wat meer dienstverlenend personeel anderzijds. Het scholenproject stelt zich als doel om na te gaan hoe door versterking van de binding aan school, ook van de zwakkere leerlingen, de kleine criminaliteit in en rond de schoolgebouwen kan worden gereduceerd; het onderzoek vandalisme galerijflats beoogt mede als leidraad te kunnen dienen voor een afweging van kosten en baten van maatregelen ter voorkoming van deze vorm van kleine criminaliteit.

51

Evaluerende functies heeft de Commissie onder meer op zich genomen ten aanzien van de effecten van het inzetten van zogenaamde VIC's of veiligheidscontroleurs bij de vervoerbedrijven in de vier grote steden alsmede ten aanzien van de op genoegdoening en schadeherstel gerichte activiteiten van de zogenaamde HALT-bureaus, die op het ogenblik in steeds meer gemeenten en regio's zijn gaan of beginnen te functioneren. Ik ben zeker niet compleet, maar dat kan ook niet de bedoeling zijn van deze middag. Het op de rails zetten van deze en dergelijke activiteiten bleek een tijdrovende aangelegenheid te zijn. In de eindrapportage van de Commissie zal naar verwachting dan ook slechts een tussenstand over de gang van zaken met deze en andere activiteiten kunnen worden vermeld.

Na de publikatie van de Nota Samenleving en criminaliteit namens het kabinet, achtte de Commissie de tijd rijp om ook het resterende gedeelte van de in het tussenrapport aangekondigde activiteiten in gang te zetten, te weten de presentatie van dit tussenrapport aan en het doorrekenen van de inhoud met de verschillende maatschappelijke geledingen. 'De Commissie', zo staat er letterlijk op pag. 57 'is in de eerste plaats van plan om op korte termijn na het verschijnen van dit rapport gesprekken te voeren met deskundigen en maatschappelijke en bestuurlijke organisaties, die een taak hebben bij de voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit. Met

name denkt de Commissie aan vertegenwoordigende organisaties, belangenorganisaties en mensen die op het terrein van de voorkoming en bestrijding van de kleine criminaliteit werkzaam zijn en van mening zijn dat hun ideeën kunnen bijdragen aan een goede oordeelsvorming binnen de Commissie.'

De Commissie heeft daartoe in de voorzomer van 1985 via de pers, organisaties, instellingen en personen uitgenodigd zich desgewenst voor een nadere gedachtenwisseling te melden hetgeen ten slotte geleid heeft tot het versturen en vervolgens ingevuld terugkrijgen van enkele honderden vragenlijsten, die na selectie tot ruim tachtig hoorzittingen sedert september vorig jaar hebben geleid. De activiteiten hebben zich vooral toegespitst op onderwijs, jongerenwerk, verkeer, bedrijfsleven, politie en justitie, voetbalvandalisme, alcohol en drugs. De positie van het lokaal bestuur is in de meeste van deze sectoren herhaaldelijk aan de orde geweest. De resultaten van een en ander zullen ongetwijfeld in het beoogde eindrapport van de Commissie een plaats krijgen.

52

### **Taak voor het lokale bestuur**

De kleine criminaliteit is mede een vrucht van maatschappelijke ontwikkelingen na de oorlog. In ons maatschappijtype valt zij niet met wortel en tak uit te roeien. De verworvenheden van onze democratische samenleving veronderstellen ook dat we met een aanvaardbaar niveau van criminaliteit zullen hebben te leren leven. Maar de kleine criminaliteit behoort — en behoeft ook — niet de pan uit te rijzen. Belangrijk lijkt om verantwoordelijkheden weer meer dan de laatste vijftien jaar toe te spelen aan organisaties, instellingen en personen, die ze ook daadwerkelijk kunnen dragen. Hier ligt duidelijk een taak voor het lokale bestuur weggelegd. De Commissie kent een centrale plaats toe aan het driehoeks-overleg dat een wettelijke basis zal moeten krijgen. Vervolgens kan de samenstelling van een 'criminele kaart' van de desbetreffende regio's het materiaal leveren voor een geïntegreerd actieprogramma, dat een evenwichtige combinatie van bestuurlijke, politieke en justitiële maatregelen mogelijk maakt.

Een bevredigende uitoefening van beide laatstgenoemde taken zal namelijk sterk afhangen van de mate waarin het bestuur er in slaagt haarden van kleine criminaliteit door preventief ingrijpen minder explosief te maken. Te denken valt aan het rekening houden met de criminaliteitsgevoeligheid van objecten van stedenbouwkundige of bouwkundige aard. Bij stedelijke vernieuwing en renovatie van buurten is het van groot belang de burgers rechtstreeks of via wijkcomités te benaderen en te interesseren voor de bestrijding en voorkoming van kleine criminaliteit in de eigen woonomgeving. In enkele grote steden hebben gemeentelijke diensten hiermee reeds een begin gemaakt. Snel herstel van vernielde objecten, zorg voor een behoorlijke verlichting zijn eveneens mogelijkheden om vormen van kleine criminaliteit terug te dringen. Ik noem voorts het toezicht op scholen en de mogelijkheden om de school ook meer op doorde-weekse avonden een taak in de wijk te geven. Momenteel hebben de meeste gemeenten zelfs geen flauw idee van de omvang van de schade door vandalisme aan hun eigen schoolgebouwen. Belangrijk zijn ook het voorkomen van spijbelen en van het doelloos rondhangen van leerlingen in tussenuren. Het versterken van de recreatieve en van de woonfunctie van binnensteden zijn eveneens aandachtsvelden, die niet over het hoofd mogen worden gezien. Met enige fantasie zou misschien aan als notoir gevaarlijk bekend staande plekken een meer sociale functie kunnen worden gegeven.

De zo wenselijke reactivering van het maatschappelijke middenveld dient, voorafgaande aan de besluitvorming, steeds bij de overwegingen te worden betrokken. Het jeugd- en jongerenwerk is natuurlijk niet uitgevonden in het belang van voorkoming en bestrijding van kleine criminaliteit. Uit de hoorzittingen is ons echter wel gebleken, hoezeer hier een groot terrein braak ligt voor positieve beïnvloeding. Helaas zijn door bezuinigingen op de gemeentelijke begrotingen de financiële mogelijkheden sterk versmald en ziet het er naar uit, dat juist in deze en andere zachte sectoren de grootste klappen dreigen te vallen. Geen

gemeente zal bijvoorbeeld met enige overtuigingskracht een alcoholmatigingsbeleid kunnen voeren als in de club- en buurthuizen tegelijkertijd de bierpomp meer moet worden aangesproken naarmate de subsidies afnemen. Sommige problemen krijgen slechts politieke aandacht naarmate zij meer als modieus kunnen worden gekenmerkt. Ik hoop niet, dat dit voor de kleine criminaliteit het geval zal zijn al heeft het er hier en daar wel de schijn van. Vergeefs is al jarenlang door enkelingen gewaarschuwd tegen de geleidelijke onttaking van het persoonlijk toezicht op tal van publieke plaatsen. Pas zeer recent echter is hier via de noemer 'sexueel geweld' enige meerdere aandacht voor gekomen. Ik verwijs op dit gebied met instemming naar de brief van de minister van VROM 'Sociale veiligheid en de kwaliteit van de openbare ruimten in de stad' van 27 november 1985, waarin hij deze zaken aan de orde stelt.

54

Ik vind het natuurlijk prima als een goed doel bij nader inzien toch nog langs een omweg tot een goede aanbeveling leidt. Ik wil er alleen maar mee zeggen hoezeer uit dit voorbeeld blijkt dat niet te haastig de oplossing – geheel of gedeeltelijk – van problemen naar het vlak van de niet-haalbaarheid mag worden verwezen.

# Inleiding van de Minister van Binnenlandse Zaken dr. R. W. De Korte

## Ten geleide

Welke bijdrage kan het bestuur leveren aan de beteugeling van de criminaliteit? Sprekend over deze vraag zal ik mij vooral richten op de rol van het lokale bestuur en op de mogelijkheden binnen de lokale situatie.

55

De oorzaken en de aard van kleine criminaliteit kunnen, afhankelijk van de lokale situatie nogal verschillen. Wat wel opvalt is dat deze criminaliteit zich voordoet op plaatsen en vanuit locaties waar het gemeentebestuur iets over te zeggen heeft. Dat geldt vooral zaken als vandalisme, straatschenderijen, groepen jongeren die mensen op straat lastig vallen, kortom die dingen die het niveau van de openbare orde en veiligheid direct aantasten. Voor de handhaving van de openbare orde is — dat zal dit gezelschap bekend zijn — de burgemeester verantwoordelijk. Het waarborgen van die openbare orde is een van de meest essentiële onderwerpen van overheidszorg zowel op centraal als op lokaal niveau; ik wil daar graag even bij stil staan.

Het laatste decennium is het inzicht gegroeid dat voor het waarmaken van die overheidszorg niet meer volstaan kan worden met enkel een goed beheer van het politie-apparaat. Het wordt steeds belangrijker om stelselmatig uit te gaan van de factoren die de openbare orde verstoren of kunnen bedreigen. Op die factoren dient adequaat gereageerd te worden. Het is duidelijk dat in het kader van de relatie openbare orde — kleine criminaliteit de volgende factoren van belang zijn:

- Maatschappelijke ontwikkelingen;
- Gevolgen van beleid dat in allerlei sectoren van de samenleving wordt gevoerd;
- Een combinatie van deze twee.

Het beleid op deze punten van drieërlei aard is: repressief, voorbereidend en preventief.

### **Bestuurlijk repressief beleid**

Ook ten aanzien van de kleine criminaliteit kunnen deze begrippen worden ingevuld. Ik begin met de repressieve benadering, omdat daar een duidelijk historische volgorde in zit. Er is een verstoring van de orde of een misdrijf en men vraagt zich af of politie en justitie daar wel goed tegen hebben opgetreden. En hoewel het heel nuttig is van alles te zeggen over preventie, is het evident dat een doeltreffende repressie altijd nodig is en ook nodig zal blijven. Collega Korthals Altes heeft de repressie vanuit de justitiële optiek behandeld en wil hier het bestuurlijk handhavingsbeleid naar voren brengen. Ik denk dat er in het bestuurlijk handhavingsbeleid meer mogelijk is dan vaak wordt verondersteld. De burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad beschikken immers over een uitgebreid juridisch instrumentarium waarmee op de factoren van kleine criminaliteit kan worden ingespeeld. Ik noem hier de mogelijkheid die de Algemene Politieverordening biedt om meer specifiek op de bestrijding van kleine criminaliteit gerichte bepalingen op te nemen. Ik noem ook de bevoegdheden op grond van tal van bijzondere wetten. Het vergunningenbeleid — bijvoorbeeld in verband met de Drank- en Horecawet — zou ook meer dan tot nu toe gericht kunnen worden op de preventie van criminaliteit, met name door het verbinden van geëigende voorwaarden aan de vergunningen, in het uiterste geval, door het intrekken van vergunningen. Daarnaast zou het gemeentebestuur aan door hem te verstrekken subsidies op criminaliteitsbestrijding gerichte voorwaarden kunnen verbinden. Het moet toch mogelijk zijn iets effectiefs te doen als — ik noem maar een voorbeeld — een bepaald jeugdhonk teveel criminele activiteiten toestaat en te weinig poogt jongeren op het rechte pad te houden. Dan moet zonodig toch gewoon gesloten kunnen worden. Evenzeer is het nodig een helder bestuurlijk handhavingsbeleid te voeren ten aanzien van degenen die van criminaliteit profiteren. Een caféhouder die bij voortduring aan heling doet zou toch de vergunning ontnomen moeten kunnen worden. Ik hecht zeer aan een effec-

tief bestuurlijk handhavingsbeleid. Ik doe een beroep op u als bestuur om de bestuursmiddelen die u heeft effectiever aan te wenden ter handhaving van de openbare orde. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is inmiddels bereid gevonden om nieuwe mogelijkheden van bestuurlijke handhaving ter beheersing van kleine criminaliteit na te gaan. Ik zal van mijn kant deze inspanning gaarne ondersteunen.

### **Bestuurlijk voorbereidend beleid**

De volgende beleidsingang ten aanzien van de factoren die kleine criminaliteit veroorzaken is de voorbereidende beleidsfase. Hoofddlijn daarvan is de bestuurlijke coördinatie. Men kan immers nog zoveel goede voornemens hebben op het vlak van repressie of preventie, als bestuurlijk en ook ambtelijk de zaken niet op elkaar aansluiten verzwakken de verschillende activiteiten elkaar. Een belangrijk probleem hierbij is het sectordenken: ieder zijn eigen winkeltje en bemoei je vooral niet met elkaar. Toch is het zo dat veel overheidsproblemen alleen zijn op te lossen als ieder zijn aandeel op een gepaste wijze inbrengt. Een goede coördinatie is dus van groot belang. U moet overigens bedenken dat de plegers van kleine criminaliteit hun activiteiten ook in samenhang ontplooiën en op meer dan één sector richten. Voetbalvandalen doen echt niet alleen aan voetbalvandalisme: het zijn vaak dezelfde figuren die met evenveel plezier bij de jaarwisseling de brandweer- en politiewagens slopen. Wil men aan bestuurlijk-preventief beleid doen dan is niet alleen het willen maar ook het doen belangrijk. Opvallend is dat veel criminaliteitsprojecten niet van de grond komen omdat er thans te veel sectoren bij betrokken zijn en er ook niemand is die zichzelf persoonlijk aangesproken voelt in het bestuur of omdat er geen instantie is die zich verantwoordelijk voelt voor dit gebeuren en die alle afwegingen onder één noemer kan brengen en zodanige besluiten kan nemen dat ze ook worden uitgevoerd.

Het is daarom van belang om als het ware een motor in elkaar te zetten, die als hij gaat draaien een continue aanpak van dit soort



problemen verzekert. Ik ben mij er uiteraard heel goed van bewust dat wij op rijksniveau niet precies kunnen aangeven wat voor organisatie precies in elkaar moet worden geschroefd, maar ik heb wel een indruk dat de volgende onderdelen daarin thuis horen. Allereerst is het van belang dat men die partijen die belangen hebben bij het probleem van de criminaliteit institutionaliseert. Zolang binnen de maatschappij de criminaliteit qua aansprakelijkheid en toerekening een diffuse aangelegenheid blijft, zullen daarvan te onduidelijke politieke impulsen uitgaan. Signalen van burgers en van instanties moeten tijdig waargenomen kunnen worden. Ook moeten burgers en instanties die verantwoordelijkheid behoren te dragen daarop duidelijk kunnen worden aangesproken. Ik werkte dit enige weken geleden al uit met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de prof-clubs voor het voetbalvandalisme. Het Landelijk overleg voetbalvandalisme zal — naar ik hoop en verwacht — een voorbeeld van effectieve institutionalisering kunnen zijn. Een goed voorbeeld in dit verband op gemeentelijk niveau is de wijze waarop de stadsvernieuwing uiteindelijk georganiseerd is. Een tweede element ligt op het ambtelijke niveau. Duidelijk is nu al dat veel projecten aanzienlijke startproblemen hebben omdat de sectoren slechts moeizaam met elkaar tot samenwerking kunnen komen en het lastig blijkt een project voldoende probleemgericht van de grond te krijgen. Met andere woorden: het is duidelijk dat in de ambtelijke — en misschien ook wel bestuurlijke — cultuur meer in facetten dan in sectoren moet worden gedacht en meer in projecten dan in hiërarchieën. Overigens is het in dit verband opvallend dat de politieke discussie over de bestrijding van kleine criminaliteit meestal alleen in de politiecommissie wordt gevoerd. Misschien zou echter een en ander ook op het niveau van de gemeenteraad als integraal probleem behandeld kunnen worden. Ten slotte is er een instantie nodig die de continuïteit van het proces verzekert. Welnu, als die instantie zie ik het lokale driehoeks-overleg. Immers de hoofdofficier heeft daarin een taak, om uitgaande van het criminali-

teitsbeeld dat zich aan hem voordoet steeds opnieuw onrustbarende tendensen aan de orde te stellen. De burgemeester heeft die taak ook, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en vanuit zijn coördinerende taak voor het politieke proces in relatie met de bevolking. En uiteraard is er de politiechef die vanuit zijn praktische kennis zijn inzicht in de criminaliteitsproblemen kan inbrengen.

De politie vervult bij dit alles een belangrijke rol. Vooral ten aanzien van de analyse van criminaliteitsproblemen heeft het politiekorps veel deskundigheid te bieden. Daarnaast heeft de politie van oudsher een preventieve taak. Voor het vervullen van de beleidsondersteunende en -adviserende functie in het kader van criminaliteitspreventie zal in toenemende mate een beroep worden gedaan op de korpsleiding. Een mede op deze materie toegesneden politieel beleidsplan kan van grote betekenis zijn.

### **Bestuurlijk preventiebeleid**

Ik kom nu tot de derde beleidsingang van waaruit maatregelen ter bescherming van de openbare orde mogelijk zijn, de preventie. Op het gehele terrein van de openbare orde en veiligheid is de laatste jaren een tendens waar te nemen naar een meer preventief beleid. Hoe belangrijk een effectieve repressie immers ook is, met alleen maar meer repressieve maatregelen blijkt het niveau van de openbare orde niet beter te worden. Daarom moet gezocht worden naar mogelijkheden om de preventie te verbeteren, moet meer gekeken worden naar de oorzaken van het probleem. Het is ook om die reden dat de regering in het beleidsplan Samenleving en criminaliteit benadrukt dat voor de beheersing van kleine criminaliteit het bestuurlijke preventiebeleid verder ontwikkeld moet worden. Als we kijken naar de doelstelling van preventief beleid – bereiken dat bepaalde vormen van criminaliteit minder frequent voorkomen – dan constateer ik dat er op veel plaatsen vele initiatieven plaatsvinden die beogen iets positiefs te doen met daders van kleine criminaliteit. Bij de effectiviteit van

een aantal van die initiatieven kunnen echter nogal wat vraagtekens worden gezet. Er zijn te veel activiteiten, zich richtend op de daders van kleine criminaliteit en ordeverstoorders, die in hoofdzaak als begeleidend en zorgend zijn te kenschetsen. Enige preventieve werking is van deze benaderingen nauwelijks te verwachten. Ze werken mijns inziens niet probleemoplossend maar probleemconserverend. Dat is het laatste waarop we zitten te wachten. Grote aantallen plegers van kleine criminaliteit behoren natuurlijk wel tot de moeilijke groepen. Maar of het nu gaat om spijbelaars, voetbalvandalen of winkeldieven, er zijn toch wel meer effectieve benaderingen mogelijk. Het tegengaan van normvervaging is iets wat nauw samenhangt met bestuurlijk preventiebeleid. Ook bijvoorbeeld op het gebied van de verzorging van de openbare ruimten. Een slecht onderhouden gebied, waar de vuilniszakken doorheen waaien, roept nu eenmaal meer op tot vandalisme en geweld dan een goed verzorgd stadsdeel. De overheid zou zich de werkelijke problemen moeten aantrekken en vervolgens probleemoplossend te werk moeten gaan. Een rationelere aanpak, een meer normstellende bejegening lijkt mij dringend gewenst. Het normstellende aspect behoort ook tot de essentie van een geïntegreerde bestuurlijk-justitiële aanpak: als men ondanks preventieve maatregelen toch delicten pleegt, dient het repressieve sluitstuk – strafrechtelijk optreden – consequent toegepast te worden.

### **Lokale proefprojecten**

Ik kom nu tot enkele opmerkingen over de ontwikkeling van bestuurlijke preventie op lokaal niveau en over de rol van lokale proefprojecten daarbij. De doelstelling van het beleidsplan Samenleving en criminaliteit is om te bereiken dat het bestuurlijke preventiebeleid, in uitgekristalliseerde vorm, een permanente plaats krijgt in het lokale beleid. Om deze ontwikkeling te stimuleren zal de regering projecten en experimenten op lokaal niveau ondersteunen. Daarover is in november vorig jaar een circulaire aan de gemeentebesturen gezonden. Als reactie op die circulaire hebben inmiddels bijna 100 gemeenten

gereageerd met een verzoek om subsidie. Het bedrag waarom in totaliteit verzocht wordt is – dat zal u niet verbazen – vele malen groter dan het beschikbare budget. Ik wil hier even benadrukken dat in de circulaire duidelijk is gesteld dat alleen aanloopkosten van veelbelovende projecten in aanmerking komen voor vergoeding. Het gaat dus niet om structurele financiering van allerlei materiële en immateriële kosten. Het gaat ook niet om het betalen van plannen die elders al herhaaldelijk zijn afgewezen en evenmin om de financiering van bekende en beproefde oplossingen. Het is niet de bedoeling om overal in het land bewaakte fietsenstallingen structureel te bekostigen. Een en ander betekent dat uit de ingediende verzoeken een selectie gemaakt moet worden. Dat proces is momenteel in volle gang. In aansluiting op hetgeen in de circulaire staat vermeld zijn daarbij met name vijf vragen van belang:

61

- Wat is het vernieuwende of originele van het project, welk uitstralingseffect kan het hebben
- Hoe zit het met de bestuurlijke inpassing en het ambtelijk proces
- Wat is het leereffect, bestuurlijk en/of criminologisch;
- Hoe zit het met de evaluatie
- Hoe is de continuïteit en voortgezette financiering van het project gewaarborgd.

Het streven is erop gericht om half mei de te honoreren projecten uitgeselecteerd te hebben, zodat kort daarna de subsidie-aanvragers van het besluit in hun geval op de hoogte gesteld kunnen worden. De te subsidiëren projecten zullen overigens vanuit de stuurgroep begeleid worden, terwijl aan de evaluatie wel enige kwaliteitseisen gesteld zullen worden. De oogst aan projectvoorstellen leert dat er nog veel 'witte vlekken' zijn: delictsoorten en probleemvelden binnen de kleine criminaliteit die onderbelicht zijn, en demografische aspecten die niet tot hun recht komen. Deze witte vlekken zullen nauwkeurig worden geïnventariseerd, zodat de komende tijd nieuwe projecten gestimuleerd kunnen worden op vooral die gebieden. U

weet dat er voor dit jaar 5 miljoen en voor volgend jaar 10 miljoen gulden beschikbaar is. Het is de bedoeling dat over de verdere lotgevallen van geselecteerde projecten wordt bericht in een periodieke Nieuwsbrief. Ook de VNG zal regelmatig publiceren over lokale projecten en wat daarmee samenhangt. Over de wijze van selectie van nieuwe projecten zullen de heer Korthals Altes en ik u vroegtijdig informeren.

### **Consequenties op rijksniveau**

62 Nu ik lang heb gepraat over projecten en over de gemeentelijke taakstelling, is het denk ik niet meer dan reëel dat ik ook iets zeg over wat de consequenties zouden behoren te zijn voor het rijksniveau. Mij is opgevallen dat veel gemeentelijke projecten — en dat is ook niet verbazend gezien de bestuurlijke structuur in Nederland — alleen maar kunnen slagen als er rijksbeleid wordt aangepast. Bovendien zou het nog wel eens zo kunnen zijn, en sommige publikaties wijzen daar ook op, zeker in de belastingsfeer, dat rijksregels en rijksmaatregelen nogal eens criminaliteitsbevorderend zouden kunnen zijn. Mij is ook wel gebleken dat we hier met betrekking tot de integratie van de criminaliteitsbeheersende doelstelling in het algemene rijksbeleid nog maar helemaal aan het begin staan. De maatregelen die tot nu toe gerealiseerd zijn mogen hier en daar veelbelovend zijn, bijvoorbeeld wat Verkeer en Waterstaat doet met controle op bus en tram — de zogenaamde VIC's —, maar toch is het over het algemeen genomen niet meer dan marginaal.

Het probleem is te ernstig om op rijksniveau niet tot werkelijke beleidswijzigingen over te gaan. Daarom treft het ook dat ik juist in deze periode er over spreek. Ik meen dat het volgende kabinet bepaald veel aandacht moet schenken aan deze problematiek. Daarbij denk ik aan het vastleggen in het regeerakkoord dat er op het niveau van de rijksoverheid inspanningen moeten worden geleverd voor een effectief op de preventie van criminaliteit gericht beleid. Dat moet dan leiden tot een heroriëntatie van het beleid binnen voor de preventie van criminaliteit

relevante sectoren van rijksbeleid. Ik denk dat het kabinet jaarlijks zou moeten besluiten over concrete acties die in die sfeer dienen te worden genomen. Alleen op zo'n manier is te garanderen dat bestuurlijke preventie op rijksniveau ook werkelijk wat oplevert.

Wij zijn aan het begin van een lange en moeilijke weg. Maar alleen met daadwerkelijk op de preventie van criminaliteit gericht beleid van zowel de centrale als de lokale overheden kunnen de functies van die overheden in hun essentie behouden worden.

Indien wij falen in de geloofwaardigheid van de rechtsorde falen wij in de geloofwaardigheid van de staat en daarmee op langere termijn in het voortbestaan daarvan.

**Redactieraad:**

drs. J. C. J. Boutellier  
dr. M. J. M. Brand-Koolen  
mr. M. R. Duintjer-Kleijn  
dr. P. C. van Duyne  
dr. J. J. M. van Dijk  
dr. C. Fijnaut  
dr. J. Junger-Tas  
drs. P. H. van der Laan  
mr. T. van der Minne-Frank  
dr. G. J. Veerman

**Redactie**

mr. T. van der Minne-Frank  
mr. M. R. Duintjer-Kleijn  
drs. J. C. J. Boutellier

**Voor inlichtingen: 070-706553**

**Adreswijzigingen en opzeggingen** uitsluitend schriftelijk met gebruikmaking van de adreswikkel waarop het (oude) adres vermeld staat.

**Aanvragen voor nieuwe abonnementen** dienen eveneens schriftelijk te geschieden.

**Correspondentieadres:**

Administratie Justitiële Verkenningen  
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie-  
centrum.  
Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage.

**Uitgave van**  
**Het Ministerie van Justitie**

**Druk**  
Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage

*Opname in dit blad betekent niet dat de inhoud der artikelen het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.*