

W.J.M. de Haan
in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid

**Een verkennende studie in
Amsterdam en Rotterdam**

INHOUD

DEEL I EVALUATIE VAN HET INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID IN THEORIE	7
1. VEILIGHEIDSPROBLEMEN EN TAKEN VAN DE OVERHEID	9
1.1 Integraal veiligheidsbeleid	9
1.2 Lokaal veiligheidsbeleid	10
1.3 Probleemstelling en opzet van het onderzoek	11
1.4 De voorgeschiedenis van het integrale veiligheidsbeleid	12
1.4.1 Bestuurlijk preventiebeleid	12
1.4.2 Sociale vernieuwing en bestuurlijke vernieuwing	13
1.4.3 Sociale vernieuwing en buurtbeheer	15
1.4.4 Integraal veiligheidsbeleid en grote stedenbeleid	16
1.4.5 Overeenkomsten en verschillen tussen bestuurlijke criminaliteitspreventie, sociale vernieuwing en integraal veiligheidsbeleid	18
1.4.6 De rol van het Openbaar Ministerie	20
1.5 Interdepartementale verhoudingen	21
1.6 Slot	22
Noten	24
2 EVALUATIE VAN HET INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID: DE BELEIDSTHEORIE	29
2.1 Wetenschappelijke onderbouwing	29
2.1.1 (On)veiligheid	30
2.1.2 Maatschappelijke achtergronden en oorzaken	32
2.2 Opvattingen over de uitvoerbaarheid van het beleid	34
2.2.1 Het stappenplan	34
2.2.2 Kwaliteit van de informatie Veiligheidsbeleid	35
2.2.3 Kwaliteit van de analyse	37
2.3.4 Kwaliteit van de actie	39
2.2.5 Kwaliteit van de organisatie en van het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak	40
2.3 Evaluatie van de resultaten van het beleid	42
2.4 Slot	45
Noten	47
DEEL II HET INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID IN DE PRAKTIJK	51
3. INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID IN AMSTERDAM	53
3.1 Inleiding	53
3.2 Recente beleidsontwikkeling	53
3.2.1 Prioriteiten	53
3.2.2 De dieptebenadering: integrale veiligheid in 'zorggebieden'	54
3.2.3 Beschrijving van de benadering aan de hand van de projecten	55
3.3 Achtergronden en analyses van het Integraal Veiligheidsbeleid	56
3.3.1 Veronderstellingen van het Amsterdamse veiligheidsbeleid	56
3.3.2 Integraal Veiligheidsbeleid en Sociale Vernieuwing	57
3.3.3 Bestuurlijke inbedding van het Integraal Veiligheidsbeleid	59
3.3.4 Samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijven	61
3.4 Beleidsuitvoering	61
3.4.1 Beleidsinformatie	61
3.4.2 Middelen, maatregelen en projecten	62

3.5	Beleidsevaluatie	63
3.5.1	Procesevaluatie	63
3.5.2	Effectevaluatie	68
3.5.3	Verdeling van veiligheidszorg	69
3.6	Slot	71
	Noten	74
4.	GEÏNTEGREERD VEILIGHEIDSBELEID IN ROTTERDAM	77
4.1.	Inleiding	77
4.2.	Beleidsontwikkeling	77
4.2.1	Prioriteiten	78
4.2.2	De breedtebenadering, een veiligheidsplan voor elke wijk	78
4.2.3	Beschrijving van de benadering aan de hand van de projecten	81
4.3	Achtergronden van het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid	81
4.3.1.	Vooronderstellingen van het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid	81
4.3.2	Geïntegreerd Veiligheidsbeleid en Sociale Vernieuwing	83
4.3.3.	Bestuurlijke inbedding van het Geïntegreerde Veiligheidsbeleid	83
4.3.4	Samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijven	85
4.4.	Beleidsuitvoering	86
4.4.1.	Beleidsinformatie	86
4.4.2.	Middelen, maatregelen en projecten	87
4.5.	Beleidsevaluatie	88
4.5.1.	Procesevaluatie	89
4.5.2.	Effectevaluatie	89
4.5.3.	Verdeling van veiligheidszorg	91
4.6.	Slot	91
	Noten	93
DEEL III	EEN EERSTE VALUATIE VAN HET INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID IN AMSTERDAM EN ROTTERDAM	95
5.	SLOTBESCHOUWING	97
5.1	Integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam en Rotterdam	97
5.1.1	Beleidsontwikkeling	97
5.1.2	Middelen maatregelen en projecten	98
5.1.3	Bestuurlijke verantwoordelijkheid en stedelijke sturing	99
5.1.4	Beleidsinformatie en -evaluatie	99
5.2	De voorgeschiedenis van het integrale veiligheidsbeleid: sociale en bestuurlijke vernieuwing	100
5.3	De uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid	100
5.4	Convergentie door het grote stedenbeleid	101
5.5	De landelijke knelpunten vertaald naar de Amsterdamse en Rotterdamse context	102
5.6	Stand van zaken 1996	103
5.7	Slotbeschouwing	104
	Noten	109

BIJLAGEN	111
1 Vragenlijst casestudies	113
2 Geïnterviewde personen	114
3.1 Ontwikkeling en uitvoering van het Amsterdamse Veiligheidsbeleid	115
3.2 Een overzicht van de middelen en maatregelen in Amsterdam	124
4.1 Ontwikkeling en uitvoering van het Rotterdamse veiligheidsbeleid	127
4.2 Een overzicht van middelen en maatregelen in Rotterdam	136
REFERENTIES	145
Gebruikte gemeentelijke stukken Amsterdam	147
Gebruikte gemeentelijke stukken Rotterdam	148
Literatuur	149

Deel I Evaluatie van het Integraal veiligheidsbeleid in theorie

1 VEILIGHEIDSPROBLEMEN EN TAKEN VAN DE OVERHEID ¹

Het thema onveiligheid staat momenteel hoog op de politieke agenda. Onveiligheid wordt door velen als een urgent probleem beschouwd. In de jaren tachtig voelde ongeveer veertig procent van de bevolking zich persoonlijk bij onveiligheid betrokken, in de jaren negentig was dit ruim zestig procent. In 1993 was deze betrokkenheid bij onveiligheid zelfs groter dan bij het milieu dat jaren achtereen als het belangrijkste maatschappelijke probleem werd beschouwd (Willemsen en Eijken 1994: 5).² Niet minder dan 89% van de bevolking beschouwde de criminaliteit als 'een echt probleem'.³ Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1994 waren vrijwel alle partijen het over eens dat de lokale overheid initiatieven moet nemen om de criminaliteit te voorkomen en te bestrijden (Van Kaam 1994: 4). Vrijwel unaniem werden criminaliteit en onveiligheid als de belangrijkste problemen gezien waar het gemeentebestuur de komende periode voor zouden komen te staan. Meer dan ooit leek de tijd rijp voor een integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau.

1.1 Integraal veiligheidsbeleid

Met de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 die onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ⁴ werd opgesteld, is het veiligheidsbeleid voor het eerst onder die naam aan de Tweede Kamer voorgelegd. ^{5 6} De veiligheidsrapportage geeft een overzicht van de stand van zaken en roept het openbaar bestuur op zijn verantwoordelijkheid waar te maken.

Veiligheid wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de samenleving en als één van de belangrijkste toetsstenen voor de kwaliteit van het bestaan; het is een belangrijk collectief goed geacht dat bij gebrek hoge maatschappelijke kosten heeft. De uitoefening van basisvrijheden, zoals de bewegingsvrijheid (het 's avonds over straat kunnen lopen), wordt door onveiligheid beperkt. Angstige mensen keren zich af van de samenleving en in hun ogen verliest de overheid haar geloofwaardigheid. Voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid in het publieke domein heeft de overheid een speciale verantwoordelijkheid ('zorgplicht'). Een toenemende onveiligheid tast daarom ook de legitimiteit van het openbaar bestuur aan (Integrale Veiligheidsrapportage 1993a, 13).⁷ Verwacht wordt dat de overheid voorziet in een groeiende maatschappelijke behoefte aan openbare veiligheid, aan ordening en rust en aan bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen. In de veiligheidsrapportage gaat het daarbij zowel om criminaliteit als om calamiteiten en catastrofes zoals industriële ongevallen, natuur- en milieurampen, branden en verkeersongelukken. Om die gevaren te voorkomen en te bestrijden wordt een bewuste veiligheidsstrategie nodig geacht. Deze moet zich richten op een verkleining van de kans op slachtofferschap van misdrijven, rampen en ongevallen en op een vergroting van de veiligheid en leefbaarheid van de woon- en leefomgeving (Integrale Veiligheidsrapportage 1993).

Een aantal problemen beperkt de mogelijkheden voor een efficiënte aanpak. De Integrale Veiligheidsrapportage 1993 noemt de volgende knelpunten:

Ten eerste het probleem dat maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers veel *te hoge verwachtingen* hebben van hetgeen de politie en justitie aan de (strafrechtelijke) handhaving van orde en veiligheid kunnen bijdragen. De capaciteit van politie en justitie kan nooit toereikend zijn om aan alle vraag naar veiligheidszorg te voldoen.

Ten tweede, *een te laag risicobewustzijn*. Vooral van een mogelijke cumulatie van risico's in een bepaald gebied zijn gemeenten zich vaak niet bewust.

Een derde knelpunt is het *beperkt en verbrokkeld inzicht in de onveiligheidssituatie* en de achterliggende oorzaken. Veel gemeenten verzamelen weliswaar op onderdelen zoals criminaliteit,

verkeersveiligheid, brandveiligheid en milieuveiligheid gegevens, maar het overzicht over het gehele terrein ontbreekt.

Ten vierde het feit dat *de overheid soms zelf de veroorzaker van onveiligheid* is. Besluiten zijn soms niet voldoende op hun effecten voor de veiligheid doordacht. Achteraf moet dan worden vastgesteld dat problemen - zoals bijvoorbeeld de gokproblematiek - onjuist zijn aangepakt, of dat ongewenste neveneffecten van beleid zijn onderschat.

Ten slotte wordt in de rapportage opgemerkt dat er nog geen breed aanvaarde oplossing voor het wegen van immateriële schade is⁸. Ook over de kosteneffectiviteit van (overheids)maatregelen gericht op het beperken van veiligheidsrisico's of schades is nog weinig bekend.

Alles overziende is de conclusie dat de lokale overheden over het algemeen onvoldoende op calamiteiten zijn voorbereid, dat de interne organisatie veelal nog niet is toegesneden op een integrale, preventieve en proactieve aanpak van onveiligheid en dat er te weinig 'structurele aandacht' is voor onveiligheid als resultaat van bestuurlijk handelen. Als gevolg van deze tekortkomingen zou tussen de lokale overheid en de burgers een 'kloof' zijn ontstaan (Integrale Veiligheidsrapportage 1993a, 13-15 en bijlage 2, 79-81). Het belangrijkste beleidsvoornemen in de rapportage is het daadwerkelijk actief bevorderen van een integraal veiligheidsbeleid op gemeentelijk niveau.

1.2 Lokaal veiligheidsbeleid

Het experimenteren met periodiek uitgevoerde lokale openbare orde- en veiligheidsrapportages (naast de landelijke en regionale rapportages) is een van de mogelijkheden om het gemeentelijk veiligheidsbeleid te stimuleren. Een dergelijke rapportage dwingt het bestuur te kijken naar de samenhang tussen veiligheidsproblemen en hun oorzaken, en kan tot een meer coherente aanpak leiden. In zo'n op de eigen (deel)gemeente afgestemde veiligheidsrapportage zou vervolgens concreet moeten worden aangegeven welke problemen bij voorrang aandacht verdienen, wat de verschillende diensten en organisaties bijdragen, hoe deze op elkaar kunnen worden afgestemd, wat de kosten zijn en wat uiteindelijk van de inspanningen mag worden verwacht (Horn 1994). Deze wijze van beleidsontwikkeling is in 'pilotprojecten' reeds in praktijk gebracht. Op verzoek en met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken is in samenwerking met de gemeenten Nijmegen, Velsen, Maastricht en Eindhoven, een stappenplan integrale veiligheid ontwikkeld. Als stappen worden een voorbereidings-, monitoring-, analyse-, actie- en evaluatiefase doorlopen (Stappenplan Integrale Veiligheid 1994). Na het verzamelen van informatie en het rapporteren over de veiligheidssituatie volgt het analyseren van de oorzaken en gevolgen en de mogelijkheden om deze aan te pakken. Vervolgens worden prioriteiten bepaald en afspraken gemaakt over acties op de korte en op de lange termijn. Waar nodig worden dwarsverbanden met andere beleidsvoornemens gelegd. Voor het vergroten van sociale samenhang en maatschappelijke integratie wordt een koppeling gemaakt met het sociale vernieuwingsbeleid. Waar het de reorganisatie van de structuur van het openbaar bestuur in de regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden betreft, wordt een relatie gelegd met het bestuurlijk vernieuwingsbeleid.⁹

De rapportage noemt verder een aantal algemene beleidsvoornemens.¹⁰ Periodiek zullen landelijke Integrale Veiligheidsrapportages worden uitgebracht ten behoeve van het beleid op rijksniveau. Deze bieden gemeenten vergelijkingsmateriaal en fungeren als effectmeting van de maatregelen. Voorts zullen experimenten met lokale integrale veiligheidsrapportages en lokaal integraal veiligheidsbeleid worden gestimuleerd. In samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zullen 'workshops', cursussen en congressen over lokaal integraal veiligheidsbeleid worden georganiseerd. Er zal onderzoek worden gedaan naar de verdeling van geldstromen naar gemeenten via de fondsen (respectievelijk de brede uitkeringen voor sociale vernieuwing en stads- en dorpsvernieuwing) om na te gaan of voldoende rekening wordt gehouden met de veiligheidssituatie van gemeenten. De visie op het integraal veiligheidsbeleid zal verder worden uitgewerkt. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan maatschappelijke ontwikkelingen die consequenties hebben voor de veiligheid en de veiligheidszorg.

Onder het huidige kabinet is het integrale veiligheidsbeleid voortgezet. In het regeerakkoord is afgesproken de gebiedsgerichte samenwerking tussen politie en andere bij preventie en hulpverlening betrokken (overheids- en particuliere-) instanties te bevorderen. In de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 van het ministerie van Binnenlandse Zaken (1995) zijn maatregelen voorgesteld ter verbetering van de samenwerking tussen de bij het beleid betrokken partijen. Op lokaal niveau is voorgesteld om een aantal actuele veiligheidsvraagstukken aan te pakken. Dit zijn de groeiende onveiligheid die jongeren veroorzaken, de overlast door drugshandel en druggebruik en de veiligheid en leefbaarheid op straat en in de woon- en leefomgeving. Op regionaal niveau wordt vooral gestreefd naar een verbetering van de afstemming tussen verschillende hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige en gezondheidsdiensten).

1.3 Probleemstelling en opzet van het onderzoek

Aangezien het integraal veiligheidsbeleid nog betrekkelijk nieuw is en veel omvat, is besloten een verkennende studie te verrichten naar de opzet en uitvoering van het beleid en de evaluatie. Het is de vraag in hoeverre een uitvoerige evaluatie van het integraal veiligheidsbeleid haalbaar en zinvol is en op welke wijze dat zou kunnen gebeuren. Bij de haalbaarheid roept vooral het veelomvattende integrale karakter van het beleid vragen op over hoe effecten vast te stellen; bij de zinvolheid gaat het om de vraag of een dergelijk onderzoek veel zou toevoegen aan het evaluatieonderzoek dat het Sociaal en Cultureel Planbureau eerder verrichtte naar het sociale vernieuwingsbeleid (Van der Wouden et al. 1994).

Deze voorstudie bestaat uit een theoretisch en een empirisch deel. In het theoretisch deel wordt nagegaan wat onder integraal veiligheid en integraal veiligheidsbeleid wordt verstaan. Daarbij komen achtereenvolgens aan de orde de beleidstheorie en wetenschappelijke onderbouwing, de organisatorische vormgeving en uitvoering en de evaluatie van het beleid. Twee belangrijke vragen zijn:

In hoeverre wordt met het integraal veiligheidsbeleid nieuw beleid ontwikkeld dan wel wordt feitelijk voortgeborduurd op het reeds bestaande criminaliteitsbeleid ? en,
In hoeverre is het risico dat het veiligheidsbeleid tot symbolisch beleid beperkt blijft ?

Het empirisch deel geeft een beeld van de wijze het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam en Rotterdam gestalte krijgt. Voor de keuze van deze twee steden zijn verschillende redenen. Van alle politieregio's voelt de bevolking in de regio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond zich het meest onveilig en zij ervaart de meeste problemen in de buurt (Politie-monitor 1993, 17-18). Verder is het slachtofferschap van veel voorkomende criminaliteit in deze regio's het hoogst (SCP 1994: 447). Behalve de relatief grote onveiligheidsproblemen, zijn ook de omstandigheden voor het vinden van oplossingen verhoudingsgewijs ongunstig. Amsterdam en Rotterdam kennen een hoge bevolkingsdichtheid, een groot aandeel kansarmen en kanslozen, een intensief gebruik van de openbare ruimte en een geringe sociale samenhang. Problemen van segregatie en concentratie van armoede doen zich er in hoge mate voor en van oudsher oefenen beide steden aantrekkingskracht uit op illegale personen en activiteiten.¹¹

In het onderzoek wordt nagegaan in hoeverre het lokale bestuur initiatieven ontwikkelt om het veiligheidsbeleid te integreren en te intensiveren: Welke activiteiten worden ontwikkeld, wie bepaalt de prioriteiten, wie voert ze uit, door wie en op welke wijze worden ze geëvalueerd en, wat is de informatiepositie op basis waarvan de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie geschiedt?

In de slotbeschouwing komt een drietal vragen aan de orde. Ten eerste in hoeverre richt het integraal veiligheidsbeleid zich op het oplossen van een bestuurlijk (legitimiteits)probleem. Ten tweede, in hoeverre kan van het beleid een substantiële bijdrage aan een vermindering van de onveiligheidsproblematiek worden verwacht ? En ten slotte, is het haalbaar en zinvol het integraal veiligheidsbeleid uitvoerig te evalueren en op welke wijze zou dat (eventueel) kunnen gebeuren.

1.4 De voorgeschiedenis van het integraal veiligheidsbeleid

Het integraal veiligheidsbeleid vertoont evenals alle beleid een zekere continuïteit met een staande beleid. De ontstaansgeschiedenis kan verduidelijken in hoeverre er van vernieuwing sprake is. Hier wordt eerst beschreven uit welke beleidsontwikkelingen het integraal veiligheidsbeleid voortgekomen (bestuurlijke criminaliteitspreventie, wijk- en buurtbeheer) en welke relatie bestaat met de sociale- en bestuurlijke vernieuwing. Vervolgens wordt aangegeven hoe het veiligheidsbeleid recentelijk zelf weer opgaat in met name in het grote stedenbeleid.

1.4.1 Bestuurlijke preventie

Het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985) gaf met het begrip 'bestuurlijke preventie' een eerste aanzet tot een integrale aanpak van de veel voorkomende criminaliteit. Het uitgangspunt was dat de zware en georganiseerde criminaliteit en de veelvoorkomende 'kleine' criminaliteit beleidsmatig op een verschillende wijze zouden moeten worden aangepakt. De zware en georganiseerde misdaad was primair een zaak voor de politie en justitie. Voor de aanpak van de veel voorkomende criminaliteit hebben politie en justitie echter de steun nodig van burgers, maatschappelijke organisaties en van het lokale bestuur. De veel voorkomende criminaliteit werd in essentie als een uitvloeisel van achterliggende maatschappelijke problemen gezien, waarvoor een strafrechtelijke aanpak niet de eerst aangewezen weg was (Samenleving en Criminaliteit 1985: 40). Het toenmalige kabinet zag in de samenleving aangrijpingspunten voor een aanpak die burgers, maatschappelijke organisaties en het lokaal bestuur op hun verantwoordelijkheden aanspreekt. Enerzijds werd teruggegrepen op zelfregulering, anderzijds werd gestreefd naar innovatie van lokaal beleid. Argumenten voor een *gemeentelijk* preventiebeleid waren vooral dat op lokaal niveau meer inzicht bestaat in de plaatselijke situatie en dat beter gebruik kan worden gemaakt van voorzieningen buiten de politie en justitie, zoals het maatschappelijk werk, het jeugdwerk, de GG- en GD, het RIAGG en het CAD). Het biedt meer mogelijkheden om in te spelen op het maatschappelijke middenveld en aan te sluiten bij wat de burgers zelf (kunnen) doen aan preventie. De afstand tussen het bestuur en de burgers zou daardoor kunnen worden verkleind en de betrokkenheid van burgers vergroot.

Het bestuurlijke preventiebeleid beoogde zo preventieve en repressieve maatregelen van bestuur, politie en justitie te integreren met bijdragen van andere maatschappelijke sectoren aan de bestrijding en voorkoming van de veelvoorkomende criminaliteit. Dit beleid was relatief nieuw maar bouwde gedeeltelijk voort op de ervaringen van het in 1980 opgerichte Bureau Landelijke Coördinator Voorkoming Misdrijven en de Landelijke Contactcommissie Voorkoming Criminaliteit.¹² Vooral de bestrijding van het vandalisme kreeg aanvankelijk aandacht (Walop 1994). Stijgende uitgaven voor herstel van vandalismeschade en bezuinigingen op de rijksbijdragen aan de onderhoudsbegroting, hadden gemeenten er in het begin van de jaren tachtig toe gebracht een (vandalisme)preventiebeleid te ontwikkelen. Met subsidies van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken waren buurtprojecten opgezet waarin ruimtelijke maatregelen tegen vandalisme werden gecombineerd met de aanpak van daders zoals alternatieve straffen voor jeugdige vanden en maatregelen om het spijbelen van school tegen te gaan. Zo werd in Rotterdam al in 1981 het eerste bureau HALT (Het ALTERNatief) opgericht. Dit initiatief kwam voort uit een experiment om jongeren die trams hadden beklad, bij wijze van alternatieve straf de aangerichte schade zelf te laten herstellen.¹³ In 1984 werkten al ruim 40 gemeenten volgens een beleidsplan voor vandalismpreventie. Voor de uitvoering waren in de meeste gevallen speciale preventie-coördinatoren aangesteld (Walop 1994: 59).

De nota Samenleving en Criminaliteit (1985) en de aanbevelingen van de commissie Kleine Criminaliteit (1986) leidden tot uitbreiding van het werkkerrein van vandalisme uitgebreid naar andere vormen van criminaliteit. Sociale veiligheid en bestuurlijke preventie van criminaliteit werden vaste onderdelen van de gemeentelijke organisatie. De centrale overheid vervulde vooral een

initiërende, stimulerende en coördinerende rol met als belangrijkste taken regelgeving, inhoudelijke en financiële ondersteuning van nieuwe initiatieven en het verstrekken van informatie.

Inhoudelijk volgde het bestuurlijk preventiebeleid in navolging van het rapport van de commissie Kleine Criminaliteit drie hoofdlijnen. Om de veel voorkomende criminaliteit tegen te gaan moest:

- de gelegenheid tot het plegen van misdrijven worden verkleind,
- het niet-politiële toezicht op mogelijke wetsovertreders worden versterkt en
- de integratie van jongeren in de samenleving worden verbeterd.

De eerste hoofdlijn, ook wel *situationele preventie* genoemd, houdt in dat bouwkundige en technische maatregelen werden getroffen in bestaande en nieuwe wijken. De gebouwde omgeving diende zodanig te worden ingericht dat het plegen van diefstallen en andere delicten erdoor werd bemoeilijkt. De tweede hoofdlijn houdt het uitbreiden en intensiveren van het *functionele toezicht* in. Daarbij werd naast de politie gedacht aan toezicht van functionarissen met een bredere, dienstverlenende taak, zoals conciërges en huismeesters.

De derde hoofdlijn heeft de *preventie van jeugdcriminaliteit* tot doel: de binding van jongeren met de samenleving zou moeten worden vergroot en er zou een meer 'confronterend jongerenbeleid' moeten worden gevoerd. Jongeren die zich bijvoorbeeld aan vandalisme schuldig maakten, zouden als schadevergoeding en genoegdoening aan het slachtoffer werkzaamheden moeten verrichten.

Ter stimulering van dit beleid is in 1984 een interdepartementale Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit ingesteld. De stuurgroep waarin de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie waren vertegenwoordigd, kreeg tot taak het beleid te coördineren, projectvoorstellen te beoordelen van gemeenten, het openbaar ministerie, de politie en maatschappelijke organisaties en te adviseren over de besteding van de beschikbare gelden.¹⁴ In de periode 1985-1990 zijn op advies van de stuurgroep aan ruim 260 projecten financiële bijdragen geleverd. Van alle gemeentelijke projecten werd echter driekwart gefinancierd uit eigen middelen en ongeveer een kwart met steun van de centrale overheid. Naast de bestrijding van vandalisme zijn voor vrijwel alle vormen van kleine criminaliteit, projecten ontwikkeld; ze waren echter vooral op woninginbraak, winkeldiefstal en drugs gerelateerde criminaliteit gericht.

In haar 'Tussenverslag van Bestuurlijke preventieprojecten' (1988) stelde de Stuurgroep vast dat technisch-bouwkundige maatregelen in wijken gepaard moeten gaan met maatregelen op het gebied van het sociaal beheer. De ervaring leerde dat bouwtechnische maatregelen slechts een beperkt effect hadden. Ook waren geïsoleerde maatregelen vaak niet of nauwelijks effectief (Elsinga en Wassenberg 1992). Een *integrale aanpak* zoals in het buurtbeheer was ontwikkeld leek meer effect te hebben. Hiermee wordt een aanpak bedoeld waarbij diverse diensten, organisaties en bewoners samenwerken en een aantal samenhangende maatregelen tegelijkertijd uitvoeren. In haar eindverslag (Rook en Leeuwenburg 1991) pleitte de Stuurgroep daarom voor zogenoemde criminaliteitseffectrapportages waarbij bouw- en inrichtingsplannen voor nieuwbouwwijken worden getoetst op criminaliteitsbevorderende en criminaliteitsremmende factoren. In bestaande buurten en complexen, zo concludeerde de Stuurgroep, moest sociaal beheer sterk worden gestimuleerd. Omdat niet duidelijk was onder welke omstandigheden welk pakket van maatregelen de gewenste effecten opleverde is besloten systematisch te experimenteren met nieuwe vormen van wijkbeheer. In 1990 stelde het Ministerie van Justitie een 'Tijdelijke ondersteuningsregeling integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau' in. Hieruit zijn achttien projecten in twaalf gemeenten gesubsidieerd. In een latere fase is deze subsidie ondergebracht in de brede doeluitkering in het kader van de sociale vernieuwing.

1.4.2 Sociale vernieuwing en bestuurlijke vernieuwing

Sociale vernieuwing was een van de centrale beleidsvoornemens in het regeerakkoord van 1989. Door deze sociale vernieuwing is de bestuurlijke preventie van criminaliteit vooral in de grote steden verbreed tot een bestuurlijke benadering van sociale veiligheid en leefbaarheid. Eerder was reeds met

het probleemcumulatiegebiedenbeleid getracht het leefklimaat te verbeteren door onder meer het tegengaan van verloedering van de woonomgeving en het terugdringen van vandalisme en kleine criminaliteit. Het interdepartementale probleemcumulatiegebieden- of achterstandsgebiedenbeleid, zoals aangekondigd in de Minderhedennota van september 1983, was erop gericht om samenhangende en zich opstapelende problemen in achterstandswijken integraal aan te pakken: door verbetering van de fysieke kwaliteit van woningen en de woonomgeving, vergroting van het bereik van buurtvoorzieningen, het terugdringen van de hoge werkloosheid en van de onveiligheidsgevoelens, en het vergroten van de betrokkenheid en de deelname van de bewoners. Een dergelijke samenhangende aanpak veronderstelde 'ontkooking' van het ambtelijke apparaat en samenwerking tussen de gemeentelijke diensten, maatschappelijke organisaties en bewoners. Dit bleek wat minder eenvoudig dan gedacht. Het probleemcumulatiegebiedenbeleid werd geen onverdeelde succes.¹⁵ Een van de redenen was, dat geen duidelijke keuze werd gemaakt voor een integrale gebiedsgerichte benadering in een bepaalde wijk. In haar rapport Wijken onder druk signaleerde de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (1989) een nijpend gebrek aan coördinatie tussen de departementen zowel wat betreft de beleidsdoelen als de financieringsstromen. Bij de bestuurlijke preventie (Justitie en Binnenlandse Zaken), de sociale wijkaanpak (WVC) en het sociale buurtbeheer (VROM), streefden departementen veelvuldig eigen beleidsdoelen na en hanteerden daarbij eigen regelingen die nauwelijks op het beleid en de instrumenten van andere departementen waren afgestemd.

In het sociale vernieuwingsbeleid wordt het criminaliteitsbeleid gezien als onderdeel van beleid dat de cumulatie van problemen in stedelijke gebieden integraal aanpakt. Een tweede uitgangspunt was dat daarnaast nieuwe bestuurlijke kaders moesten worden ontwikkeld. Het gaat dan opnieuw om samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers, maar nu met het bredere doel de leefbaarheid en veiligheid in de steden te verbeteren. Daarnaast werd een sectoroverstijgende samenwerking van gemeentelijke diensten als vereiste gezien. De sociale vernieuwing zou de mogelijkheid openen om problemen waarmee gemeenten op lokaal niveau mee te kampen hebben, ongehinderd door voorschriften en ambtelijke structuren aan te pakken. Bestuurlijke vernieuwing (decentralisatie, deregulering en ontkooking) was nodig omdat opdeling van problemen over afzonderlijke regelingen belemmerend werkte. In het landelijke beleid werd bestuurlijke vernieuwing beschouwd als een voorwaarde voor het slagen van de sociale vernieuwing. De bestuurlijke vernieuwing zou een cultuuromslag teweeg moeten brengen en moeten leiden tot een samenhangende, integrale aanpak van problemen in de sfeer van scholing en arbeid, zorg- en dienstverlening en van de dagelijkse leefomgeving.

Op lokaal niveau heeft de bestuurlijke vernieuwing andere achtergronden en worden soms andere accenten gelegd. Ten eerste gaf de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen aanleiding om iets aan bestuurlijke reorganisatie te gaan doen. Ten tweede hield bestuurlijke vernieuwing verband met de reorganisatie van het regionaal en stadsgewestelijk bestuur. Ten derde diende bestuurlijke vernieuwing de dienstverlening aan burgers te verbeteren. Wel is bestuurlijke vernieuwing ook op lokaal niveau als een noodzakelijke voorwaarde voor de sociale vernieuwing gezien¹⁶. Burgers zouden meer bij het lokale bestuur moeten worden betrokken.

Het bevorderen van participatie is kenmerkend. Bij de bestuurlijke vernieuwing gaat het vooral om participatie in de lokale democratie, maar participatie wordt ook gezien als een middel om iets te doen aan de problemen van achterstand bij scholing en arbeid. Daarnaast is participatie van bewoners essentieel bij de aanpak van verloedering van de leefomgeving (SCP 1992, 516-517). Deze benadering vertoont in haar oriëntatie op de directe leefomgeving en op de wijk overeenkomsten met de ideeën over participatie in het beleid ten aanzien van opbouwwerk of samenlevingsopbouw rond 1970 (Peper 1972: 233-257). Een belangrijk verschil is dat participatie niet meer wordt gezien als doel op zich (of als mogelijkheid om tekortkomingen van het functioneren van de samenleving als zodanig te ontdekken) (SCP 1992: 524, noot 33). In het wijk- en buurtbeheer komen de verschillende vormen van participatie weer bij elkaar.

1.4.3 Sociale vernieuwing en buurtbeheer

Onder de noemer 'integraal wijkbeheer' is een scala aan activiteiten ontwikkeld tegen criminaliteit en verloedering van de leefomgeving. De meeste projecten zijn ontwikkeld in het kader van wijkbeheer en/of werkloosheidsbestrijding. Hoe zo'n integrale aanpak er precies uit moest zien, was nog niet helemaal duidelijk. Op basis van eerdere ervaringen zijn een aantal voorwaarden voor het slagen van projecten genoemd:

- S een buurtbeheerproject moet een samenhangend pakket van maatregelen omvatten, die gebaseerd zijn op een grondige analyse van de lokale omstandigheden en criminaliteitsproblemen,
- S de maatregelen moeten een voldoende breed draagvlak hebben in de lokale samenleving,
- S de bewoners moeten vanaf het begin bij het bedenken en uitvoeren van de maatregelen betrokken zijn en,
- S de maatregelen moeten vooral gericht zijn op de problemen zoals die door de betrokken bewoners werden ervaren (Wijn 1991, 25).

In het buurtbeheer staat participatie van bewoners centraal. Zij worden beschouwd als deskundigen voor de problemen in hun directe woon- en leefomgeving, voor het vinden van oplossingen en van hen wordt een actieve bijdrage verwacht.

In de Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport (SCP 1994) zijn de verwachtingen getoetst. Vooral de bestuurlijke effecten van de sociale vernieuwing zijn onderzocht.¹⁷ Zo zou ontcoeking van het gemeentelijk apparaat moeten worden bereikt door sturing van bovenaf. Bijvoorbeeld door het aangaan van samenwerking tussen het gemeentelijk apparaat en maatschappelijke organisaties en het wegnemen van belemmeringen voor het sectoroverstijgend en wijkgericht werken van diensten. Vastgesteld wordt echter dat beleidscoördinatie interne en tussen gemeente en maatschappelijke organisaties, nog slechts in zeer geringe mate voorkomt. Weliswaar zijn wijkcoördinatoren aangesteld om waar nodig de kloof tussen de ambtelijke organisatie en de uitvoeringsorganisaties te overbruggen, maar ten aanzien van concrete projecten zijn meestal òf de gemeente, òf maatschappelijke organisaties verantwoordelijk voor het beleid (Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport, SCP 1994: 212-216, 221).

Het bereiken van de bestuurlijke effecten is niet het einddoel van het wijkbeheer. Uiteindelijk gaat het erom dat bewoners weer mede verantwoordelijk dragen voor hun eigen woonomgeving (Evaluatie Sociale Vernieuwing: het tussenrapport, SCP 1993, 111). Om die reden is het begrip 'bestuurlijke effecten' in het evaluatieonderzoek niet beperkt tot de overheidsorganen, maar uitgebreid tot de interactie tussen lokale overheid en burgers (Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport, SCP 1994: 16). Vanuit de gemeente gezien, kan de zeggenschap van de bewoners worden vergroot door bijvoorbeeld het toekennen van een buurtbudget, dat een wijkteam of buurtbeheergroep kan aanwenden bij de aanpak van de door hen aangegeven problemen. Ook het overdragen van bevoegdheden door gemeentelijke diensten aan wijkorganisaties kan bewoners grotere zeggenschap geven in de planvorming en de uitvoering van het wijkbeleid. Op die manier kan sturing van onderop, vanuit de wijken worden gestimuleerd. Uit een eerste evaluatie bleek dat het beheer van dagelijkse woonomgeving vooralsnog het enige terrein is waarop de benadering van onderop daadwerkelijk wordt toegepast. Bij de overige aandachtsvelden zijn de problemen door de gemeenten op centraal niveau gedefinieerd en bijgevolg van bovenaf benaderd.

Intussen is op ruimere schaal met wijk - en buurtbeheer geëxperimenteerd (De Waard en De Savornin Lohman 1991). De circulaire 'Tijdelijke ondersteuningsregeling integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau' van Justitie verstaat onder een integrale aanpak van criminaliteit op wijk- of buurniveau: 'een aanpak van de veel voorkomende criminaliteit op een geografisch afgebakend gebied door middel van een samenhangend pakket van maatregelen, waarbij wordt samengewerkt door gemeentelijke afdelingen en diensten, politie, justitie, maatschappelijke organisaties en bewoners'.

Experimenten met een dergelijke benadering zijn onder meer uitgevoerd in Amsterdam (Van der

Pekbuurt en Smaragdbuurt) en in Rotterdam (Spangen en Tarwewijk) [Bruinink en Van der Gugten 1994; Sombroek en Van der Werf 1990]. Behalve om vermindering van veel voorkomende criminaliteit en angst voor criminaliteit gaat het bij deze buurtbeheerprojecten ook om verbetering van de leefbaarheid.¹⁸ Over het algemeen blijkt het effect van buurtbeheer sterk afhankelijk van de problemen in de verschillende wijken. Hoe simpeler de problemen, hoe meer effect, en omgekeerd (Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport, SCP 1994: 264-266). Uit een (proces)evaluatie van 18 buurtbeheerprojecten in 12 gemeenten (Van Overbeeke en Van Soomeren 1994) kwam naar voren dat de fysieke leefbaarheid volgens de direct betrokkenen was verbeterd. Voor de sociale leefbaarheid was dat in mindere mate het geval. De veiligheidsbeleving was volgens de onderzoekers in de meeste projecten toegenomen. Voor de feitelijke onveiligheid was het beeld minder eenduidig. Enkele vormen van criminaliteit waren afgenomen, maar vooral de drugscriminaliteit leek lastig grijpbaar.

De eerste resultaten van de projecten zijn als zeer bemoedigend gezien. Criminaliteitspreventie als onderdeel van buurtbeheer oogste veel instemming. Het leverde in het algemeen grote tevredenheid op en het draagvlak ervoor bij de bevolking was groot. Een krachtig bestuurlijk draagvlak en aansturing zijn daarbij van belang (bij de ambtelijke organisatie kwam het draagvlak pas voldoende tot stand als het de politici ernst was). Het onmiddellijk nemen van enkele fysieke maatregelen bleek een goede keuze. Op die manier werden al vrij snel na de start van een project de eerste resultaten zichtbaar wat de motivatie van de deelnemende instanties en de bewoners zeer ten goede kwam. Voor alle projecten bleek het landelijk beleid ten aanzien van Sociale Vernieuwing een stevige stimulans. Inmiddels zijn ook enkele minder positieve kanten van het sociale vernieuwingsbeleid duidelijk geworden. Zo bestaat de neiging om te veel verschillende doelstellingen in één project onder te brengen; bijvoorbeeld niet alleen achterstandsbestrijding, maar ook bestuurlijke vernieuwing en innovatie van dienstverlening en voorzieningen. In gemeenten waar al gewerkt werd met achterstandsbeleid leverde de sociale vernieuwing een impuls voor nieuw beleid. De mobiliserende werking heeft echter gaandeweg aan wervende kracht ingeboet. Zowel ten aanzien van het probleemcumulatiegebiedenbeleid als van de sociale vernieuwing werd door Van der Zwan en Entzinger (1994: 24) vastgesteld, "dat de hooggespannen verwachtingen in geen van beide gevallen bewaarheid zijn". Een blijvende aandacht van de rijksoverheid voor beleidsvernieuwing, zeker in gemeenten met een cumulatie van achterstanden, is daarom noodzakelijk.

1.4.4 Integraal veiligheidsbeleid en grote stedenbeleid

Tijdens de kabinetsformatie in de zomer van 1994 hebben de burgemeesters van de vier grote steden met een gezamenlijk 'Deltaplan voor de grote steden' aandacht gevraagd voor de problematiek waarmee zij worden geconfronteerd. Centraal staat daarin de verzwakte sociaal-economische vitaliteit door een toenemende concentratie van kansarme groepen, bijstand-afhankelijken en illegalen in wijken die worden geplaagd door veel overlast en criminaliteit. Onveiligheid is nauw met deze sociale achterstanden en verloederding verbonden. De onveiligheid in Nederland is dan ook voor een belangrijk deel in de grote steden geconcentreerd. Criminaliteit, ongevallen en overlast komen in de grotere steden twee tot zes keer zoveel voor als in kleinere gemeenten. Het slachtofferschap van criminaliteit en andere vormen van onveiligheid is onder bewoners van sociaal kwetsbare wijken het hoogst (Veiligheidsbeleid 1995: 9). Volgens de burgemeesters staan de openbare orde en veiligheid in sommige wijken in de grote steden onder permanente druk en dreigt het gevaar van een onomkeerbare neerwaartse spiraal. De rijksoverheid wordt extra steun gevraagd bij de aanpak van problemen rond werkgelegenheid, veiligheid, leefbaarheid en zorg. Het resultaat was het grote stedenbeleid dat door een aantal departementen gezamenlijk wordt gevoerd en door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken wordt gecoördineerd.¹⁹

In eerste instantie zijn de vier grote steden uitgenodigd om met concrete plannen te komen. In een later stadium zijn nog vijftien (middel)grote steden bij het grote-stedenbeleid betrokken.²⁰ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben concrete plannen ingediend voor meer werk, veiligheid en leefbaarheid. Op 12 april 1995 zijn voor de uitvoering daarvan convenanten gesloten

voor een totaalbedrag van 1,4 miljard gulden. Voor de jaren 1995 tot en met 1998 zijn met de vier grote steden en de vijftien overige steden uit het grote stedenbeleid actieprogramma's afgesproken. Het streven is om de langdurige werkloosheid in achterstandswijken te verminderen, een omslag te bewerkstelligen in de objectief meetbare en subjectief beleefde onveiligheid op straat, de leefbaarheid van achterstandswijken te vergroten en de zorg voor de meest kwetsbaren te verbeteren.

Wat de veiligheid betreft is een samenhangend (integraal) veiligheidsbeleid de basis voor het convenant. Het doel is de *ernstige vormen van criminaliteit en (drugs)overlast* terug te dringen door de veiligheidsketen op een zichtbare en meetbare wijze te versterken (met extra personeel voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, extra cellen, gedifferentieerde detentie, en een signaleringssysteem), de sociale controle te bevorderen (meer toezichhoudende functies), burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers te activeren (wijkveiligheidsplannen) en kansarmen nieuwe perspectieven te bieden. Verder zijn er plannen van aanpak ontwikkeld voor de georganiseerde misdaad, drugsoverlast, verslavingszorg, geweld op scholen en voor de opvang van dak- en thuislozen. Het kabinet acht de *jeugdproblematiek* vooral in de grote steden van zodanige aard en omvang dat een gezamenlijk offensief nodig was van rijk, provincies, gemeenten en instellingen en organisaties op het gebied van onderwijs, arbeid, jeugdhulpverlening, politie, openbaar ministerie en delinquentenzorg. Uitgangspunt was het advies van de commissie Van Montfrans (1994) 'Met de neus op de feiten'. De commissie legde grote nadruk op de noodzaak van een integrale aanpak die preventieve en repressieve elementen op evenwichtig wijze combineert. Een en ander vergt een duurzame investering in het voorkomen van jeugdproblemen en extra investeringen in een effectieve repressieve aanpak met een sterk resocialiserend karakter (Veiligheidsbeleid 1995: 19). Volgens de commissie Van Montfrans diende de aandacht voor jongeren en jeugdcriminaliteit bij de politie en het Openbaar Ministerie kwalitatief en kwantitatief te worden versterkt. De jeugdreclassering zou landelijk moeten worden ingevoerd, en zowel het aantal projectplaatsen bij gemeentelijke diensten of het plaatselijke bedrijfsleven voor de uitvoering van werk- en leerstraffen, als de residentiële capaciteit voor opvang en behandeling van jeugdige delinquenten dienden te worden uitgebreid. De beschikbare middelen zouden gericht moeten worden ingezet om te voorkomen dat jongeren een delinquente carrière ontwikkelen. Voor preventie die zich op risico-groepen richt (geïndiceerd door spijbelen, zwerfgedrag en uitval uit zwaardere vormen van jeugdhulpverlening) en risico-locaties (bijvoorbeeld scholen in sociaal-problematische wijken) zijn extra inspanningen vereist; voor deze scholen werd gedacht aan extra assistenten, extra beloning of bijscholing voor leerkrachten. Samenwerking tussen organisaties in wijkgebonden netwerken zou moeten resulteren in vroegtijdige signalering van opvoedingsproblemen, schooluitval, veroorzaken van overlast en plegen van delicten. Om onderwijsachterstanden te bestrijden en schoolverzuim en schoolverlaten tegen te gaan, worden schoolse en buitenschoolse activiteiten ontwikkeld. Voor jongeren die in aanraking met justitie zijn gekomen, zet de jeugdreclassering arbeidsmarktgerichte en intensief begeleide leer-werktrajecten op. Opvangvoorzieningen voor dak- en thuisloze jongeren worden uitgebreid. Om de jeugdcriminaliteit onder jongeren uit minderheidsgroepen te doen verminderen, zal een 'integrale, structurele en op maat gerichte aanpak' worden ontwikkeld (Veiligheidsbeleid 1995: 20). De ontwikkelingen van jeugdigen zullen met een Jeugdmonitor worden gevolgd en de risicofactoren en problemen bij jeugdigen zullen tezamen met de effecten van het lokale onderwijs- en jeugdbeleid nauwkeuriger worden bepaald.²¹ Om de veiligheid op scholen te bevorderen, zal een actieprogramma Jeugd en Veiligheid worden gestart (Veiligheidsbeleid 1995, 23).

Over het drugsbeleid heeft het kabinet een afzonderlijke nota uitgebracht met voorstellen voor de bestrijding van drugsoverlast waaronder een verbetering van de samenwerking tussen hulpverlening en justitiële inrichtingen, een vergroting van de capaciteit van het gevangeniswezen (drugvrije afdelingen) en interculturele motivatie-centra en behandelingsplaatsen (Veiligheidsbeleid 1995, 27).

De vier grote steden ontwikkelen het veiligheidsbeleid voor een deel centraal en voor een ander deel decentraal, op het niveau van de stadsdeelraden (Amsterdam) en deelgemeenten (Rotterdam). Centraal wordt bijvoorbeeld het instellen van *handhavingsteams* gestimuleerd. In deze teams werken

gemeentelijke diensten, bijzondere en buitengewone opsporingsambtenaren, politie en rijksinspecties samen. Zij zullen zich onder andere richten op de overlast van horecagelegenheden, op overbewing door onder andere illegalen en op drugshandel vanuit panden. Op gemeentelijk niveau zijn verder reeds veel toezichtsfuncties gecreëerd, zoals stadswachten, flatwachten, parkeerwachten, wagenbegeleiders in het openbaar vervoer, buurtconciërges, schoolconciërges, garage- en fietsstallingbewakers en assistent-gevangenisbewaarders.²² Niet alleen wordt naar meer politie en politieursurveillanten gestreefd, maar ook als onderdeel van het 40.000 banenplan van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen extra toezichthouders worden aangesteld. Verder staat het kabinet in beginsel positief tegenover verdere uitbreiding van de rol van de marktsector op het terrein van bewaking, beveiliging en toezicht in de (semi-)openbare ruimte.²³

Op decentraal niveau wordt het opstellen van *wijkveiligheidsplannen* gestimuleerd. Deze bevatten per wijk een overzicht van de veiligheidsproblemen en -risico's, en de prioriteiten en maatregelen die worden getroffen. Op deze manier wordt geprobeerd 'een structurele wijkgerichte benadering' vorm te geven die in de behoeften van de burgers voorziet: "De bedoeling is dat mensen zich thuis voelen, dat de woon- en leefomgeving aantrekkelijk wordt gevonden en dat mensen zich veilig voelen in huis en op straat" (Veiligheidsbeleid 1995: 32). Vrijwilligersnetwerken en buurtbeheerbedrijven kunnen daarbij een rol spelen via experimenten 'Activering Uitkeringsgelden'. Hoewel het grote stedenbeleid als een voortzetting van het achterstandsgebiedenbeleid en de sociale vernieuwing kan worden beschouwd, nemen veiligheid en leefbaarheid een zo belangrijke plaats in dat het integraal veiligheidsbeleid in de vier grote steden nauwelijks los kan worden gezien van het meer omvattende grote stedenbeleid.

1.4.5 Overeenkomsten en verschillen tussen bestuurlijke criminaliteitspreventie, sociale vernieuwing en integraal veiligheidsbeleid

Bestuurlijke criminaliteitspreventie, sociale vernieuwing, integraal veiligheidsbeleid en grote stedenbeleid zijn beleidsontwikkelingen die in opeenvolgende kabinetsperioden tot stand zijn gekomen en vervolgens ook naast elkaar zijn blijven voortbestaan. Gedeeltelijk vormen ze een voortzetting van het voorgaande en een voorbereiding op het volgende beleid. In de praktijk worden de begrippen vaak door elkaar gebruikt. Maar er zijn verschillen in oriëntatie, reikwijdte en strategie. Bestuurlijke preventie van criminaliteit vloeide voort uit het inzicht dat veel voorkomende criminaliteit in essentie een uitvloeisel is van achterliggende maatschappelijke problemen. In plaats van een primair strafrechtelijke aanpak zou moeten worden gestreefd naar een integratie van maatregelen van bestuur, politie en justitie met maatregelen die andere sectoren van de samenleving kunnen treffen. Daarbij heeft het lokaal bestuur de regie. Hiertoe zou criminaliteitspreventie als beleidsfacet een onderdeel moeten vormen van sectoren als werkgelegenheid, onderwijs en huisvesting. Criminaliteitspreventie was aanvankelijk vooral projectbeleid van beperkte duur. Er diende daarom een 'vertaalslag' te worden gemaakt van een reactieve naar een pro-actieve benadering en van een projectmatige aanpak naar een meer structurele wijze van beleidsontwikkeling en -uitvoering (Rook 1992: 62-63). Dit hield in dat het aantal instituties dat zich op enigerlei wijze met criminaliteitspreventie bezighield, zich sterk uitbreidde, wat leidde tot onduidelijkheid over de vraag wie nu eigenlijk wat doet en waarom (Veringmeier 1992: 75).

Over de relatie tussen bestuurlijke criminaliteitspreventie en sociale vernieuwing ontstond een (spraak)verwarring, vooral omdat het begrip sociale vernieuwing reeds krachtig werd gelanceerd, voor het duidelijk was ingevuld (Van den Bergh 1991, 4).²⁴ Wat sociale vernieuwing zou *kunnen* zijn, typeerde Schuyt (1990, p.95) als volgt:

- S meer inventiviteit bij het organiseren en financieren en veel meer decentralisatie naar het lokale niveau;
- S het weer inschakelen van particuliere maatschappelijke kaders en organisaties, het stimuleren van eigen initiatieven en het weer aanvaarden van eigen verantwoordelijkheid van particuliere personen en organisaties; en

- S het uitdenken en in de praktijk tot leven brengen van nieuwe levenswijzen, waardoor mogelijk oude probleemdefinities gewoon verdwijnen en plaats maken voor nieuwe minder problematische levenswijzen, productie- en consumptiesystemen.²⁵

Raakvlakken tussen bestuurlijke criminaliteitspreventie en sociale vernieuwing zijn er bij inspanningen gericht op (achterstands)buurten waar de leefomgeving sterk te wensen overlaat, onder andere als gevolg van de veel voorkomende criminaliteit, en bij maatregelen gericht op jongeren in achterstandssituaties (vaak in dezelfde buurten) die meer dan anderen betrokken zijn bij deze criminaliteit. Het verschil is dat bestuurlijke preventie vooral gericht is op het voorkomen van criminaliteit, terwijl het doel van de sociale vernieuwing primair het wegwerken van sociale achterstanden is. De bestuurlijke criminaliteitspreventie betreft echter ook zaken, zoals het voorkomen van vandalisme, winkel- en fietsendiefstal, en overlast rond stations, die weinig of niets met sociale vernieuwing te maken hebben (Van den Bergh 1991: 5). In de praktijk bleek dat lokale overheden ook dergelijke vormen van criminaliteitspreventie voor een deel via de sociale vernieuwing konden financieren.²⁶ Inmiddels is financiering van het integraal veiligheidsbeleid met middelen bestemd voor sociale vernieuwing algemeen geaccepteerd. "Geld en instrumenten voor sociale vernieuwing worden door veel gemeenten deels ingezet voor de bevordering van veiligheid en leefbaarheid. Het kabinet ondersteunt dat ten volle" (Veiligheidsbeleid 1995- 1998, 16). Waarin bestuurlijke preventie en sociale vernieuwing sterk overeenkomen is dat het beleid veelal projectmatig werd uitgevoerd en niet in structureel beleid werd omgezet.

Het integraal veiligheidsbeleid is ontwikkeld om de omvangrijke problematiek van de onveiligheid structureel en vanuit meer invalshoeken dan alleen criminaliteitsbestrijding aan de orde te stellen (IVR 1993a: 9). Onveiligheid wordt in de directe leefomgeving van burgers gelokaliseerd en bij de voorkoming en bestrijding van onveiligheid wordt een belangrijke rol toegekend aan het lokale openbaar bestuur. De veiligheidsproblemen dienen niet alleen voor rekening van politie en justitie te komen, maar er is een integraal veiligheidsbeleid onder bestuurlijke regie nodig (Veiligheidsbeleid 1995: 10). Veiligheidsproblemen zijn vaak plaatsgebonden en de gemeenten staan het dichtst bij de mensen die onveiligheid ervaren. Op het gemeentelijk niveau moeten de politieke en bestuurlijke keuzes worden gemaakt. Afhankelijk van de oorzaken van veiligheidsproblemen en de mogelijkheden tot samenwerking van diensten en organisaties, zal per probleem een combinatie moeten worden gevonden van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en preventie. Behalve overheidsdiensten en instellingen zouden ook het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en individuele burgers een bijdrage moeten leveren aan het terugdringen van de onveiligheid.

In onderstaand schema zijn de overeenkomsten en verschillen tussen bestuurlijke criminaliteitspreventie, sociale vernieuwing en integraal veiligheidsbeleid nog eens naast elkaar gezet.

Schema 1: Overeenkomsten en verschillen in termen van respectievelijk object, aanpak, doel en middelen

bestuurlijke preventie	sociale vernieuwing	integrale veiligheid
veelvoorkomende criminaliteit	sociale achterstand	openbare orde veiligheid leefbaarheid
intersectoraal	probleemgericht buurtaanpak	gemeentelijke aanpak facetaanpak
ontkokering op thema criminaliteit; inbedding in regulier beleid	bestrijden van achterstanden o.a. leefomgeving; vergroten maatschappelijke participatie	(gevoelens van) veiligheid verhogen; leefbaarheid verbeteren
bestuurlijk-juridisch instrumentarium	deregulering samenwerken maatwerk ontkokering fonds sociale vernieuwing	bestuurlijke visie sturing op basis van inzicht; structurele aanpak acties; externe partners

Bron: Stappenplan integrale veiligheid 1994

Ondanks de verschillen vullen de drie benaderingen elkaar ook aan. Voor de aanpak van integrale veiligheid kan gebruik worden gemaakt van ervaringen die met bestuurlijke preventie en sociale vernieuwing zijn opgedaan, terwijl de structurele benadering die met het integraal veiligheidsbeleid wordt nagestreefd, een nieuwe impuls kan betekenen voor de sociale vernieuwing en de bestuurlijke preventie van criminaliteit (Stappenplan 1994: 11).²⁷ Beleidsontwikkeling en -uitvoering dienen in eerste instantie op lokaal niveau gestalte te krijgen. De samenwerking tussen gemeentelijke diensten, politie en Openbaar Ministerie is daarbij essentieel. In de praktijk bleek van gezamenlijke beleidsontwikkeling, van overleg tussen de belangrijkste beleidsvormende actoren over hun beleidsdoelstellingen en de wenselijkheid van gezamenlijk beleid, en van positieve coördinatie van elkaars activiteiten nauwelijks sprake²⁸. De samenwerking tussen gemeentelijke diensten enerzijds en de politie en het openbaar ministerie anderzijds was nog verre van optimaal (Rook 1992: 63-64).

1.4.6 De rol van het openbaar ministerie

Een belangrijk obstakel voor de ontwikkeling van preventief beleid is, volgens Van Dijk (1994: 10), de ingewikkelde structuur van verantwoordelijkheden op zowel rijks- als gemeenteniveau. Omdat het veiligheidsbeleid ook een strengere strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving veronderstelt en de handhaving van openbare orde en veiligheid en de rechtshandhaving 'in elkaars verlengde' liggen (IVR 1993a, 16), speelt het lokale driehoeksoverleg van bestuur, politie en openbaar ministerie (OM) een belangrijke rol in het beleid. Het lokale driehoeksoverleg als afstemmingsoverleg is bij uitstek de plaats om aan het bestuurlijke preventiebeleid vorm te geven. Dit is al naar voren gebracht in het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985). Het driehoeksoverleg was het forum waarin de hoofdlijnen van de lokale rechtshandhaving worden uitgezet en concrete geïntegreerde beleidsplannen worden ontwikkeld (Samenleving en Criminaliteit 1985: 50)²⁹.

De uitvoering van de plannen bleek op problemen te stuiten. Van Woensel (1990: 26-27) noemde de volgende (faal)factoren. Anders dan politie en Openbaar Ministerie, hadden gemeentebesturen zich slechts bij hoge uitzondering met criminaliteit beziggehouden. Het ontbrak hen vaak aan deskundigheid, zowel op politiek als op ambtelijk niveau. Gegevens over de aard, omvang en spreiding van de veel voorkomende criminaliteit waren nauwelijks voorhanden. De partners in het driehoeksoverleg bleken onvoldoende inzicht te hebben in elkaars mogelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast speelden verschillen in organisatiestructuur en -cultuur een rol. Politie en arrondissementsparket zijn hiërarchisch gestructureerde organisaties waarin langs korte lijnen snel besluiten kunnen worden genomen. De gemeente daarentegen is een complexe bestuursorganisatie met lange, en soms ondoorzichtige, besluitvormingsprocessen. Omdat bestuurlijke preventie geen sectoraal beleidsterrein is, maar een facet van alle relevante beleidssectoren, bleek het voor vertegenwoordigers van de gemeente moeilijk om namens de gemeente te spreken.

Van Woensel legt de oorzaken van problemen bij de uitvoering van de bestuurlijke preventie vooral bij het lokale bestuur. Anderen zien juist het OM als de partner in het driehoeksoverleg die het minst is ingesteld op een bestuurlijke aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit. Dit sluit aan bij de visie van sommige leden van het OM zelf. De Beaufort (1994) bijvoorbeeld ziet de rol van het OM in het preventiebeleid als beperkt³⁰. Op de achtergrond speelt een rol dat het openbaar ministerie 'van nature' op het ministerie van Justitie, en de burgemeester op het ministerie van Binnenlandse Zaken is georiënteerd.

In het convenant voor het grote stedenbeleid is nu opgenomen dat de relatie met het OM moet worden verbeterd.

1.5 Interdepartementale verhoudingen

Het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985) onderkende dat op rijksniveau de preventie van criminaliteit een aangelegenheid is van zowel de minister van Justitie als de minister van Binnenlandse Zaken. In de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit waren beiden vertegenwoordigd. Nog voor het opheffen van de Stuurgroep ontstonden twee afzonderlijke directies, de directie Criminaliteitspreventie (DCP) van het ministerie van Justitie en de afdeling Preventiebeleid en Criminaliteitsbeheersing (PBC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken.³¹ Vanuit Justitie werd het preventiebeleid door de nieuwe Directie Criminaliteitspreventie (DCP) aangepakt. De beleidsterreinen werden uitgebreid (slachtofferzorg), er werden nieuwe partners aangezocht (de particuliere beveiliging en het bedrijfsleven) en nieuwe netwerken geknoopt (de oprichting van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing) (Voorwoord, SEC 8, 1994: 2A, 3). Daarnaast ging het bureau van de Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven op in de DCP.³² Vanuit de nieuwe directie werd aangenomen dat zij verantwoordelijk zou worden voor de 'preventie-aanpak in brede zin'. Wel werd nauwe samenwerking met de VNG en met het ministerie van Binnenlandse Zaken wenselijk geacht (Van Dijk 1990, 55).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken achtte zich verantwoordelijk voor de structurele inbedding van het bestuurlijk preventiebeleid in het totale beleid van gemeentelijke en andere overheden. Daartoe werd een afdeling Preventiebeleid en Criminaliteitsbeheersing geformeerd. De betrokkenheid van Binnenlandse Zaken bij de bestuurlijke criminaliteitspreventie werd beredeneerd vanuit de specifieke verantwoordelijkheden van Binnenlandse Zaken voor een adequaat beleid ten aanzien van openbare orde en veiligheid en voor het functioneren en de kwaliteit van het openbaar bestuur, dit naast de (gedeelde) verantwoordelijkheid voor de politie (Roes 1990, 29). Bij de uitbouw en intensivering van de gemeentelijke aanpak van criminaliteit diende beter gebruik te worden gemaakt van het lokale bestuurlijk-juridisch instrumentarium, van nieuwe methodieken van preventie en van integratie van preventieve en repressieve maatregelen. Speciale aandacht zou worden gegeven aan een aanpak in de grote steden van problemen die met de beheersing van criminaliteit verband hielden (Roes 1990, 30). Daarnaast vergden een aantal onderwerpen een *gezamenlijke* inspanning, zoals de ontwikkeling van de politieke preventie, vooral de bestuursondersteunende taken van de politie en de publiek-private samenwerking door de politie en de particuliere beveiliging (Roes 1990).³³

Rond 1990 liep het preventiebeleid uit Samenleving en Criminaliteit op zijn eind. De vervolgnota Recht in Beweging (1990) was in de ogen van Binnenlandse Zaken te 'magistraal' om de beleidslijn inhoudelijk voort te zetten. Op dat moment ontbrak het Binnenlandse Zaken aan een globale beleidsvisie. De afronding van het rapport over Reorganisatie Rampbestrijding maakte duidelijk dat het op het gebied van veiligheid aan kennis en inzicht ontbrak. Dat vormde de aanleiding voor een periodieke veiligheidsrapportage die als startpunt zou kunnen dienen voor een nieuw beleidsproces (in navolging van andere landen zoals Oostenrijk). Deze rapportage zou een tweeledig doel hebben. Ten eerste zou hij periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) kunnen worden aangeboden aan het parlement. Daarnaast zou hij kunnen dienen als leidraad voor het ontwikkelen van een lokaal openbare orde en veiligheidsbeleid. Aanvankelijk gingen de gedachten uit naar een rapportage in de vorm van een kaart van de verschillende onveiligheidsproblemen in Nederland.³⁴ Voor het vervaardigen van zo'n kaart bestond echter een aantal knelpunten. Het inzicht in problemen

van onveiligheid was gebrekkig en er was een tekort aan samenhang en samenwerking tussen politie en brandweer, bestuur en relevante maatschappelijke organisaties. Deze knelpunten leidden er toe de openbare orde- en veiligheidsproblemen ook bestuurlijk te bekijken. Deze benadering heeft vervolgens geleid tot het concept van het integraal veiligheidsbeleid (zie hoofdstuk 2 van de Integrale Veiligheidsrapportage 1993a). Daarin is een gegevensmodel ontwikkeld voor een beschrijving van het brede terrein van openbare orde en veiligheid in eenduidige kwantitatieve termen. Op basis van dit gegevensmodel hebben diverse onderzoeksbureaus literatuur-, dossier- en surveyonderzoek verricht naar subjectieve onveiligheid en onveiligheidsbeleving, inbreuken op openbare orde en veiligheid, allochtonen als slachtoffer van criminaliteit, en risico's door activiteit met gevaarlijke stoffen. Bovendien is een informatie- en actiemodel voor het lokale integrale veiligheidsbeleid opgesteld.³⁵

In 1995 is een deel van de directie Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie overgegaan naar de afdeling Veiligheidsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het betreft de afdeling situationele preventie. Hieronder vallen het functioneel toezicht (stadswachten, huismeesters), de 'stimuleringsregeling winkelcriminaliteit', de stimulering van publiek-private samenwerking op bedrijventerreinen en een deel van de informatievoorziening (waaronder het Basisboek Criminaliteitspreventie).

Met deze overgang is nu een coherent principe tot uitgangspunt genomen voor de taakverdeling tussen Justitie en Binnenlandse Zaken met betrekking tot de bestrijding en voorkoming van de criminaliteit.³⁶ Justitie benadert criminaliteit primair strafrechtelijk en Binnenlandse Zaken primair bestuurlijk. Voor het ministerie van Justitie is benadering primair die van dadergerichte preventie. De activiteiten in het kader van criminaliteitspreventie moeten passen binnen de strafrechtelijke handhavingssketen. Daarnaast zijn het slachtofferbeleid en het thema 'organisaties en criminaliteit' belangrijke onderdelen. De werkzaamheden zijn vooral justitieel van aard en zijn aan de justitiële organen gerelateerd, zoals het openbaar ministerie, het Korps Landelijke Politiediensten, de jeugdbescherming en de reclassering.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken benadert criminaliteitspreventie primair bestuurlijk als een aspect van onveiligheid. De activiteiten in het kader van criminaliteitspreventie moeten passen binnen de bestuurlijke veiligheidsketen, en gericht zijn op de bevordering van veiligheid en leefbaarheid. De werkzaamheden zijn primair bestuurlijk van karakter en zijn gerelateerd aan overheden en de politie. Belangrijke onderdelen zijn situationele preventie en op de zorg voor de inbedding van preventiemethodieken in het gemeentelijk beleid (Josephus Jitta en Polman 1995: 22-23). Met deze verdeling van verantwoordelijkheden lijkt een beslissende stap te zijn genomen in de richting van een integraal veiligheidsbeleid dat daarmee ook gewoon als (binnenlands of gemeentelijk) veiligheidsbeleid kan worden aangeduid. In dit beleid zullen de samenwerking en coördinatie tussen departementen worden bevorderd "door de inzet van kortlopende projectorganisaties en door het bevorderen van mobiliteit tussen de voor integraal veiligheidsbeleid relevante onderdelen van de overheid" (Veiligheidsbeleid 1995: 15). Wellicht dat daarmee ook tegemoet wordt gekomen aan de klacht dat bij de criminaliteitspreventie de gebruikelijke beleidsinstrumenten van de overheid zoals regelgeving en structurele subsidiëring niet of nauwelijks worden ingezet (Van Dijk 1994: 4-5).³⁷

1.7 Slot

Zoals alle beleid vertoont het integraal veiligheidsbeleid een zekere continuïteit met beleid dat in het verleden is gevoerd. Het is voortgekomen uit de bestuurlijke criminaliteitspreventie en het wijk- en buurtbeheer. Met het begrip 'bestuurlijke preventie' gaf het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985) een eerste aanzet tot een integrale aanpak van de veel voorkomende criminaliteit door burgers, maatschappelijke organisaties en het lokaal bestuur nauwer bij deze criminaliteit te betrekken. Met de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 is een vorm van beleid op de politieke agenda geplaatst waarin veiligheid wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de samenleving en één van de belangrijkste toetsstenen voor de kwaliteit van het bestaan. Vanuit het

Sociaal en Cultureel Planbureau was al eerder voor een geïntegreerde aanpak van de misdaadbeheersing gepleit (Soetenhorst-de Savornin Lohman 1982). Er werd daarbij uitgegaan van een welzijnsbenadering van veiligheid die voortborduurde op de Amerikaanse 'quality of life' benadering waarover in de achtergrondstudie bij Integrale Veiligheidsrapportage 1993 wordt opgemerkt dat zij "pas in de afgelopen 5 jaar duidelijk vorm heeft gekregen in Nederland" (Integrale Veiligheidsrapportage 1993b: 64). Zo'n geïntegreerde benadering werd destijds noodzakelijk geacht omdat de criminaliteit zich op verschillende gebieden voordoet en de beheersing van misdaad verschillende deelgebieden van overheidszorg aangaat.³⁸ Ook de beleving van onveiligheid werd als onderdeel gezien van een breed, veelomvattend welzijnsbeleid met elementen als stadsvernieuwing, adequate opvang van drugverslaafden, verkeersregulering, buurt- en opbouwwerk en volwasseneneducatie (Soetenhorst-de Savornin Lohman 1982, 160).

In het grote stedenbeleid met doelstellingen als het verminderen van de langdurige werkloosheid in achterstandswijken, het bewerkstelligen van een omslag in de objectief meetbare en subjectief beleefde onveiligheid op straat, de leefbaarheid van achterstandswijken te vergroten en de zorg voor de meest kwetsbaren te verbeteren, lijkt een dergelijk breed welzijnsbeleid alsnog in uitvoering te worden genomen. Na de stadsvernieuwing en de sociale vernieuwing vormt het grote stedenbeleid de derde golf van maatregelen ter verbetering van de leefbaarheid van de stedelijke samenleving. Het integraal veiligheidsbeleid moet uiteindelijk in dat omvattende kader worden gezien.

Noten bij hoofdstuk 1

- ¹ Graag wil ik drs. Cora Maas-de Waal van het Sociaal en Cultureel Planbureau en drs. Jaap Woldendorp van het Nederlands Centrum voor Sociaal Beleid bedanken voor hun hulp en commentaar. Ook drs. C. Jansen, verbonden aan de Hoofdafdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam en drs. R. Jongedijk, verbonden aan het Servicebureau Beheer en Veiligheid van de gemeente Rotterdam ben ik zeer erkentelijk voor hun onmisbare hulp.
- ² In 1993 was de betrokkenheid bij het onderwerp onveiligheid groter dan die bij problemen zoals normvervaging, minderheidsgroepen, gezondheidszorg, werkloosheid, sociale voorzieningen, vreemdelingenzaken, vervuiling door industrie en autoverkeer.
- ³ Overigens was dat laatste in 1980 ook al voor 88% van de ondervraagden het geval (Sociaal en Cultureel Planbureau 1994, 454-454). Van een criminaliteitsbeleid, zoals we dat tegenwoordig kennen, was in 1980 nog geen sprake.
- ⁴ Opmerkelijke afwezigheid in dit rijtje was het Ministerie van WVC, thans VWS.
- ⁵ Aanvankelijk was nog sprake van een rapportage Openbare Orde en Veiligheid. Later werd dit veranderd in Integrale Veiligheidsrapportage, al vertonen de beleidsstukken vaak nog sporen van de oorspronkelijk terminologie.
- ⁶ De rapportage (TK 1992-1993, 23096, nrs. 1-2) geeft uitvoering aan de motie Stoffelen/Van der Heijden die de regering verzocht ter verhoging van de veiligheid maatregelen te treffen, daartoe een plan van aanpak te presenteren en te bevorderen dat andere overheden, instellingen en burgers hun bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid (TK 1992-1993, 22801, nr 8, 1-2).
- ⁷ In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 wordt er voorts nog op gewezen dat bange mensen intoleranter worden tegenover mensen van andere culturele afkomst en dat onveiligheid ook gevolgen heeft voor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats van bedrijven (1995: 7).
- ⁸ Al dan niet in financiële termen.
- ⁹ Verwezen wordt naar de notitie Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie VB 092/13/U47 van 13 maart 1995.
- ¹⁰ Daarnaast is er nog een aantal aanvullende beleidsvoornemens zoals het aanscherpen van de rampenwet, verbetering van de intergemeentelijke coördinatie bij de rampenbestrijding, training van bestuurders in crisismanagement, verbetering van de bedrijfsveiligheid en het treffen van maatregelen tegen discriminatie van allochtonen door (politie)ambtenaren.
- ¹¹ Overigens is de segregatie-index van Den Haag hoger dan die van Amsterdam of Rotterdam (Rapportage Minderheden 1995).
- ¹² Eigenlijk is de integrale aanpak al terug te vinden in de Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven van het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven (1981). In de voortgangsrapportage Samenleving en Criminaliteit (1987: 4) worden bestuurlijke preventie en de activiteiten van het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven in één adem genoemd Lissenberg 1990: 214-215).

- ¹³ Door het nieuwe HALT-bureau werden verschillende preventieprojecten ontwikkeld, waaronder een onderwijslessenpakket 'Heel je stad', een registratiesysteem en een coördinatiecommissie op het gebied van de bestrijding en voorkoming van vandalisme. Het succes van het experiment vond navolging.
- ¹⁴ Volgens oud-minister van Justitie Korthals-Altes (VVD) was de gedachte van een speciaal budget voor lokale initiatieven afkomstig van zijn ambtsvoorganger Rietkerk (VVD)(SEC 5, 1991, 2A, 7).
- ¹⁵ 'Beleid achterstandswijken in steden stuit op gebrek aan geld, onwil en onbegrip' (NRC Handelsblad 11.4.1988). 'Achterstandsgebieden vangen met integrale aanpak bot bij sociale partners' (Binnenlands Bestuur 24.3.1989).
- ¹⁶ In de nota Sociale Vernieuwing bijvoorbeeld worden decentralisatie en deregulering als voorwaarden voor beter beleid op lagere bestuursniveaus gezien.
- ¹⁷ Of projecten ook daadwerkelijk effectief zijn, is op grond van de beschikbare gegevens niet vast te stellen. Daarvoor lopen de meeste projecten nog te kort. Wel kan worden geïnventariseerd in hoeverre gemeenten geïnteresseerd zijn in de resultaten van de opgezette projecten, ofwel in hoeverre evaluatie een onderdeel van het project vormt (Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport 1994: 226).
- ¹⁸ Het ministerie van Justitie was echter hoofdzakelijk in de eerste twee doelstellingen geïnteresseerd (Overbeeke en Van Soomeren 1995: 15, noot 2).
- ¹⁹ En met goedvinden van de Kamer.
- ²⁰ In oktober 1995 heeft het Rijk een convenant 'Steden staan voor stedelijkheid' afgesloten met de gemeenten Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zwolle. Nadien hebben Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam en Venlo zich nog aangesloten bij het grote stedenbeleid.
- ²¹ Voor de financiering van de aanpak van de jeugdcriminaliteit wordt door het kabinet een bedrag ter beschikking gesteld dat oploopt van 4 miljoen in 1995 tot 93 miljoen gulden structureel vanaf 1999. In 1999 zal een brede doeluitkering 'jeugdketen' ter grootte van 68 miljoen gulden worden ingesteld uit de begrotingen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (38 miljoen in 1999), Binnenlandse Zaken (30 miljoen in 1999) en Justitie (25 miljoen in 1999).
- ²² Onder andere in het kader van het sociale vernieuwingsbeleid.
- ²³ Mits binnen de afspraken over taakafbakening en samenwerking die zijn vastgelegd in het convenant tussen Raad van Hoofdcommissarissen en de Vereniging Particuliere Beveiligingsbranche (1994)
- ²⁴ Op een symposium met als thema Sociale Vernieuwing blijkt dat niemand precies weet wat sociale vernieuwing betekent: "Wat bedoelt men met de nieuwe woorden combinatie sociale vernieuwing? Is het bruikbaar en toepasbaar in het overheidsbeleid en bruikbaar en toepasbaar op het lokale niveau van de gemeenten, groot en klein? Is het geen hopeloos onbruikbare wollen-dekenterm?" (Schuyt 1990: 89).

- ²⁵ Inhoudelijk gaat het volgens Schuyt erom kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt roegtijdig op te sporen en de weg terug te wijzen, sociale gewenning aan een uitkeringsafhankelijk bestaan tegen te gaan, het voorkomen dat de topdogs van de underdogs steeds aan een langer eindje blijven trekken en het actief bestrijden van rassendiscriminatie op de werkvloer in de huisvestingstoeiwijzing, op de arbeidsmarkt en bij het bevorderen van scholing (p. 95).
- ²⁶ Sterker nog, een aanvraag voor een incidentele stimuleringssubsidie voor een bewaakte fietsenstalling bij het station of een druk bezochte disco werd door Justitie afgewezen onder verwijzing naar de gelden die in het kader van de sociale vernieuwing beschikbaar zijn voor lokaal preventiebeleid (De Beaufort 1994: 23).
- ²⁷ Opmerkelijk aan het schema is wel dat ontkokering bij bestuurlijke preventie een doel is en bij sociale vernieuwing een middel. Ook de inbedding in het reguliere beleid is bij bestuurlijke preventie een doel, terwijl een structurele aanpak bij het integraal veiligheidsbeleid een middel is. Met andere woorden: met de inbedding van bestuurlijke preventie in het reguliere beleid lijken middelen tot doel te worden verheven.
- ²⁸ Positieve coördinatie vereist dat het Openbaar Ministerie bereid is het eigen beleid in overleg op dat van de andere instanties af te stemmen (Rook 1992: 63).
- ²⁹ Het komt ook tot uiting in de eis van vermaatschappelijking van de criminaliteitsbestrijding die met de bestuurlijke preventie wordt beoogd. Dit impliceert tevens een vermaatschappelijking van de politie en justitie organisatie die meer dan voorheen ontvankelijk dienen te zijn voor aangiften, verzoeken en beleidsverlangers van burgers, bedrijfsleven en bestuur. De eis van externe consistentie bindt politie en justitie nog sterker aan hun maatschappelijke omgeving. De strekking van Samenleving en Criminaliteit is dan ook dat bestuur, justitie en politie zich in de nabije toekomst veel meer bewust moeten zijn van wat hen bindt in de criminaliteitsbestrijding dan wat hen onderscheidt (Van de Bunt 1986: 287-288).
- ³⁰ Zowel wat betreft de inhoudelijke bijdrage als ook in de uitvoering van het preventiebeleid (De Beaufort 1994: 26).
- ³¹ Deze doublure die voortkwam uit de behoefte om het accent te verleggen van een interdepartementale aanpak naar een sterk sectoraal departementale aanpak (Veringmeier 1992: 71), kan gezien worden in het licht van de weer opblaiende interdepartementale 'stammenoerlog' rond de oude kwestie van de zeggenschap over de politie (Lissenberg 1990).
- ³² Inclusief de daar op detachingsbasis werkzame medewerkers van de directie politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de medewerkers voor de aspecten slachtofferhulp en particuliere beveiliging.
- ³³ Met dit plan van aanpak van Binnenlandse Zaken werd een tweede stap in de richting van een integraal veiligheidsbeleid gezet. Het valt op dat de structurele inbedding van het bestuurlijke preventiebeleid als verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken als 'vernieuwend criminaliteitsbeleid' wordt gepresenteerd.
- ³⁴ Van de stuurgroep (bestaand uit het management team van het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid) van Binnenlandse Zaken (intern begeleid door een projectgroep en extern door een klankbord- en een onderzoeksgroep).
- ³⁵ Vanuit Justitie werd ondertussen een heel ander signaal afgegeven naar de politiek. Hier luidde het devies: "Maak criminaliteitsbeleid niet ondergeschikt aan een andere beleidsagenda, zoals sociale

dan wel bestuurlijke vernieuwing of budgettaire decentralisatie. Koppel het ook niet aan andere beleidsonderwerpen zoals rampenbestrijding of brandpreventie. Het tegengaan van criminaliteit is een duidelijke en veelomvattende opgave die op zichzelf de hoogste prioriteit verdient" (Van Dijk 1994: 9).

- ³⁶ Hiermee is een volgende stap in de richting van een integraal veiligheidsbeleid gezet. Waar tot voor kort nog werd gewaarschuwd voor het gevaar "dat de kloven tussen de departementen eerder groter dan kleiner worden" (Integrale Veiligheid politiek bekeken 1994: 5), lijkt op het terrein van het veiligheidsbeleid een doorbraak tot stand te zijn gebracht.
- ³⁷ Bij de sociale vernieuwing werd door de voorzitter van de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing, Jan Schaeffer, geen gelegenheid ongebruikt gelaten om te betogen dat criminaliteitspreventie gewoon bij de sociale vernieuwing hoorde en in de Tweede Kamer gingen stemmen op dat het geld dat voor de criminaliteitspreventie beschikbaar is, eigenlijk zou moeten worden opgenomen in de 'brede doeluitkering': het geld dat gemeenten krijgen op grond van bepaalde rijksregelingen, maar dat ze voortaan mogen uitgeven aan alle zaken die met sociale vernieuwing te maken hebben. Hiertegen werd ingebracht dat de uitvoering van het beleid weliswaar het beste door de gemeenten zelf ter hand kan worden genomen, maar dat voor de ontwikkeling van een landelijk integraal veiligheidsbeleid een budget beschikbaar moet blijven voor het nadenken over en het uitproberen van een effectieve aanpak van problemen waarvoor nog een goede oplossing is gevonden, kortom: voor het ontwikkelen van nieuw beleid (Van den Bergh 1991, 4).
- ³⁸ Voor de politie en justitie impliceerde dit onder meer "een integratie van het opsporingsbeleid in het gemeentelijk welzijnsbeleid" (Laméris 1982, 173).

2 EVALUATIE VAN HET INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID: DE BELEIDSTHEORIE

Met de term 'integraal veiligheidsbeleid' is een reeks beleidsvoornemens onder een nieuwe paraplu van 'integrale veiligheid' gepresenteerd.³⁹ 'Integraal' betekent volledig, alles omvattend, rekening houdend met alle relevante factoren (Van Dale 1990; Eysink Smeets 1990, 33). Een integrale benaderingswijze bestaat uit een samenhangend, bewust op elkaar afgestemd, geheel van instrumenten en maatregelen. Deze is in principe op elk gebied toepasbaar, of het nu gaat om de wereldvrede, het onderwijs of het milieu (Vincent 1992, 45). Op het gebied van de veiligheidszorg is sprake van een integrale rampenbestrijding⁴⁰, integrale beveiliging van bedrijven en bedrijventerreinen⁴¹, integrale inbraakpreventie⁴² en integraal buurtbeheer (De Waard en De Savornin Lohman 1991). Zelfs de zware, georganiseerde misdaad wordt integraal bestreden⁴³.

Het integraal veiligheidsbeleid is ontwikkeld om de omvangrijke onveiligheidsproblematiek 'structureel en vanuit meer invalshoeken dan alleen criminaliteitsbestrijding aan de orde te stellen' (IVR 1993a, 9). Het beleid beperkt zich niet tot het terugdringen van de *objectieve* onveiligheid (criminaliteit, ongevallen), maar richt zich ook op de *mogelijke* onveiligheid (kwetsbaarheid bij rampen en risico's van ongevallen). Voorts wordt het verminderen van de *subjectieve* (gevoelens van) onveiligheid als onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid beschouwd. Vooral waar zich een opeenstapeling van veiligheidsproblemen voordoet, dienen verloedering, overlast en criminaliteit integraal en in nauwe samenwerking met alle betrokkenen (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, burgers) te worden aangepakt. "Het gaat daarbij om de aanpak van achterliggende oorzaken van onveiligheid en om meer samenhang in de te treffen maatregelen" (TK 1993-1994, 23 400 hoofdstuk VII, nr. 2, 22).⁴⁴ Voorop staat de noodzaak om veiligheidsproblemen niet alleen repressief maar ook preventief te benaderen.⁴⁵ Maar het integraal veiligheidsbeleid beoogt ook een strengere strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving. Volgens het concept van de (bestuurlijke) 'veiligheidsketen' wordt het beleid voorgesteld als een keten met vijf schakels: proactie (het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid); preventie (het wegnemen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van feitelijke inbreuken); preparatie (de voorbereiding op de bestrijding van inbreuken); repressie (daadwerkelijk bestrijden van inbreuken en - merkwaardig genoeg - ook het verlenen van hulp in acute noodsituaties), en nazorg (hulpverlening aan slachtoffers en schaderegeling).

In dit hoofdstuk staat de beleidstheorie van het integraal veiligheidsbeleid centraal. Achtereenvolgens komen aan de orde: de wetenschappelijke onderbouwing (2.1) de causale relaties tussen oorzaken en gevolgen, de organisatorische vormgeving en uitvoerbaarheid (2.2) en de evaluatie van het integraal veiligheidsbeleid (2.3). De analyse gaat uit van de beleidsnota's die in de afgelopen jaren door het ministerie van Binnenlandse Zaken (Project Integrale veiligheid) zijn gepubliceerd, te weten de Integrale Veiligheidsrapportages (1993a, 1993b, 1994, 1996), het Voortgangsbericht Integrale Veiligheid (1994), de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998, het Stappenplan integrale veiligheid. Een schets voor het bestuur (1994), de Technische leidraad voor functionarissen op uitvoeringsniveau (1994) en het Pilotproject Integrale Veiligheid Eindhoven (1994).

2.1 Wetenschappelijke onderbouwing

Beleid veronderstelt dat bepaalde doeleinden door het inzetten van bepaalde middelen kunnen worden bereikt, dit onder de aanwezigheid van een aantal voorwaarden of omstandigheden. De veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen, zijn te beschouwen als hypothesen van een (beleids)theorie. De beleidstheorie is het geheel van deze veronderstellingen (Hoogerwerf 1984) of - zoals Leeuw (1987:110) het formuleert- "de tot een geheel van hypothesen geëxpliciteerde assumpties die aan beleidsmaatregelen ten grondslag liggen en die op de maatregelen-doelrelatie

betrekking hebben". Er kan niet bij voorbaat van uit worden gegaan dat een beleidstheorie juist is. Bij het integraal veiligheidsbeleid is dit niet anders. Het nieuwe beleid genereert een reeks interessante vragen en discussies, zoals over de samenhang tussen de diverse problemen die met veiligheid in verband worden gebracht, over de relatie tussen objectieve (on)veiligheid en subjectieve (on)veiligheid en - niet in de laatste plaats - over de verdeling van veiligheid en veiligheidszorg. Strikt genomen dienen veronderstellingen die aan de beleidstheorie ten grondslag liggen eerst te worden geëxpliciteerd en getoetst aan de hand van epistemologische criteria; zoals de precisie van de begrippen, de interne consistentie en het empirisch gehalte van de proposities. In welke mate worden de veronderstellingen door resultaten van wetenschappelijk onderzoek ondersteund, en in hoeverre komen zij overeen met andere beproefde theorieën? Vervolgens dient te worden nagegaan of de beleidstheorie maatregelen indiceert die in de praktijk uitvoerbaar zijn en of voldoende rekening wordt gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen die de beleidsuitvoering zouden beïnvloeden. In hoeverre komen de in de beleidstheorie veronderstelde maatschappelijke randvoorwaarden met de feitelijke omstandigheden overeen? (vergelijk hiervoor Leeuw 1987). Omdat het integraal veiligheidsbeleid nog volop in ontwikkeling is kan de beleidstheorie hier slechts *ex-ante* worden geëvalueerd. De wetenschappelijke onderbouwing van de beleidstheorie is nagegaan. Daarnaast is een aantal verwachtingen over de uitvoerbaarheid en de doeltreffendheid geformuleerd.

2.1.1 (On)veiligheid

In het huidige politiek debat vormt veiligheid een nagenoeg onbecommentarierde notie (Boutellier en van Stokkom 1995: 96). Nochtans roept het begrip een aantal vragen op. In het programma van integrale veiligheid vallen behalve criminaliteit ook andere vormen van onveiligheid onder deze noemer. Onveiligheid is een samenvoeging van uiteenlopende gevaren, risico's en (onveiligheids)gevoelens die zich bij ongelukken, calamiteiten en catastrofes waaronder industriële ongevallen, natuur- en milieurampen, branden, verkeersongelukken en criminaliteit kunnen voordoen. Over de samenhang tussen deze vormen van onveiligheid is nog onvoldoende nagedacht.⁴⁶ Voor de objectieve onveiligheid wordt verwezen naar "de maatschappelijke realiteit dat veel veiligheidsproblemen of -inbreuken onderling samenhangen, of het nu gaat om gemeenschappelijk achtergronden en oorzaken of om de noodzaak van een samenhangende aanpak" (Voortgangsbericht 1994: 1). Van der Wouden (1995 p.56-57) heeft deze veronderstelling de 'domein-hypothese' van het integraal veiligheidsbeleid genoemd. Hij merkt op dat de houdbaarheid betwistbaar is, omdat "er hier slechts sprake kan zijn van een samenhang van zeer algemene aard, in de psychologische zin van angsten die elkaar versterken". De samenhang komt vooral in de onveiligheidsbeleving van de burgers tot uitdrukking. Deze beleving van onveiligheid heeft echter subjectieve en veranderlijke aspecten en is niet gemakkelijk eenduidig vast te stellen. Onveiligheidsgevoelens worden van oudsher gemeten in het kader van het jaarlijkse slachtofferonderzoek van het CBS. In de afgelopen jaren is sprake van enige toename. In 1982 was bijvoorbeeld bijna 30% van de mensen bang om 's avonds alleen op 'bepaalde plaatsen' te zijn; in 1992 was dit gestegen tot 36% (CBS, 1993, 53). In 1993 gaf 80% van de meer dan vijftigduizend ondervraagden van de Politiemonitor aan "wel eens, in een bepaalde buurt of op een bepaald tijdstip bang te zijn (geweest) voor een of andere vorm van slachtofferschap" (Integrale Veiligheidsrapportage 1993a, 51). Slachtofferschap kon daar een scala van 'veiligheids-inbreuken' betreffen: van ziekte, ongeval en werkloosheid tot criminaliteit en overlast. Overlast kon behalve door lawaai (40%), lastige mensen (23%) en voertuigen (11%), ook worden veroorzaakt door ongedierte of het weer. (Wie bij zo'n breed begrip van slachtofferschap nog aangeeft dat hem of haar niets van dat alles is overkomen, moet de vraag niet hebben begrepen of het antwoord gelogen hebben). Belangrijker is te constateren dat het onduidelijk is wat de vragen over onveiligheidsgevoelens precies meten.⁴⁷ Naast de angst voor criminaliteit, zijn mogelijk gevoelens van onrust gemeten. Een oplossing zou zijn deze angst- en onrustgevoelens duidelijker te onderscheiden. Onrustgevoelens zouden dan betrekking hebben op het onbehagen over de (ontwikkeling van) de criminaliteit als maatschappelijk probleem. Bij angstgevoelens zou het gaan om een subjectief beleefde bedreiging die samenhangt met de inschatting van het risico om zelf slachtoffer te worden van een delict (Van der Vijver 1993). Maar in plaats van specifiek wordt het

begrip onveiligheid juist steeds algemener gebruikt. In het onderzoek dat het bureau McKinsey in 1991 in opdracht van de Stichting Maatschappij en Politie uitvoerde, werd aan een landelijke steekproef van ruim 2000 Nederlanders gevraagd of zij zich de laatste tijd wel eens onveilig hadden gevoeld of zorgen hadden gemaakt om iemand uit de naaste omgeving. Daarin ging het dus niet alleen over onveiligheidsgevoelens, maar ook over een algemene bezorgdheid. Bovendien kon het niet alleen over de respondent zelf betreffen, maar ook diens naasten.^{48 49}

De Achtergrondstudie bij de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 omschrijft 'subjectieve onveiligheid' als "een gevoel van spanning of vrees dat wordt opgeroepen door een werkelijke of veronderstelde (semi-) criminele bedreiging van de veiligheid van een persoon zelf of diens naasten. Met semi-crimineel wordt bedoeld dat men ook rekening dient te houden met de bedreigende uitstraling van gebeurtenissen en gedragingen die weliswaar formeel niet strafbaar zijn, maar die (door bepaalde bevolkingsgroepen) wel degelijk als 'crimineel' worden ervaren". Gedacht wordt aan het lastigvallen van passanten door groepen jongeren, rondhangende druggebruikers, openbare dronkenschap, en seksuele intimidatie (Integrale Veiligheidsrapportage 1993b, 61).

Van der Heyden en Israëls (1995, p.19) constateerden eerder "dat het vraagstuk van de aard en het voorkomen van onrustgevoelens in verband met criminaliteit complexer is dan in vele andere studies wordt verondersteld". Ook uit analyses van de gegevens uit de Politie-monitor Bevolking 1993 blijkt dat de veronderstelde samenhang tussen objectief gemeten en subjectieve beleefde onveiligheid ingewikkelder is dan vaak wordt aangenomen. Er bestaan naar tijd en plaats grote verschillen in onveiligheid en onveiligheidsgevoelens tussen mannen en vrouwen, ouderen en jongeren, tussen gemeenten en binnen gemeenten tussen buurten en wijken en er zijn opmerkelijke discrepanties tussen objectief gemeten en subjectief beleefde onveiligheid (Veiligheid in de stad 1995). Zelfs in wijken waar men zou verwachten dat de drugsproblematiek en ernstiger vormen van criminaliteit de grootste zorg van de bevolking zouden zijn, blijken vervuiling van het straatbeeld, graffiti, kapotte telefooncellen, verkeerd geparkeerde auto's, vernieling van het openbare groen, van fietsen(rekken) of van persoonlijke eigendommen, en - altijd weer - de hondenpoep, hoger op de lijst van meest urgente problemen te staan (Van der Vijver 1993, hfdst 6).

De Integrale Veiligheidsrapportage 1993 kent een grote betekenis toe aan de beleving van onveiligheid. Het veiligheidsbeleid oppert de veronderstelling "dat ongerustheid over stijgende criminaliteit vaak gepaard gaat met bezorgdheid over andere risico's die de veiligheid bedreigen" (Integrale Veiligheidsrapportage 1993a, 5). Aangenomen wordt dat onveiligheidsgevoelens niet alleen voortvloeien uit criminaliteit en slachtofferschap daarvan, maar ook uit "verloedering van de woonomgeving, overlast, onzekerheid over de eigen leef- en werksituatie, intolerantie, milieuongevallen, verkeersongelukken, brandgevaar en rampen" (Veiligheidsbeleid 1995: 7). Echter niet de oorzaken van deze vormen van onveiligheid maar de onveiligheidsgevoelens van de burger vormen uitgangspunt voor het beleid. Vooral voor bestuurders zijn de onveiligheidsgevoelens van burgers een belangrijk oriëntatiepunt. Voor de voorzitter van de Klankbordgroep Integraal Veiligheidsbeleid, burgemeester D'Hondt van Nijmegen, is het integraal veiligheidsbeleid zelfs primair een kwestie van 'actie ondernemen tegen gevoelens van onveiligheid' (Integrale Veiligheid Politiek Bekeken 1994: 4). Dit uitgangspunt vindt steun in de opvatting "dat men subjectieve gevoelens van onveiligheid in de openbare ruimte niet terugdringt door gans het beleid te richten op een adequatere strijd tegen de objectieve onveiligheid, maar dat men, hoe vreemd ook, de objectieve onveiligheid het best bestrijdt door de subjectieve onveiligheidsgevoelens te verminderen" (Raes 1995: 93).⁵⁰ Het is belangrijk dat de aanpak van onveiligheid aansluit bij de ervaringen en de leefwereld van de betrokkenen. Onveiligheid zoals deze door de bevolking wordt ervaren, hoeft echter niet geheel samen te vallen met het probleem zoals het door de politiek wordt gedefinieerd. Voor bestuurders zijn onveiligheidsgevoelens ook belangrijk omdat zij als teken van tanend vertrouwen in de overheid kunnen worden gezien.

Een beleid waarbij niet de objectieve veiligheidsrisico's maar de subjectieve onveiligheidsgevoelens als het voornaamste probleem worden beschouwd, is niet zonder risico's. Naarmate de onveiligheidsbeleving meer uitgangspunt is van het beleid, zullen burgers vaker hun angsten

articuleren en zal een 'inflatie van angsten en gevoeligheden' kunnen ontstaan. Boutellier en Van Stokkom spreken in dit verband over een vergaande 'verafhankelijkheid van overheidsgaranties' (Boutellier en Van Stokkom 1995: 104-107). Op die manier wordt onveiligheid een 'self-fulfilling prophecy' en een welhaast onoplosbaar probleem. Wanneer onveiligheidsgevoelens zonder meer richtsnoer zijn voor beleid dreigt het automatisch honoreren van de wensen van de burger ten koste te gaan van een meer fundamentele aanpak van veiligheidsproblemen op langere termijn (Castenmiller 1994: 63) en weinig effect te sorteren als niet ook objectief verbetering in de veiligheidssituatie van de burger wordt gebracht. Dit laatste niet alleen door meer politie op straat en door het aanhouden van meer verdachten, maar ook door de buurt op te knappen en het treffen van adequate buurtvoorzieningen.

2.1.2 Maatschappelijke achtergronden en oorzaken

Over de maatschappelijke achtergronden van onveiligheid merken de veiligheidsrapportages op dat de moderne samenleving ingewikkeld en kwetsbaar is, dat achter verschijnselen van onveiligheid maatschappelijke ontwikkelingen schuilgaan die moeilijk te beïnvloeden zijn en dat de invloed van nieuwe ontwikkelingen op de maatschappelijke ordening ongewis is. Omdat in Nederland veel activiteiten op een klein en relatief dichtbevolkt grondgebied plaatsvinden, worden extra hoge eisen gesteld aan het vermogen om de risico's te beheersen. Risicobeheersing vergt meer dan actieve handhaving van regels ter bescherming van eigendommen, ordening van het maatschappelijke verkeer, openbare orde en milieu. Een actieve betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij regelhandhaving en risicobeheersing is noodzakelijk, maar niet meer vanzelfsprekend.

De bereidheid om zich te conformeren aan collectieve normen en waarden is minder vanzelfsprekend door de toenemende individualisering en mondigheid van burgers en het wegvallen van sociale verbanden en sociale controle: "De sociale structuur ... die als bindmiddel functioneert tussen het stellen van regels en normen door de overheid enerzijds en het handhaven daarvan anderzijds, brokkelt af" (Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998: 8).

Deze oorzaken en maatschappelijke voorwaarden voor beleid borduren voor een belangrijk deel voort op de justitiële beleidsnota's Samenleving en Criminaliteit (1985) en Recht in Beweging (1990). Deze nota's zagen de oorzaken voor de stijging van de veel voorkomende criminaliteit in de toegenomen welvaart met een omvangrijker structurele (jeugd)werkloosheid, de afgenomen bereidheid op zich aan de door de overheid of andere autoriteiten vastgestelde regels te conformeren, de geringere sociale controle (d.w.z. de minder invloed van traditionele samenlevingsverbanden, zoals het gezin, het verenigingsleven, de kerk en de school, waarbinnen het gedrag van opgroeiende jeugd effectief wordt gecorrigeerd) en de vermindering van het formele toezicht door politie en justitie en het informele toezicht door andere functionarissen en burgers. Van wetenschappelijke zijde is deze analyse vrij sterk bekritiseerd.⁵¹ De beleidsvoornemens zouden op een onverantwoorde wijze met fragmenten van wetenschappelijk onderzoek zijn verweven⁵² en de resultaten van wetenschappelijk onderzoek die niet pasten bij de gewenste benadering genegeerd. Met name de sociale dimensie van onveiligheidsproblemen, zeker in oude wijken, bleef buiten beschouwing. Het weglaten van de sociaal-demografische en economische context van criminaliteitsproblemen is destijds door Fijnaut (1990: 275) bestempeld als een conservatieve en 'wereldvreemde analyse'. Deze versimpeling van de sociale werkelijkheid ging gepaard met overspannen verwachtingen van het sturend vermogen van de overheid en de effecten van nieuw beleid (Rosenthal, Hoogenboom, Cachet 1990: 315). Van activering van burgers en hun participatie als mondige, autonome rechtssubjecten aan de publieke zaak zou op die manier niets terecht komen ('t Hart 1990: 307).

Vastgesteld kan worden dat het integraal veiligheidsbeleid - althans in de beleidstheorie - op een aantal van deze punten meer is doordacht.⁵³ Aan de sociale dimensie van onveiligheidsproblemen in oude wijken wordt niet voorbijgegaan, de sturingspretenties zijn bescheidener, terwijl het besef van averechtse werkingen en contraproductieve beleidseffecten is gegroeid. Vraagstukken als werkloosheid, cumulatie van sociale en economische achterstanden, normvervaging enzovoorts

worden ten grondslag gelegd aan inbreuken op het terrein van orde en veiligheid (Stappenplan 1994: 3). Met name de belangstelling voor veiligheidseffecten van beleidsmaatregelen op andere dan de traditionele beleidsterreinen van openbare orde en veiligheid is belangrijk en nieuw. Daar staat tegenover dat veiligheid vooralsnog een begrip blijft met weinig precisie en grote heterogeniteit. Buiten beschouwing blijven bijvoorbeeld de zware en georganiseerde misdaad en de politieke criminaliteit, evenals vormen van criminaliteit die het openbare leven niet rechtstreeks raken of die het openbaar bestuur niet goed kan bestrijden. Openbare ordeproblemen als grootschalige ordeverstoringen ('rassenrellen') of terroristische aanslagen zijn nergens als mogelijke gevaren besproken. Er is slechts sprake van "relletjes of andere door mensen veroorzaakte overlast" (Integrale Veiligheidsrapportage 1993a, 13). Overlast in de vorm van lawaai, stank en verloedering van stadsdelen wordt daarentegen wèl als 'veiligheidsrisico' beschouwd, terwijl het daarbij vooral om aspecten van leefbaarheid gaat. Subjectief worden ze misschien als onveiligheid beleefd, maar objectief bestaat geen risico of gevaar. De veelvuldig genoemde graffiti en parkeeroverlast zijn ongetwijfeld ergerlijk, maar niet bedreigend.

Een inhoudelijke samenhang tussen de zeer uiteenlopende vormen van objectief geregistreerde, mogelijke en subjectief beleefde onveiligheid wordt niet zozeer aangetoond, als eenvoudig geponeerd.⁵⁴ Gesteld wordt dat de verschillende objectieve, mogelijke en subjectieve veiligheidsproblemen met elkaar samenhangen en elkaar versterken en dat om die reden voor een effectieve bestrijding en voorkoming van onveiligheid een integrale aanpak noodzakelijk is. Wanneer het begrip integrale veiligheid echter slechts impliciet een samenhang tussen zeer diverse verschijnselen en gemeenschappelijke achtergronden en oorzaken suggereert, hoe steekhoudend is dan het argument dat een samenhangende aanpak van al die verschijnselen noodzakelijk is?

Een discutabel aspect van de beleidstheorie is voorts de mate van consensus die wordt verondersteld. De integrale benadering is gestoeld op een ideologie van sociale harmonie zonder maatschappelijke belangentegenstellingen en -conflicten. In het Eindrapport van de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit werd nog gewezen op de noodzaak om bij de uitvoering rekening te houden met "belangentegenstellingen tussen categorieën betrokkenen en met tegenstellingen binnen bepaalde categorieën (bijvoorbeeld bewoners)" (Rook en Leeuwenburg 1991: 23). De meer recente beleidsnota's doen onvoldoende recht aan de ingewikkeldheid van de 'maatschappelijke realiteit' waarin belangen van veiligheid en leefbaarheid bijvoorbeeld kunnen botsen met die van groei van productie en werkgelegenheid.⁵⁵ Het lijkt alsof er over het veiligheidsvraagstuk geen enkel verschil van mening bestaat en er bij de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid slechts winnaars en geen verliezers zijn. "Arm en rijk, allochtoon en autochtoon, werklozen en werkenden, aan allen wordt hetzelfde belang toegedicht: een veilig en verzekerd bestaan" (Boutellier en Van Stokkom 1995: 103). Wat de veiligheid op straat betreft, kan de bescherming van de één echter ten koste van de ander gaan, bijvoorbeeld omdat de criminaliteit zich verplaatst. Ook de wijze waarop aan de toenemende behoefte aan toezicht wordt voldaan kan ongewenste gevolgen hebben. "Versterkt toezicht op de publieke en private ruimte kan zowel door de markt, via bewakingskorpsen, door de overheid via politietoezicht en door de 'civiel society' via vrijwilligers worden georganiseerd. Slaagt de samenleving er niet in nieuwe vormen van toezicht actief te ontwikkelen, dan zullen de protectiemarkt en vormen van vigilantisme het vacuüm vullen en een ongelijke verdeling van veiligheid over burgers en gebieden doen ontstaan" (Sociaal en Cultureel Rapport 1994: 8). De uitbreiding van criminaliteitsbestrijding naar veiligheidszorg kan dit soort verdelingsvraagstukken doen toenemen. Naarmate het veiligheidsbeleid meer in termen van leefbaarheid en welzijn wordt geformuleerd, zullen mensen gevoeliger worden voor verschillen in (on)veiligheid. Verschillen in veiligheid(szorg) die eerder als vanzelfsprekend werden aanvaard, kunnen dan als een kwestie van onbehoorlijk bestuur worden beschouwd; beleidskeuzen die eerder impliciet bleven en globaal in termen van het algemeen belang werden geformuleerd, zullen dan expliciet moeten worden gemaakt. Dit betekent dat er bij de prioriteitsstelling politieke keuzes zullen moeten worden gemaakt die echte dilemma's kunnen zijn. Een onopgelost probleem is bijvoorbeeld hoe riskante gewoonten of gedragingen in de beleefde onveiligheid moeten worden verdisconteerd.⁵⁶ Dit vereist complexere afwegingen van beleidsalternatieven dan in die in de hier geanalyseerde beleidstheorie.

Op de bovenstaande punten is de beleidstheorie zwak onderbouwd. De precisie van de gebruikte begrippen, de interne consistentie en het empirisch gehalte van de proposities laten te wensen over. De belangrijkste veronderstellingen worden ook weinig met resultaten van wetenschappelijk onderzoek ondersteund. Hierdoor is een bestuurskundige reconstructie van de beleidstheorie niet goed mogelijk. Ook kan de uitvoerbaarheid van het beleid moeilijk ex ante worden geëvalueerd omdat slechts beleidsrichtingen en methoden van aanpak worden aangegeven, en geen concrete en meetbare doelstellingen zijn geformuleerd.

2.2 Opvattingen over de uitvoerbaarheid van het beleid

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven borduurt het integraal veiligheidsbeleid deels voort op de bestuurlijke preventie van criminaliteit. Binnen dit beleid werden inzicht in de aard en omvang van de criminaliteit, goede samenwerking, coördinatie en regelmatige evaluatie van het gezien als factoren die de kans op succes vergroten. Ook het veiligheidsbeleid beschouwt een goed inzicht in de onveiligheidsproblemen als een eerste voorwaarde. De integrale veiligheidsrapportage noemt een brede monitoring van feitelijke gegevens over aard en omvang van onveiligheid en van gevoelens van onveiligheid. Het opstellen van periodieke veiligheidsrapportages is het daarvoor speciaal ontwikkeld instrument. Deze rapportages dienen ten behoeve van de beleidsbepaling van de rijksoverheid en als referentiekader voor gemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid. In aansluiting op de landelijke veiligheidsrapportage is gezocht naar mogelijkheden voor soortgelijke rapportages op lokaal niveau. Een eerste poging daartoe was een gegevensmodel en een Integrale Veiligheidsrapportage Nijmegen die als bijlagen bij de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 zijn gevoegd (1993a, 79-107). Een meer uitgebreide versie verscheen als Pilotproject Integrale Veiligheid Eindhoven (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1994). Op basis van de ervaringen in de gemeenten Nijmegen, Eindhoven, Velsen en Maastricht zijn vervolgens een plan van aanpak en een stappenplan ('Stappenplan Integrale Veiligheid' 1994)⁵⁷ ontwikkeld, die in andere gemeenten (Amersfoort, Hertogenbosch, Utrecht) zijn toegepast.

2.2.1 Het stappenplan

Het plan van aanpak bestaat uit vijf stappen, te weten voorbereiding, monitoring, analyse, actie en evaluatie. De kern van de aanpak bestaat uit een informatie-, een analyse- en een actiedeel. In de *voorbereidingsfase* staat de opzet van een projectorganisatie centraal. Deze bestaat uit een stuurgroep van bestuurders, directeuren en externe partners en een projectgroep van functionarissen waarvoor een projectleider wordt aangesteld. Verder zullen de nodige budgetten moeten worden vrijgemaakt.

Bij de *monitoring* gaat het om het verzamelen van informatie over de aard en omvang van feitelijke inbreuken, veiligheidsrisico's, onveiligheidsgevoelens en kwalitatieve en kwantitatieve analyse van buurtproblemen. Voor een keuze van de aanpak van onveiligheid is het voor het lokale bestuur van belang te weten wat er op buurt- of wijkniveau gebeurt. Daarvoor dient een helder en geobjectiveerd inzicht te ontstaan in de aard en de omvang van de veiligheidsproblematiek in wijken en buurten. In het informatie-deel wordt de daarvoor benodigde informatie verzameld. Daarin worden objectieve veiligheidsgegevens, veiligheidsrisico's en gevoelens van onveiligheid onderscheiden. Objectieve gegevens over inbreuken op de veiligheid en gegevens over veiligheidsrisico's worden afgezet tegen de subjectieve beleving van de veiligheidsproblemen door de bevolking in een buurt of wijk. De gegevens die worden ontleend aan de Politie-monitor Bevolking zouden per wijk of buurt in kaart moeten worden gebracht.⁵⁸ Het is de bedoeling dat gevoelens van onveiligheid, de aangiftebereidheid en de beleving van de inbreuken per wijk/buurt worden gemeten en met elkaar worden gecombineerd. Het onderscheid naar wijk of buurt zou ertoe leiden dat voorheen ongrijpbare verschillen tussen wijken en buurten vergelijkbaar worden. Elke combinatie van gegevens zou dan per wijk of buurt aangeven of het bij de onveiligheidsbeleving vooral om feiten gaat of om gevoelens die niet op feiten zijn gebaseerd. In het laatste geval zou een eigen (sociaal-psychologische) benadering zijn

aangewezen. Omdat de monitoring moet uitmonden in een prioriteitsstelling van bepaalde problemen in bepaalde wijken of buurten, bevat deze behalve een informatie- ook een analysedeel.

In de *analyse* gaat het erom de oorzaken van problemen te achterhalen, aangrijpingspunten voor actie te vinden, randvoorwaarden te formuleren, en prognoses op te stellen van de te verwachten resultaten. Het analysedeel bestaat uit een probleemanalyse en een effectiviteitsanalyse van activiteiten die op het gebied van veiligheid worden verricht. Voor een structurele aanpak zijn 'structuurindicatoren' noodzakelijk, omgevingskenmerken, onderverdeeld naar bebouwingskenmerken, sociaal-economische kenmerken en kenmerken in het voorzieningenniveau. Gesprekken met wijkbewoners, wijkagenten en anderen die de wijk goed kennen, verhogen het inzicht en wijzen in de richting van oplossingen. Bij de analyse van activiteiten dient te worden nagegaan welke projecten thans plaatsvinden en wat de effecten zijn. Deze effectiviteitsanalyse richt zich niet alleen op de gemeentelijke diensten, brandweer en politie, maar ook op externe organisaties zoals bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen. De uitkomsten van de analyses moeten, in combinatie met de informatie uit het informatiedeel, het gemeentebestuur in staat stellen tot een beoordeling van de problemen en het stellen van prioriteiten. De analyse moet resulteren in voorstellen voor te ondernemen acties, vaststelling van de door alle betrokkenen te leveren bijdragen en van de termijnen waarop de doelstellingen dienen te worden gerealiseerd.

In de *actiefase* worden de acties, de te realiseren doeleinden en streeftermijnen bestuurlijk vastgesteld en met lopende initiatieven afgestemd. Bij de acties op korte termijn gaat het om het snel en efficiënt uitvoeren van een aantal direct mogelijke activiteiten. Op langere termijn past een meer structurele aanpak van integrale veiligheid. Verder worden in de actiefase functionarissen die voor de resultaten verantwoordelijk zijn aangewezen en die aanspreekpunten voor acties zijn. Voorts worden ramingen van de benodigde investeringen en dekkingen gemaakt.

De *evaluatie* houdt in dat het verloop van acties door de stuurgroep wordt gevolgd (procesevaluatie) en dat de maatschappelijke effecten door hernieuwde monitoring bestuurlijk wordt getoetst (effectevaluatie). Afhankelijk van de mate van succes kan worden besloten of de projectorganisatie in de bestaande ambtelijke organisatie van de gemeente moet worden ondergebracht.

In z'n totaliteit bezien wordt met het stappenplan meer dan voorheen geïnvesteerd in voorbereiding en feitelijke onderbouwing van het beleid. Hierdoor wordt meer samenhang aangebracht tussen informatie, analyse en beleidsontwikkeling en kan een betere afstemming bij de beleidsuitvoering plaatsvinden.

2.2.2 Kwaliteit van de informatie

De analyses van de Integrale Veiligheidsrapportages zijn in belangrijke mate gebaseerd op gegevens uit de Politiemonitor Bevolking.⁵⁹ Voor de twee eerste Integrale Veiligheidsrapportages (1993a; 1993b) was dit nog niet het geval. Deze waren op onderzoek gebaseerd dat speciaal voor de rapportage was uitgevoerd. Met ingang van 1994 werd de Politiemonitor Bevolking de basis voor rapportage. De Integrale Veiligheidsrapportage 1994 liet daarom een vergelijking van de toestand van de geregistreerde onveiligheid in 1992 met die in 1990 niet toe.^{60 61} In een begeleidend voortgangsbericht werd de keuze voor de Politiemonitor gemotiveerd met het argument dat de monitor een gestandaardiseerd meetinstrument is dat periodiek op landelijk, regionaal en desgewenst ook lokaal niveau kan worden afgenomen: "Het niveau van de gegevensverzameling en analyse verschilt, maar de systematiek blijft eender. Dat maakt opschaling van (boven-lokale) problemen mogelijk en biedt tevens referentiekaders: (overeenkomstige buurten, gemeenten en regio's kunnen met elkaar worden vergeleken" (Voortgangsbericht 1994: 2).

In het advies aan de Kabinetsformateur van de Klankbordgroep Integrale Veiligheid (mei 1994) werd enerzijds gesteld dat voldoende kennis en ervaring beschikbaar is voor het formuleren van een (basis)veiligheidsbeleid voor de komende jaren. Maar tevens is gewezen op het belang onveiligheid nader te differentiëren en te segmenteren naar bepaalde gebieden: "Binnen gemeenten is veelal

verdere segmentering naar wijken en buurten noodzakelijk om zicht te krijgen op de onveiligheidsproblemen (-) De cumulatie van sociale, economische en ruimtelijke achterstanden brengt bijvoorbeeld in grootstedelijke gebieden specifieke veiligheidsproblemen met zich mee" (8). Uit een bewerking van de Politiemonitor 1993 voor de regio Amsterdam-Amstelland blijkt deze verdere differentiatie en segmentatie echter niet mogelijk. De gegevens kunnen slechts globaal op districtsniveau worden geanalyseerd. Over de mogelijkheden voor vergelijkende analyse op buurniveau en de beleidsrelevantie van de met de politiemonitor verzamelde gegevens, hebben ook anderen (Bruinsma, Kleemans en Kroes 1993; Van den Vijver 1994; Vrij et al. 1994) twijfels geuit. De gegevens zijn te globaal, geven geen inzicht in specifieke wijkproblemen noch in effecten van maatregelen op dat niveau. Hierdoor kunnen beleidsmakers op gemeentelijk niveau er weinig mee.

Voorts levert de Politiemonitor weinig delictspecifieke informatie op vanwege het kleine aantal respondenten per delictcategorie. Zeker waar het gaat om buurtverschillen in de grote steden, is voor een nadere analyse de 'celvulling' te gering. Zelfs bij een relatief grote steekproef van 1150 respondenten blijven bij een slachtofferpercentage van 7% voor beroving in Amsterdam-Centrum en 5% in Amsterdam-Zuidoost niet meer dan 6-7 respondenten over. De grote betrouwbaarheidsmarges van deze percentages (tussen de 3 en 14 procent en tussen de 2 en 10) maken verschillen tussen districten - laat staan tussen buurten - in hoge mate toevallig. Vergelijk in dit verband bijvoorbeeld ook het onwaarschijnlijke resultaat dat onder de respondenten uit Amsterdam Zuidoost niemand het slachtoffer van autodiefstal was. Voor een nadere analyse van het slachtofferschap van misdrijven lijkt een geautomatiseerde en een verbeterde analyse van aangiften - ondanks alle daaraan klevende beperkingen - beter houvast te bieden.

In een reactie wordt door enkele nauw bij de uitvoering van de Politiemonitor betrokkenen aangevoerd dat dit instrument voor dergelijke analyses ook niet is bedoeld. De Politiemonitor signaleert en roept vragen op die door raadpleging van andere operationele informatiebronnen - van politie, bestuur en OM - te beantwoorden zijn. Voorbeelden van informatiebronnen die voor de beleidsontwikkeling kunnen worden ingezet, zijn de politiebesteden (BPS, Multipol, Herkenningsdienst (HKD), Criminele Inlichtingendienst (CID) en dergelijke), parketbestanden (Gouden Delta), gegevensbestanden van de gemeentelijke statistiekbureau's, et cetera. Overigens moet ook het nut van eigen lokale enquêtes en ander gegevensmateriaal niet worden overschat. Het belangrijkste nadeel is niet dat ze voor vergelijking tussen gemeenten niet goed bruikbaar zijn (Hiehle, de Jonge en Passchier 1991), maar dat voor een goede risico-analyse zelfs het wijkniveau nog te globaal blijkt.

Ter verbetering zijn de volgende aanbevelingen gedaan: "De rapportage zou niet beperkt moeten blijven tot de opsomming van uitsluitend percentages van de frequentieverdelingen voor de afzonderlijke vragen. Bovendien zouden verderstreckende betrouwbaarheidsanalyses, schaal- of indexconstructies ten behoeve van de meting van belangrijke begrippen als veiligheidsgevoelens of probleempercepties moeten worden uitgevoerd, statistische toetsen moeten worden toegepast om na te gaan of verschillen significant zijn en een grondige analyse moeten plaatsvinden om de gevolgen van de non-response om de kwaliteit van de gegevens te kunnen bepalen. Niet in de laatste plaats zou het wenselijk zijn correlatieve en multi-variate analyses uit te voeren waarmee dieper liggende structuren, mechanismen en dergelijke kunnen worden opgespoord. Ten slotte zouden de interpretaties kunnen worden verbeterd. Heel vaak is in de rapporten de methodische fout te zien dat op grond van univariate frequentieverdelingen allerlei bi-, tri- of multi-variate conclusies worden getrokken (Bruinsma, Kleemans en Kroes 1993: 66-67).

Het is duidelijk dat de Politiemonitor Bevolking in eerste instantie is ontwikkeld voor andere doeleinden dan die in het kader van de Integrale Veiligheidsrapportages opportuun zijn. Bij de vraag of de Politiemonitor mogelijkheden biedt voor een evaluatie van aspecten van het (lokale) veiligheidsbeleid kan worden gedacht aan analyses op lokaal niveau van de ontwikkeling van buurtproblemen (segregatie en concentratie van achterstandsfactoren) en de verdeling van de veiligheidszorg. Deze ontwikkelingen zijn maatschappelijk en wetenschappelijk urgent. Bij nadere

beschouwing zijn de mogelijkheden voor dergelijke analyses beperkt.⁶² Ook inhoudelijk kent het basismateriaal een aantal problemen. Een geldige operationalisering van begrippen is niet altijd gegeven. Een voorbeeld is de beschikbaarheid van de politie die niet altijd goed wordt onderscheiden van de feitelijke aanwezigheid en veelal niet op het gewenste niveau van wijken kan worden gedifferentieerd. Daarnaast zijn de onafhankelijke variabelen niet altijd feitelijk voldoende onafhankelijk. Dit speelt bijvoorbeeld bij de variabelen inkomen en etnische herkomst.⁶³ Allochtonen en lagere inkomensgroepen zijn (op buurtniveau) weliswaar te onderscheiden maar niet te scheiden. Deze contaminatie van allochtonen en lagere inkomensgroepen wordt vaak over het hoofd gezien en leidt licht tot een te gemakkelijk toeschrijven van buurtproblemen aan (de aanwezigheid van) allochtonen in de wijk.

Daarnaast wordt bij de secundaire analyse onvoldoende rekening wordt gehouden met de verschillende analyseniveaus. Soms wordt geanalyseerd op het niveau van de regio, dan weer op het lokale niveau of op het individuele niveau. Beter zou zijn om bij een secundaire analyse een strategische keuze te maken voor één analyseniveau. Bij voorkeur zou dat het buurt- of wijkniveau moeten zijn.⁶⁴

2.2.3 Kwaliteit van de analyse

De integrale Veiligheidsrapportage 1996 geeft een geactualiseerd overzicht van de stand van zaken op het gebied van de veiligheid en enkele specifieke veiligheidsvraagstukken: een aantal thema's en een overzicht van de stand van zaken van het gemeentelijk veiligheidsbeleid en het risicobewustzijn van het bestuur.

De veiligheidssituatie wordt in hoofdzaak beschreven aan de hand van kwantitatieve gegevens over daadwerkelijke verstoringen van de orde en veiligheid (geregistreerde onveiligheid), kansen op meestal grootschalige ongevallen en rampen (veiligheidsrisico's) en de beleving van de (on)veiligheid door de burger (subjectieve onveiligheid). Daarnaast bevat de rapportage een trendmatige analyse van een aantal ontwikkelingen. Voor sommige veiligheidsinbreuken is een vergelijking met voorgaande jaren niet goed mogelijk omdat gegevens ontbreken, onvoldoende zijn gestandaardiseerd of omdat de methoden van gegevensverzameling zijn gewijzigd. De meeste aandacht gaat hier uit naar de objectieve (geregistreerde) onveiligheid en de onveiligheidsgevoelens omdat die toch (nog steeds) een centrale plaats innemen in het veiligheidsbeleid.⁶⁵ Ook het deel dat de stand van zaken van het gemeentelijk veiligheidsbeleid beschrijft wijst uit dat het merendeel van de projecten die gemeenten ter hand nemen, betrekking heeft het voorkomen en bestrijden van criminaliteit (1996: 21).

Het algemene beeld is dat ten opzichte van 1992 de veiligheidssituatie in 1994 stabiel is gebleven. Landelijk beschouwd geldt dat zowel voor de onveiligheidsbeleving als voor de objectieve onveiligheid (met name de veel voorkomende criminaliteit). De door de politie geregistreerde criminaliteit is in 1994 ten opzichte van 1992 licht gestegen, maar uit de Politiemonitor Bevolking blijkt dat de slachtoffercijfers van persoonsgebonden delicten in 1995 ten opzichte van 1993 weinig zijn veranderd.⁶⁶

Burgers in de meer verstedelijkte politieregio's zijn veel vaker slachtoffer van persoonsgebonden delicten dan in de minder verstedelijkte regio's. Onveiligheid en onveiligheidsgevoelens zijn in de grote steden drie keer zo groot zijn als in gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners en zes keer zo groot als in kleinere gemeenten. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de geweldscriminaliteit op de openbare weg drie keer zo omvangrijk als in de kleinere gemeenten. In vergelijking met voorgaande jaren blijkt wel "dat de bestaande disbalans tussen grote(re) steden enerzijds en kleine(re) gemeenten anderzijds (zowel qua veiligheid als veiligheidsbeleving ietwat is verminderd" (Integrale Veiligheidsrapportage 1996: 4). Volgens de rapportage "heeft het er de schijn van dat de geweldscriminaliteit is afgenomen in de grote(re) en middelgrote gemeenten en daar heeft bijgedragen aan een verminderde onveiligheidsbeleving" (ibid.: 6). Er blijft echter een grote ongelijkheid in veiligheid bestaan en dat geldt niet alleen voor het geregistreerde of gemeten slachtofferschap van misdrijven, maar ook voor de gevoelens van onveiligheid. Het meest bepalend voor de gevoelens van onveiligheid zijn volgens de nota kwaliteit van de buurt en

slachtofferschap van geweld. Verder zijn er verschillen naar leeftijd, sekse (etnische afkomst en sociale klasse, maar deze factoren hangen samen met de kwaliteit van de buurt). In de grote en grotere steden doet zich een concentratie en cumulatie van problemen voor.

Ogenschojnlijk is de onveiligheidsbeleving stabiel gebleven. Evenals in 1992 voelden in 1994 drie van elke tien landgenoten zich wel eens onveilig. De meting beleving van onveiligheid in de Politiemonitor Bevolking verwijst naar een diffuus gevoel van onveiligheid dat niet direct aan één bepaalde oorzaak of omstandigheid is gebonden. Slachtofferschap van geweld, overlast veroorzaakt door rondhangende jongeren en dronken mensen en de mate waarin mensen lastig worden gevallen of bedreigd, worden de belangrijkste `determinanten' van de onveiligheidsbeleving beschouwd. Overigens wordt daarbij benadrukt dat de onveiligheidsbeleving (mogelijk) door tal van andere factoren kan worden beïnvloed, waaronder individuele persoon- en karaktereigenschappen, die niet worden gemeten (1996: 67). Wel is duidelijk dat vrouwen zich over het algemeen onveiliger voelen dan mannen en ook sterker reageren op een toename van de buurtdreiging door overlast. Het meest onveilig voelen zich mensen die in een buurt met veel dreiging wonen en die ook nog eens slachtoffer zijn geweest van geweld.⁶⁷ Van hen voelt het merendeel (55% van de mannen en 80% van de vrouwen) zich structureel (d.w.z. soms of vaak) onveilig. De conclusie wordt getrokken "dat het gros van de mensen dat zich onveilig voelt, dit met `recht en reden' doet. (1996: 71). Helemaal sluitend is deze conclusie niet. Immers uit de Politiemonitor Bevolking blijkt dat 5% van de respondenten één of meer keer slachtoffer is geworden van bedreiging met geweld, 0,8% van mishandeling en 0,4% van portemonneediefstal met geweld. Het slachtofferpercentage van geweldsmisdrijven ligt daarmee op 6-7%. Uit de Rapportage Minderheden 1995 weten we dat dit percentage in buurten met veel buurtdreiging weliswaar hoger is, maar dat neemt niet weg dat nog altijd het gros van de mensen geen slachtoffer van geweld was en zich dus `met recht en rede' onveilig voelt wegens overlast door rondhangende jongeren en dronken mensen die anderen lastig vallen of bedreigen. Om uit te maken of mensen zich terecht onveilig voelen, zou een criterium moeten worden gebruikt dat onafhankelijk is van het (subjectieve) onveiligheidsgevoel. Overlast is in de politiemonitor echter gemeten aan de hand van de (subjectieve) waarneming van zich onveilig voelende mensen. Hierdoor is niet meer goed uit te maken wat de oorzaak is en wat het gevolg.⁶⁸ De conclusie dat de meeste mensen die zich onveilig voelen daar gegronde redenen voor hebben, is daarom hier voorbarig. ⁶⁹ Op basis van de bevindingen, wordt geconcludeerd dat er "geen sprake [is] van onveiligheidsbeleving als irrationeel fenomeen dat zich niet objectief laat verklaren en nog minder beleidsmatig of bestuurlijk laat beïnvloeden" (1996: 71). Deze conclusie is belangrijk omdat onveiligheidsbeleving daarmee beleidsmatig als een manipuleerbare variabele wordt beschouwd.

Waar eerst de kwaliteit van de buurt en slachtofferschap van geweld het meest bepalend voor onveiligheidsgevoelens worden genoemd (1996: 2), wordt later opgemerkt dat in de veiligheidsbeleving van de burger het toezicht in de openbare en semi-openbare ruimte een belangrijke rol speelt (1996: 11). Vandaar dat om dit toezicht te intensiveren verkeershandhavings- en buurtbeheerteams worden geformeerd en stadswachten, flatwachten en via werkgelegenheidsregelingen andere toezichthouders worden aangesteld. Interessant is of de het veiligheidsgevoel van de burger merkbaar kan worden verbeterd door te zorgen voor `meer blauw op straat'. In de rapportage wordt het effect van deze toezichthouders op het veiligheidsgevoel niet onderzocht. Wel wordt "aangetoond dat daar waar burgers een afgenomen beschikbaarheid van de politie hebben ervaren, dit heeft bijgedragen aan een gemiddeld hogere onveiligheidsbeleving" (1996: 8). De vraag of de door de burger ervaren beschikbaarheid van de politie correspondeert met de werkelijke sterkte-verdeling binnen politieregio's laat zich echter wegens gebrek aan vergelijkbare sterktecijfers niet worden beantwoord. "De vraag blijft in hoeverre de al dan niet daadwerkelijk afgenomen beschikbaarheid van de politie een relatie heeft met de toegenomen veiligheid in de stedelijke gebieden (in een aantal regio's) aan de ene kant en de afgenomen veiligheid in de landelijke gebieden aan de andere kant" (1996: 8).

Voor het eerst is gericht onderzoek gedaan naar het risicobewustzijn en de veiligheidsbeleving van bewoners van gebieden waar sprake is van een verhoogd risico voor de veiligheid en gezondheid als gevolg van industriële activiteiten (Botlek, Heijplaat, DSM Limburg), van vervoer van gevaarlijke stoffen (Scheldeoevers, aanvliegeroutes Schiphol, spoorwegoverslagplaats Kijfhoek) of van natuurrampen zoals aardbevingen (Roermond e.o) en overstromingen (delen van Limburg en Gelderland). Het blijkt dat bewoners van deze gebieden ervan overtuigd zijn dat hun veiligheid en gezondheid in vergelijking met anderen meer risico lopen. Hun grotere bezorgdheid over de mogelijkheid van rampen of andere calamiteiten werkt door in de veiligheidsbeleving hoewel die ook in de risicogebieden toch vooral wordt beïnvloed door de kwaliteit van de woonbuurt en het niveau van geweldscriminaliteit (1996: 8).

De Integrale Veiligheidsrapportage 1993 wees op het belang van normering van veiligheid en de wenselijkheid "om ook voor andere risicobronnen alsmede voor de verschillende vormen van maatschappelijke kwetsbaarheden risicoanalyses te ontwikkelen" (58). In de rapportage 1994 komt dit echter niet terug. Wel is in het voortgangsbericht gemeld dat een haalbaarheidsonderzoek naar een 'Veiligheidseffectrapportage' was gestart (3). Hierin zou worden nagegaan of een dergelijke rapportage als ex ante evaluatie van mogelijke (sociaal-fysieke) veiligheidseffecten van beslissingen van rijksoverheid, lokale overheid en bedrijven realiseerbaar is. Sterker dan voorheen zou dan met bepaalde veiligheidsrisico's rekening kunnen worden gehouden (4). Ook de wenselijkheid en mogelijkheid van een structurele onderzoeksvoorziening voor het systematisch monitoren van veiligheid in brede zin, het signaleren van trends die de veiligheid beïnvloeden en het registreren van effecten van integraal veiligheidsbeleid (5) zou worden onderzocht. Inmiddels is een onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van een veiligheid-effectrapportage als besluitvormings-ondersteunend instrument ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid (Cachet et al. 1994). Een veiligheids-effectrapportage wordt daarin gezien als een hulpmiddel voor het vooraf vaststellen van (onbedoelde) effecten van (beleids)-activiteiten op de veiligheid (13). Onder 'haalbaarheid' werd verstaan de mate waarin met een dergelijk instrument de beoogde doelen tegen aanvaardbare kosten kunnen worden gerealiseerd. De conclusie van het onderzoek is "dat dit hulpmiddel vanuit inhoudelijk, bestuurlijk en juridisch oogpunt in beginsel haalbaar is en dat er ook zwaarwegende argumenten zijn om tot invoering over te gaan" (3).⁷⁰

2.2.4 Kwaliteit van de actie

De inzet van het integraal veiligheidsbeleid is vooral om op lokaal en (stads)regionaal niveau te komen tot een samenhangende aanpak van inbreuken op veiligheid in het publieke domein. Een duurzame ontwikkeling naar meer veiligheid zou slechts mogelijk zijn op basis van een nauwe samenwerking tussen overheid, maatschappelijke partners en burgers, ieder vanuit eigen verantwoordelijkheid. Op lokaal niveau heeft het bestuur een regisserende functie (ibid.: 3). Het bestuur moet een actieve rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van onveiligheid. De regie van het gemeentebestuur betekent zeker in het beginstadium veel inspanningen om goed inzicht te verkrijgen in de problematiek, de gewenste instanties erbij te betrekken, de actieprogramma's op te zetten en een vorm te zoeken waarin de bestuurlijke aanpak van onveiligheid permanent gegarandeerd wordt.

Vier interventiestrategieën worden onderscheiden: 1. symptoombestrijding waarbij de problematiek wordt geaccepteerd en alleen bij excessen wordt opgetreden, 2. de problematiek wordt niet geaccepteerd en in omvang beperkt om het beheersbaar te houden, 3. de problematiek wordt door gezamenlijk optreden van meer partijen teruggedrongen om het beheersbaar te maken, 4. de problematiek is volstrekt onaanvaardbaar en moet worden uitbannen of voorkomen.⁷¹

Het antwoord op de vraag waar te beginnen, wordt bepaald door de ernst van de situatie (levensbedreigend, gezondheidsbedreigend, materiële schade, grove normschendingen of vormen van overlast), omvang van de situatie (aantal burgers, omvang schade), mate van beïnvloedbaarheid (investeringen nodig om situatie te verbeteren, de bestaande prioriteiten vanuit ander gemeentelijke beleid en de gevoelens van de burgers). Het is de taak van Burgemeester en Wethouders om de keuzes te maken, (onder andere op welke schaal gewerkt wordt, een wijk, meer wijken, de gemeenten of de

regio, de strategie te bepalen en de regie te voeren. Politiek-bestuurlijke, sociale en financiële overwegingen bepalen de mogelijkheden en keuzes. De uiteindelijke organisatorische keuzes hebben betrekking op de kwaliteit en kwantiteit van monitoring, analyse, beleidsvoorbereiding, project- en actieleiding; de organisatorische onderbrenging van deze verschillende functies bij de bestuursdienst, de afzonderlijke functionele diensten, de brandweer of de politie; de externe aanjaagfunctie en evaluatie rol ten behoeve van het college van B&W, de maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers alsmede brandweer, politie en openbaar ministerie.

Op basis van ervaringen in Nijmegen, Eindhoven, Velsen en Maastricht is het advies in de eerste jaren te kiezen voor een projectorganisatie en nog niet te streven naar een inbedding in de staande gemeentelijke structuur. In een project-organisatie moeten sleutelfiguren uit de diverse organisatie-onderdelen ingezet worden, die steeds op kwaliteit, inzicht en kennis gekozen worden, voldoende invloed hebben in de staande organisatie, een mandaat krijgen van chefs of diensthoofden en een grote vrijheid van werken hebben. De projectorganisatie heeft een tijdelijk karakter en zal in de verschillende fasen van het stappenplan een andere samenstelling hebben. De projectgroep valt onder de verantwoordelijkheid van een stuurgroep bestaande uit de burgemeester, enkele wethouders, enkele dienstdirecteuren (uit de harde en zachte sector), de brandweer, de politie en het openbaar ministerie. In het actiestadium kan men het best kiezen voor een thematische manier van werken waarbij de leden van stuurgroep en projectgroep naar onderwerp gekozen worden.

Het wordt aangeraden te zorgen voor een stevige bestuurlijke aansturing op hoofdlijnen, maar tegelijkertijd ruimte te creëren voor ideeën uit het apparaat en van externe partners, en vanaf het begin aandacht te besteden aan communicatie met burgers. Verder moet men erop bedacht zijn dat veel problemen al aangepakt worden. Instanties weten niet altijd van elkaar wat ze precies doen. Om die reden wordt geadviseerd te bekijken waar aansluiting met bestaande structuren en werkwijzen mogelijk is, bijvoorbeeld die ten behoeve van sociale vernieuwing, wijkbeheer, bestuurlijke preventie, overleg met risicovolle bedrijven, brandpreventieprojecten, enz. Voorts is belangrijk is dat vanaf het begin toetsbare afspraken worden gemaakt en dat op concrete zichtbare resultaten wordt gemikt. Het wordt tevens aangeraden niet primair te streven naar korte termijn successen, maar de aandacht vooral te richten op langere termijn ontwikkelingen.

2.2.5 Kwaliteit van de organisatie en het bestuurlijk en maatschappelijke draagvlak

Een grote uitdaging bij de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid is "om op basis van politieke en bestuurlijke prioriteitsstelling en keuzes dwars door organisaties en sectoren te werken" (Nota Veiligheidsbeleid 1995: 11). Dit laatste levert in de praktijk nog vaak problemen op, bijvoorbeeld waar de (bestuurlijke) veiligheidsketen en de strafrechtelijke keten elkaar raken en het openbaar ministerie - met een eigen rol en verantwoordelijkheid - gesprekspartner is van het lokale bestuur. In 1990 is in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzocht hoe gemeenten inhoudelijk en organisatorisch vorm gaven aan de ontwikkeling van lokaal criminaliteitspreventiebeleid (Castenmiller e.a. 1990). In het onderzoek werd nagegaan in hoeverre in de praktijk werd voldaan aan de voorwaarden voor dit beleid: voldoende inzicht in de aard en omvang van de criminaliteit (beleidsinformatie), politieke en bestuurlijke steun, een ambtelijk draagvlak, beschikbare middelen, een projectmatige aanpak, samenwerking, coördinatie en regelmatige evaluatie. Uit het onderzoek bleek dat de doeleinden werden onderschreven maar dat aan de vooraf geformuleerde voorwaarden in de praktijk nauwelijks werd voldaan. Het succes van het criminaliteitspreventiebeleid werd afgemeten aan het beleid op zich en niet aan concrete effecten in de vorm van het terugdringen van de criminaliteit. Van doorslaggevende betekenis was de aanwezigheid van voldoende politieke en bestuurlijke steun en een maatschappelijk draagvlak. Voor een succesvolle invoering van criminaliteitspreventie als structureel onderdeel van het gemeentelijk beleid was vereist dat de politiek - de gemeenteraad - zich daarover concreet uitspreekt (Castenmiller 1992: 124).

Meer recent is onderzocht onder welke voorwaarden gemeenteorganisaties in kleinere gemeenten (Alphen a/d Rijn, Gouda, Haarlemmermeer, Purmerend, Schiedam, Spijkenisse) met behulp van integraal veiligheidsbeleid het veiligheidsniveau kunnen verhogen (Colombijn 1995). Omdat integraal veiligheidsbeleid op vrijwel alle gemeentelijke beleidsterreinen betrekking heeft, was het niet mogelijk een algemene conclusie over de organisatorische voorwaarden voor implementatie van het integraal veiligheidsbeleid te trekken. Wel werd geconcludeerd dat het veiligheidsbeleid binnen de bestaande organisatiestructuur traag op gang komt en in de meeste gevallen nog beperkt tot symptoombestrijding beperkt blijft. De achterliggende oorzaken van veiligheidsproblemen worden niet onderzocht. Omdat het terrein nog betrekkelijk nieuw is en de beleidsontwikkeling traag op gang is gekomen, zijn effecten op het lokale niveau nog niet meetbaar. Alles overziende blijkt steun van de politieke en ambtelijke top essentieel. Politieke steun wordt als de kritische succesfactor van het integraal veiligheidsbeleid beschouwd (Colombijn 1995: 10,74).

In de praktijk blijkt het veiligheidsbegrip beperkter te worden opgevat dan door het ministerie van Binnenlandse Zaken is bedoeld. Op brand- en verkeersveiligheid en op milieurisico's wordt in de informatie-, analyse- en actiefase niet ingegaan. Zelfs in Schiedam (Botlek) en de Haarlemmermeer (Schiphol) vormt het risico op rampen geen onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid.⁷² In de meeste gevallen blijft de gegevensverzameling beperkt tot veelvoorkomende criminaliteit, buurtoverlast en onveiligheidsgevoelens en ontbreekt een prioriteitsstelling op basis van een analyse van gegevens.

Het beleidsterrein wordt in de meeste gevallen gedragen door een kleine groep enthousiaste preventiedewerkers. Van een structurele inbedding van het preventiebeleid in de gemeentelijke organisatie is geen sprake.⁷³ Op beleidsniveau zijn vrijwel geen externe organisaties bij de ontwikkeling van integraal veiligheidsbeleid betrokken. Slechts op het uitvoerende niveau vindt enige samenwerking plaats. Voor het realiseren van een integrale veiligheidsaanpak zouden (per probleem) intensieve relaties dienen te worden gelegd en te onderhouden tussen bestuur, gemeentelijke diensten en externe bij veiligheid betrokken organisaties en burgers (burgers en buurtorganen, woningcorporaties, winkeliers(verenigingen), welzijnsinstellingen, GG&GD, CAD, HALT en BAS, Slachtofferhulp, scholen, sportorganisaties, religieuze genootschappen, OV bedrijven, projectontwikkelaars, verzekeringsbedrijven, KvKoophandel, branche-organisaties, taxibedrijven, bouwbedrijven, benzinstations, PTT, Publex, bedrijven op industrieterreinen en kantorenparken). Met de betrokken partners moeten afspraken gemaakt worden die voor iedere partij duidelijk zijn en die de concreet te behalen resultaten vastleggen. In gemeenten waar in het kader van de sociale vernieuwing reeds aan wijkbeheer werd gedaan, wordt structureel overleg gevoerd met wijkbewoners en maatschappelijke instellingen. Nergens is wijkbeheer echter integraal in alle wijken uitgevoerd. Het veiligheidsbeleid is ook in die gemeenten vooral op de meest problematische wijken gericht. Veiligheidsbeleid wordt als een voortzetting van bestuurlijke preventie gezien. Van veiligheid als zelfstandig bestuurlijk totaalproduct kan op die manier echter geen sprake zijn.

Integrale veiligheid is bij uitstek het terrein waarop het bestuur voor burgers een nieuwe en aansprekende betekenis kan krijgen. Het integraal veiligheidsbeleid zou in de uitvoering een breed draagvlak kunnen creëren wat weer bevorderlijk is voor de participatie van de betrokkenen. In het Eindrapport van de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit werd participatie van de burger als een belangrijke voorwaarde voor het welslagen, maar bleek bij het uitvoeren van projecten ook een ernstig knelpunt. Zo constateerden Rook en Leeuwenburg (1991:23) dat één van de problemen bij de uitvoering projecten in buurten de inschakeling van bewoners en maatschappelijke organisaties is. Ook in de beleidsteksten over integraal veiligheidsbeleid wordt weer voortdurend gesproken over samenwerking tussen alle betrokkenen. Opvallend is dat naast diensten en organisaties vrijwel altijd individuele burgers worden genoemd. Een enkele keer is sprake van 'bewonersorganisaties', maar in de meeste gevallen wordt aan de individuele burger als fictieve gesprekspartner gerefereerd. Met het naar voren schuiven van begrippen als 'sociale zelfredzaamheid' en 'burger- en gemeenschapszin' wordt "een beroep gedaan op het vermogen van burgers om op een

andere manier naar de werkelijkheid te kijken en de overheid niet meer te zien als een 'alles kunnende' probleemoplosser, maar als ondersteuner. Er wordt ook een beroep gedaan op de bereidheid van burgers om iets "aan eigen vrijheid in te leveren ten gunste van anderen. Ook zonder dat dit afhankelijk is van regels, wetten en (controleerende) instanties" (Nota Veiligheidsbeleid 1995: 9). De overheid vraagt zich af wat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven zelf aan kunnen en welke ondersteuning zij daarbij nodig hebben. Uiteindelijk verwachten burgers echter juist op dit gebied een actieve inzet van de overheid. Ook als meer betrokkenheid van burgers bij de eigen leefomgeving en die van een ander in belangrijke mate bijdragen tot vergroting van de veiligheid zal de overheid niet alle verantwoordelijkheid kunnen en mogen afschuiven op haar burgers. Onduidelijk is ook hoe besluiten op basis van zo breed mogelijke instemming kunnen worden genomen, zonder personen en groepen uit te sluiten die misschien wel minder vertegenwoordigd zijn maar voor wie beleidsbeslissingen niet van minder betekenis zijn.

Op het punt van de participatie zou de beleidstheorie nader moeten worden uitgewerkt.

2.3 Evaluatie van de resultaten van het beleid

Zoals alle beleid hecht het integraal veiligheidsbeleid sterk aan een goede evaluatie van de bereikte resultaten, zowel landelijk als lokaal. Evaluatie houdt meestal in dat het verloop van acties door een stuurgroep wordt gevolgd (procesevaluatie) en dat maatschappelijke effecten door middel van hernieuwde monitoring bestuurlijk worden getoetst (effectevaluatie). Om een effect te kunnen meten is in principe een voor- en nameting vereist. Door middel van een bevolkingsenquête kan inzicht worden verkregen in het slachtofferschap van criminaliteit, angst voor criminaliteit, overlast en leefbaarheid van de buurt. Verder zouden politiecijfers een indruk kunnen geven van de ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit. Het is de vraag of een dergelijke effectmeting in het geval van het integraal veiligheidsbeleid mogelijk is. In de eerste plaats is de looptijd van het beleid dat in 1993 met de Integrale Veiligheidsrapportage is ingezet, vermoedelijk nog te kort om tot meetbare resultaten te leiden. Ook de gesignaleerde traagheid van invoering, bemoeilijkt het reeds nu meten van effecten. De vraag is echter ook of effectmeting *überhaupt* mogelijk is. Veel van wat tot het integraal veiligheidsbeleid wordt gerekend, is in feite een voortzetting van de bestuurlijke preventie en van het buurt- en wijkbeheer waar een integrale aanpak van criminaliteit al een doelstelling was. Voorzover er niet duidelijk sprake is van nieuwe beleidsdoelstellingen en -maatregelen valt moeilijk uit te maken wat onder de beleidseffecten moet worden verstaan.⁷⁴ Dit probleem deed zich ook bij de sociale vernieuwing voor. Toen sociale vernieuwing landelijk de aandacht trok, bleek het concept op zeer uiteenlopende wijze te worden geïnterpreteerd. Zijdeveld sprak over burgerschap en revitalisering van het maatschappelijk middenveld; Thoenes (1990) over een dreigende onderklasse en de noodzaak tot revitalisering van de verzorgingsstaat. Schuyt (1990) zag in sociale vernieuwing een mogelijkheid tot cultuurbehoud. Het meten van resultaten bleek dan ook precair. Niet voor niets was het onderzoek in het kader van de Evaluatie Sociale Vernieuwing grotendeels gericht op de *voorwaarden* voor effectievere achterstandsbestrijding op lokaal niveau (Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport, SCP 1994).

Ook als wel concrete doelstellingen zijn geformuleerd en tot op zekere hoogte gerealiseerd, is het moeilijk aantoonbaar dat 'effecten' aan het gevoerde beleid te danken zijn. Bij de bestuurlijke preventie bleek destijds dat een groot deel van de effect-evaluaties problematisch was, vooral vanwege methodologische tekortkomingen. Van meer dan honderd door de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit gesubsidieerde projecten, bleek de effectiviteit niet te kunnen worden vastgesteld, omdat effectmetingen ontbraken of zo waren uitgevoerd dat ze onbruikbaar waren (Polder 1992).⁷⁵ Hoewel een effectmeting in zijn eenvoudigste vorm - een voor- en een nameting zowel bij een experimentele groep als een controlegroep - vrij eenvoudig is, werd deze in de praktijk van het evaluatieonderzoek naar criminaliteitspreventie nauwelijks toegepast: "in maar 10% (!) van de projecten is met behulp van (eenvoudige) statistische toetsen nagegaan of een eventuele af- of toename van de criminaliteit groter is dan op grond van toeval mag worden beschouwd (Bruinsma 1992: 27).⁷⁶

Met de verruiming van het begrip criminaliteit tot (integrale) veiligheid en het toenemend belang van de subjectieve veiligheidsbeleving naast meer objectieve indicatoren, is de evaluatie van beleidseffecten eerder moeilijker dan gemakkelijker geworden. Subjectieve veiligheid wordt waarschijnlijk mede bepaald door brede maatschappelijke ontwikkelingen en bijzondere gebeurtenissen. Meer in het algemeen kunnen effecten niet door beleidsmaatregelen maar door autonome ontwikkelingen worden verklaard. Te denken valt aan het aantrekken van de lokale economie, het verbeteren van de werkgelegenheid of aan sociale en culturele veranderingen die ertoe bijdragen dat er een vruchtbare bodem is voor te voeren beleid. In dat geval kan voor een effectmeting niet met een simpele voor- en nameting worden volstaan, maar zijn gedetailleerde en longitudinale onderzoeksdesigns met verschillende metingen noodzakelijk (Geerlof en Naafs 1990, p. 420). In plaats ingewikkelde effectevaluaties worden echter vaak slechts proces-evaluaties uitgevoerd. Deze stellen bijvoorbeeld vast tot hoeveel extra activiteiten het gevoerde beleid heeft geleid (Willemse en De Waard 1992: 64). Problemen rond de meting van effectiviteit lossen deze echter niet op.⁷⁷

Een andere mogelijkheid is de beleidsevaluatie meer te richten op de betekenis die het beleid heeft voor de betrokkenen en het effect van preventiemaatregelen ter beoordeling over te laten aan de burger/consument. In de Evaluatie sociale vernieuwing (SCP 1994) is dit met betrekking tot het integraal wijkbeheer gebeurd. Aan bewonersgroepen is gevraagd of zij kunnen instemmen met, dan wel zich herkennen in de gemeentelijke analyse van de wijkproblemen. Vervolgens zijn vragen gesteld over de behaalde resultaten. Op basis van de antwoorden werd geconcludeerd dat in de onderzochte veertien wijken bewonersorganisaties en gemeente het op hoofdlijnen met elkaar eens zijn over de richting van het te voeren beleid, maar dat de beleving van problemen door bewoners is gekleurd door de eigen ervaring en betrekkelijk los kan staan van de omvang van de problemen: "Achterstallig onderhoud kan evenveel irritatie oproepen als een drugsprobleem binnen de wijk" (109).⁷⁸ Om ondanks deze problemen toch iets te kunnen zeggen over de effecten van het (integrale veiligheids)beleid, zijn er twee mogelijkheden. De eerste is dat de kwaliteit van de effect-evaluatie wordt verbeterd. Dit vereist in elk geval meer gekwantificeerde taakstellingen en nauwkeuriger descripties van het lokale criminaliteitsbeeld (Willemse en De Waard 1992, 66).⁷⁹ (De tweede mogelijkheid is een andere benadering te kiezen (zie het vervolg).

Vergelijkbare problemen deden zich voor in de periode 1991-1993. De Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie verleende toen subsidie aan achttien projecten in twaalf steden in het kader van de 'Tijdelijke ondersteuningsregeling integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurtniveau'. Het Bureau Van Dijk, Van Sommeren en Partners BV kreeg de opdracht een procesevaluatie uit te voeren. Het WODC werd gevraagd de projecten op hun effecten te evalueren. Daarbij diende te worden nagegaan of dankzij het buurtbeheer de criminaliteit en de angst voor criminaliteit waren afgenomen en de leefbaarheid is toegenomen. Hiertoe zouden experimentele buurten in Amsterdam (Smaragdbuurt), Arnhem en Eindhoven (De Bennekel) worden vergeleken met controle buurten waar geen buurtbeheer had plaatsgevonden. Daartoe zouden in de vorm van bevolkingsenquêtes voor- en nametingen worden verricht. Om na te gaan of er in de controle-buurten inderdaad geen buurtbeheeractiviteiten plaatsvonden, is een inventarisatie van buurtbeheer maatregelen per stad uitgevoerd (Guérin en Hesseling, 1995). In Amsterdam bleek in de periode 1991-1993 sprake van een zo explosieve groei van buurtbeheeractiviteiten (ook de controle buurten) dat de quasi-experimentele opzet van het evaluatie-onderzoek in gevaar kwam. Op een gegeven moment is besloten de controle buurten niet meer te betrekken bij de nameting van de drie projecten. Uit de inventarisatie bleek tevens dat door het grote verschil tussen de beleidscyclus, de uitvoeringscyclus en de onderzoekscyclus veel beoogde maatregelen pas in het laatste subsidiejaar uitgevoerd werden. Hierdoor zou de nameting aan het eind van de subsidieperiode waarschijnlijk weinig zinvol zou zijn geweest. De auteurs noemen, behalve de keuze voor een verkeerd onderzoeksdesign, als belangrijkste redenen waarom er van de effectevaluatie weinig terecht is gekomen, de gebrekkige meetinstrumenten, een matige uitvoering, en een onvoldoende verdieping en analyse in het begin. Men had te weinig zicht op de buurtactiviteiten en onvoldoende aandacht voor de subsidies vanuit andere ministeries. Verder wordt vastgesteld dat niet of nauwelijks rekening is gehouden met

de dynamiek en weerbaarheid van de praktijk waarin in steeds andere vormen en onder andere projectnamen - financiële middelen beschikbaar werden gesteld. De buurtpreventie is als het ware ingehaald door de sociale vernieuwing met projecten die qua opzet veel weg hadden van de projecten criminaliteitspreventie via integraal buurtbeheer (Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport, SCP 1994). Vaak waren deze niet meer dan een bundeling van bestaande activiteiten. De integrale aanpak wekte de indruk dat een nieuw proces in gang zou worden gezet, terwijl het in veel gevallen ging om bestaande projecten die met nieuwe financiële middelen konden worden voortgezet. In het beste geval betekent een integrale aanpak dan een impuls tot een betere afstemming tussen instanties. In hun conclusies stellen de auteurs dat veel zaken die fout liepen het WODC kunnen worden verweten.⁸⁰ Zij bevelen goed onderzoeksmanagement aan om dergelijke blamages, frustraties bij de direct betrokkenen en verspilling van gemeenschapsgelden te voorkomen (Hesseling en Van der Laan, 1996).

In de 'Tussenbalans inzake het beleid voor de Grote Steden' wordt opnieuw 'objectief' en longitudinaal begeleidend onderzoek aangekondigd dat niet alleen tot een kwantitatieve effectrapportage en een kwalitatieve beoordeling van de beleidsvorderingen zal moeten leiden, maar tevens gegevens zal moeten opleveren, waarop het beleid tussentijds kan worden bijgestuurd.⁸¹ Om deze veeleisende onderzoeksopdracht uit te voeren worden offertes van 'onafhankelijke' onderzoeksbureaus gevraagd.⁸² Een blik over de grens maakt duidelijk dat onder Nederlandse beleidsmakers en -onderzoekers vaak veel te licht wordt gedacht over de mogelijkheden om effectevaluaties uit te voeren bij zulke grote, omvangrijke beleidsprogramma's als sociale vernieuwing, integraal veiligheidsbeleid en grote stedenbeleid. De principiële vraag naar de evalueerbaarheid van zulke programma's wordt niet of nauwelijks gesteld. Dit in tegenstelling tot de effect-evaluatie van het Engelse grote stedenbeleid, het *Safer Cities Programme*. Dit ging in 1988 van start in twintig steden met als doel de criminaliteit terug te dringen, de angst voor criminaliteit te verminderen en de steden veiliger te maken en geschikt voor economisch ondernemerschap en gemeenschapsleven. Het evaluatie-onderzoek werd door de onderzoekers als 'experimenteel' beschouwd: er diende een andere benadering te worden ontwikkeld dan die welke bij de evaluatie van afzonderlijke preventieprojecten gebruikelijk was (Ekblom 1992: 49). Normaal gesproken zou het quasi-experimentele evaluatie-model (Cook en Campbell 1979) worden toegepast, maar waar meer dan duizend verschillende deel-projecten werden uitgevoerd, zou dat niet werken. Is het bij afzonderlijke projecten moeilijk om niet ten onrechte effecten aan het programma toe te schrijven, in dit geval is het minstens zo lastig om niet ten onrechte geen enkel effect te meten en te concluderen dat het allemaal niets heeft uitgehaald. Er is geprobeerd om de kans om überhaupt enig effect te meten zo groot mogelijk te maken en vooral effecten te meten waar ze zouden mogen worden verwacht (Ekblom 1992). Het opstellen van vermoedens opstellen over waar programma's belangrijke effecten zouden kunnen hebben, is volgens Pawson en Tilley (1994) een kwestie van theorie; een theorie over waarom programma's effect hebben en over de omstandigheden waaronder: welke kenmerken van individuen en omstandigheden maken het mogelijk dat een programma met succes wordt uitgevoerd? ⁸³

In beginsel zou bij een effectevaluatie moeten worden onderzocht 1. of het probleem waar het om gaat is verminderd of verdwenen gedurende de periode dat het beleid, het project of de maatregel werkzaam was, 2. of het beleid, het project of de maatregel heeft geleid tot veranderingen in de schaal van het probleem, 3. welke kenmerken van het beleid, het project of de maatregel tot die schaalverandering van het probleem hebben geleid, 4. welke aspecten van een lokaal probleem hebben gemaakt dat het beleid, het project of de maatregel er vat op kregen, 5. hoe het beleid, het project of de maatregel effecten teweeg brachten op de schaal van het probleem en hoe zij daarnaast andere gevolgen hadden, 6. in welke mate de bevindingen van het onderzoek generaliseerbaar zijn naar toekomstige vormen van beleid, projecten of maatregelen, en 7. welke bijdrage het onderzoek kan leveren aan de onzekerheid met betrekking tot de generaliseerbaarheid van de resultaten en welke onzekerheden er daarnaast nog blijven bestaan (1994: 305).

2.4 Slot

Het integraal veiligheidsbeleid blijkt voort te gaan op de lijn van de bestuurlijke preventie die in 1985 werd ingezet met de nota Samenleving en Criminaliteit. Op de beleidstheorie van Samenleving en Criminaliteit - die een combinatie van de sociale bindingen en de gelegenheidstheorie inhoudt (Van Dijk 1985) - is veel kritiek uitgeoefend. Voor een integrale benadering van veiligheid schiet deze beleidstheorie tekort. Maar ook waar het gaat om de onveiligheid op de openbare weg, "die wordt veroorzaakt door diefstal en straatroof, al dan niet met geweld of in de vorm van zakkenrollerij" (Integrale Veiligheidsrapportage 1993a, 69), is het teruggrijpen op deze twee theorieën minder gelukkig. In de jaren zestig kwamen verschillende vormen van recreatiecriminaliteit op. Vandalisme uit verveling en openlijke geweldpleging voor de 'kick' werden tot een sociaal probleem waarvan niet sociale achterstand en ongelijkheid, maar gebrek aan zelfbeheersing en normbesef als de belangrijkste oorzaken worden beschouwd. Maar het tijdsbeeld verandert. In de grote steden lijken zich opnieuw vormen van criminaliteit voor te doen die eerder uit armoede en ellende te verklaren valt dan uit de sociale bindingen- en gelegenheidstheorie (De Haan 1994). Een aantal criminologen heeft dringend aanbevolen het criminaliteitsbeleid te plaatsen binnen "een breed sociaal-economisch en cultureel beleid, dat zich richt op een rechtvaardige en welzijnsbevorderende samenleving ten bate van de gehele bevolking" (Walgrave 1994: 83). Een dergelijke benadering betekent "dat bij misdaadbestrijding een *algemeen* beleid wordt aangehouden dat ook om heel andere redenen (economische, culturele, politieke) als het meest wenselijk wordt gezien. Wezenlijke componenten van zulk een beleid zijn - onder meer - bevordering van werkgelegenheid, scholing en vrijetijdsbesteding, en verruiming van maatschappelijke bijstand aan zwakke groepen (Fijnaut 1994: 32).

Met het integraal veiligheidsbeleid lijken de sociale bindingen- en gelegenheidstheorieën wat aan betekenis te in te moeten. Hierdoor ontstaat weer meer ruimte voor relatieve deprivatie theorieën die voorspellen dat naarmate bevolkingsgroepen geringe mogelijkheden hebben sociaal te stijgen, het crimineel gedrag als reactie daarop zal toenemen. In de beleidscontext van sociale vernieuwing en het grote stedenbeleid worden onveiligheid en criminaliteit weer in verband gebracht met sociaal-economische processen. In de sociale vernieuwing nemen veiligheid, leefbaarheid, zorg, en de verdeling van kansen op onderwijs, scholing en werkgelegenheid weer een prominente plaats in. In het grote stedenbeleid is het uitgangspunt dat veiligheid niet los valt te zien van de sociale, demografische, economische en ruimtelijke problemen van de grote steden, zoals een hogere bevolkingsdichtheid, een groter aandeel kansarmen en kanslozen, een geringere sociale samenhang, een intensiever gebruik van de openbare ruimte, en een aanzuigende werking op illegale activiteiten.

Onder invloed van stedelijke, sociale en bestuurlijke vernieuwing is de bestuurlijke aanpak van criminaliteit verbreed tot een integrale aanpak van problemen van veiligheid en leefbaarheid op wijk- en buurtniveau. Inhoudelijk breidt het integraal veiligheidsbeleid het veiligheidsbegrip nog uit tot andere gevaren die de veiligheid bedreigen. Over de oorzaken en achtergronden van onveiligheid en de noodzaak van een geïntegreerde aanpak is echter nauwelijks een beleidstheorie ontwikkeld. Er is ook nauwelijks een serieuze poging ondernomen om misdaad, rampen en veiligheidsrisico's conceptueel te integreren in één integraal veiligheidsbegrip. Omdat verschillende vormen van onveiligheid evenals criminaliteit zeer uiteenlopende oorzaken kunnen hebben, kan worden betwijfeld of 'veiligheid' wel de meest voor de hand liggende noemer voor een integraal beleid is (Van der Wouden 1995: 55-56). Daar kan tegen worden ingebracht dat het interessante van het integraal veiligheidsbeleid nu juist ligt in het feit dat steeds actief naar samenhangen tussen verschillende vormen van onveiligheid en onveiligheidsbeleving wordt gezocht.

Wanneer de onderbouwing van het integraal veiligheidsbeleid wordt getoetst aan criteria als de precisie van de begrippen, de interne consistentie van de beleidstheorie, het wetenschappelijk en het empirisch (informatie)gehalte van de theorie (steunend op onderzoeksresultaten, in overeenstemming met andere (beproefde) theorieën), moet worden geconcludeerd dat de wetenschappelijke kwaliteit van de beleidsonderbouwing gebrekkig is. De resultaten van de Integrale Veiligheidsrapportages

overziende, is het niet verwonderlijk dat besturen en organisaties voor wie de rapportages in eerste instantie zijn bedoeld, er maar moeilijk in zouden slagen de conclusies om te zetten in concreet beleid. Met het oog op de beleidsrelevantie van de informatie is een verhoging van de kwaliteit van de gegevens, de analyses en de rapportages gewenst. Aangezien het integraal veiligheidsbeleid uitgaat van een nauwelijks bestaande samenhang van een heterogene reeks van problemen, bestaat een gereede kans dat het in *symbolisch* beleid uitmondt, dat wil zeggen dat de integrale benadering in de beleidsnota's wordt beleden zonder dat daarvan in de praktijk veel blijkt. "De overheid zet alle veiligheidsactiviteiten braaf in een integrale veiligheidsrapportage, maar dat verandert weinig aan de toepassing van het beleid" (Van der Wouden 1995: 57).

Wat de organisatorische aspecten van het integraal veiligheidsbeleid betreft, kan worden geconstateerd dat het integrale karakter van de bestuurlijke aanpak meer betrekking heeft op de *samenwerking* bij de oplossing van een specifiek onveiligheidsprobleem, dan op de *samenhang* tussen problemen. Gevreesd moet worden dat wanneer de bestuurlijke vernieuwing de overhand krijgt, net als eerder bij de sociale vernieuwing de inhoudelijke problemen naar de achtergrond verschuiven (Derksen 1990, 87; zie ook Van der Wouden et al. 1993). Het resultaat van integraal veiligheidsbeleid zal dan voornamelijk bestaan uit wat wel '*bestuurlijke drukte*' is genoemd (Van der Wouden 1995). In hoeverre dit in de praktijk ook werkelijk het geval is, moet empirisch worden onderzocht. In de volgende hoofdstukken wordt nagegaan hoe het integraal veiligheidsbeleid in de praktijk gestalte heeft gekregen in Amsterdam en Rotterdam.

Noten bij hoofdstuk 2

39. Volgens zeggen is het voormalig hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst mr. A. Docters van Leeuwen in een eerdere functie als plaatsvervangend Directeur-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en vice-voorzitter van de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit de auctor intellectualis van het integrale veiligheidsbeleid geweest.
40. Brand en Brandweer 17, 1993, 7, 278-279.
41. Beveiliging 7, 1994, 4, 3-4; Beveiligingsjaarboek 13, 1995, 47-64.
42. Woningraad 1994, 30-33; Bouwwereld 90, 1994, 24, 6-11.
43. Algemeen Politieblad 142, 1993, 2, 8-9.
44. In dit opzicht verschilt het nauwelijks van het integrale buurtbeheer waarbij overigens is gebleken dat het pas mogelijk is de leefbaarheid te verbeteren indien de veiligheid voldoende is gegarandeerd.
45. Het integraal veiligheidsbeleid gaat zelfs nog een stap verder. Het is niet alleen gericht op preventief bestaande onveiligheidsproblemen maar tevens op het proactief te voorkomen dat weer nieuwe problemen ontstaan.
46. Er wordt weliswaar een onderscheid gemaakt tussen 'opzet-onveiligheid' en 'toevalsonveiligheid' en tussen objectief geregistreerde of getaxeerde onveiligheid (srisico's) en subjectief beleefde onveiligheid (sgevoelens), maar dit onderscheid roept op zichzelf vragen op. Zo is het onderscheid tussen 'opzet-onveiligheid' en 'toevalsonveiligheid' (Integrale Veiligheidsrapportage 1993a: 51) een formalistisch in plaats van een empirisch onderscheid. Mensen kunnen zich slachtoffer voelen van boze opzet, terwijl daarvan geen sprake is. Omgekeerd kunnen zij zich slachtoffer voelen van een noodlottig ongeval, terwijl er in feite opzet in het spel is. In het Voortgangsbericht (1994) werd ingegaan op deze kritiek dat het om niet vergelijkbare soorten onveiligheid gaat die elk om een eigen aanpak vragen. Vooralsnog werd er van uitgegaan dat de typische stedelijke probleemcumulatie (die zich overigens ook daar vooral op wijk- en buurtniveau doet gevoelen) met een combinatie van integraal veiligheidsbeleid, sociale vernieuwing en voortgaande decentralisatie op adequate wijze kan worden bestreden (7).
47. Sinds 1983 zijn in de Enquête Slachtoffers Misdrijven vier vragen opgenomen. Bij de eerste vraag gaat het om angstgevoelens als men 's avonds alleen thuis is. De tweede gaat over reacties van mensen als er 's avonds om een uur of tien onverwacht wordt aangebeld, terwijl men alleen thuis is. De andere twee vragen zijn er om na te gaan of er in de wijk of buurt waar men woont plekken of straten zijn waar men 's avonds liever niet alleen zou komen of die men onder alle omstandigheden liever mijdt.
48. Het is eigenlijk een wonder dat niet nog veel meer dan 83% van de respondenten een positief antwoord gaf op deze vraag.
49. Directeur Van der Vijver van de Stichting Maatschappij en Politie, heeft de formulering van deze vraag in zijn proefschrift aan de kaak gesteld als 'een onzuivere operationalisering van emoties' (Van der Vijver 1995).

50. Een beleid gericht op het verminderen van onveiligheidsgevoelens zou ook te prefereren zijn boven een beleid gericht op het terugdringen van de veel voorkomende criminaliteit *per se*, "omdat het een structurele opvatting over preventie impliceert" (Van Swaaningen 1995, p. 71).
51. Verg. de speciale nummers van het Tijdschrift voor Criminologie 1986, nr. 5/6 en 1990, nr. 4.
52. Zo concludeerde Bovenkerk zelfs dat in het algemeen nauwelijks gebruik werd gemaakt van criminologisch onderzoek en dat waar dat wel het geval was, het op een onjuiste manier gebeurde (Bovenkerk 1990: 282).
53. Een vergelijking van het stappenplan voor een integrale aanpak van de lokaal ernstige criminaliteit dat is ontwikkeld door de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie (februari 1993) met het Stappenplan Integrale Veiligheid uitgebracht in het kader van het Project Integraal Veiligheidsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994) laat zien dat het integrale veiligheidsbeleid méér is dan de oude wijn in nieuwe zakken die sommigen erin menen te proeven (Blits en Eijken 1993).
54. Voor 'meer gegevens' over de onveiligheidssituatie wordt verwezen naar de Integrale Veiligheidsrapportages 1993 en 1994, de Politiemonitor Bevolking (SDU 1993), het rapport Criminaliteitsbeeld van Nederland (DCP 1994) en het Sociaal en Cultureel Rapport (1994).
55. In het criminaliteitspreventiebeleid is echter juist een koppeling gemaakt tussen de maatschappelijke behoefte aan meer toezicht en werkgelegenheid.
56. Ik volsta hier verder met te verwijzen naar de inmiddels overvloedige literatuur over de sociale constructie en organisatie van (veiligheids- en gezondheids)risico's die uitnodigt tot nadere reflectie op het integrale veiligheidsbegrip (bijvoorbeeld Beck 1992; Clarke en Short 1993).
57. Bij het Stappenplan dat in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken is ontwikkeld door het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) hoort ook een leidraad voor functionarissen op uitvoeringsniveau (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1994).
58. Verderop zal worden ingegaan op de kritiek dat de Politiemonitor Bevolking hiervoor juist niet geschikt is.
59. Op de bruikbaarheid van dit materiaal voor beleidsdoeleinden is al veel kritiek uitgeoefend. Alhoewel bij de meest recente rapportage op onderdelen waar dat wenselijk en mogelijk was, een verbreding en/of verdieping heeft plaatsgevonden ten opzichte van de voorgaande rapportages, blijft een belangrijk deel van die kritiek nog onverkort van kracht.
60. Dat leek op zijn zachtst gezegd opmerkelijk omdat een integrale analyse van de ontwikkeling van de onveiligheid immers de 'raison d'être' voor de periodiek terugkerende rapportage is. Voor het mislukken van deze vergelijking werden verschillende redenen genoemd. In de eerste plaats ontbrak er (nog) een aantal gegevens. Een tweede reden was het gebrek aan standaardisatie in de registratie van gegevens, met name door de onverenigbaarheid van het Multipol systeem van de politie in de grote steden met het BPS systeem dat in de meeste politieregio's wordt gebruikt. Veruit de belangrijkste reden voor het mislukken van een trendanalyse is echter gelegen in wijzigingen in de methoden van gegevensverzameling, met name in de verschillen in vraagstelling tussen de in het kader van de eerste Integrale Veiligheidsrapportage 1993 gehouden enquête en de thans gebruikte Politiemonitor Bevolking 1993.

61. In de inleiding tot de rapportage 1994 werd weliswaar nog in het vooruitzicht gesteld dat "op landelijk niveau een geactualiseerd beeld wordt gegeven op basis van het in de vorige rapportage beschreven en inmiddels verder ontwikkelde gegevensmodel" (5), maar later bleek dat de rapportage 1994 als een 'nulmeting' en de enquête naar onveiligheidsbeleving in de rapportage 1993 als een soort 'pilot-onderzoek' moest worden beschouwd (27).
62. De volgende passage is gebaseerd op een teamanalyse die door leden van de sectie Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is gemaakt.
63. Een voorafgaande analyse (bijvoorbeeld een factoranalyse) van de samenhangen tussen de onafhankelijke variabelen - de predictoren - kan leiden tot het hanteren van geclusterde predictoren (factoren) en heeft bovendien het voordeel dat het geheel - doordat je met minder predictoren werkt - overzichtelijker wordt.
64. Als voorbeeld van de nu maximaal haalbare analyses op basis van het huidige materiaal kan worden gewezen op de Rapportage Minderheden 1995 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (hoofdstuk 7, pp. 329-364).
65. Het zou te ver voeren om hier uitvoerig in te gaan op alle onderdelen van de rapportage, waaronder jongeren, drugsoverlast, leefomgeving en risicobeheersing.
66. Afgezien van enige toename van de criminaliteit op de openbare weg, mede als gevolg van een stijging van het aantal diefstallen zonder geweld dat daar is gepleegd.
67. Niet duidelijk is of zij in hun buurt slachtoffer zijn geweest van een geweldsmisdrijf.
68. Eerder in de rapportage was overigens opgemerkt dat de overlast door mensen op de openbare weg in 1994 ten opzichte van 1992 'zo goed als verdubbeld' was. Maar dat die toename was opgetreden was "waarschijnlijk grotendeels als gevolg van de veranderde registratie" (1996: 31).
69. Het betere argument wordt in feite pas na de conclusie later naar voren gebracht: onder de gehele bevolking is de onveiligheidsbeleving bij gemiddeld één op de vier personen is 'min of meer structureel' (1996: 68-69). Van deze mensen, die zeggen zich 'soms' of 'vaak' onveilig te voelen, is ongeveer vijf procent 'angstig'. Zij vertonen zeer veel vermijdingsgedrag en zijn bang zijn om 's avonds na tien uur nog open te doen, terwijl zij in goede buurten wonen en geen slachtoffer van een geweldsmisdrijf zijn geweest. Omdat de groep 'angstigen' slechts een zeer klein gedeelte (1-2%) van de bevolking betreft, wordt gesuggereerd dat de grote meerderheid van degenen die zich onveilig voelt dat dus op goede gronden doen.
70. Er worden echter ook enkele knelpunten gesignaleerd waarvan de beperkte ontvankelijkheid voor het instrument het belangrijkste is. De haalbaarheid van het instrument is echter vooral afhankelijk van de bestuurlijke inspanningen die betrokkenen zich zullen getroosten (3).
71. Of het gemeentebestuur kiest voor de integrale veiligheidsaanpak (dan wel een andere aanpak prefereert), wordt bepaald door de behoefte om door middel van permanente monitoring meer inzicht te krijgen in de feiten en gevoelens van onveiligheid in de wijken en de totale gemeente, om systematisch (door middel van grondige analyses) actieprogramma's te ontwikkelen voor de bestuurlijke aanpak van onveiligheid, en om naast politie, brandweer en openbaar ministerie, alle gemeentelijke diensten en ook externe organisatie en burgers te mobiliseren om de voorgestelde integrale veiligheidsaanpak tot ontwikkeling te brengen (p. 17).

72. Uiteraard is er wel een rampenbestrijdingsplan, maar dat valt buiten het integraal veiligheidsbeleid.
73. Alleen in Purmerend waar het college veiligheid als eerste prioriteit in haar programma heeft opgenomen, leidt dit ook tot een daadwerkelijke aanpak van het integraal veiligheidsbeleid (Colombijn 1995: 64).
- ⁷⁴ Effectiviteit is de mate waarin een bepaald beleid bijdraagt tot een bepaald doel. Als het doel niet concreet is en niet meetbaar, kan niet worden vastgesteld of het beleid effectief is.
75. De resultaten van de effectmetingen bleken bij minder dan een derde van de projecten bruikbaar zijn. In een derde van de gevallen leverden effectmetingen onbetrouwbare resultaten op en bij ruim een derde van de projecten is zelfs niet nagegaan welke effecten de getroffen maatregelen hebben gehad.
- ⁷⁶ Uit Beijerse, Fijnaut en Moerland gaan nog een stap verder en stellen de vraag aan de orde hoe een dergelijke 'verwording van de evaluatie' kan worden tegengegaan (1990, 149).
77. Bij de Evaluatie Sociale Vernieuwing kon bijvoorbeeld niet worden vastgesteld of projecten daadwerkelijk effectief zijn, omdat de meeste projecten daarvoor nog te kort liepen. In plaats daarvan is vervolgens geïnventariseerd in hoeverre gemeenten überhaupt in de resultaten van de opgezette projecten geïnteresseerd zijn, ofwel in hoeverre evaluatie een onderdeel van het project vormt (Evaluatie Sociale vernieuwing: het eindrapport, SCP 1994, p. 226; mijn onderstreping, W.d.H.). Wanneer we echter bedenken dat enige vorm van effectmeting bij projecten vaak een voorwaarde is om überhaupt voor financiering in aanmerking te komen, kunnen we niet minder vraagtekens plaatsen bij de validiteit van deze indicator waarbij het laten uitvoeren van evaluaties staat voor de mate van belangstelling voor het behalen van bedoelde effecten.
78. Een lastig probleem bij de effectmeting op het gebied van de preventie is nog dat het product van preventie uit de afwezigheid van verschijnselen bestaat met als gevolg dat het resultaat niet direct waarneembaar is.
79. Daarnaast zou ook meer gedegen (theoretisch) vooronderzoek gewenst zijn (Uit Beijerse, Fijnaut, Moerland 1990).
80. In de Justitiebegroting wordt over de effectevaluatie van het project Criminaliteitspreventie door middel van buurtbeheer opgemerkt: "Het meten van effecten is niet gelukt, onder andere door definitieproblemen" (TK 1996-1997, 25000, hfdst. VI, nr. 3, p. 37).
81. Daarnaast wordt overwogen - en is inmiddels wellicht al besloten - de beleidsvoering ook vanuit bestuurskundig oogpunt te onderzoeken, aangezien in dit grote stedenbeleid gebruik gemaakt wordt van een aantal 'nieuwe' bestuurlijke middelen, zoals een project-staatssecretariaat, integrale beleidsplanning e.d. Hiertoe zullen bij enkele bestuurskundige instituten offertes worden gevraagd.
82. Onwillekeurig dringt zich de vraag op wat hier wel de betekenis van 'onafhankelijk' mag zijn? Er is inmiddels een zodanig expanderende commerciële evaluatiebranche tot ontwikkeling gekomen, dat men bijna zou kunnen zeggen dat het beleid niet alleen in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven wordt ontwikkeld, maar ook wordt geëvalueerd.

83. Pawson en Tilley oefenen scherpe kritiek op het gangbare evaluatie-onderzoek waarbij onderzoekers proberen om op basis van tegenstrijdige, oncontroleerbare uitkomsten en gebrek aan cumulatieve kennis eenduidige aanbevelingen aan beleidsmakers te doen. In plaats daarvan stellen zij voor om beleidsprogramma's op te vatten als pogingen om het gedrag van mensen te veranderen en bij evaluatieonderzoek uit te gaan van de processen van interactie, overtuiging en overreding die mensen van gedachten doen veranderen.

Deel II Het integraal veiligheidsbeleid in de praktijk

3.1 Inleiding

Net als het landelijk beleid vertoont het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam een zekere continuïteit met het veiligheidsbeleid in de jaren zeventig en tachtig. In de jaren zeventig was dit in Amsterdam onder meer gericht op het tegengaan van openbare orde verstoringen rond het kraken en op overlast als gevolg van de toenemende handel in drugs en het drugsgebruik. In de loop van de jaren tachtig ontstond meer specifiek beleid gericht op preventie van vandalisme en op de aanpak van prostitutie en horeca- en drugsoverlast. Daarnaast werden projecten ontwikkeld voor de bestrijding en voorkoming van woninginbraak en roofovervallen. Dit beleid is voor een belangrijk deel ontwikkeld in het kader van het bestuurlijk preventiebeleid en werd gesubsidieerd door de Landelijke Stuurgroep Bestuurlijke Criminaliteitspreventie (1985-1990).⁸⁴ Ook het uitgangspunt kwam daarmee overeen: de bestrijding van criminaliteit werd primair als een taak van de politie en justitie gezien, maar het voorkómen van misdrijven en het aanpakken van achterliggende oorzaken van criminaliteit vooral als een taak voor het lokale bestuur. Mede onder invloed van de sociale vernieuwing is de aanpak van criminaliteit daarna verbreed tot veiligheid en leefbaarheid van de woonomgeving.

3.2 Recente beleidsontwikkeling

In 1993 komt uit de begrotingsmissive 1993 naar voren dat het bestuur deze bredere aanpak van onveiligheid wenst te intensiveren. Er wordt een 'integraal openbare orde en veiligheidsbeleid' aangekondigd. Dit zal erop gericht zijn de problemen met criminaliteit en de bronnen van het wijdverbreide onveiligheidsgevoel in kaart te brengen, goed te analyseren, heldere doelen te stellen, en vervolgens het bestaande beleid daarop te richten. Uitgangspunt is dat het hele college het openbare orde- en veiligheidsbeleid moet draagt, omdat elke portefeuille of discipline openbare orde- en veiligheidsaspecten heeft en de handhaving van de openbare orde en veiligheid - zowel repressief als preventief - een brede benadering vraagt. De ontwikkeling en uitvoering van het integraal beleid vraagt om samenwerking tussen de verschillende instanties en een grotere samenhang en continuïteit in beleidsinstrumenten en -maatregelen. Het doel is probleemgericht in plaats van incidentgericht te werken en problemen op te lossen in plaats van ze slechts beheersbaar te houden (375). De betrokkenen worden zelf uitgenodigd aan te geven hoe zij in hun werkgebied de gewenste samenhang willen aanbrenge.

3.2.1 Prioriteiten

Het Programacoörd 1994-1998 geeft naast het scheppen van werkgelegenheid een hoge prioriteit aan het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid. Het beheer van de openbare ruimte, de veiligheid in de woonomgeving en het verminderen van onveiligheidsgevoelens, vooral van ouderen, zullen speciale aandacht krijgen.⁸⁵ Vormen van onveiligheid die de burger rechtstreeks raken en verband houden met gevoelens van onveiligheid, zoals overlast, verloedering van het straatbeeld en abrupte veranderingen in de woonomgeving, krijgen prioriteit (Integraal Veiligheidsbeleid, Voortgangsnotitie 1, 1993, 1-2). Welke problemen moeten worden aangepakt, hangt sterk af van de concrete situatie in een bepaald gebied. Om die reden vraagt integraal veiligheidsbeleid om een *buurt- of wijkgerichte benadering* (Begrotingsmissive 1994, 328). Omdat het gemeentebestuur het te ambitieus acht om een stedelijke integraal veiligheidsbeleid in één keer te realiseren, wordt Amsterdam-West als proefgebied aangewezen. Dit gebied dat zo groot is als de stad Utrecht, bestaat uit de tuinsteden Osdorp, Slotervaart/Overtoomse Veld en Geuzenveld/Slotermeer en de stadsdeelgebieden Bos en Lommer en De Baarsjes. Een kwart van de Amsterdammers woont er. Onder de bewoners zijn relatief veel allochtonen. Marokkanen vormen daarvan de grootste groep. Zij wonen vooral in de stadsdelen Bos

en Lommer en De Baarsjes. Tot het jaar 2000 zal het aantal inwoners van Amsterdam-West toenemen van 170.000 tot ongeveer 190.000, waarvan dan rond de 40% van allochtone herkomst zal zijn.

Fasegewijs zal de nadruk in het beleid worden verlegd naar andere gebieden die extra veiligheidszorg behoeven. Deze 'zorggebieden integraal veiligheidsbeleid' zijn Zuidoost, Binnenstad, en (delen van) Oost.

3.2.2 De dieptebenedering in 'zorggebieden'

Op 14 oktober 1993 is een 'Werkconferentie Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West' gehouden⁸⁶. De conferentie legde de grondslag voor een integraal veiligheidsbeleid dat inwoners van Amsterdam-West weer het gevoel moet geven dat een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van orde, rust en veiligheid gegarandeerd is. Daarbij werd vooral gedacht aan bepaalde vormen van *community policing* en *neighborhood watch*.⁸⁷ Ter voorbereiding van de conferentie diende een rapport dat een voorlopige analyse van veiligheidsproblemen bevatte: 'Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West'. Het is gebaseerd op politiecijfers en gesprekken met sleutelpersonen. Het noemt als de belangrijkste problemen:

- jongeren die zich schuldig maken aan criminaliteit of daarnaar afglijden;
- de aantasting van de leefbaarheid (vervuiling, vernieling, overlast, afwijkend woongedrag, verkeersovertredingen);
- veel voorkomende en zware criminaliteit (overvallen, straatroof, woninginbraak, drugs, georganiseerde criminaliteit);
- de relatie allochtonen-autochtonen;
- de veiligheid in het openbaar vervoer;
- ouderen als slachtoffers van criminaliteit;
- onveiligheidsgevoelens (Loef en Van 't Hoff 1993).

Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van 64 lopende projecten in Amsterdam-West. Voor probleemjongeren zijn er naast het reguliere jeugdbeleid (gericht op scholen, welzijnswerk, leerplichtambtenaren, hulpverlening) reeds diverse projecten om de jeugdcriminaliteit terug te dringen en andere perspectieven te bieden. De vraag of die inzet voldoende effectief is, kon niet worden beantwoord omdat slechts een globaal beeld van de jongerenproblematiek was geschetst. Van de omvang van de groep jongeren met problemen, de aard en ernst van hun problemen en van verwachtingen voor de toekomst bestaat geen goed beeld. Wel is het oordeel dat de jongerenproblematiek om een integrale, stadsdeel- en wijkteam-overstijgende benadering vraagt. Daarom wordt voorgesteld om in samenwerking met dit project een speciale conferentie te beleggen voor het opstellen van een integraal preventieplan jeugdcriminaliteit.

Verder is in de vijf betrokken stadsdelen van Amsterdam-West actief gewerkt aan verbetering van de leefbaarheid door het opzetten van projecten voor buurtbeheer en uitbreiding van het toezicht met stadswachten. Als maatregelen die ook in andere stadsdelen toepasbaar zijn, werd gedacht aan portiekgesprekken en introductie van nieuwe bewoners, bestrijding van extreme burenoverlast en uitbreiding van de werkgelegenheid in de sfeer van veiligheid en leefbaarheid.^{88 89} Alle projecten overziende luidt de conclusie dat de verschillende instanties op uitvoeringsniveau wel samenwerken, maar dat een 'integrale structuur' waarbinnen afstemming en coördinatie kan plaatsvinden, ontbreekt. Een dergelijke structuur is - in aanzet - wel aanwezig bij het project 'Nieuwe Perspectieven voor Jongeren op Achterstand' en het pilotproject Beheerorganisatie Mercatorplein in stadsdeel De Baarsjes. Het project Nieuwe Perspectieven is een experiment dat in 1993 is gestart. Het doel is jongeren met meervoudige problemen die voor een criminele carrière dreigen te kiezen, door intensieve, individuele en ambulante begeleiding een nieuw perspectief op het gebied van scholing of werk te helpen ontwikkelen.⁹⁰ Naar het voorbeeld van het 'straatjunkenproject' biedt het hulp aan wie wel wil maar niet kan. Wie kan maar niet wil, wordt gestraft. Het project was uniek omdat het expliciet een relatie legde tussen de jeugdhulpverlening en de politie en justitie.

Ten aanzien van het pilotproject Beheerorganisatie Mercatorplein in stadsdeel De Baarsjes werpt het rapport de vraag op of een dergelijke totaalaanpak ook voor de andere stadsdelen in Amsterdam-West zinvol is of dat deze aanpak beter alleen kan worden toegepast in gebieden met ernstige en omvangrijke criminaliteitsproblemen. De onderzoekers stellen vast dat bij bestuurders van andere stadsdelen het schrikbeeld bestaat dat zij ten onrechte een negatief imago krijgen als zij voor een dergelijke aanpak kiezen.⁹¹ Gezien de feitelijke aard en omvang van hun specifieke problemen willen de vier westelijke stadsdelen Osdorp, Slotervaart/Overtoomse Veld, Geuzenveld/Slotermeer en Bos en Lommer per sé geen 'totaalaanpak' zoals in het stadsdeel De Baarsjes.

Op de werkconferentie wordt besloten de voorlopige probleemanalyse van de jongerenproblematiek, de leefbaarheid en de veelvoorkomende en ernstige criminaliteit het vertrekpunt te maken voor inhoudelijke acties en projecten. In elk van de vijf stadsdelen wordt een permanent veiligheidsoverleg ingesteld onder leiding van de stadsdeelvoorzitter. Dit overleg waarin beleiduitvoerders (stadsdeelsectoren, politie, woningcorporaties en dergelijke) samenwerken, stelt een integraal veiligheidsplan op met concrete doelen, een financiële onderbouwing, voorzieningen voor effectiviteitsmeting en een communicatieplan. Per stadsdeel komt er een ambtelijk veiligheidscoördinator die het veiligheidsoverleg ondersteunt. Het bestaande lokale driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en openbaar ministerie wordt met de stadsdeelvoorzitters uitgebreid tot een lokaal vierhoeksoverleg.⁹²

Hoe het integraal veiligheidsbeleid per stadsdeelgebied er concreet uit moet zien wordt aan de stadsdelen zelf overgelaten. In samenspraak met politie, het openbaar ministerie en de hoofdafdeling ABJZ van de centrale stad zijn vijf afzonderlijke plannen van aanpak gemaakt en gebundeld tot een notitie 'Plan van Aanpak 1994 Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West'.⁹³

Bos en Lommer, Geuzenveld/Slotermeer, Slotervaart/Overtoomse Veld en De Baarsjes hebben plannen van aanpak voor het integraal veiligheidsbeleid. Osdorp heeft een plan van aanpak voor een integraal beleid voor leefbaarheid en veiligheid. Het veiligheidsoverleg wordt in Osdorp leefbaarheidsoverleg genoemd met het argument dat een te sterke nadruk op onveiligheid in een relatief veilig gebied onbedoeld angstgevoelens kan aanwakkeren. In een aantal gevallen heeft het initiatief voornamelijk bij het stadsdeel gelegen en vond slechts in de begin- en eindfase van de planvorming overleg met de politie plaats. De samenwerking was niet overal even intensief. In De Baarsjes was wel duidelijk sprake van een gezamenlijk initiatief en bij de planontwikkeling is regelmatig overleg gevoerd tussen stadsdeel en politie.

Met nadruk wordt erop gewezen dat de concentratie van het integraal veiligheidsbeleid op deze zorggebieden niet betekent dat projecten die reeds in andere delen van de stad lopen, moeten worden stopgezet. Naast de *diepteaanpak* in het proefgebied wordt dan ook een *breedteaanpak* ontwikkeld voor de andere stadsdelen. Uiteindelijk is het de bedoeling dat in alle Amsterdamse stadsdelen een buurtveiligheidsbeleid tot stand wordt gebracht (De Savornin Lohman 1994, 16-17).

3.2.3 Beschrijving van de benadering aan de hand van de projecten

Bijlage 3.1 biedt een uitvoerige beschrijving van de wijze waarop het beleid in Amsterdam vorm heeft gekregen. Hierin wordt eerst ingegaan op het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam-West. Speciale aandacht wordt besteed aan de Beheerorganisatie Mercatorplein (BOM) in stadsdeel De Baarsjes. Deze beheerorganisatie waarvan de blauwdruk al was ontwikkeld, werd een centraal onderdeel van de dieptebenadering van het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam-West. De al eerder gestarte experimenten met preventief buurtbeheer in de Van der Pekbuurt en de Smaragdbuurt kunnen als onderdelen *avant la lettre* van de breedtebenadering worden beschouwd. Deze komen in de bijlage vervolgens aan de orde.⁹⁴

De beschrijving vormt de basis voor de hier volgende analyses alsmede voor een aantal slotconclusies in hoofdstuk 5.

3.3 Achtergronden en analyses van het integraal veiligheidsbeleid

3.3.1 Veronderstellingen van het Amsterdamse veiligheidsbeleid

Het doel van het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam is bewoners een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van orde, rust en veiligheid in hun buurt te garanderen. Op de Werkconferentie en in de Voortgangsnotitie (1993: 13-14) die daarop volgde, is integraal beleid omschreven als een brede aanpak waarbij een probleem, een problematisch gebied of een problematische bevolkingscategorie vanuit zoveel mogelijk invalshoeken tegelijkertijd en in samenhang wordt aangepakt. Vooral van een samenhangend pakket van maatregelen worden grotere effecten verwacht dan van geïsoleerde maatregelen. Samenhang vereist echter meer dan het tegelijk uitvoeren van twee of meer maatregelen. De maatregelen zouden elkaar ook moeten versterken. Dit vereist samenwerking van de betrokken organisaties en een afstemming over de plaats, tijdstip en doelgroep van de maatregelen.

Inhoudelijk wordt bij het integraal veiligheidsbeleid gedacht aan de aanpak van feitelijke onveiligheid (door criminaliteit, overlast) en onveiligheidsgevoelens en niet zozeer aan de mogelijke onveiligheid (rampen, ongelukken). Overeenkomstig de prioriteiten van de politie is het veiligheidsbeleid primair gericht op het bestrijden en voorkomen van criminaliteit die de persoonlijke en fysieke integriteit van personen aantast, zoals straatroof, overvallen en inbraak, vandalisme, onveiligheid in het openbaar vervoer en verloedering van de openbare ruimte.

Een aanname is voorts dat verschillende gebieden hun eigen patronen van onveiligheid kennen, en dat deze verschillende problemen zijn terug te voeren tot sociale en fysieke kenmerken en tot specifieke functies van het gebied.

Een buurtveiligheidsplan komt niet in de plaats van een buurtbeheerplan, maar moet daar deel van uitmaken. Buurtbeheer heeft het vergroten van de leefbaarheid als bredere doelstelling. Veiligheid is daarvoor een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. In vrijwel alle buurtbeheerprojecten wordt officieel prioriteit gegeven aan het verhogen van de (subjectieve én objectieve) veiligheid. Soms wordt veiligheid als een aparte doelstelling genoemd, andere keren wordt het onder het bredere begrip leefbaarheid gebracht.

Een uitgangspunt is tevens dat het bestrijden van de onderliggende oorzaken van de criminaliteit niet primair taak is van politie en justitie, maar bij uitstek een taak van het bestuur via het integraal veiligheidsbeleid (Begrotingsmissive 1994: 326). De zorg voor orde, rust en veiligheid wordt beschouwd als een verantwoordelijkheid van het bestuur. Dit maakt een democratische controle mogelijk. Omdat elke portefeuille veiligheidsaspecten heeft en de handhaving van de openbare orde en veiligheid - zowel repressief als preventief - een brede, integrale benadering vereist, moet het beleid door het hele college worden gedragen. De ontwikkeling en uitvoering ervan vraagt nauwe samenwerking tussen instanties en meer samenhang en continuïteit in beleidsinstrumenten en -maatregelen. Aangezien de bemoeienis van de (lokale) overheid met het veiligheidsbeleid verder gaat dan de inzet van politie en justitie, zullen alle gemeentelijke diensten hun bijdrage aan het vergroten van de veiligheid in de stad moeten leveren. Voorzover het gaat om de orde, rust en veiligheid in woningen, straten en buurten, ligt het bestuurlijk primaat bij de stadsdelen.

Integraal veiligheidsbeleid betekent dat alle betrokken partijen zich verantwoordelijk weten en bereid zijn (schriftelijke) afspraken te maken over de inzet van personele en financiële middelen (Voortgangsnotitie 1, 1993, 1-2). Het integraal veiligheidsbeleid is daarmee zowel een programma (iets wat gerealiseerd moet worden) als een methode (een manier van werken).

Het gaat met nadruk *niet* om nieuw te ontwikkelen beleid en nieuw op te zetten projecten, maar om het tot stand brengen van meer samenhang in beleid en meer samenwerking tussen goed lopende projecten. Vanuit een door alle betrokkenen gedeelde analyse en in aansluiting op de reeds opgezette integrale initiatieven moet het bestaande beleid verder worden ontwikkeld en uitgevoerd. Benadrukt wordt tevens dat maatregelen onderdeel zouden moeten zijn van een beleidsketen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de *justitiële* beleidsketen met als schakels preventie, opsporing,

vervolgving en executie en de *bestuurlijke* beleidsketen bestaande uit pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Voorts is onderscheid gemaakt tussen preventieve en repressieve maatregelen die op hun beurt weer gericht kunnen zijn op criminaliteit, angst voor criminaliteit en leefbaarheid. Verondersteld wordt dat bewoners weten wat de veiligheidsproblemen zijn in hun buurt, dat zij in staat en bereid zijn die problemen te analyseren, oplossingen te bedenken en actief aan de uitvoering van maatregelen mee te werken. Inzicht in de beleving van de bewoners en de specifieke onveiligheidsproblematiek in de buurt wordt als een voorwaarde voor het ontwikkelen en uitvoeren van een buurtveiligheidsplan beschouwd. Om dit inzicht te verkrijgen wordt aan bewonersonderzoek en een leefbaarheidsmonitor gedacht. Het wordt belangrijk geacht dat degenen die veiligheidsproblemen ondervinden, direct bij de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid betrokken zijn. Op die manier wordt de sociale samenhang in buurten versterkt en het draagvlak voor een integraal veiligheidsbeleid vergroot. Bewoners moeten worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en hun zelfredzaamheid moet worden versterkt. De lokale overheid dient daartoe een ondersteunend beleid te voeren. De overheid kan echter burgers moeilijk op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreken wanneer zij niet zelf ook haar verantwoordelijkheid neemt. Door duidelijk te maken dat problemen onderkend en serieus genomen worden en zichtbaar te maken dat de overheid er is voor de burgerij, wordt getracht voldoende 'draagvlak' te creëren.

3.3.2 Integraal Veiligheidsbeleid en sociale vernieuwing

Aan het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam ging het sociaal vernieuwingsbeleid vooraf. De nota *Sociale vernieuwing: een kwestie van aanpakken* gaf een eerste uitwerking aan de plannen op dit terrein. Aanvankelijk lag het accent op het nieuwkomersbeleid en het verbeteren van de sociale structuren. Vanaf medio 1991 werden onderwijs en arbeidsmarkt, werk en werkervaring, leefbaarheid en integratie speerpunten van beleid. Omdat een financiering die aan doelgroepen was gekoppeld in het verleden een doeltreffende aanpak had belemmerd, moesten middelen voor sociale vernieuwing zoveel mogelijk gedereguleerd, gedecentraliseerd en projectmatig worden ingezet. De projecten dienden aan een aantal voorwaarden te voldoen. Bij nieuwe projecten moest sprake zijn van maatwerk en participatie van betrokkenen en van een duidelijke meerwaarde ten opzichte van het bestaande beleid. De meeste projecten zijn in het kader van wijkbeheer en/of werkloosheidsbestrijding ontwikkeld. Onder de noemer van 'integraal wijkbeheer' is een scala aan activiteiten ontwikkeld om onveiligheid door criminaliteit en verloedering van de leefomgeving tegen te gaan. Omdat het wijkbeheer in Amsterdam op stadsdeelniveau plaatsvindt, lag de verantwoordelijkheid voor sociale vernieuwing van de leefomgeving bij de stadsdelen. Zij beslisten of een integrale wijkbenadering moest worden ontwikkeld, hoe die er uit zag en welke budgetten beschikbaar waren. Bij de verdeling van middelen zou echter prioriteit worden gegeven aan gebieden waar de achterstand het grootst was. Maar ook voor buurten waar de problemen zich minder manifesteren, dienden gelden te worden gereserveerd (*Sociale Vernieuwing: een kwestie van aanpakken, actieprogramma. Amsterdam: Projectbureau Sociale Vernieuwing 1990*).

In 1992 bracht het Amsterdamse Projectbureau Sociale Vernieuwing een werkdocument uit over intensief buurtbeheer. Dit schetste de mogelijke bijdragen aan buurtbeheer van het stadsdeel, van woningcorporaties en bewoners alsmede een stappenplan voor het ontwikkelen van een buurtbeheerplan ('Buurtbeheer, een kwestie van samenwerken' Werkdocument 2 van het Projectbureau Sociale Vernieuwing). Voor een deel betrof het 'integrale' projecten waarin verschillende organisaties structureel samenwerken en die de leefbaarheid op meerdere fronten aanpakken.

In het kader van de sociale vernieuwing zijn in 1990 de in bijlage 3.1 besproken projecten in de Van der Pekbuurt in Amsterdam-Noord en de Smaragdbuurt in De Pijp ontstaan. In het stadsdeel De Baarsjes is pas in 1992 een plan van aanpak 'Verbeteren leefbaarheid' ontwikkeld. De trage start werd daar onder andere veroorzaakt door moeizame contacten met bewonersgroepen en een gebrek aan eigen initiatieven van de gemeentelijke diensten. Nadat pogingen om bewoners zelf met voorstellen te laten komen weinig hadden opgeleverd, besloot het stadsdeel zelf met een plan voor

wijkbeheer te komen. De bedoeling was dat het buurtbeheer nauw aansloot op het proces van stadsvernieuwing in de wijk. Het plan voor integraal buurtbeheer dat een koppeling maakte tussen woningrenovatie, werkgelegenheid en leefbaarheid, voorzag onder andere in leefbaarheidsgroepen, buurtconciërges, portiekgesprekken en een inbraakpreventieproject. Verder werd uit sociale vernieuwingsgelden een budget samengesteld voor onder meer de bekostiging van een gebouw voor de Beheerorganisatie Mercatorplein, stadswachten, extra reinigingskosten en onderzoek.⁹⁵

Aanvankelijk leek dit integrale wijkbeheer in De Baarsjes weinig succesvol. Ook in het stadsdeel Oost was dit het geval. Het stadsdeelbestuur slaagde er onvoldoende in een intersectorale aanpak voor wijken te realiseren en activiteiten van verschillende diensten te coördineren. Naar het oordeel van de bewonersvertegenwoordiging hield de ambtelijke organisatie te weinig rekening met wat burgers belangrijk vonden. In beide stadsdelen ontbrak het aan inzet van het politiek verantwoordelijke bestuur bij het concreet inhoud geven aan het wijkbeheer. In de Baarsjes ontstonden bovendien weerstanden tegen het wijkbeheer binnen het ambtelijk apparaat. Door het uitblijven van een correctie daarop door het dagelijks bestuur werd het wijkbeheer in De Baarsjes op twee jaar achterstand gezet (Evaluatie Sociale Vernieuwing: het tussenrapport, SCP 1993, 140). Later ontwikkelden de politie en het stadsdeel een gezamenlijke aanpak tegen criminaliteit en overlast door drugsgebruikers en drugshandel vanuit woonhuizen en koffiehops in de Mercatorbuurt. Deze nieuwe aanpak mondde uit in de beheerorganisatie Mercatorpleinbuurt waarin alle politiediensten werden ondergebracht (zie bijlage 3.1).

In het stadsdeel Westerpark is al in 1991 met de sociale vernieuwing begonnen. De brochure *Sociale vernieuwing: de spelregels* legde vast aan welke criteria projectaanvragen moesten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Door het meer toegankelijk maken van het eigen apparaat werden gunstige voorwaarden geschapen voor integraal wijkbeheer. Een coördinatieoverleg tussen de besturen van de wijkopbouworganen en de coördinatoren sociale vernieuwing van de opbouworganen en van de deelraad, en onder voorzitterschap van de portefeuillehouder sociale vernieuwing bewaakte de voortgang. Het ambtelijk apparaat van het stadsdeel en de twee wijkopbouworganen werden versterkt met extra formatieplaatsen ten behoeve van de coördinatie van de sociale vernieuwing. Het buurtbeheer in de Spaarndammerbuurt fungeerde als proefproject voor andere buurten. Daarnaast ontwikkelde het stadsdeel een reeks projecten in relatie tot de fysieke en sociale aspecten van de leefbaarheid in de oude wijken; voorbeelden zijn een opknapploeg voor de openbare ruimte, anti-graffiti en -vandalisme projecten, parkwachten en een centraal meldpunt voor ouderen die hulp nodig hebben.

Bij de evaluatie van de sociale vernieuwing is geconstateerd "dat het budget sociale vernieuwing als een nieuwe subsidiestroom wordt gebruikt voor de financiering van projecten die normaliter vanuit het reguliere achterstandsbeleid worden gefinancierd" (Evaluatie Sociale Vernieuwing, het tussenrapport, 1993, 75). Veel projecten die langs deze weg tot stand kwamen, bleven op zichzelf staande initiatieven. Zij werden nauwelijks afgestemd op andere activiteiten in hetzelfde gebied en gaven door gebrek aan samenhang en continuïteit in de uitvoering niet voldoende rendement. Verhoging van het rendement werd vaak gezocht in nieuwe instrumenten. Maar zolang ook die op een onsamenvangende wijze werden gehanteerd, bleef men gevangen in een vicieuze cirkel. Deze zou alleen doorbroken kunnen worden door uit te gaan van een bredere visie op veiligheidsbeleid die de verschillende activiteiten op elkaar afstemde (Begrotingsmissive 1993, 375).

Na de collegeperiode 1990-1994 waarin sociale vernieuwing en bestuurlijke criminaliteitspreventie prioriteit hadden en in onderlinge samenwerking en samenhang werden uitgevoerd, is het projectbureau Sociale Vernieuwing in juli 1994 opgeheven. De resterende sociale vernieuwingsgelden zijn grotendeels overgedragen aan de stadsdelen. Sociale vernieuwing is daarmee gedeeltelijk opgenomen in de reguliere beleid. In het programmacoord voor de collegeperiode 1994-1998 is het beleid voortgezet met als prioriteiten werk en het integrale veiligheidsbeleid.

3.3.3 Bestuurlijke inbedding van het integraal veiligheidsbeleid

Het lokale veiligheidsbeleid berust op samenwerking tussen verschillende partners die bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid verschillende verantwoordelijkheden hebben. De toelichting op de Begrotingsmissive 1994 (Voortgangsnotitie 'Integraal Veiligheidsbeleid') noemt als geledingen: burgers, stadsdelen, politie, particuliere instanties, openbaar ministerie, centrale stad, burgemeester, rijksoverheid.

De rijksoverheid - met name de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie- ontwierpen het bestuurlijk kader. Op het decentraal niveau dienen de voorwaarden voor effectief lokaal beleid te worden aangegeven. De burgemeester vervult hierin een sleutelrol. Daarnaast heeft de centrale stad stedelijke en regionale verantwoordelijkheden. Het wordt van belang geacht dat het veiligheidsaspect meeweegt op beleidsterreinen als werkgelegenheid, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, onderwijs, jeugdhulpverlening, etc. Voor zover het gaat om een gebiedsgerichte benadering van veiligheidsproblemen zullen vooral de stadsdelen en de districten en wijkteams van de politie het beleid moeten vormen en uitvoeren. De centrale stad verschaft daartoe voorwaarden als beleidsinformatie, voorlichting en subsidie. De 'coördinator bestuurlijke criminaliteitspreventie' onderhoudt de contacten met andere stadsdelen, steden en met de departementen in Den Haag. Hij initieert en stimuleert preventieprojecten, adviseert bij projecten die voor subsidie zijn voorgedragen en beheert het gemeentelijk stimuleringsfonds.⁹⁶ Voor de uitvoering van de stimuleringsregeling buurtveiligheidsplannen werd een ambtelijke werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de Hoofdafdeling ABJZ, de afdeling Bestuurszaken, het projectbureau Sociale Vernieuwing, Maatschappelijke en Gezondheidszorg, Stadsvernieuwing, de dienst Stedelijke Ontwikkeling, de Coördinator Binnenstad, het Sectorhoofd Algemene Zaken van stadsdeel De Pijp, en de Veiligheidscoördinator Zuidoost.

In verschillende stadsdelen heeft de politie initiatieven ontwikkeld op het gebied van wijkvoorzieningen, huisvesting, jeugdhulpverlening en werkgelegenheid. Bij samenwerkingsverbanden zoals de Beheerorganisatie Mercatorplein die de kwaliteit van het toezicht in de openbare ruimte trachten te verhogen, werpt de politie zich graag op als regisseur. De stadsdelen beschikken over eigen instrumenten voor een directe aanpak van veiligheidsproblemen, zoals het beheer van de openbare ruimte, horecaverordeningen en jeugdvoorzieningen. Hoewel deze zaken in principe niet tot de eerste verantwoordelijkheid van de politie behoren, worden ze wegens gebrek aan initiatief van anderen tijdelijk opgepakt door de politie. De politie is immers vaak de eerste die met de achterliggende problemen wordt geconfronteerd. De verantwoordelijkheden zouden echter uiteindelijk weer moeten komen te liggen waar ze thuishoren.

Veel lokale criminaliteit, milieu- en verkeersonveiligheid, ordeverstoringen en gevoelens van onveiligheid worden door lokale omstandigheden bepaald. Het openbaar ministerie moet daarom nauw bij de bestuurlijke activiteiten worden betrokken en vroegtijdig aangeven wat zijn bemoeienis kan en zal zijn. Bij de afstemming in het driehoeksoverleg van activiteiten van politie en justitie met die van het lokale bestuur heeft de burgemeester een sleutelrol. Daarnaast hebben de wethouders een eigen verantwoordelijkheid om binnen hun portefeuille vorm te geven aan het veiligheidsbeleid en dat af te stemmen op het beleid van anderen (Integraal Veiligheidsbeleid. Voortgangsnotitie 1, Oktober 1993, bijlage 1). In eerste instantie is uitgegaan van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden over burgemeester, openbaar ministerie en politie in het driehoeksoverleg en het decentrale subdriehoeksoverleg van de politiedistricten. Bij de invulling van het veiligheidsbeleid vervullen de stadsdelen echter een belangrijke rol. Dit blijkt uit het volgende citaat

"Voor zover het gaat om een gebiedsgerichte benadering van veiligheidsproblemen zullen vooral de stadsdelen en de districten en wijkteams van de Politie het beleid moeten vormen en uitvoeren. Een belangrijk aantal instrumenten valt immers onder de verantwoordelijkheid van de stadsdelen (beheer van de openbare ruimte, horeca-vergunningen, jeugdvoorzieningen en dergelijke). Vanwege deze belangrijke rol van de stadsdelen bij de invulling van het veiligheidsbeleid, ligt een afstemming tussen politieke/justitiele en bestuurlijke activiteiten op

het niveau van het subdriehoeksoverleg voor de hand. In het subdriehoeksoverleg participeren namens het bestuur een vertegenwoordiger van de Burgemeester en de voorzitters van de stadsdeelraden. (-) Dit is het forum waarin het integraal veiligheidsbeleid lokaal vorm krijgt vanuit de verantwoordelijkheid van elke partner" (Begrotingsmissive 1994: 328).

Omdat in deze decentrale subdriehoek de stadsdeelvoorzitter een eigen positie inneemt, kan op dat niveau dan beter worden gesproken van een vierhoeksoverleg. Formeel blijven de bevoegdheden over de driehoek verdeeld, maar materieel overleggen de stadsdeelvoorzitter(s), de burgemeester (vertegenwoordigd door een ambtenaar van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid), het Openbaar Ministerie en de districtscommissaris van politie op voet van gelijkheid. Dit vierhoeksoverleg ontwikkelt de strategie, scheidt de nodige voorwaarden, ziet toe op de voortgang en evalueert het lokale veiligheidsbeleid. Voor het maken van buurtveiligheidsplannen wordt aanbevolen organisatorisch zoveel mogelijk te gebruik maken van de bestaande structuren als dit sublokale vierhoeksoverleg. De plannen moeten daarom door de vierhoek te worden voorgedragen voor subsidie. Verder wordt aanbevolen aan te sluiten bij bestaande buurtgerichte structuren of netwerken zoals een buurtbeheerorganisatie. Een buurtveiligheidsplan kan dan als onderdeel van een buurtbeheerplan worden ontwikkeld.⁹⁷

Bij het instellen van de Beheerorganisatie Mercatorplein was het uitgangspunt dat diverse handhavers vanuit het stadsdeel en vanuit de centrale diensten zouden worden ingezet om de leefbaarheid en veiligheid in de buurt te verbeteren. Het Horeca-interventieteam (HIT) is bijvoorbeeld een samenwerkingsverband van onder andere de Politie, de Gemeentelijke Sociale Dienst, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, de Dienst der Gemeentebelastingen, de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen en de Vreemdelingenpolitie. Bestuurlijk vallen zij onder het stadsdeel en onder regie van de politie met een politiefunctionaris (wijkteamchef) als coördinator. In de praktijk is de verantwoordelijkheid van het stadsdeel echter beperkt. Omdat de stadsdeelvoorzitter ten aanzien van openbare orde en veiligheid geen autonome bevoegdheid heeft en formeel slechts adviserend lid van de sub-lokale driehoek is, kan de politie vanuit het stadsdeel slechts beperkt worden aangestuurd. In het Baarpol-overleg dat werd omgevormd tot een veiligheidsoverleg waaraan ook vertegenwoordigers van wijkcentrum en woningcorporaties deelnemen, werken het stadsdeel en de politie samen en voeren zij overleg over het te voeren beleid. Het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam-West wordt gevoerd in de vierhoek bestaande uit de voorzitters van de vijf stadsdelen, het Openbaar Ministerie, de (plv.) districtschef van politie en een ambtenaar van de afdeling ABJZ van de Centrale Stad als voorzitter.

In de Baarsjes heeft de politie bij de ontwikkeling van de beheerorganisatie in verschillende opzichten een voortrekkersrol gespeeld. De actieprogramma's zijn grotendeels op initiatief van de politie ontwikkeld. De belangrijkste vaste krachten van de beheerorganisatie, zoals de projectleider, zijn door de politie geleverd en uit het eigen reguliere budget gefinancierd. De beheerorganisatie is dan ook meer ingebed in de politie-organisatie dan in die van het stadsdeel. In 'Gebiedsgericht veiligheidsbeleid' merkt De Savornin Lohman (1994) in dit verband op dat de term beheerorganisatie Mercatorplein verwarrend is omdat gezien de deelnemers (vertegenwoordigers van het wijkteam, de reinigingspolitie, parkeerbeheer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst) het veeleer om een handhavingsorganisatie gaat. Volgens Loef en Van 't Hoff (1993, 9) hebben de stadsdelen in West echter 'ook geen behoefte' aan formele zeggenschap over de werkzaamheden van de politie. Een van de (stads)deelraadvoorzitters zag de sub-driehoek eerder als een 'tamelijk overbodig' ritueel omdat toch al periodiek overleg wordt gevoerd met de wijkteamchef. Een probleem is wel dat de politiedistricten en wijkteamgebieden niet goed overeenkomen met de grenzen van de stadsdelen, waardoor stadsdeelvoorzitters soms te maken hebben met verschillende wijkteamchefs en omgekeerd wijkteamchefs met verschillende stadsdelen. Wanneer wijkteamchef en stadsdeelvoorzitter goed met elkaar overweg kunnen, is dit probleem niet onoverkomelijk. Als de contacten echter moeizaam verlopen, is er slechts de grote driehoek als formele overlegstructuur om op terug te vallen. In het

stadsdeel De Baarsjes waren de gemeentelijke diensten over het algemeen nog wel bereid onder leiding van de politie samen te werken, maar in andere stadsdelen stuitte dit vaak op weerstand.

3.3.4 Samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijven

Particuliere instanties zoals woningbouwverenigingen, scholen, welzijnswerk, bewonersorganisaties, winkeliersverenigingen, zelforganisaties van minderheden, kerken en moskeeën kunnen vanuit hun eigen doelstellingen bijdragen leveren. De ervaring zou hebben geleerd dat deze organisaties ook goed te mobiliseren zijn en soms zelfs een leidende rol kunnen spelen bij het scheppen van een draagvlak voor integraal veiligheidsbeleid. Maar, afgezien van woningbouwcorporaties en winkeliersverenigingen wordt in de plannen voor integraal veiligheidsbeleid over samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijven weinig gezegd.

3.4 Beleidsuitvoering

3.4.1 Beleidsinformatie

Van oudsher is het openbare orde- en veiligheidsbeleid in Amsterdam geïnformeerd met cijfers van ter kennis van de politie gekomen misdrijven en overtredingen en van aangehouden verdachten (Aangiftecriminaliteit en Arrestanten. Bureau Onderzoek en Statistiek). Vanaf 1985 zijn daarnaast door het Bureau Organisatie van de Amsterdamse politie regelmatig bevolkingsenquêtes gehouden. Daarin werd niet alleen naar de mening van burgers over de politie gevraagd, maar werd ook het slachtofferschap van veelvoorkomende misdrijven gemeten in de verschillende districten. Het laatste onderzoek vond plaats in 1991 (Amsterdammers over misdaad en politie. Bevolkingsonderzoek Gemeentepolitie Amsterdam 1992). In 1993 werd begonnen met de Politiemonitor Bevolking - het landelijk bevolkingsonderzoek dat eens in de twee jaar in opdracht van de ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie wordt uitgevoerd. Over de regio Amsterdam-Amstelland verschijnt een deelrapport. Op basis van deze gegevens heeft het Bureau Organisatie een secundaire analyse gemaakt voor de afzonderlijke districten (Politiemonitor Bevolking Amsterdam- Amstelland 1993. Bevolkingsonderzoek regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Bureau Organisatie, Januari 1994. Hoenson, L. en Lofers Adema, R.). Hiermee is het oorspronkelijke in eigen beheer uitgevoerde bevolkingsonderzoek overbodig geworden. Met de reorganisatie en regionalisatie van de Amsterdamse politie is echter behoefte ontstaan aan een analyse op het niveau van de wijkteams. Daarom zijn in aanvulling op de Politiemonitor twee nieuwe bevolkingsonderzoeken opgezet. Het eerste onderzoek heeft betrekking op de directe woonomgeving en bestaat uit een telefonische enquête onder honderd inwoners van elk van de meer dan dertig wijkteamgebieden. Het tweede onderzoek heeft betrekking op de afhandeling van aangiftes van misdrijven en bestaat uit een schriftelijke enquête onder 200 personen per wijkteam die aangifte hebben gedaan. Met de aangiftecijfers moeten deze twee onderzoeken een beeld geven van de veiligheidsproblemen in de wijk en de wijze waarop het wijkteam van de politie in de ogen van de bevolking functioneert.

Behalve door de politie⁹⁸ wordt al vanaf 1987 informatie verzameld en onderzoek gedaan in opdracht van de Hoofdafdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam. Zo is door het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek een analyse van gegevens over vernielingen op het niveau van districten en stadsdelen gemaakt (Vernielregistratie in Amsterdam. een analyse over de jaren 1991-1993. Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek 1994). Afgezien van de vernielregistratie wordt niet systematisch onderzoek naar veiligheid gedaan. Wel wordt incidenteel onderzoek verricht:

- In opdracht van de portefeuillehouder Sociale Vernieuwing van Stadsdeel De Baarsjes is onderzoek gedaan naar de opvattingen van bewoners over de leefbaarheid, veiligheid en het functioneren van de politie in de buurt (Stadsdeel de Baarsjes in de opvatting van de bewoners. O+S, Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek 1992)
- Ten behoeve van de Werkconferentie Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West is door het

Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek een overzicht samengesteld van cijfers over de bevolking, onveiligheidsgevoelens, criminaliteit en slachtofferschap in de vijf westelijke stadsdelen (Veiligheid in Vijf Westelijke Stadsdelen van Amsterdam. O+S, Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek 1993).

- Bij het opzetten van de Beheerorganisatie Mercatorplein is een veiligheidsanalyse van de buurt gemaakt waarbij demografische gegevens werden gerelateerd aan gegevens over de gebouwde omgeving, wonen en werken en de criminaliteit. Verder werden resultaten van bevolkingsonderzoek naar onveiligheid(sgevoelens) gebruikt.
- In Amsterdam-Noord is de fysieke en sociale woonproblematiek in drie buurten waaronder de Van der Pekbuurt geïnventariseerd. Nagegaan is welke lacunes zijn aan te wijzen in de aanpak van de woonproblemen en welke knelpunten zich voordoen bij de samenwerking tussen bewoners en organisaties (Noorda, Veenbaas en Dijk, 1991).

Het wijkveiligheidsplan voor de Indische Buurt (vergelijk bijlage 3.1) is niet onderbouwd met onderzoek naar de onveiligheidsgevoelens onder de bevolking omdat die door de genoemde aanleiding evident aanwezig waren. Weliswaar was het de bedoeling om spoedig een dergelijk onderzoek uit te voeren en jaarlijks te herhalen, maar daarvan is afgezien uit vrees dat de onveiligheidsgevoelens daardoor weer zouden worden aangewakkerd.

Het blijkt dat in nagenoeg alle projecten aandacht wordt besteed aan het signaleren van (beheer)problemen in de buurt. Hiervoor worden - meestal ad hoc - verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet, zoals een enquête, een meldpunt (klachtenregistratie), signalering door stadswacht, buurtconciërge of veegploeg en beheeroverleg. Elke methode heeft zekere voor- en nadelen. In buurten waar veel allochtone nieuwkomers of analfabeten wonen is een schriftelijke enquête in het Nederlands weinig zinvol. Een werkbare klachtenregistratie is afhankelijk van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het meldpunt. De signalering van problemen door professionele medewerkers hoeft niet altijd die gegevens op te leveren die bewoners zelf zouden hebben aangedragen. Dat geldt ook voor het beheeroverleg, zeker als de bewonersorganisaties daar niet bij betrokken zijn. Om tot een meer systematische signalering van problemen te komen is een buurtsignaleringsstelsel voorgesteld (De Savornin Lohman 1994). Zo'n buurtsignaleringsstelsel zou kunnen uitgaan van *statische buurtgegevens*, waaronder gegevens over het bestemmingsplan, de woningvoorraad, het voorzieningenniveau, de groenvoorzieningen en de verkeersinfrastructuur, en *dynamische buurtgegevens*, zoals de bevolkingssamenstelling, mutatiegraad, werkloosheid, en criminaliteit. Een dergelijk signaleringsstelsel zou kunnen fungeren als instrument voor de continuïteit en de effectiviteit van buurtbeheer

Verder is aanbevolen om een *leefbaarheidsmonitor* te ontwikkelen waarin de beoordeling door bewoners van overlast, vandalisme, vervuiling, veiligheid, verkeer, voorzieningen en dienstverlening wordt gemeten. Aan de hand van de leefbaarheidsmonitor kan een integraal buurtbeheerproject worden gevolgd en, op basis van de wensen en klachten van bewoners, worden bijgesteld. Verder kan op grond van deze gegevens prioriteit aan veiligheidsmaatregelen worden toegekend. Een gestandaardiseerde leefbaarheidsmonitor heeft als bijkomend voordeel dat gegevens van verschillende buurten onderling kunnen worden vergeleken. Hierdoor kan de centraal-stedelijke aanpak van veiligheid beter aansluiten op de aanpak van de beheerorganisaties in de stadsdelen (Lagendijk en Van der Gugten 1994: 44).

3.4.2 Maatregelen, middelen en projecten

Het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam bestaat uit een groot aantal projecten die op verschillende niveaus en in samenwerkingsverbanden met een wisselende samenstelling worden uitgevoerd. Uit de Begrotingsmissive 1994 wordt duidelijk dat veel werk gemaakt is van het 'integraal veiligheidsbeleid'. Met name het stimuleren van decentrale initiatieven heeft veel aandacht gekregen. Het aantal preventieprojecten is toegenomen van 56 in 1992 tot circa 150 projecten in 1993. Van deze 150 projecten hebben de meeste betrekking op jongeren: marginalisering van

jongeren (17), overlast jongeren (10), schoolverzuim (8), vandalisme (12) en graffiti (2). De meest gebruikte instrumenten zijn individuele interventie (14), (sport)activiteiten (14) en voorlichting op scholen (3). Daarnaast zijn 15 projecten gericht op de vermindering van onveiligheidsgevoelens. Instrumenten die daarbij worden gebruikt zijn voorlichting (11), het inrichten van een meldpunt (6) en overleg met bewoners (6). Een compleet overzicht van maatregelen en middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld, is nauwelijks te geven. Het betreft echter voornamelijk reeds lopende projecten die bij deze gelegenheid in het kader van het integraal veiligheidsbeleid worden gepresenteerd. Bijlage 3.2 bevat een overzicht van de beschikbare gegevens over de middelen voor het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam.

In de Begrotingsmissive 1994 wordt voorts vermeld dat voor de sociale vernieuwing een aantal werkgelegenheidsprojecten is ontwikkeld waarin langdurig werklozen zijn aangesteld in beheerfuncties zoals schoolconciërge, huismeester, flatwacht, stadswacht, conducteur, etc. Verder zijn teams actief op het gebied van toezicht en controle op de naleving van wetten en verordeningen. Op het gebied van het horeca-beleid doet het Horeca-interventieteam (HIT) onderzoek naar horeca-inrichtingen waar, of van waaruit strafbare feiten op grond van de Opiumwet worden gepleegd, waar illegale werknemers in dienst zijn, waar problemen zijn met de betaling van belasting, waar de Wet Wapens en Munitie wordt overtreden, enzovoorts. Deze integrale aanpak moet leiden tot een blijvende vermindering van de overlast die van horeca-inrichtingen uitgaat. Koffieshops en andere horeca-achtige inrichtingen die het woon- en leefklimaat verstoren zullen zo mogelijk worden aangepakt op basis van een vergunningsplicht volgens de Algemene Plaatselijke Verordening. Ook het aantal kansspeelautomaten zal langs die weg worden beperkt.

Om de onveiligheid in de metro te bestrijden is een 'metro-team' geformeerd uit personeel van de politie, Ondersteunende Taken van het Gemeentevervoerbedrijf, de Stadswacht en zo nodig de Dienst Stedelijk Beheer en de Dienst Parkeerbeheer.

In 1993 zijn ook de eerste stappen gezet om te komen tot de bestrijding en voorkoming van georganiseerde misdaad en het tegengaan van een mogelijke verstrengeling van de zogenaamde onder- en bovenwereld. In 1995 is een begin gemaakt met beleid gericht op mogelijke bestuurlijke betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit en met beleid ter bestrijding van corruptie en fraude. Een regionaal interdisciplinair fraudeteam (RIF) doet onderzoek in verschillende legale branches.

3.5 Beleidsevaluatie

Over het algemeen wordt in Amsterdam veel belang gehecht aan de evaluatie van de projecten op het gebied van het integraal veiligheidsbeleid. Het uitgangspunt is dat "van alle betrokkenen een herkenbare (en afrekenbare) bijdrage [zal] worden gevraagd ter uitvoering van een veiligheidsplan ... gebaseerd op objectieve cijfers over het criminaliteitspeil en op de resultaten van bevolkingsonderzoek ter plaatse" (Begrotingsmissive 1993, 375). Dat evaluatie belangrijk wordt geacht, blijkt niet alleen uit de dwingende voorwaarden die bij projectsubsidies worden gesteld, maar ook uit de hoeveelheid evaluatieonderzoek die is uitbesteed aan derden. Zo zijn er uitvoerige en kwalitatief goede evaluatiestudies verschenen op het gebied van buurtbeheer en gebiedsgericht veiligheidsbeleid. Voorzover het succes van het beleid wordt afgemeten aan een toenemende samenhang van maatregelen en samenwerking van diensten en instanties vond dat plaats op basis van een proces-evaluatie. Impliciet wordt daarbij verondersteld dat dit de effectiviteit ten goed komt, maar feitelijke effecten worden niet aangetoond.

3.5.1 Procesevaluatie

Het Amsterdamse integraal veiligheidsbeleid bestaat zoals eerder beschreven, uit een *diepteaanpak* in het proefgebied Amsterdam-West en vervolgens in de 'zorggebieden' Zuidoost, Binnenstad, en (delen van) Oost. Daarnaast is een *breedteaanpak* ontwikkeld om de bestrijding en voorkoming van onveiligheid ook in andere stadsdelen te stimuleren. Ten slotte omvat het openbare orde- en veiligheidsbeleid van de centrale stad waarmee stadsdeel overstijgende problemen worden aangepakt.

Uit een eerste inventarisatie van meningen van sleutelpersonen over integraal veiligheidsbeleid bleek dat over de rol en het takenpakket van de centrale stad bij de vertegenwoordigers van de westelijke stadsdelen grote onduidelijkheid bestond, vooral wat betreft de verantwoordelijkheden (Loef en Van 't Hoff 1993: 14). Voorts werd gesignaleerd dat er verschil van inzicht bestond tussen stadsdelen over de eigen taak op het gebied van de veiligheid in engere zin. Wanneer veiligheid breder werd opgevat en ook leefbaarheidsaspecten omvatte, was er wel redelijke overeenstemming (Loef en Van 't Hoff 1994: 8).

In het tussenrapport Evaluatie Sociale Vernieuwing (SCP 1993) werd het stadsdeel De Baarsjes nog genoemd als een van de gebieden waar het buurtbeheer stagneerde. Deze stagnatie heeft - zeker wat de Mercatorpleinbuurt betreft - plaatsgemaakt voor een rigoureuze ingrijpen, met name op het terrein van de veel voorkomende en ernstige criminaliteit. De Beheerorganisatie Mercatorpleinbuurt is als een landelijk voorbeeld beschouwd voor een effectieve (brandhaarden-)aanpak van onveiligheid (Evaluatie Sociale Vernieuwing, het eindrapport, SCP, 1994: 113). Uit een uitgebreide evaluatie van de Beheerorganisatie Mercatorplein kan worden geconcludeerd dat afspraken tussen de instellingen door het samenwerkingsverband van de beheerorganisatie minder vrijblijvend zijn geworden en dat van te voren beter wordt nagedacht over beheermaatregelen en hun consequenties voor de verschillende diensten. Hun verantwoordelijkheden worden vooraf bepaald en gerespecteerd. Voorts bleek dat de beheerorganisatie de drugoverlast in de buurt redelijk onder controle heeft gekregen en dat bewoners en winkeliers dankzij de terugkeer van rust in de buurt weer reden hebben om zich bij de buurt betrokken te voelen. Uit bewonersenquête's en informele gesprekken met betrokkenen kwam naar voren dat 92% van de buurtbewoners het een goede tot zeer goede zaak vindt dat de beheerorganisatie is ingesteld. Zij verwachten dat dit uiteindelijk een positief effect zal hebben op de leefbaarheid van de buurt (De Savornin Lohman 1994, bijlage 3, p. 7).

Interviews die in het kader van dit vooronderzoek zijn gehouden, bevestigen dat de in het kader van het project Beheerorganisatie Mercatorplein geplande maatregelen grotendeels zijn uitgevoerd. Het gaat bij de politie om maatregelen als surveillance en assistentie-verlening op het gebied van de openbare orde, drugshandel en criminaliteit; observatie, informatieverzameling en het opzetten van een gezamenlijk project met de districtsrecherche en de centrale recherche om de drugshandel te bestrijden; en voorlichting ter voorkoming van misdrijven (schooladoptie-, drugspreventie- en anti-vandalisme-projecten) door de politie. Van de kant van het stadsdeel is een restrictiever vergunningenbeleid gevoerd en zijn afspraken gemaakt met woningcorporaties over het bestrijden van bewonersoverlast. Daarnaast zijn beheermaatregelen getroffen zoals het inzetten van stadswachten en het opruimen van zwerfvuil.

Door het ontbreken van een stuurgroep met voldoende bestuurlijk gewicht en beslissingsbevoegdheid en gedekt door krachtige politieke steun, kan echter zelfs bij ogenschijnlijk succesvolle projecten als de Beheerorganisatie Mercatorplein de continuïteit in gevaar komen. In 1995 tonen bijna alle geïnterviewden zich bezorgd over de voortgang van de beheerorganisatie waarvan de continuïteit als het voornaamste knelpunt wordt beschouwd. De Beheerorganisatie Mercatorpleinbuurt was van meet af aan meer in de politie-organisatie ingebed dan in de organisatie van het stadsdeel. De projectleider ondervond veel tegenwerking van politie-collega's en stapte op een gegeven moment op. Het project liep nog wel door maar de vaart was eruit. De continuïteit van het project hing sterk af van de prioriteit die de politie daaraan gaf en die wisselde. Zo dreigde de beheerorganisatie Mercatorplein te sneuvelen toen de politie niet langer bereid bleek een bijdrage te leveren aan de huisvesting. In het voorjaar van 1996 heeft de stadsdeelraad De Baarsjes echter een intentieverklaring getekend om het project tot het jaar 2000 voort te zetten.

Activering van bewoners is steeds gezien als een derde fase van het project, nadat de openbare ruimte veiliger is gemaakt en de buurt leefbaarder is geworden. In de eerste fase ging het om beleidsvoorbereiding en strategische oriëntatie, in de tweede fase om het opzetten van een beheerorganisatie. Wanneer daarna de uitvoering goed op gang is gekomen, zou een beroep op de bewoners kunnen worden gedaan om mee te werken aan het verbreden van het veiligheidsbeleid tot

integraal buurtbeheer. Op grond van evaluatie wordt geconstateerd dat inmiddels de voorwaarden vervuld zijn om nieuwe initiatieven te nemen en in het kader van het buurtbeheer van bewoners meer verantwoordelijkheid te vragen (De Savornin Lohman 1994, Bijlage 3: 7). Aanbevolen wordt dat bewonersinitiatieven professioneel - bijvoorbeeld door het stadsdeel of de woningcorporatie - worden ondersteund.

Op basis van de door de stadsdelen en wijkteams geleverde gegevens ontstaat de indruk dat een integrale werkwijze en een goede samenwerking positieve effecten sorteert. Bij sommige projecten zijn de doelen evenwel gaandeweg veranderd of is de planning gewijzigd. Een stedelijke begeleidingscommissie Preventief Buurtbeheer volgde het verloop van de buurtbeheerprojecten in de Van der Pekbuurt in Noord en de Smaragdbuurt in De Pijp. De centrale vraag was of buurtbeheer een effectieve methodiek is om criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid terug te dringen in buurten die gekenmerkt worden door een meervoudige achterstandsproblematiek (Bruinink en Van der Gugten 1994, 2). Geconcludeerd wordt dat belangrijke organisatorische winst is geboekt: nagenoeg alle organisaties, instellingen en groepen zijn gaan samenwerken, er zijn korte lijnen tussen partijen ontstaan en er wordt sneller handelend opgetreden. Omdat criminaliteitspreventie een integraal onderdeel van het buurtbeheer vormde, is met name het contact tussen politie en bewoners en instellingen geïntensiveerd. De nadruk lag in beide buurten op maatregelen ter voorkoming van criminaliteit. Vooral de politie speelde daarin een belangrijke rol gesteund door bewoners(-organisaties), welzijnswerk, opbouwwerk, woningcorporaties en stadsdeelorganisaties. In beide buurten kwam een relatief groot aantal preventiemaatregelen op diverse terreinen tot stand. De voorbereiding en de uitvoering van de maatregelen is redelijk goed verlopen. In de Van der Pekbuurt is projectmatiger gewerkt dan in de Smaragdbuurt omdat het plan van aanpak er meer als leidraad voor de uitvoering heeft gefungeerd. Het project in de Smaragdbuurt kreeg te weinig sturing omdat de stadsdeelorganisatie er minder goed functioneerde dan in de Van der Pekbuurt. In de Van der Pekbuurt bleek echter weer het draagvlak voor het buurtbeheer onder bewoners moeilijker te realiseren dan aanvankelijk was gedacht. De criminaliteitspreventieprojecten waren daar meer op de korte termijn gericht wat de inbreng van de bewoners ook minder belangrijk maakte. In de Smaragdbuurt kreeg de bewonersparticipatie gaandeweg een steeds sterker accent waardoor tevens een meer integrale aanpak van het buurtbeheer kon worden nagestreefd. Bij de evaluatie van dit project is er echter te veel van uitgegaan dat het om een veiligheidsprobleem ging, terwijl het in feite meer een samenlevingsprobleem betrof.

Nadat de beide buurtbeheerprojecten in Amsterdam evenals twee projecten in Rotterdam onderwerp van een procesevaluatie zijn geweest (Van Overbeeke en Van Soomeren 1995), is ook het experiment in de Smaragdbuurt in het stadsdeel De Pijp nog eens speciaal geëvalueerd (Guérin en Hesseling 1995).⁹⁹

Uit de procesevaluatie was al gebleken dat het merendeel van de preventiemaatregelen op risicoplekken of -groepen en op reeds problematische plekken of groepen was gericht. Ook bleek dat de samenhang bij criminaliteitspreventie via buurtbeheer vooral op het niveau van de problemen lag (Van Overbeeke en Van Soomeren 1995, 30-31). Met de meeste maatregelen werd beoogd om diverse problemen (criminaliteit, onveiligheid, leefbaarheid) tegelijk aan te pakken. Niet altijd is duidelijk of specifieke vormen van criminaliteit (zoals vandalisme, woninginbraak, overlast [!]) door middel van meerdere en samenhangende maatregelen zijn aangepakt. Ten eerste kwamen de maatregelen ten dele voort uit de eerdere aanpak van het vandalisme. Ten tweede werden maatregelen met grote tussenpozen uitgevoerd. Een integrale aanpak van een probleem vereist een min of meer gelijktijdig uitvoering. Het pleintoezicht is een voorbeeld van een maatregel die al in 1988 in het kader van de anti-vandalisme projecten werd genomen en vervolgens in het kader van het buurtbeheer is voortgezet. De maatregelen hebben voorts bijna alle betrekking op jongeren. Een voorbeeld dat goed aangeeft hoe kleinschalig de projecten zijn waar we over spreken is het jongeren netwerk:

"Het jongeren netwerk is speciaal bedoeld voor jongeren die dreigen uit de boot te vallen.

Verschillende samenwerkende instanties (zoals politie en school) willen deze jongeren een helpende hand bieden om niet (verder) af te glijden in een negatieve spiraal. Er werd voor

vijf afglijdende jongeren een individueel traject gemaakt om te voorkomen dat het erger zou worden. Er is een jongen uit het netwerk gevallen, nadat hij was gepakt voor een overval" (Guérin en Hesseling 1995, 51).

Men kan verbaasd zijn dat zoveel bestuurlijke energie moeten worden gestoken in het stimuleren van samenwerking tussen een veelheid van instanties, terwijl het in feite slechts om een handjevol jongeren gaat waarvoor een passende oplossing moet worden gezocht. Het enthousiasme waarmee veel van de kleine projecten worden opgezet en uitgevoerd is vaak hartverwarmend. Tegelijk is het ook niet veel meer dan een druppel op een gloeiende plaat. Het effect is slechts plaatselijk en meestal van korte duur. De conclusie die hieruit kan worden getrokken, is dat kleinschalige oplossingen (maatwerk) een goede keuze kunnen zijn, maar dat de aanpak van een groot maatschappelijk probleem ook grootschalig moet worden gestimuleerd.

Uit een uitvoerige inventarisatie van buurtbeheerprojecten (Lagendijk en Van der Gugten 1994) blijkt dat een groot deel van de preventieprojecten enkelvoudige maatregelen betrof waarbij niet door verschillende instellingen werd samengewerkt. Een voorbeeld hiervan is het houden van portiekgesprekken in de Westelijke Tuinsteden met het doel de sociale contacten tussen buurtbewoners te bevorderen en bewonersconflicten te verminderen.

Ook waar wèl door instanties is samengewerkt, ging het soms om ad hoc-groepen die een te ongestructureerd karakter hebben om te kunnen spreken van (integraal) buurtbeheer. Slechts bij twintig projecten bestond een structureel samenwerkingsverband tussen instellingen en organisaties bij de aanpak van concrete buurtproblemen. Hierin kan een onderscheid worden gemaakt tussen een additioneel en een integraal beheermodel. Uitgangspunt van het *additionele beheermodel* is dat beheerorganisaties (zoals het stadsdeel, de politie, de woningcorporatie, bepaalde welzijnsinstellingen en de winkeliersvereniging) gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor problemen in een stadsdeel, buurt of straat. Er worden afspraken gemaakt over een gezamenlijke aanpak en de bijdragen van de afzonderlijke instellingen en organisaties. De aansturing van de werkzaamheid blijft echter de verantwoordelijkheid van de instellingen en organisaties zelf. Bewoners worden geïnformeerd en kunnen inspreken maar dragen geen medeverantwoordelijkheid. Bij het *integraal beheermodel* zijn *bewoners* nauwer bij de besluitvorming betrokken en in de beheerorganisatie vertegenwoordigd. Het belangrijkste verschil is echter dat een integraal beheermodel vanuit de buurt wordt aangestuurd door een buurtbeheercoördinator of een coördinerende instelling die de voortgang van het proces bewaakt en partijen kan aanspreken op hun verantwoordelijkheid.¹⁰⁰

Opmerkelijk is dat het integrale model niet noodzakelijk beter dan het additionele hoeft te zijn. Wat in de ene buurt een succes is, kan in de andere buurt volledig mislukken. Welk type buurtbeheer het beste kan worden gekozen, hangt onder meer af van de veiligheidsproblematiek, het voorzieningenniveau in de buurt, van de sociaal-economische achtergronden en de betrokkenheid van de buurtbewoners bij hun buurt. Vooral buurten die in sociaal en fysiek verval zijn geraakt, zouden eerder baat hebben bij integraal buurtbeheer. Preventie moet dan niet alleen op criminaliteit maar ook op andere leefmilieu-aspecten gericht zijn. Een voorbeeld van een integraal beheermodel is het experiment met preventief buurtbeheer in de Van der Pekbuurt. Het experiment met preventief buurtbeheer in de Smaragdbuurt en het pilotproject beheerorganisatie Mercatorplein worden als voorbeelden van een additioneel beheermodel genoemd. Waar in andere stadsdelen het beleid erop gericht is het veiligheidsaspect aan het buurtbeheer toe te voegen, gaat het er in De Baarsjes om handhaving en preventie te verbreden tot buurtbeheer.

In het licht van het voorgaande is het opmerkelijk dat het pilotproject beheerorganisatie Mercatorplein slechts voldoet aan de criteria voor het additionele en niet aan die voor het integrale beheermodel. Aangezien De Baarsjes algemeen als een buurt wordt gezien die in fysiek en sociaal verval was geraakt, zou juist daar een integraal model van buurtbeheer voor de hand hebben gelegen. Andere experimenten met buurtbeheer die in De Baarsjes worden voorbereid, zijn wel als integraal buurtbeheer te zien (Lagendijk en Van der Gugten 1994, 26-27).

Uit de analyse van de twintig projecten bleek verder dat de aandacht voor het veiligheid nog niet overal was doorgedrongen en meestal beperkt bleef tot het bestrijden van vervuiling en verloedering van de woonomgeving. Het accent lag vooral op 'schoon en heel'. Veiligheidsmaatregelen die zijn getroffen bleven meestal beperkt tot bestrijding van symptomen. Alleen waar problemen expliciet als veiligheidsprobleem zijn erkend, zoals op het Mercatorplein in De Baarsjes, of waar extra doelsubsidies van justitie zijn ingezet, zoals in de Van der Pekbuurt in Amsterdam-Noord, zijn wèl expliciete doelen op het terrein van veiligheid geformuleerd. Enerzijds is het veiligheidsdenken in veel buurtbeheerprojecten nog niet voldoende ontwikkeld; anderzijds zijn de huidige gebiedsgerichte methoden van onveiligheidsbestrijding ieder op hun eigen wijze slechts toepasbaar op een specifiek samenstel van onveiligheidsproblemen.

Samenvattend kan wel worden geconcludeerd dat criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens een ruime plaats hebben gekregen in de buurtbeheerprojecten. Een knelpunt ligt eerder in de richting die het buurtbeheer zal inslaan dan in de betekenis die aan het aspect van de veiligheid wordt toegekend (Bruinink en Van der Gugten 1994, 8). Vooral de *continuïteit* is een groot probleem. Na het wegvallen van de subsidie en als gevolg van interne bezuinigingen bij de deelnemende instellingen, is het voortbestaan van de projecten onzeker. Het blijkt moeilijk om gesubsidieerde projecten om te zetten in structureel beleid.

Evaluaties van verschillende buurtbeheerprojecten hebben een aantal beleidsaanbevelingen opgeleverd. Om te beginnen is het noodzakelijk dat stadsdelen een duidelijke bestuurlijke visie hebben op de buurt en op het beheer. Zo zal het bestuur zich moeten uitspreken over het al of niet delegeren van bepaalde bevoegdheden, zoals het verlenen van een mandaat aan contactpersonen namens diensten van het stadsdeel. Of budgetbeheer hierbij gewenst is, hangt af van het vertrouwen dat de stadsdeelraad toekent aan een relatief autonome organisatie van buurtbeheer. In elk geval moeten op strategisch niveau duidelijke financiële randvoorwaarden voor buurtbeheer worden opgesteld. Van groot belang is voorts dat heldere afspraken worden gemaakt tussen de partijen die bij het buurtbeheer betrokken zijn en dat deze spelregels bestuurlijk worden gedekt. De betrokken partijen moeten náást uitvoering van hun kerntaken zoveel mogelijk overeenstemming zien te bereiken over de inhoud van de buurtprogramma's. Het verdient aanbeveling om het onderhandelbare gedeelte aan de buurtbewoners voor te leggen.

Als voorwaarde voor succes wordt tevens genoemd dat de deelnemende organisaties een integrale, programmatische aanpak van buurtbeheer laten prevaleren boven hun sectorale beleid. Om dat te bevorderen zouden de organisaties hun aandeel in de buurtprogramma's direct in het reguliere beleid moeten opnemen, bijvoorbeeld in de jaarplannen van de dienst of de instelling. Met deze werkwijze (jaarplannen en buurtprogramma's) zouden conflicterende belangen tussen samenwerkende organisaties en tussen buurtbeheerorganisaties en bewoners zoveel mogelijk worden beperkt. Ten slotte is voor de verdere ontwikkeling van groot belang dat stedelijke en de decentrale taken en bevoegdheden met betrekking tot veiligheid beter op elkaar worden afgestemd (Lagendijk en Van der Gugten 1994: 40-42).

Wat de beleidsmaatregelen van de centrale stad betreft, worden de resultaten van werkgelegenheidsprojecten waarbij langdurig werklozen worden aangesteld in beheerfuncties 'veelbelovend' genoemd (Begrotingsmissive 1994).¹⁰¹ Met een integrale aanpak zou het metroteam er in geslaagd zijn de veiligheid in de metro en op de metrostations te vergroten. De mate waarin dit is gebeurd en in hoeverre het behaalde resultaat is geconsolideerd, is echter niet duidelijk. Nadien zijn aangescherpte openbare orde maatregelen van kracht geworden waarmee een nieuw offensief van start is gegaan om de veiligheid in de metro te verbeteren. In dit licht is de toevoeging dat 'het integrale' van de aanpak van de onveiligheid in de metro zal moeten blijken "uit het noodzakelijk structurele vervolg" (1994: 331) veelzeggend. Zolang niet voor een goed geregelde toegangscontrole kan worden gezorgd, lijkt een structurele oplossing van dit probleem niet mogelijk.

3.5.2 Effectevaluatie

In de veiligheidsplannen van de vijf stadsdelen in Amsterdam-West is gewezen op het belang van een goede effectmeting van de voorgestelde maatregelen. Vastgesteld wordt echter dat de doelen, projecten en activiteiten nog niet zodanig concreet zijn dat zij zich lenen voor dergelijk evaluatieonderzoek. Voor de beoordeling van beleidseffecten worden metingen op twee niveaus noodzakelijk geacht. Ten eerste metingen op het niveau van het stadsdeel of het gehele proefgebied wanneer het gaat om het effect van de totaal-aanpak. Hiervoor is bevolkingsonderzoek, gecombineerd met politiegegevens (meldingen, aangiften, aanhoudingen) het aangewezen instrument. Ten tweede zijn metingen nodig op het niveau van een concreet project, zoals buurtbeheer, of de aanpak van een groep risico-jongeren. Het vierhoeksoverleg streeft ernaar bij de start van nieuwe projecten of nieuwe maatregelen direct voorzieningen te treffen voor het meten van resultaten in latere stadia. Elk projectplan dient stil te staan bij de mogelijkheden tot evaluatie en eventuele kosten daarvan op te nemen in de projectbegroting. Verder is besloten na te gaan in hoeverre voor het gehele proefgebied een onderzoek naar de effecten van integraal veiligheidsbeleid tot de mogelijkheden behoort, waarbij het voor de hand ligt dit te relateren aan de plannen in de politieregio Amsterdam-Amstelland voor een verbetering van de resultaatmeting (Plan van Aanpak 1994, Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam West, ABJZ 1994, 6).

Op verzoek van de projectleider van de Beheerorganisatie Mercatorplein is in de maand juni 1993 - een half jaar na de start van de beheerorganisatie - een bevolkingsonderzoek gehouden op 600 adressen in de buurt. Daarnaast is ook een enquête uitgevoerd onder 38 winkeliers, 37 politiemensen en 26 andere participanten aan de beheermaatschappij (Scholtes 1993). Uit dit bevolkingsonderzoek is gebleken dat de onveiligheidsgevoelens in De Baarsjes nog niet zijn weggenomen, maar dat men zich vooral in de Mercatorbuurt een stuk veiliger voelt dan in 1991. Ook is het percentage bewoners dat aangeeft binnen twee jaar te willen verhuizen licht gedaald. Om hieruit de conclusie te kunnen trekken dat er een duidelijke verbetering in de woonomgeving heeft plaatsgevonden blijken de verschillen echter te klein.

Ondanks de summiere resultaten en de gebrekkige wijze van evalueren, wordt in het Plan van aanpak integraal veiligheidsbeleid 1994 geconcludeerd dat het project Beheerorganisatie Mercatorplein een positief effect heeft. De zichtbare drugshandel in de Mercatorbuurt zou zo goed als verdwenen zijn en, mede dankzij het veelvuldig in de buurt surveilleren door politie en stadswacht, geeft ook de met deze handel gepaard gaande overlast in de vorm van twisten, vechtpartijen en geluidsoverlast, een duidelijke afname te zien. Verder is het aantal aangiften van overval, straatroof en diefstal uit auto's in 1993 fors gedaald. Daar staat echter tegenover dat het aantal aangiften van inbraak minstens even sterk toenam. Bovendien zou de criminaliteit zich voor een deel naar aangrenzende buurten hebben verplaatst. Aangezien de evaluatie al een half jaar na de start van de beheerorganisatie is gehouden valt niet uit te maken of de geconstateerde verschillen werkelijk een gevolg zijn van de getroffen maatregelen, noch of de effecten duurzaam zijn. Het project met de Beheerorganisatie Mercatorplein is afgezien van deze wat premature effectmeting in 1993 (Scholtes 1993) niet meer op effecten geëvalueerd. Intern wordt wel regelmatig geëvalueerd aan de hand van de assistentiemeldingen en binnengekomen klachten. Uit interviews met betrokkenen¹⁰² in de zomer van 1995 kwam als overheersende mening naar voren dat de openbare orde en veiligheid weer op een aanvaardbaar niveau zijn gebracht. Maar op onderdelen bleken de meningen nogal uiteen te lopen. Volgens de vertegenwoordiger van de bewoners presenteert de politie in het Baarpol-overleg regelmatig cijfers gegeven waaruit blijkt dat er een daling is van inbraken en geweldcriminaliteit. De mensen zouden zich inmiddels weer veiliger voelen en het vertrek uit de buurt zou tot staan zijn gebracht. De vertegenwoordigers van de winkeliersvereniging menen echter dat het niet veiliger is geworden. De drugscriminaliteit en -overlast zijn misschien gedaald, maar het aantal inbraken nam toe. De inbraken verschoven van bedrijven naar burgers, terwijl winkeliers meer te maken krijgen met een toename van het geweld. Toch zegt een van de winkeliers desgevraagd zich niet onveilig te voelen omdat hij inmiddels gewend is geraakt aan het in zijn ogen nog altijd toenemende geweld in de buurt. De opbouwwerker beschouwt de burenoverlast als een groot probleem. Daarnaast ziet hij de

drugsproblematiek weer de kop opsteken, wat de projectleider bevestigt.

Na drie jaar buurtbeheer in de stadsdelen Noord en De Pijp wordt op basis van de aangiftecijfers van de politie geconcludeerd dat de criminaliteit in de Van der Pekbuurt is afgenomen en in de Smaragdbuurt ongeveer gelijk is gebleven. De afname in de Van der Pekbuurt is echter gerelateerd aan cijfers over 1990 die op andere manieren zijn geregistreerd dan in latere jaren en derhalve met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. Vanaf 1991 zijn bovendien alleen de aangiften van inbraak beduidend gedaald; die van andere delicten zijn van jaar tot jaar gestegen. In de Smaragdbuurt is het aantal aangiften in 1992 toegenomen, maar in 1993 ten opzichte van 1992 fors gedaald. De conclusie, "dat beide experimenten hun doelstelling ten aanzien van het verminderen van criminaliteit hebben gehaald" lijkt daarom nauwelijks gerechtvaardigd (Bruinink en Van der Gugten 1994, 17). Overlast door groepen jongeren zou evenals vervuiling en graffiti in de Van der Pekbuurt zichtbaar zijn afgenomen. Ook in de Smaragdbuurt is overlast van kinderen verminderd en komt vervuiling en graffiti (nog) minder voor dan al het geval was. Eenzelfde gunstige ontwikkeling lijkt zich voor te doen bij de onveiligheidsgevoelens van buurtbewoners. Ook hier begeven de evaluatoren zich echter op glad ijs: een meting op twee momenten ontbreekt hiervoor, waardoor de ontwikkeling niet goed is vast te stellen. Volgens de evaluatoren duiden de signalen er echter niet op onveiligheidsgevoelens onder de buurtbewoners gedurende de projectperiode zijn toegenomen (17). Uit bevolkingsonderzoek dat in eigen beheer door het regiokorps Amsterdam-Amstelland is verricht, komt naar voren dat de onveiligheidsgevoelens onder Amsterdammers in 1995 wat sterker zijn dan in 1994 en dat de bevolking ook iets vaker bang is om in de eigen wijk 's avonds alleen op straat te gaan (30%). In 1995 is één op de vijf Amsterdammers van mening dat de veiligheid in de buurt is afgenomen, terwijl één op de tien juist een verbetering van de buurtveiligheid constateert. Een kwart van de ondervraagden vindt de eigen woonbuurt verloederd. In een aantal gebieden zoals delen van West, Oost, en De Pijp, wordt veel geklaagd over drugsoverlast, terwijl in de van oudsher bekende overlastgebieden zoals Nieuwmarkt, Warmoesstraat en Ganzenhoef drugsproblemen in 1995 veel minder vaak dan in 1994 als het meest urgent worden genoemd.

Een eerste inventarisatie van de projecten in het kader van de stimuleringsregeling buurtveiligheidsplannen laat zien dat de effectevaluatie duidelijk te wensen over laat. Het valt over het algemeen niet op grond van harde cijfers aan te tonen of projecten (en dus het integraal veiligheidsbeleid) wel of niet succesvol zijn. Toch wordt vaak onverkort aan een effectmeting vastgehouden. De vierhoek in Amsterdam-West streeft ernaar bij de start van nieuwe projecten direct voorzieningen te treffen voor de meting van resultaten in latere stadia. Elk projectplan dient stil te staan bij de mogelijkheden tot evaluatie, voornemens te bevatten tot eenduidige registratie en de kosten daarvan op te nemen in de projectbegroting (Plan van Aanpak 1994. Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West 1994: 6). Aangezien het leveren van een effectrapportage een dwingende subsidievoorwaarde is, worden effecten over het algemeen wel geëvalueerd. De metingen zijn echter doorgaans gebrekkig. Het belang van de metingen voor beleidsontwikkeling en -uitvoering wordt daarmee onderschat. Ondanks de voorwaarde dat moet worden stilgestaan bij de mogelijkheden tot evaluatie, wordt deze evalueerbaarheid in de praktijk van een integraal veiligheidsbeleid met zijn ingewikkelde geheel van samenhangende maatregelen vrijwel nooit ter discussie gesteld. Evaluatie moet, ongeacht of het ook kan. Zo wordt elk project aan een evaluatie onderworpen waarbij, als effectevaluatie nauwelijks mogelijk blijkt, met registratie en procesevaluatie wordt volstaan.¹⁰³

3.5.3 De verdeling van veiligheidszorg

Op grond van de geregistreerde onveiligheid lag de keuze van het proefgebied van het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam-West eigenlijk niet voor de hand. Uit het periodieke bevolkingsonderzoek van de Amsterdamse politie komt naar voren dat het algemene slachtofferpercentage in Amsterdam-West van 1985-1993 op of onder het stadsgemiddelde ligt. En op basis van de Politie-monitor Bevolking 1993 wordt geconstateerd dat de bevolking in Amsterdam-West minder te lijden heeft onder geweldsdelicten, diefstallen, vernielingen en verkeersongevallen

dan gemiddeld in Amsterdam: "In alle vier delictgroepen blijft District 6 achter bij het regio-gemiddelde" (Hoenson en Lofers Adema 1993, 9).

Ten behoeve van de werkconferentie Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West zijn uitgebreide gegevens gepresenteerd over bevolking, onveiligheidsgevoelens, criminaliteit en slachtofferschap in de stadsdelen Slotervaart/Overtoomse Veld, Slotermeer/Geuzenveld, Osdorp, Bos en Lommer en De Baarsjes (Korf et al. 1993). De omvang en ernst van symptomen van onveiligheid werden beschreven aan de hand van ontwikkelingen in de door de politie geregistreerde criminaliteit (woninginbraak, fietsendiefstal, diefstal uit auto's en van auto's, zakkenrollerij, overvallen, straatroof) en vandalisme (vernieling, kladvandalisme, brandstichting en afsteken van vuurwerk). Verder zijn de aantallen (slachtoffers van) verkeersongevallen en op grond van parkeerovertredingen weggesleepte auto's vermeld. Genoemd, maar niet gemeten, werden onveiligheid in het openbaar vervoer (feitelijke inbreuken worden niet systematisch geregistreerd) en onveiligheid in het straatbeeld door vervuiling en verloedering (overlast door drugsverslaafden en -handelaren, rondhangende jongeren, geluidsoverlast, horeca-overlast, parkeeroverlast, zwerfvuil, slechte verlichting, visuele vervuiling, en hondenpoep).

In Amsterdam-West was in 1991 ruim de helft van de bewoners bang om slachtoffer van misdaad te worden, vond meer dan 70% dat er onveilige plekken zijn in de buurt en voelde ruim 40% zich 's avonds op straat onveilig. Wat betreft het niveau van deze onveiligheidsgevoelens lag Amsterdam-West op of onder het gemiddelde van de stad als geheel. In 1991 werden in Amsterdam-West - waar bijna een kwart van alle Amsterdammers woont - 19% van alle woninginbraken geregistreerd, in 1992 20%. In 1991 vond 11% van alle diefstallen uit auto's plaats in West, in 1992 was dat 14%. In 1991 vond 7% van de aangiften van straatroof plaats in West, in 1992 9%. Met andere woorden, de geregistreerde onveiligheid in Amsterdam-West was niet buiten proporties, al nam die wel enigszins toe. Op grond van de lokale slachtofferenquête is het feitelijke niveau van het slachtofferschap van criminaliteit in Amsterdam-West zelfs relatief laag, al bleek ook hier het slachtofferschap van woninginbraak flink toegenomen. Op basis van al deze gegevens kan worden geconcludeerd dat Amsterdam-West zowel wat betreft de onveiligheidsgevoelens als de feitelijke onveiligheid niet afweek van de stad als geheel (Korf et al. 1993: 9). De betrokken bestuurders benadrukten desgevraagd zelfs dat de onveiligheidsproblematiek in Amsterdam-West vooral niet *overdreven* moet worden. Het gaat er om problemen die niet uniek, niet onverwacht en zeker niet groter of complexer zijn dan elders in de stad (Loef en Van 't Hoff 1993, 2). Sterker nog: "De idee om bijvoorbeeld inbraken door middel van een integrale aanpak te bestrijden, schiet gezien het relatief lage delictspeil in de meeste stadsdelen, zijn doel wellicht voorbij" (13).

Het aanwijzen van het projectgebied in Amsterdam-West was niet zozeer op een analyse van de veiligheidssituatie gebaseerd. Alleen de voorzitter van het stadsdeel De Baarsjes en de chef van het wijkteam Surinameplein waren zich er volledig van bewust "dat de plaatsen waar leefbaarheid en veiligheid het meest onder druk staan vaak dezelfde zijn als de lokaties waar de zwakkeren in de samenleving gevestigd zijn" (Blauwdruk voor een beheerorganisatie, 1993: 2). Een adequate zorg voor een veilige en leefbare omgeving had naar hun inzicht "alles te maken met de zorg voor (vaak in meerdere opzichten) minder draagkrachtigen in de samenleving" (ibid.). Het tegengaan van maatschappelijke segregatie en voorkomen dat bepaalde delen van de bevolking of van de stad in een onevenredig onveilig of minder-leefbare positie verkeren, werd door hen gezien als "wellicht een van de zwaarste verantwoordelijkheden van de overheid" (ibid.).

Voorzover het integraal veiligheidsbeleid in het proefgebied Amsterdam-West aansloot bij het lopende project in de Mercatorpleinbuurt in De Baarsjes, zijn daarbij vooral organisatorische overwegingen doorslaggevend geweest.

Wanneer de feitelijke onveiligheid in het gebied op zichzelf geen reden is het gebied als proefgebied te selecteren, rijst de vraag waarom de keuze dan wel op Amsterdam-West is gevallen? In de Begrotingsmissive 1993 wordt gesteld dat de Westelijke Tuinsteden als proefgebied zijn gekozen "vanwege de daar aanwezige duidelijke onveiligheidsgevoelens en reeds opgezette integrale projecten (samenwerking tussen stadsdelen en centrale stad)" (375).

In 1992 is in opdracht van de portefeuillehouder Sociale Vernieuwing van het stadsdeel De Baarsjes een onderzoek gedaan door het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek naar het sociale vernieuwingsbeleid dat in De Baarsjes werd gevoerd. Daarbij is onder andere ook gevraagd naar de opvattingen van bewoners over de leefbaarheid van hun buurt. Uit het onderzoek bleek dat mensen in de Mercatorbuurt gemiddeld veel minder vaak dan inwoners van de vier grote steden 's avonds gerust alleen over straat gaan. Ook zeggen zij veel vaker plekken te kennen waar zij liever niet komen. Verder dachten anderhalf keer zoveel bewoners van de Mercatorbuurt vaak aan de mogelijkheid slachtoffer van een misdrijf te worden als inwoners van de vier grote steden (Slot en Ronchetti 1992, 42). Op grond van deze gegevens zou de keuze van dit stadsdeel wel overtuigend zijn geweest. Daarbij kwam nog dat bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 juist in De Baarsjes, waar van oudsher een hoog percentage kiezers op de Partij van de Arbeid stemde, een onverwacht groot aantal stemmen naar de Centrumdemocraten ging. Gevreesd werd voor een verdere verrechtsing van het stemgedrag en voor toenemende conflicten tussen verschillende bevolkingsgroepen in Amsterdam-West. Het is denkbaar dat aan de voorkeur voor het proefgebied mede een politieke afweging ten grondslag heeft gelegen.¹⁰⁴ Hoe het ook zij, gelet op de beschikbare gegevens over onveiligheidsgevoelens is de motivering voor de gemaakte keuze niet overtuigend.¹⁰⁵ Wat betreft de onveiligheidsgevoelens in de rest van Amsterdam-West was de paradoxale redenering dat het betreffende lage (!) delictspeil in de Westelijke tuinsteden en Bos en Lommer er toe bijdragen heeft "dat de subjectieve veiligheid met name van oudere bewoners van de tuinsteden in sterke mate aan erosie onderhevig is geweest. De impact van gepleegde criminaliteit is groot, juist omdat men er niet aan gewend is" (Loef en van 't Hoff 1993, 2). Het stadsdeel Osdorp is bijvoorbeeld een relatief veilig gebied waar mensen zich desondanks niet veilig voelen. Niet omdat er feitelijk veel delicten worden gepleegd, maar omdat groepen jongeren bezit nemen van de openbare ruimte en *overlast* veroorzaken. Voor het stadsdeel is dat reden om een integraal beleid 'bestrijding jongerenoverlast' te ontwikkelen.¹⁰⁶

3.6 Slot

Voor een systematische evaluatie van het geïntegreerde veiligheidsbeleid in Amsterdam is het nog te vroeg. Het de vraag of een dergelijke evaluatie überhaupt mogelijk is. Het integraal veiligheidsbeleid omvat veel activiteiten die eigenlijk ook regulier van de diensten verwacht mogen worden. Veel maatregelen die onder buurtbeheer vallen en daarmee tot het integraal veiligheidsbeleid worden gerekend, betreffen reguliere activiteiten van diensten aangevuld met extra middelen voor wat meer toezicht, beveiliging en voorlichting. Het adagium van de Beheerorganisatie Mercatorpleinbuurt drukt dit treffend uit: 'iedereen (moet) zijn (eigen) werk gewoon goed doen'.

Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam is voor een belangrijk deel een voortzetting van de lijn van bestuurlijke preventie, sociale vernieuwing en buurtbeheer. De lokale initiatieven lijken weinig verband te houden met het landelijke integraal veiligheidsbeleid. De stukken verwijzen zelden naar het landelijke beleid. Aan de Integrale Veiligheidsrapportages en het Stappenplan Integrale Veiligheid wordt niet expliciet gerefereerd en bij de meeste betrokkenen is het begrip 'integraal veiligheidsbeleid' niet bekend. Wanneer de term 'integraal veiligheidsbeleid' incidenteel wordt gebruikt, wordt daaraan een eigen(zinnige) betekenis gegeven. Zo omschreef oud-burgemeester van Thijn integraal veiligheidsbeleid tijdens de eerder genoemde 'Werkconferentie Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West' op 14 oktober 1993 bijvoorbeeld als het 'inzetten van bestuurlijke preventie op de werkvloer'. Hij benadrukte daarbij dat het integraal veiligheidsbeleid vooral concreet moest zijn: geen nieuw beleid van boven, maar méér halen uit wat er al gebeurt.

Projecten verschillen van elkaar in doelen en middelen. Waar bij het ene project de betrokkenheid van de bewoners bij de buurt het doel is, is deze betrokkenheid van bewoners bij het andere project een middel om de leefbaarheid van de buurt te verbeteren. En waar bij het ene project het buurtbeheer doel is, is dat bij het andere project een middel om de buurtveiligheid te vergroten. Op grond van de twee evaluaties van het buurtbeheerproject in de

Smaragdbuurt (Van Overbeeke en Van Soomeren 1995; Guérin en Hesseling 1995) is geconcludeerd dat voorzover er van integratie of samenhang sprake is, deze vooral op het niveau van de problemen ligt en niet in de maatregelen waarmee wordt beoogd deze problemen aan te pakken. Een deel van de beoogde maatregelen was nog niet uitgevoerd. De maatregelen waarbij dat wel het geval was, werden met grote tussenpozen uitgevoerd en waren vaak niet meer dan een voortzetting van bestaand beleid. Een van de centrale veronderstellingen van het integraal veiligheidsbeleid is dat door intensievere samenwerking tussen diensten en organisaties en meer samenhang tussen de door hen uitgevoerde maatregelen een meerwaarde kan worden bereikt. In de Begrotingsmissive 1994 staat expliciet dat het bij het integraal veiligheidsbeleid 'nadrukkelijk niet om nieuw te ontwikkelen beleid en op te zetten projecten' gaat (327). Het doel is vooral meer samenhang te brengen tussen lopende projecten op het gebied van het vandalisme, horeca- en drugsbeleid, buurtbeheer en diverse politieprojecten ter bestrijding en voorkoming roofovervallen en inbraak en ter bevordering van de sociale integratie van allochtonen en autochtonen.

Het gaat dus om het behalen van meerwaarde uit wat er al gebeurt. Voor het integraal veiligheidsbeleid worden daarom ook relatief weinig nieuwe financiële middelen uitgetrokken. Vergeleken met de bedragen die op de reguliere begrotingen van de betrokken diensten en organisaties staan, vallen de middelen voor het integraal veiligheidsbeleid vrijwel in het niet. De bedragen zijn in veel gevallen ook te gering om nieuw beleid na een korte periode van experimenteren tot een structureel onderdeel van het reguliere beleid te kunnen maken.

Waar financiële middelen als beleidsinstrument beperkt zijn, komt het in hoge mate aan op de politieke wil om integraal veiligheidsbeleid tot ontwikkeling te brengen en in het reguliere beleid te integreren. In de praktijk blijkt het integraal veiligheidsbeleid nog vaak een kwestie van enkele personen: een projectmedewerker van de politie, een veiligheidscoördinator van een (deel)gemeente of een opbouwwerker in een buurt. Uit de beleidsstukken spreekt een duidelijk oriëntatie op de burgers die als buurtbewoners zoveel mogelijk moeten worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid. Ook in de projectvoorstellen staan buurtbewoners meestal centraal, zij het niet op eenzelfde manier. In het ene project worden zij gezien als consumenten van buurtbeheerproducten, terwijl zij bij het andere project als mede-producenten van buurtbeheer worden beschouwd (Lagendijk en Van der Gugten 1994, 42). In de praktijk blijkt het veel moeite te kosten om bewoners duurzaam te betrekken bij het buurtbeheer, zeker in buurten waar bewoners toch al nauwelijks georganiseerd zijn. Sommige projectleiders zoeken naar mogelijkheden om 'vrijwilligers' bij buurtactiviteiten financieel te belonen. Maar dé oplossing om bewoners bij buurtbeheer te betrekken lijkt nog niet gevonden. Vooralsnog blijft het activeren van buurtbewoners en vooral van allochtone groepen een kwestie van lange adem (Lagendijk en Van der Gugten 1994, 42-43).

Voor het grote stedenbeleid heeft de gemeente Amsterdam een programma opgesteld met 50 acties voor werk, veiligheid en leefbaarheid die rond een tiental kernopgaven zijn gegroepeerd. Door bedrijven een aantrekkelijke, concurrerende vestigingsomgeving aan te bieden zouden jaarlijks 10.000 banen in het bedrijfsleven moeten worden gerealiseerd. Daarnaast dienen extra 'bijkomende' banen te worden geschapen in de sectoren veiligheid, beheer en zorg. Door scholen beter op de arbeidsplaats te laten aansluiten, moet het aantal schoolverlaters zonder diploma worden gereduceerd. Op het programma staan verder het instellen van herkenbaar en zichtbaar 'stadstoezicht', het effectiever bestrijden en voorkomen van de criminaliteit in buurten, op scholen en bij dadergroepen, het verbeteren van de woningvoorraad en de kwaliteit van de openbare ruimte en de vernieuwing van de Bijlmermeer. Een van de speerpunten is uitbreiding van het project Nieuwe Perspectieven, het gemeentelijk plan voor de bestrijding van jeugdcriminaliteit naar de stadsdelen Noord, Oost en Zeeburg (Binden of Boeien. 1995).¹⁰⁷

De Bijlmermeer is aangewezen als een van de vier Urban-projecten waarbij met financiering van Brussel (20 miljoen) en het Rijk (60 miljoen) wordt geprobeerd de leefbaarheid, veiligheid en werkgelegenheid in probleemgebieden te vergroten. Ruimtelijke vernieuwing (sloop en vervanging

van een deel van de hoogbouw), uitbreiding van toezicht (stads- en flatwachten), terugdringen van drugsoverlast (strengere regels en opvang van in de Bijlmer wonende verslaafden), en projecten op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid en maatschappelijke activering moeten van de Bijlmermeer een gebied maken waar goed gewoond, gewerkt en geleefd kan worden. In 1995 is in Amsterdam-Zuidoost een beheerorganisatie Kraaiennest opgericht naar het model van de Beheerorganisatie Mercatorplein in Amsterdam-West. Voor de beheerorganisatie is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de chef van District 7 van de Regiopolitie Amsterdam, de voorzitter van het Dagelijks Bestuur voor het Stadsdeel Amsterdam-Zuidoost en het hoofd van de afdeling Parkeergebouwen voor de Dienst Parkeerbeheer. Het is de bedoeling door middel van een gecoördineerde inzet van alle betrokken diensten in samenwerking met en onder regie van de politie de leefbaarheid en veiligheid in het gebied Kraaiennest en omgeving te verbeteren. Door permanent grote aandacht te geven aan het dagelijks beheer wil men bereiken dat de onveiligheid en gevoelens van onveiligheid zullen afnemen. De beheerorganisatie wordt gefinancierd met gelden van de gemeenten Amsterdam in het kader van het integraal veiligheidsbeleid in het zorggebied Amsterdam-Zuidoost (f50.000) en gelden toegekend uit het Stimuleringsbudget Buurtveiligheidsplannen (f50.000). Daarnaast stelt het stadsdeel nog eens gelden beschikbaar uit het sociale vernieuwingsbudget 1994 dat is toegekend voor het veiligheidsbeleid (f30.000). Een eerste evaluatie na drie maanden laat zien dat men het vrijwel unaniem eens is over het gekozen projectgebied. Ook over de nieuwe werkwijze is het oordeel positief, maar de financiële middelen vindt men onvoldoende. Voorts kwam naar voren dat het overgrote deel gunstig oordeelt over de bereikbaarheid van de organisaties en personen, over het eigen mandaat en over de mogelijkheden om eigen punten aan de orde te laten komen. De maatregelen in de openbare ruimte worden over het algemeen als redelijk tot goed gewaardeerd, maar de score van de overlast ligt tussen redelijk en slecht (Beheerorganisatie Kraaiennest 1995). In 1996 is met de uitvoering begonnen en in de periode 1996-1998 dienen de eerste resultaten te worden gerealiseerd. Zo moet het aantal schoolverlaters zonder diploma met een kwart zijn gedaald, dienen 4.000 extra surveillanten op straat en 8.000 extra 'bijkomende' banen in veiligheid, beheer en zorg te worden gecreëerd, zou het aantal aangiften van misdrijven met 20-30% moeten zijn gedaald, dienen 18.000 woningen en 40% van de openbare ruimte te zijn verbeterd en zou de eerste fase van de vernieuwing van de Bijlmermeer zijn voltooid.

Het lange termijn perspectief is dat in alle stadsdelen een buurtveiligheidsbeleid wordt ontwikkeld waarbij preventieve en repressieve inspanningen op veiligheidsgebied via de bestaande veiligheidsstructuur van het sublokale vierhoeksoverleg goed worden afgestemd. Het gaat hierbij om een intensivering van de gebiedsgerichte aanpak van onveiligheid door middel van de ontwikkeling van buurtveiligheidsplannen. Op die manier zou een samenhangend en voor de burger overtuigend geheel van maatregelen moeten ontstaan.

Noten bij hoofdstuk 3

- ⁸⁴ In zekere zin kan het openbare orde en veiligheidsbeleid van de jaren tachtig als een integraal veiligheidsbeleid *avant la lettre* worden gezien.
- ⁸⁵ Er wordt daartoe een integraal veiligheidsbeleid gevoerd met als hoofdpunten:
- een beter beheer van de openbare ruimte;
 - uitbreiding en intensivering van buurtbeheer;
 - verminderen van onveiligheidsgevoelens, vooral bij ouderen ;
 - verbeteren van de relaties tussen allochtone en autochtone buurtbewoners;
 - creëren van geschikte werkgelegenheid, met name voor perspectiefloze jongeren;
 - bestrijden van jeugdcriminaliteit, inclusief veiligheidsproblemen op scholen (Begrotingsmissive 1994, p. 327).
- ⁸⁶ Aan de conferentie werd deelgenomen door een veertigtal personen waaronder de Burgemeester, de vijf stadsdeelvoorzitters, leden van de raadscommissie Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken (ABJZ), vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, de districtschef en de wijkteamchefs van de politie, coördinatoren sociale vernieuwing, projectleiders en ambtenaren van de centrale stad en van de stadsdelen, vertegenwoordigers van woningbouwverenigingen en overige particulier initiatief.
- ⁸⁷ Op dienstreis in Canada zijn de burgemeester en enkele van zijn ambtenaren enthousiast geworden voor dit idee.
- ⁸⁸ Via gecoördineerde actie van het (sub)lokale driehoeksoverleg.
- ⁸⁹ De aanpak van overvallen krijgt in de plannen van de stadsdelen minder aandacht, maar politie en openbaar ministerie kennen aan de bestrijding ervan nog steeds een hoge prioriteit toe. Bij de integrale aanpak van overvallen wordt vanuit het district samengewerkt met het Stedelijke Expertise-centrum Roof en het Landelijk Projectteam Overvalcriminaliteit.
- ⁹⁰ Het project Nieuwe Perspectieven kent een stuurgroep waarin de portefeuillehouders (Onderwijs, Sport, Educatie en Cultuur), Maatschappelijke Gezondheidszorg, Werkgelegenheid en Sociale Zaken, Justitie (OM), Politie, de Burgemeester en de stadsdeelraadsvoorzitters zitting hebben. In de afstemming tussen de stadsdelen in Amsterdam-West zou het project 'Nieuwe Perspectieven' een rol kunnen spelen (Loef en Van 't Hoff 1993, 6).
- ⁹¹ Gevreesd wordt dat door deelname aan het integraal veiligheidsbeleid van een beeld van het eigen stadsdeel wordt opgeroepen als van een verloederend gebied, ook waar dit volstrekt niet aan de orde is.

- ⁹² Het lokale vierhoeksoverleg bepaalt hoe de invoering van het integraal veiligheidsbeleid plaats zal vinden. Tenminste tweemaal per jaar voert de burgemeester overleg met de vijf stadsdeelvoorzitters over de voortgang bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid in West en de voorwaardenscheppende en ondersteunende rol die het gemeentebestuur ten behoeve van het lokale veiligheidsbeleid vervult. Op basis van deze besluiten is onder verantwoordelijkheid van het vierhoeksoverleg een Plan van aanpak Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West opgesteld dat vervolgens door de 'grote driehoek' is gefiatteerd. In dit plan van aanpak legt het vierhoeksoverleg een visie neer op het integraal veiligheidsbeleid in het proefgebied.
- ⁹³ Daarbij is uitgegaan van het kader dat door de vierhoek is aangereikt.
- ⁹⁴ Het bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners heeft van de experimenten met buurtbeheer procesevaluaties uitgevoerd (Overbeeke en Van Soomeren 1995; Bruinink en Van der Gugten 1994; Lagendijk en Van der Gugten 1994; De Savornin Lohman 1994). Onderstaande informatie over de projecten is voor een belangrijk deel aan deze evaluaties ontleend.
- ⁹⁵ Voor het grootste deel wordt echter geput uit bestaande budgetten en personeelskosten. Zo leverde de het wijkteam van de politie 17 wijkagenten.
- ⁹⁶ Deze coördinatie-functie is gecreëerd op het moment dat vandalismpreventie van het jeugdbeleid (Afdeling Cultuur, Educatie en Recreatie) werd overgeheveld naar Openbare Orde en Veiligheid (Hoofdafdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken). (Structuur bestuurlijke criminaliteitspreventie. B&W-voordracht. Hoofdafdeling ABJZ, Gemeente Amsterdam, 1991).
- ⁹⁷ In de meeste gevallen wordt buurtbeheer ondergebracht in een projectorganisatie, waarbinnen een plan van aanpak wordt opgesteld. Het gaat hierbij meestal om een project, met een experimentele status in de beginfase, dat (financieel en/of personeel) wordt ondersteund door de gemeentelijke overheid. Een typisch voorbeeld van zo'n projectorganisatie is Beheerorganisatie Mercatorplein in stadsdeel De Baarsjes.
- ⁹⁸ Er is inmiddels een Werkgroep Informatiepositie (in het Provisorium op het HB) bestaande uit vertegenwoordigers van Onderzoek & Statistiek (Jan Krijns, IP), het Bureau Organisatie en de afdeling Misdaadanalyse van het regiokorps (L.Hoenson, M. Scholtes).
- ⁹⁹ Dit is de reden waarom in deze rapportage relatief veel aandacht aan dit in vergelijking met de Van der Pekbuurt minder geslaagde project wordt besteed.
- ¹⁰⁰ Daarnaast is nog sprake van een *zelfbeheermodel* waarbij taken en verantwoordelijkheden zijn overgedragen aan buurtbewoners die direct bij het buurtbeheer betrokken zijn. Als voorbeeld wordt een Leefbaarheidsproject in Amsterdam-Zuidoost genoemd.
- ¹⁰¹ Op 31 mei 1993 waren via de banenpool 621 medewerkers in beheerfuncties werkzaam, onder wie 168 huismeesters, 137 schoolconciërges en 38 wijkbeheerders. Eind 1993 zullen er 230

stadswachten, 180 tramconducteurs en 30 flatwachten in Zuidoost functioneren. Het is de verwachting dat deze aantallen in de komende jaren nog aanzienlijk zullen stijgen.

- ¹⁰² De interviews zijn in het kader van een stage gehouden door Ron Kools, student aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Als stagebegeleider trad op drs. S.J. Steenstra.
- ¹⁰³ Van het doel van de maatregelen, het leveren van een bijdrage aan een veilige en leefbare buurt, wordt erkend dat het niet gemakkelijk kwantificeerbaar is; het integrale karakter van het veiligheidsplan maakt het bovendien bijna onmogelijk om het effect van afzonderlijke maatregelen te bepalen: "Procesevaluatie is in dit geval het belangrijkste. Dalende criminaliteitscijfers betekenen niet meer dan een indicatie dat we op de goede weg zijn" (Wijkveiligheidsplan Indische Buurt 1994: 42).
- ¹⁰⁴ Bij de gemeenteraadsverkiezingen waren de percentages kiezers op extreem-rechtse partijen in de westelijke stadsdelen zo hoog dat een politiek antwoord in de vorm van een nieuw veiligheidsproject noodzakelijk leek. Voorts kan een overweging zijn geweest dat hier moest worden ingegrepen voordat de situatie zou verergeren en een interventie niet meer doeltreffend zou zijn.
- ¹⁰⁵ Op basis van de Politiemonitor Bevolking Amsterdam is vastgesteld dat het percentage inwoners dat zich 's avonds op straat in de eigen wijk wel eens onveilig voelt of denkt aan de mogelijkheid dat met in de eigen wijk slachtoffer zou kunnen worden van een of andere vorm van misdadaad, in District 6 op of onder het gemiddelde ligt. Wellicht wordt met de 'duidelijk aanwezige onveiligheidsgevoelens' bedoeld op de eerder beschreven ontwikkelingen rond het Mercatorplein.
- ¹⁰⁶ Meer in het algemeen wordt het beleid in de Westelijke tuinsteden erop gericht het bestaande veiligheidsniveau te *handhaven*, onveilige situaties aan te pakken en dreigende problemen voor te zijn.
- ¹⁰⁷ Op grond van positieve resultaten bij de halfjaarlijkse evaluatie heeft het gemeentebestuur eind 1995 besloten tot voortzetting van het project Nieuwe Perspectieven dat inmiddels binnen de reguliere hulpverlening is geïmplementeerd.

4.1 Inleiding

In Rotterdam wordt van 'geïntegreerd veiligheidsbeleid' (GVB) in plaats van integraal veiligheidsbeleid gesproken.^{108 109} Een bewust gekozen andere benaming: bij een geïntegreerd beleid zijn keuzes mogelijk met betrekking tot wat wel en wat niet wordt geïntegreerd, terwijl bij een integrale aanpak in principe niets buiten beschouwing blijft. In Rotterdam zijn de externe veiligheidsrisico's (rampen, industriële risico's) van begin af aan buiten beschouwing gelaten. Alle aandacht is geconcentreerd op een geïntegreerde aanpak van de overlast, onveiligheid en onveiligheidsgevoelens.

Aan het geïntegreerde veiligheidsbeleid zijn evenals in Amsterdam diverse projecten voorafgegaan. In 1980 is begonnen met het ontwikkelen van projecten op het gebied van vandalismebestrijding. De gemeenteraad nam een motie-Simons aan, waarin werd gevraagd 5% van het gemeentelijk budget beschikbaar te stellen voor het herstel van schade aan schoolgebouwen en voor preventieve activiteiten. De motie leidde tot het instellen van een coördinatiecommissie vandalisme, het opzetten van een registratiesysteem voor vandalisme en het ontwikkelen van een onderwijslessenpakket 'Heel je stad'. De bedoeling van de projecten was behalve het terugdringen van vandalisme en andere kleine criminaliteit, vooral ook dat gemeentelijke diensten en instellingen bij een nieuw te ontwikkelen aanpak zouden worden betrokken.¹¹⁰ De gemeente opende een projectbureau Vandalismebestrijding en een Bureau kleine criminaliteit. De politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht waren reeds in een vroeg stadium betrokken bij de opzet en uitvoering van het vandalismebeleid. In het kader van het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985) gingen diverse projecten van start op het gebied van de bestuurlijke preventie. Met name de aan drugsgebruik gebonden overlast en criminaliteit kregen daarin aandacht. In 1987 is een begin gemaakt met de stedelijke en economische vernieuwing, in 1989 gevolgd door de sociale vernieuwing.¹¹¹ In een beleidsrapportage over de jaren 1986 tot 1990 werd vastgesteld dat de bestuurlijke ('multi-agency') aanpak van veel voorkomende criminaliteit een substantiële bijdrage kan leveren aan werkloosheidsbestrijding. Het scheppen van arbeidsplaatsen op plaatsen waar toezicht ontbreekt, zou de objectieve en subjectieve veiligheid kunnen vergroten. In de periode 1990-1995 is geprobeerd om in het kader van de sociale vernieuwing, de veiligheid en leefbaarheid via het wijkbeheer te verbeteren.

4.2 Beleidsontwikkeling

Op instigatie van burgemeester Peper is eind 1992 in de gemeenteraad een debat gevoerd over de noodzaak van een meer samenhangend veiligheidsbeleid. Dit zou tot stand moeten komen door integratie van diverse beleidsinstrumenten en beleidsterreinen en door samenwerking tussen politie, justitie en de gemeente bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid.¹¹² In 1993 resulteerde dit in het besluit om de komende jaren in Rotterdam een 'Geïntegreerd Veiligheidsbeleid' te voeren. Begin 1993 besprak de gemeenteraad een ambtelijke inventarisatie van de problematiek. Dertien probleemvelden zijn daarin genoemd: werkloosheid, verkeer- en parkeeroverlast, veiligheid in het openbaar vervoer, horeca-overlast, overlast door evenementen, prostitutie, gokverslaving, drugsverslaving en -overlast, jeugdproblematiek, wapenbezit en wapengebruik, risico's en calamiteiten. De inventarisatie is aan verschillende raadscommissies voor commentaar voorgelegd. De fractievoorzitters werden geconsulteerd en de (voorzitters van) deelgemeenten en klankbordgroepen werd om commentaar gevraagd. In deze reacties zijn voorts nog als problemen genoemd, alcoholverslaving, zwerfgedrag, racisme en discriminatie. Uit de reacties en adviezen is opgemaakt dat het geïntegreerde veiligheidsbeleid zich vooral moet richten op de drugsproblematiek, horeca-overlast en jeugdproblematiek.

4.2.1 Prioriteiten

Het veiligheidsbeleid zal niet náást reeds bestaande politieke prioriteiten worden ontwikkeld, maar binnen de prioriteiten die eerder werden gesteld. Naast het scheppen van werkgelegenheid beschouwt het gemeentebestuur het verminderen van onveiligheid als een van de beleidsprioriteiten. Concrete beleidsdoelen zijn bestrijding en voorkoming van criminaliteit en overlast en vermindering van onveiligheidsgevoelens. Er wordt gestreefd naar het vergroten van het oplospercentage van misdrijven, het versnellen van de strafafhandeling, het verminderen van het aantal heenzendingen, het uitbreiden van het aantal cellen en het verbeteren van de criminaliteitspreventie. Ter vermindering van overlast moet worden gewerkt aan een striktere handhaving van wet- en regelgeving, aan uitbreiding en versterking van het formeel en informeel toezicht, verbetering van het beheer van de woonomgeving, uitbreiding van opvang voor drugsverslaafden en uitbreiding van mogelijkheden voor jongeren.

Vermindering van onveiligheidsgevoelens wordt nagestreefd door intensievere voorlichting en communicatie over criminaliteit en overlast, door het vertrouwen in de overheid te versterken, de weerbaarheid van de bevolking te vergroten en de hulp aan slachtoffers te verbeteren (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1995, 4-5).

Het beleidsplan gaat uit van een gezamenlijke en samenhangende aanpak die zich op de herovering van het publiek domein richt. Waar de openbare ruimte door kleine groepen wordt gemonopoliseerd, wordt actie ondernomen om de straat en het openbaar vervoer veilig te houden, de overlast terug te dringen en de vervuiling te verminderen (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1993, 3). Naast investeringen in de bestrijding en voorkoming van overlast en criminaliteit, bevat het plan maatregelen ter versterking van sociale verbanden en verbetering van de woonomgeving. Verder moet de dienstverlening door gemeentelijke diensten en organisaties op een kwalitatief hoger niveau worden gebracht. Op die manier moet een 'veiligheidsketen' ontstaan die bestaat uit het tijdig signaleren van misstanden, preventief handelen, handhaven van regels en wetten en bestrijden van orde en veiligheidsproblemen waar die zich voordoen.

Het zwaartepunt van het geïntegreerde veiligheidsbeleid wordt gelegd op decentraal niveau, bij de deelgemeenten. De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van veiligheidsplannen per wijk. Sommige deelgemeenten en advies/wijkraden kampen echter met problemen, die niet op het niveau van de wijk of van deelgemeente zijn op te lossen. In dat geval is een grootstedelijk centraal beleid en regelgeving noodzakelijk. Op stedelijk niveau wordt beleid ontwikkeld voor buurtoverstijgende problemen zoals drugsoverlast, horecaoverlast, jongerenproblematiek, handhaving van de openbare orde, toezicht op straat en communicatie van de overheid met de burger. Behalve om stedelijke projecten, kan het ook om experimentele projecten gaan die door een deelgemeente of wijk worden geïnitieerd, maar die ook voor andere stadsdelen van belang worden geacht. In die gevallen is het overdraagbaar maken van de resultaten naar andere gebieden een belangrijk punt van aandacht.

4.2.2 De breedtebenadering, een veiligheidsplan voor elke wijk

In Rotterdam is uitdrukkelijk gekozen voor een stadsbrede aanpak van de onveiligheid. Het gemeentebestuur realiseert zich dat op centraal niveau het complete overzicht en alle instrumenten om het veiligheidsbeleid effectief te kunnen voeren niet voorhanden zijn. Daarvoor is een meer specifiek en situationeel inzicht noodzakelijk wat in de deelgemeenten zal kunnen worden ontwikkeld. Bij de uitvoering van het geïntegreerde veiligheidsbeleid krijgt op het opstellen en uitvoeren van wijkveiligheidsplannen in alle zestig wijken van de stad de nadruk (Agenda 2000, 1995, 8). Deze plannen die door de sublokale driehoek moeten worden bekrachtigd, nemen de gebiedsindeling van de politie tot uitgangspunt. Met de deelgemeenten worden convenanten gesloten waarin de overeenkomst is opgenomen dat de deelgemeente ervoor zorgt dat voor elke wijk een wijkveiligheidsplan tot stand komt. Het Wijk Overleg Beheer (WOB) wordt gezien als de meest geschikte overlegvorm voor het ontwikkelen van deze wijkveiligheidsplannen. Per wijk moeten het deelgemeentebestuur, het politiedistrict en het openbaar ministerie aangeven hoe zij, samen met

woningbouwverenigingen, bewonersorganisaties en het wijkoverleg van gemeentelijke diensten, de leefbaarheid en veiligheid in hun taakgebied willen verbeteren. De gemeente stelt de benodigde middelen beschikbaar en het proces wordt begeleid door een speciaal daartoe opgericht Service Bureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid.¹¹³

Het wijkveiligheidsplan kan gezien haar brede karakter als een wijk-beheerplan worden beschouwd. Het geeft de visie op veiligheid weer van actieve bewoners en van hen die professioneel bij de wijk betrokken zijn. Het plan is echter in de eerste plaats een actieplan met een aantal concrete maatregelen. Het moet richting geven aan het veiligheidsbeleid van een deelgemeente, vooral aan de wijze waarop de diensten en organisaties omgaan met problemen in de wijk. Het wijkveiligheidsplan plan bevat voor het eerstkomende half jaar een gedetailleerde planning van activiteiten en voor de periode daarna een globale planning. Daarmee blijft de mogelijkheid open om op actuele ontwikkelingen in te spelen en in de loop van de tijd ideeën van nieuwe partijen op te nemen. Halverwege 1993 zijn de eerste wijkveiligheidsplannen opgesteld door de WOB's in de wijken Coolsingel en Het Oude Westen. Eind 1995 zijn bijna 60 wijkveiligheidsplannen ontwikkeld en in uitvoering genomen. Aandachtspunten die veel worden genoemd zijn inbraken, drugsoverlast, horeca-overlast, rondhangende jongeren, vandalisme, geringe sociale samenhang/anonimiteit, dienstverlening, gebrekkige samenwerking, ruimtelijke omgeving (vuil, slecht onderhoud, enge plekken) en verkeersonveiligheid (Overzicht Wijkveiligheidsplannen 1994, 8-9). De wijkveiligheidsplannen worden door de betrokkenen naar eigen inzicht opgesteld. Daarbij wordt vaak gebruik gemaakt van het zogenoemde RISC-model.¹¹⁴ Het RISC-model biedt een analysekader voor het in kaart brengen van de veiligheidssituatie op wijkniveau. Aan de hand van het model wordt geïnventariseerd hoe het gesteld is met de aard en omvang van de criminaliteit in de wijk, hoe de openbare ruimte wordt ervaren, welke plekken door bewoners als 'eng' worden beschouwd, welke invloed instellingen zoals de politie en de gemeente hebben op de veiligheid en hoe het staat met de sociale cohesie in de wijk. Uitgangspunt is dat de veiligheidssituatie een dynamisch geheel is. Burgers en instanties reageren op de veiligheidssituatie zoals zij die waarnemen. Zij beïnvloeden die veiligheidssituatie met hun doen en laten. Behalve met de reacties van burgers en instellingen moet rekening worden gehouden met de interactieprocessen, tussen instellingen en de bevolking en tussen instellingen onderling.

Het model onderscheidt vier clusters van factoren die de (on)veiligheid bepalen:

- achtergrondfactoren,
- ruimtelijke factoren,
- sociale factoren,
- institutionele factoren,
- criminele factoren.

De veiligheidssituatie wordt ten eerste als afhankelijk gezien van *achtergrondfactoren*, als de leeftijdsopbouw en de samenstelling van de bevolking. Het is bekend dat het gros van de plegers van veel voorkomende en overlast veroorzakende criminaliteit tussen de 15 en 25 jaar oud is. De mate waarin deze leeftijdsgroep in een gebied is vertegenwoordigd, wordt als sterk bepalend voor de omvang van de overlast en criminaliteit gezien.

De *ruimtelijke factoren* hebben betrekking op de woonomgeving en de ruimte die moet worden overbrugd om van de woon- naar de werklokatie te komen. Zij vormen de 'awareness space' en de handelingsruimte van potentiële daders. Wanneer de ruimtelijke situatie gunstige gelegenheden tot het plegen van misdrijven biedt, is deze voor potentiële daders aantrekkelijk. Omgekeerd kunnen bewoners deze ruimtelijke situatie als onaantrekkelijk of onveilig ervaren, wat voor hen aanleiding kan zijn uit de buurt te vertrekken. Omdat een toenemende verhuismobiliteit leidt tot afnemende sociale cohesie en - controle heeft deze indirect gevolgen voor de veiligheid.

Als het voor de veiligheid belangrijkste cluster worden de *sociale factoren* beschouwd, de sociale samenhang (cohesie) en de sociale controle in een gebied. Aangenomen wordt dat allerlei vormen van sociale controle in de publieke sfeer remmend werken op crimineel gedrag en de veiligheid vergroten. Wanneer potentiële daders meer in de gaten worden gehouden en eerder worden herkend, is de kans

op betrapting groter en wordt het plegen van misdrijven voor hen minder aantrekkelijk. Naarmate burgers er meer op kunnen rekenen dat omstanders hulp bieden wanneer zij in gevaar zijn, zal hun gevoel van veiligheid toenemen.

Bij *institutionele factoren* gaat het om de invloed van instellingen op de veiligheid. Daarbij staat de vertrouwensrelatie tussen burgers en de overheid, vooral de relatie met politie en justitie, centraal. Landelijk is hiervoor in de eerste plaats de wet- en regelgeving en de rechtshandhaving van belang. Op stedelijk niveau gaat het vooral om de mate van actieve bemoeienis van instellingen met de omgeving en de snelheid waarmee door instellingen klachten of suggesties reageren.

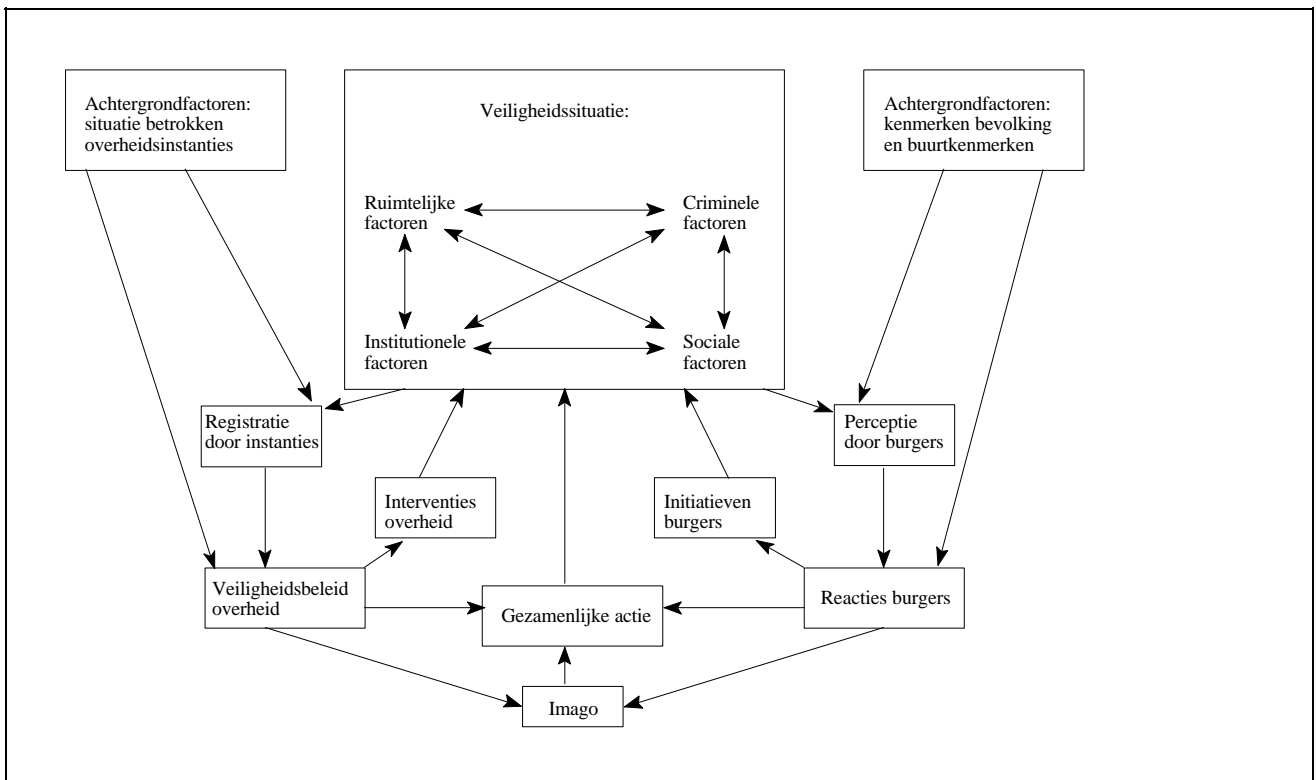
Criminele factoren hebben betrekking op het aantal en het soort delicten dat in een gebied wordt gepleegd en de mate waarin men (of iemand uit de naaste omgeving) slachtoffer is geworden van misdrijven. Vooral misdrijven die tot een confrontatie met daders hebben geleid spelen een rol. Daarnaast is de verspreiding van informatie over onveiligheid via de eigen waarneming, via bekenden of door de media belangrijk. Voor beleidsmakers is het van groot belang dat deze factoren goed worden geregistreerd en dat aangiften van misdrijven worden aangevuld met enquêtegegevens over het slachtofferschap en over de inschatting van burgers van de kans om in de eigen omgeving slachtoffer te worden van een delict.

De achtergrondfactoren en de factoren uit de vier clusters kunnen elkaar op verschillende manieren beïnvloeden.

Schema 1 RISC-model

Bron: Onderzoeksnotitie Veiligheid 9

De bestaande situatie die naar achtergrondfactoren van plaats tot plaats kan variëren, vormt de uitgangssituatie. Deze is op haar beurt steeds aan veranderingen onderhevig. De dynamiek komt voort uit reacties van burgers en de instanties die bij de veiligheid betrokken zijn, zoals de politie, justitie, gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen en bewonersorganisaties. Er moet steeds rekening



worden gehouden met deze interactieprocessen.¹¹⁵ Afstemming van beleid van instanties (samenwerking) en van bewonersinitiatieven (participatie) wordt 'maatwerk' genoemd (Onderzoeksnotitie Veiligheid, 10).

Elke wijk heeft een eigen aanpak van de problemen. Bij het wijkbeheer in Bloemhof ligt een grote nadruk op de samenlevingsopbouw. In Hillesluis is de aanpak direct gericht op het verhogen van de veiligheid en in Afrikaanderwijk ligt een sterkere nadruk op het tegengaan van vervuiling en overlast en de inrichting van de buitenruimten. Het verminderen van overlast door jongeren is in alle drie de wijken een belangrijk accent (Het lokale beleid in de drie wijken, 367). Sommige deelgemeenten en wijkraden kampen echter met problemen die niet op het niveau van de wijk- of de deelgemeente zijn op te lossen maar inspanningen op een hoger aggregatieniveau vereisen. Bij dit grootstedelijk beleid centraal gaat het vooral om regelgeving en beleid ten aanzien van overlast en criminaliteit in verband met druggebruik en gokverslaving en om de jeugdcriminaliteit. Ook overlast rond horecagelegenheden heeft de aandacht van het gemeentebestuur (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1993, 7-10).

4.2.3 Beschrijving van de benadering aan de hand van de projecten

Bijlage 4.1 biedt een uitvoerige beschrijving van de wijze waarop het beleid in Rotterdam vorm heeft gekregen. Hierin wordt eerst ingegaan op het geïntegreerd veiligheidsbeleid in Middelland als exemplarisch voor de breedtebenadering. Vervolgens wordt de voorgeschiedenis van de wijkveiligheidsplannen komt aan de orde. Net als in Amsterdam zijn deze geworteld in de experimenten met het integrale buurtbeheer. Twee van deze experimenten in Spangen en Tarwewijk worden geschetst. Ten slotte wordt in bijlage 4.1 een tweede wijkveiligheidsplan van een Rotterdamse wijk besproken, te weten dat van de wijk Bergpolder in Rotterdam-Noord. Tevens kan dan worden nagegaan of en in hoeverre er van maatwerk sprake is, dat wil zeggen in hoeverre de plannen op specifieke problemen in de wijk zijn toegesneden. De beschrijvingen in de bijlage vormen de basis voor de hier volgende analyses alsmede voor een aantal van de slotconclusies in hoofdstuk 5.

4.3 Achtergronden van het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid

4.3.1 Vooronderstellingen van het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid

De nota 'Geïntegreerd veiligheidsbeleid' thematiseert de problemen als volgt. Grote steden dragen een onevenredig deel van de onveiligheid. In Rotterdam doet het onveiligheidsprobleem zich in verhevigde mate voor en de condities om de onveiligheid te bestrijden zijn er relatief ongunstig. Rotterdam oefent nationaal en internationaal aanzuigkracht uit op criminaliteit en criminele elementen. De bevolking bestaat voor een onevenredig deel uit kansarmen en kanslozen, voor wie criminaliteit een soms aantrekkelijk perspectief is. De bevolkingssamenstelling en de leefstijlen van de bewoners bieden een geringe sociale samenhang en de bevolkingsdichtheid leidt tot een grotere kans op confrontaties. De beperkte openbare ruimte is onderhevig aan slijtage in de vorm van vervuiling en verloedering (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1995: 3).

In toenemende mate ervaren Rotterdammers hun stad als onveilig. Zij verwachten van de overheid een actief veiligheidsbeleid, óók en vooral van het stadsbestuur. Het is de inzet van het college om een actief veiligheidsbeleid op zo kort mogelijke termijn te ontwikkelen en uit te voeren. De beleidsstrategie richt zich op het verminderen van onveiligheidsgevoelens, overlast en criminaliteit. Het begrip onveiligheid wordt ruim gedefinieerd. Het verwijst naar diverse aspecten van leefbaarheid. Het blijkt vooral om de opzet-onveiligheid te gaan. De mogelijke onveiligheid in de vorm van natuur- en milieurampen en de gezondheidsproblematiek ontbreken nagenoeg (Overzicht wijkveiligheidsplannen 1994, 9).

Aangenomen wordt dat er tussen onveiligheidsgevoelens, overlast en criminaliteit een verband bestaat dat niet eenduidig oorzakelijk is. Niet alleen criminaliteit veroorzaakt overlast en niet alleen overlast is een gevolg van criminaliteit. Net zoals niet elke vorm van criminaliteit en overlast onveiligheidsgevoelens veroorzaakt en lang niet alle onveiligheidsgevoelens ontstaan door overlast en

crimineel gedrag. Criminaliteit wordt vaak aangegrepen om andere ongenoegens kenbaar te maken. Maar een eerste vooronderstelling is dat de huidige aandacht voor onveiligheid toch vooral voortkomt uit de zorg om de stijging van de criminaliteit. Op zichzelf wordt die bezorgdheid als een gunstige voorwaarde gezien voor het mobiliseren van publieke krachten. Maar deze kan ook omslaan in angstgevoelens die de sociale structuur aantasten en publieke actie verlammen. Onveiligheid leidt dan tot het terugtrekken van burgers in de eigen vertrouwde omgeving en weg uit het publieke domein. Een verbetering van de veiligheid moet tot stand worden gebracht, zowel door te investeren in het voorkomen en terugdringen van criminaliteit, als door het verbeteren van de sociale verbanden in de buurt, het verbeteren van de woonomgeving en het verbeteren van de dienstverlening door de relevante organisaties. Een verbetering van de sociaal-economische positie, het opleidingsniveau en het algemeen gezondheidspeil van burgers en het bevorderen van leefbare wijken met een sterkere sociale cohesie wordt versterkt, zal remmend zal werken op de ontwikkeling van de criminaliteit.

Vastgesteld wordt dat de aanpak van veiligheid te lang als een probleem is gezien dat in eerste instantie door de politie moet worden opgelost. De rol van de politie is weliswaar essentieel - bij de handhaving van de openbare orde, de zorg voor toezicht, het voorkomen van misstanden en de bevordering van het veiligheidsgevoel voert zij de regie -, maar voor de herovering van het publieke domein, is meer samenwerking vereist tussen het bestuur en de politie, justitie, burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Veiligheidsproblemen zijn meestal complexe problemen, die met een traditionele, verkokerde aanpak niet adequaat zijn op te lossen. Zij vergen flexibele organisatievormen, van zowel interne als externe partners. Het gemeentebestuur wil voor zo'n gezamenlijke en samenhangende aanpak met gedeelde verantwoordelijkheden, voorwaarden scheppen door decentralisatie van de politie, instelling van sublokale driehoeksoverleggen, overheveling van taken en bevoegdheden naar deelgemeenten en financiële ondersteuning. Centraal staat een nauwe samenwerking tussen gemeentelijk en deelgemeentelijk bestuur met de kanttekening dat het bestrijden van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens niet alleen aan de politie of de deelgemeente kan worden overgelaten maar een geïntegreerde aanpak vereist waarbij door meer partijen en organisaties wordt samengewerkt (bewonersorganisaties, deelgemeentebesturen, politie, OM, GGD, Onderwijs, FAO, projectbureau Werk, hulpverleningsinstellingen, etc.). Veiligheidsbeleid als bestuurlijk product waarbij burgers slechts klanten zijn is gedoemd te mislukken.

Eén van de belangrijkste uitgangspunten is dat het beleid door de bewoners van de wijk gedragen wordt. Wil overheidsingrijpen gericht op buurten - op welke wijze dan ook - effect sorteren, dan is het nodig dat in de buurt voldoende mensen wonen die uiteenlopende vormen van sociale organisatie op gang kunnen brengen of initiatieven van buiten (door overheidsinterventie) kunnen ondersteunen en verbreiden. Bij de uitvoering van de wijkveiligheidsplannen is daarom van meet af aan een 'straat-aanpak' gepropageerd. Het wijkveiligheidsbeleid heeft een 'bottom-up'-karakter. Het gaat er van uit dat bewoners invloed kunnen uitoefenen op hun eigen veiligheid.

Aangenomen wordt voorts dat deze gezamenlijke acties van de overheid en burgers tevens leiden tot versterking van het vertrouwen in de overheid. Objectieve veranderingen in de criminaliteit, in de sociale samenhang en de kwaliteit van de woonomgeving en de dienstverlening door instellingen moeten worden gekoppeld aan de beleving door de burgers. De brede Rotterdamse aanpak is niet alleen gericht op het verbeteren van de criminaliteitsstatistieken, maar vooral op verbetering in de beleving van veiligheid. Het beleid moet aansluiten op de behoeften en de belevingswereld van de burgers en dat betekent dat langs twee lijnen moet worden gewerkt. De veiligheidssituatie zal moeten worden verbeterd (output) en burgers zullen (mede daardoor) een veiliger gevoel moeten krijgen (outcome). Men realiseert zich dat onveiligheidsgevoelens niet altijd zijn weg te nemen. Als echter positieve resultaten op het gebied van de veiligheidssituatie gepaard gaan met een positiever beeld van bewoners, zal de binding van burgers met de buurt verstevigen en de neiging uit de buurt te vertrekken, afnemen. Door actievere inzet van bewoners wordt de verbetering van de buurtveiligheid een zichzelf versterkend proces (Onderzoeksnotitie Veiligheid, 11). Lokaal veiligheidsbeleid is in dit opzicht vergelijkbaar met de sociale vernieuwing.

4.3.2 Geïntegreerd Veiligheidsbeleid en Sociale Vernieuwing

Het Geïntegreerde Veiligheidsbeleid in Rotterdam volgt de traditie van het in 1990 in Rotterdam ontwikkelde beleid van sociale vernieuwing.¹¹⁶ Het oorspronkelijke idee voor de sociale vernieuwing is in 1988 in Rotterdam ontwikkeld. Het concept stond voor een sociale politiek met als doel het herstel van de stedelijke gemeenschap. In de nota 'Nieuw Rotterdam; een opdracht voor alle Rotterdammers' (1987) die daaraan voorafging, bracht de Commissie Albeda reeds ideeën naar voren over de sociale kanten van de stadsvernieuwing en het werkgelegenheidsbeleid gericht op de wijken, over een deconcentratie van diensten ten behoeve van het wijkbeheer en over samenwerking tussen gemeente en diverse beleidspartners. Een brede aanpak van hardnekkige sociale achterstanden was daarin nog niet aan de orde. Bij de behandeling van de nota in 1988 in de Rotterdamse gemeenteraad is het begrip 'sociale vernieuwing' voor het eerst gebruikt in een discussie over sociale problemen variërend van werkloosheid onder jeugdige Marokkanen tot eenzaamheid onder bejaarden.

In 1989 deed de Commissie Idenburg (1989) voorstellen voor het tegengaan van een opeenstapeling van achterstandsproblemen door:

- het normaliseren van de leefsituatie van mensen in een positie van afhankelijkheid, isolement en achterstand, meestal veroorzaakt door werkloosheid, materiële en immateriële armoede, ziekte, ouderdom, handicap, discriminatie en gebrekkige huisvesting;
- het scheppen van redelijke bestaansvoorwaarden, maatschappelijke omstandigheden en sociale verhoudingen, die de stad een toekomst geven als een samenleving van mensen, als plaats om te leven en te werken en als democratie om deel aan te hebben.¹¹⁷

Uitgangspunt is dat burgers, het maatschappelijke middenveld, het bedrijfsleven en de overheid nieuwe verantwoordelijkheden op zich zouden moeten nemen. De burger voor zijn eigen bestaan en toekomst, het maatschappelijk middenveld voor de stad als gemeenschap en het bedrijfsleven en de overheid voor de stad als plek om te werken, te wonen en te leven. Het laatste moet worden bereikt door het activeren van het maatschappelijk initiatief, het bevorderen van de participatie door burgers en door samenwerking met andere participanten.

Het Rotterdamse beleid is stimulerend geweest voor allerlei groepen en instellingen om op actieve wijze te proberen sociale problemen op een andere manier aan te pakken. Dankzij de sociale vernieuwing kreeg het wijkbeheer in Rotterdam een sterke impuls. Sociale vernieuwing heeft in Rotterdam het karakter gekregen van een beweging, een "proces, dat bewoners en organisaties uitdaagt elkaars vaardigheden te combineren en talenten te ontwikkelen" (Vis 1995, 20). Vanuit de sociale vernieuwing waren er op wijkniveau structuren (opbouwwerk) voorhanden die het gemakkelijker maakten wijkbeheer te ontwikkelen. In Rotterdam is de sociale vernieuwing bij de collegewisseling beëindigd, maar de achterstandsbestrijding is onverminderd voortgezet (Evaluatie Sociale Vernieuwing, het eindrapport, SCP 1994, 182).

Met het uitbreiden van de sociale vernieuwing tot het huidige geïntegreerde veiligheidsbeleid wordt tegelijkertijd gewerkt aan de verbetering van de arbeidsparticipatie, het onderwijs, de volksgezondheid en de leefbaarheid in de wijken. Het gaat primair om het leefbaarder maken van de dagelijkse leefomgeving (de woonwijken). Maar in het wijkveiligheidsplan voor de wijk Bergpolder onderstrepen de samenstellers dat naast buurtbeheer ook het doorzetten van stadsvernieuwing en sociale vernieuwing noodzakelijk is om de (subjectieve) onveiligheid in buurten te verminderen (Wijkveiligheidsplan Bergpolder, 8).

4.3.3 Bestuurlijke inbedding van het Geïntegreerde Veiligheidsbeleid

Aanvankelijk was de politieke regie van het veiligheidsbeleid in handen van het zogenaamde 'Herenberaad', een college-team van enkele wethouders onder leiding van de burgemeester. Vervolgens was een dagelijks bestuur verantwoordelijk. Dit kreeg eerst als naam Bestuurlijk Interventie Team en werd later Beleidsteam Veiligheid genoemd. Het bestond uit de leden van het reguliere driehoeksoverleg (burgemeester, hoofdcommissaris en hoofdofficier) en een project-

wethouder veiligheidsbeleid. Op basis van het Program-accord 1994-1998 waarin werk en veiligheid de belangrijke prioriteiten vormen, is een van de wethouders aangewezen als project-wethouder voor veiligheid. Samen met de burgemeester is hij voor het veiligheidsbeleid verantwoordelijk. Omdat de burgemeester zich in principe slechts vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde met het lokale veiligheidsbeleid kan bezighouden en geen uitgesproken politieke keuzes kan en wil maken, is de burgemeester minder goed in staat de gemeentelijke diensten ('civiel') aan te sturen. Dat is meer een taak voor de project-wethouder. Uitbreiding van de driehoek met de project-wethouder veiligheid lag daarom voor de hand. Met het instellen van dit dagelijks bestuur voor het geïntegreerd veiligheidsbeleid kon tevens worden voorkomen dat een tegenstelling zou kunnen ontstaan tussen de gemeenteraad en het bevoegd gezag (Jongedijk 1995, 6). De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het geïntegreerde veiligheidsbeleid krijgt vorm door reguliere agendering van het onderwerp veiligheid in de vakcommissies die bij veiligheid zijn betrokken. De raadscommissie voor Politie en Veiligheid ziet toe op de uitvoering van het geïntegreerde veiligheidsbeleid.

Onder regie van het dagelijksbestuur is een meer uitvoerende Stuurgroep Veiligheid ingesteld. In deze stuurgroep hebben de meest betrokken diensthoofden (RET, GGD, Politie, Onderwijs, dS + V), het Openbaar Ministerie en vertegenwoordigers van de deelgemeenten zitting. De stuurgroep wordt geleid door de wethouder WES; secretaris is de projectleider Geïntegreerd Veiligheidsbeleid. Verder is er een projectbureau - het projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam - dat het geïntegreerde veiligheidsbeleid dagelijks begeleidt (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1993, 18). Er is een stedelijk projectleider Geïntegreerd Veiligheidsbeleid aangesteld alsook een aantal projectleiders die verantwoordelijk zijn voor de stedelijke projecten, de totstandkoming van de wijkveiligheidsplannen en de communicatie van het beleid.

Organisatieschema

Commissie Veiligheid en Politie
(vroeger de Politie-commissie genaamd)

Bestuurlijk Interventieteam Beleidsteam Veiligheid
Driehoeksoverleg plus twee wethouders

Project-wethouder

Stuurgroep Veiligheid

Projectleider Veiligheid (secr.)

Directeuren van diensten

Ook in vrijwel alle deelgemeenten is een Stuurgroep Veiligheid ingesteld. De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor de wijkveiligheidsplannen. De plannen worden opgesteld door het WijkOverleg Beheer (WOB) bestaande uit vertegenwoordigers van de deelgemeente, de politie en het openbaar ministerie. Dit bestuurlijk-justitieel overleg brengt advies uit aan de gemeenteraad die de plannen uiteindelijk vaststelt. De jaarlijkse districtsplannen van de politie en de jaarlijkse actualisering van de wijkveiligheidsplannen door de deelgemeenten, worden sedert 1995 op elkaar afgestemd (Overzicht wijkveiligheidsplannen, 6).

De wijkveiligheidsplannen worden geheel onder verantwoordelijkheid van het decentrale gezag opgesteld en uitgevoerd. Elke deelgemeente heeft een ambtenaar veiligheidsbeleid die voor het

opstellen mede verantwoordelijk is. De prioriteiten worden decentraal vastgesteld. Wel worden de wijkveiligheidsplannen marginaal op hun uitvoerbaarheid getoetst. Een voorstel om inbraken in een volkstuincomplex tegen te gaan door met het beschikbare budget jaarlijks een gedeelte ervan te omheinen, werd bijvoorbeeld niet als zinvol beschouwd en afgekeurd.¹¹⁸ Voorts wordt bezien waar aanknopingspunten liggen voor centraal beleid, voor een aangescherpte prioriteitsstelling en voor ideeën, projecten en initiatieven in een bepaalde wijk die ook voor andere stadsdelen interessant zijn. Daarnaast zou op centraal niveau de vraag beantwoord moeten worden hoe deelgemeenten optimaal de centrale stedelijke diensten kunnen aansturen om hun eigen veiligheidsbeleid te kunnen uitvoeren. (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1993).

In de uitvoering van het decentrale veiligheidsbeleid speelt het WijkOverleg Beheer een belangrijke rol. Een belangrijke functie ligt echter met name op een lager niveau bij de zgn. sublokale driehoeken tezamen met de wijkplatforms. De dagelijkse leiding bij het opstellen en uitvoeren van die wijkveiligheidsplannen is in handen van buurtbeheercoördinatoren.

4.3.4 Samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijven

De aanpak van het veiligheidsbeleid is zowel gebiedsgericht- met een accent op wijkveiligheidsplannen - als gericht op samenwerking met de deelgemeentebesturen, politie, openbaar ministerie, woningcorporaties en bewonersorganisaties. Ook vrijwel alle gemeentelijke diensten leveren - althans op papier - een bijdrage aan het geïntegreerd veiligheidsbeleid. De politie kan naast een rol bij de uitvoering en als handhavingsorganisatie ook signalerend optreden. In overleg met het openbaar ministerie zal er naar worden gestreefd de opsporing vooral op die delicten te richten, die de grootste inbreuk vormen op de veiligheid van de burgers. Omdat deze naar tijd en plaats kunnen verschillen moet voortdurend worden nagegaan op welke terreinen zich de grootste problemen voordoen. Het strafrecht komt in het kader van het veiligheidsbeleid aan de orde, wanneer de bestuurlijke en (andere) preventieve maatregelen onvoldoende effect blijken te sorteren of geen passende reactie vormen op strafbaar gedrag. Het openbaar ministerie zal in samenspraak met de bestuurlijke overheid nagaan wanneer van een dergelijke situatie sprake is. Het kan tevens de eigen deskundigheid inbrengen bij het ontwerpen en doorvoeren van bestuurlijke en/of preventieve maatregelen (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1993, 4-7).

In veel gevallen wordt samengewerkt met hulpverleningsinstellingen, sportverenigingen, migrantenorganisaties, vakbonden en ondernemersorganisaties. In het Platform Criminaliteitsbeheersing wordt bijvoorbeeld samengewerkt door bestuur, politie, Openbaar Ministerie, Kamer van Koophandel en een aantal (grote) ondernemingen. Waar mogelijk worden initiatieven van maatschappelijke organisaties ondersteund. Voor de aanpak van illegale horecabedrijven wordt in de deelgemeente Noord samengewerkt door politie, brandweer dS + V, bestuursdienst, met de Kamer van Koophandel, FIOD, douane, GAK, SoZaWe, MDR, en NS. Voor de aanpak van overlast gevende drugspannen is een samenwerkingsverband in het leven geroepen van verschillende deelgemeenten, diverse diensten en (nuts)bedrijven, Openbaar Ministerie, politie, woningbouwcorporaties en bewonerorganisaties.

In 1995 is een start gemaakt met het geïntegreerd jeugdbeleid. Binnen het OM en de politie werden jeugdcoördinatoren aangewezen. De GGD richtte een projectbureau Preventief Jeugdbeleid op en het GVB legde meer nadruk op het aspect jeugd en veiligheid. Deze partijen ontwikkelden samen met onderwijsorganisaties (FAO, DSO en DOO) en de Jongerenpool Rotterdam Werkt het actieprogramma Geïntegreerd Jeugdbeleid (Agenda 2000). Ten aanzien van de uitvoering van het toezichtsprogramma is een samenwerking georganiseerd tussen regiopolitie, MBR, NBRW, Gemeente Rotterdam (GVB en PWG).

4.4 Beleidsuitvoering

4.4.1 Beleidsinformatie

Een belangrijke impuls voor het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid waren de uitkomsten van enkele onderzoeken waarin veiligheid het grootste probleem van de stad werd genoemd en waarin het onveiligheidsgevoel van de burger scherp naar voren kwam (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, 1). Met het geïntegreerd veiligheidsbeleid wordt beoogd concrete resultaten te bereiken. Het moet veiliger worden in Rotterdam en dat moet merkbaar en meetbaar zijn. Het meetinstrumentarium dat men daarvoor ter beschikking heeft, bestaat uit de politie-statistieken die een beeld geven van de objectieve ontwikkeling van de geregistreerde veiligheid in de stad en de Politiemonitor Bevolking, het tweejaarlijks landelijk bevolkingsonderzoek naar (onder andere) de veiligheidsbeleving de burger en het slachtofferschap van misdrijven.

Het aanleveren van gegevens vanuit de politie is in Rotterdam een probleem omdat de politie nog (als enige) werkt met Multipol. Het is een oud uit 1980 daterend systeem dan inmiddels vol is en sterk vervuild. Behalve de politie beschikken ook deelgemeenten en gemeentelijke diensten, maatschappelijke instellingen en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld over waardevolle gegevens, zoals gegevens over overlast, klachten van de bevolking en instellingen, prognoses over toekomstige ontwikkelingen van de wijken die voor de veiligheid van belang kunnen zijn, etc. Deze informatie is echter nog te weinig gestructureerd om een lokaal veiligheidsbeleid op te kunnen voeren. Voor het ontwikkelen van veiligheidsplannen zal de informatie eerst bij elkaar gebracht dienen te worden om als beleidsinformatie waardevol te zijn. Omdat de gegevens vaak onvoldoende toegankelijk zijn, aan sectoren gebonden en onvoldoende zijn toegesnedden op het beantwoorden van beleidsvragen, werken het Centrum voor Onderzoek en Statistiek, het Bureau Onderzoek op Maat (BOOM) en de Vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Erasmus Universiteit¹¹⁹ aan een Geografisch Informatie Systeem (GIS)-Veiligheid dat meer mogelijkheden moet bieden voor het ordenen en verbeteren van informatie en voor het uitvoeren van vergelijkende analyses van de veiligheidssituatie in de wijken. In een GIS kan een grote hoeveelheid gegevens met betrekking tot uiteenlopende lokaties worden geïntegreerd, geordend en beheerd en ten behoeve van het beleid worden geanalyseerd. Een eerste versie van GIS-Veiligheid bevat nog niet alle informatie voor een grondige analyse van de veiligheidssituatie in de stadsdelen. Het is de bedoeling om op den duur een samenhangend model te ontwikkelen, waarmee de invloed van verschillende factoren kan worden geïndiceerd, tijdig knelpunten kunnen worden gesignaleerd en maatregelen kunnen worden getroffen in buurten waar de veiligheidssituatie alarmerend is (Onderzoeksnotitie Veiligheid 1995:13-14).¹²⁰

In de jaarlijkse Omnibusenquête van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) wordt sinds 1994 ook uitvoerig aandacht aan de veiligheid besteed (Meer blauw op straat, 1994; Rapportage Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1996). In 1994 is door het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) een onderzoek verricht naar de waardering van de veiligheid in Rotterdam. Hierbij is gebruik gemaakt van een telefonische enquête. Daarnaast zijn een viertal (focus)groepsgesprekken met inwoners gevoerd (Tussen hoop en vrees 1994). Omdat het onderzoek kort voor aanvang van de campagne 'Rotterdam, Veilig idee' werd uitgevoerd, is het als een nulmeting beschouwd. Voorzover bekend is echter nog geen nameting gedaan om het effect van de campagne en van concrete veiligheidsprojecten te bepalen.

Een nulmeting is ook verricht voor de meting van onveiligheidsgevoelens in het openbaar vervoer. Het is de bedoeling dat dit onderzoek periodiek herhaald wordt, maar tot nu toe is daarvan niets bekend.

Sinds maart 1996 wordt er per kwartaal een geïntegreerde veiligheidsrapportage uitgebracht, waarin alle bronnen worden samengebracht en trends zichtbaar worden gemaakt, Eén maal per jaar heeft dit de vorm van een beleidsadvies op het totale terrein van het Geïntegreerd Veiligheidsbeleid.

Op wijkniveau doet het Bureau Onderzoek Op Maat in een aantal deelgemeenten (Centrum, Noord, Feijenoord, Delfshaven) onderzoek naar de effectiviteit van de wijkveiligheidsplannen. Hierbij wordt

met behulp van het RISC-model (ruimtelijke, institutionele, sociale en criminele factoren) de veiligheid in de betreffende wijken onderzocht.¹²¹ Tevens zijn er meerdere 'wijkveiligheidsmeters' opgesteld waarmee de veiligheid in de eigen straat en buurt periodiek kan worden gemeten.¹²² De indicator is samengesteld uit statische en dynamische gegevens. Doel hiervan is het activeren van bewoners en instanties door het publiek meer inzicht te geven in de stand van zaken en de ontwikkelingen met betrekking tot de objectieve en subjectieve veiligheid in de eigen omgeving en met hen te discussiëren over mogelijke discrepanties tussen feiten en gevoelens. Begin 1996 is hiermee gestart in de Provenierswijk en Vreewijk. Uitbreiding naar andere wijken is in voorbereiding.

4.4.2 Maatregelen, middelen en projecten

Op de begroting 1995 staat voor extra inspanningen voor werk en veiligheid in 1995 een bedrag van 43,9 miljoen gereserveerd oplopend tot 62,2 miljoen in 1999. De verdeling van dit budget geeft een globale indruk van de middelen die voor de uitvoering van de verschillende beleidsinspanningen zijn geraamd. In bijlage 4.2 is daarvan een gedetailleerd overzicht opgenomen. In de praktijk treden daarbij verschuivingen op, bijvoorbeeld als gevolg van rijksbezuinigingen die door de gemeente moeten worden gecompenseerd of omdat omgekeerd juist middelen vrijkomen omdat aangekondigde bezuinigingen zijn teruggedraaid. In de plannen voor de benutting van de middelen is de werkgelegenheidscomponent van groot belang. De toezichtprojecten bij gemeentelijke diensten en bedrijven omvatten in 1995 in totaal 534 formatieplaatsen. Dit aantal zal eind 1998 op 1500 à 2000 uitkomen. Hierin is opgenomen het toezicht in de openbare ruimte dat in samenwerking met de deelgemeenten per wijk eveneens zal worden uitgebreid.¹²³ Naast het scheppen van werkgelegenheid door het uitbreiden van het aantal politieursveiligheids- en toezichthouders bij gemeentelijke diensten en bedrijven (zoals wagenbegeleiders RET, havenbeveiliging, kunstinstellingen, brandweer, beveiliging via MultiBedrijven en bouwplaatstoezicht dS + V), wordt nog een reeks van maatregelen getroffen om vermindering van onveiligheid te bewerkstelligen. Van de stedelijke projecten gericht op buurtoverstijgende problemen zoals drugsoverlast, horecaoverlast, jongerenproblematiek, handhaving van de openbare orde, toezicht op straat en communicatie van de overheid met de burger, hebben de interventies gericht op de drugsgerelateerde overlast (vooral het project Victor, het ontmantelen van Perron Nul en het verplaatsen van de tippelzone) de meeste aandacht getrokken. Maar tegelijkertijd is gewerkt aan een grotere samenhang in het drugsbeleid door een integratie van overlastbestrijding en verslavingszorg: projecten en maatregelen om de opvang voor drugverslaafden te verbeteren, en de overlast te beperken en de werking van het repressieve instrumentarium te verbeteren. Vormen van alternatieve detentie en een toename van het aantal cellen werden als noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve dadergerichte hulpverlening beschouwd: Operatie Victor kon redelijk succesvol verlopen omdat dealers dankzij extra cellen gedetineerd kunnen worden. Vanaf september 1996 zal het experiment Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOBV) met steun van het Rijk operationeel zijn.

Het oplossen van drugsoverlast wordt echter onder de huidige omstandigheden niet haalbaar geacht. Daarom wordt in overleg met het openbaar ministerie ook aandacht besteed aan nationale en internationale aspecten van de drugsproblematiek, met name het drugstoerisme en de in- en export van drugs.

Er zijn handhavingsacties uitgevoerd (o.a. op de Nieuwe Binnenweg, de Kruiskade en in de Katshoek) in samenwerking met diverse gemeentelijke en maatschappelijke organisaties. Op het gebied van de horeca is er een nieuw horecabeleid, een nieuwe APV en zijn de sluitingstijden van horecaondernemingen aangepast. Door middel van een gebiedsgerichte aanpak worden illegale horeca-activiteiten teruggedrongen en voorkomen. Als er door de deelnemende opsporingsambtenaren geconstateerd wordt dat er geen geldige vergunning is, wordt de exploitatie in principe beëindigd.

Op het gebied van de jeugdcriminaliteit is door verschillende partijen een start gemaakt met het geïntegreerd jeugdbeleid. Binnen het openbaar ministerie en de politie zijn jeugdcoördinatoren aangewezen. De GGD richtte een projectbureau Preventief Jeugdbeleid op en het GVB legde meer nadruk op het aspect jeugd en veiligheid. Samen met onderwijsorganisaties (FAO, DSO en DOO) en

de Jongerenpool Rotterdam Werkt is het actieprogramma Geïntegreerd Jeugdbeleid ontwikkeld. Het aantal buurtnetwerken jeugdhulpverlening is uitgebreid en in diverse wijken functioneren inmiddels goedlopende projecten voor jongeren (T-team, Spits, Silk, Vos+++ , Opboxen). Ook werden in 1995 nieuwe concepten gelanceerd, zoals 'De Brede School' en 'Thuis op Straat'. Bijlage 4.2 bevat zoals gezegd een gedetailleerder overzicht van projecten afkomstig uit het Overzicht Wijkveiligheid (1994).

Aan de communicatie wordt in het algemeen grote aandacht gegeven. Dit in de overtuiging dat, zeker op een terrein met zoveel onbekendheid en zelfs mythen, een goede communicatie voorwaarde is voor de vormgeving en de acceptatie van de (beleids)maatregelen. De middelen zijn afkomstig uit het Grote-Stedenconvenant. Begin 1994 kwam uit onderzoek naar voren dat Rotterdammers slecht op de hoogte zijn van de initiatieven om de veiligheid te bevorderen. Om aan de projecten en resultaten van het bestrijden van overlast meer bekendheid te geven is in 1994 een communicatiecampagne 'Veilig Idee' gestart. Naast affiches en gebruik van de lokale media, was de 'Veilig Idee Telefoon' een opvallende actie. Hiermee konden burgers oplossingen voor door hen gesignaleerd misstanden indienen. Voorts zijn stadslezingen georganiseerd en speciaal voor dit doel geschreven publicaties verspreid (Burger 1994). In 1995 is besloten een facilitair bureau onder de naam 'Task Force Communicatie' op te zetten als ondersteuning voor de communicatie van de deelgemeenten. Er is onder andere een leidraad ontwikkeld voor het opstellen van communicatieplannen, woordvoerders op het terrein van veiligheid zijn getraind; er is effectonderzoek ondernomen en een begin gemaakt met een openbaar debat. Het Actieplan Communicatie 1996 zal door de continuering van informatieverstrekking via de media, open dagen, informatiemarkten en voorlichtingsavonden de voorlichting verzorgen. Daarnaast zal de berichtgeving aan de buitenlandse media worden geïntensiveerd (Agenda 2000).

Inmiddels zijn in vrijwel alle Rotterdamse deelgemeenten wijkveiligheidsplannen ontwikkeld en is het kleinschalige buurtbeheer vrijwel overal operationeel. Vooral in de oude wijken waar de stadsvernieuwing nog niet is gerealiseerd en problemen zich opstapelen, wordt met voornoemde maatregelen tegenwicht geboden aan de dreigende achteruitgang van de buurt. Zo zijn in samenwerking met de politie 14 wijkveiligheidsposten en preventiewinkels gerealiseerd en via de Banenpool, WSW en 'Melkert I' zijn ongeveer honderd huismeesters, conciërges en preventiemonteurs aangesteld die in ruim tienduizend woningen inbraakpreventieve voorzieningen aanbrachten. Er is een start gemaakt met het Politiekeurmerk Veilige Woningen en overal in de stad werden enge plekken aangepakt, waarvan er inmiddels meer dan 450 zijn weggewerkt, waaronder de nu beveiligde fietsers- en voetgangerstunnel onder de Maas.

Het initiatief van de bewoners van de Opzoomerstraat om het beheer van de straat in eigen hand te nemen, heeft zoveel navolging gevonden dat het 'opzoomeren' inmiddels een ingeburgerd begrip is geworden.¹²⁴ Onder het motto 'Opzoomeren' wordt getracht nieuwe netwerken te ontwikkelen in wijken waar het sociale verband door migratie en stadsvernieuwing is verdwenen. Er is een Opzoomerbureau en straten kunnen Opzoomerzegels ter waarde van f3000 verdienen die zij bij de gemeentelijke diensten kunnen besteden. In wijken zoals Middelland en Bergpolder is het vormen van straatgroepen zelfs tot hoofdstrategie van het wijkveiligheidsplan gemaakt (zie voor een beschrijving bijlage 4.1).

4.5 Beleidsevaluatie

Het project Veiligheidsbeleid is ingesteld voor de duur van de collegeperiode 1994-1998. De raadscommissie voor Politie en Veiligheid ziet toe op de uitvoering. Eind 1997/begin 1998 is het moment van de eind-evaluatie. Er zal dan duidelijkheid moeten ontstaan over de resultaten, over de differentiatie naar doelgroepen en over de wijze van continuering van het aandachtsgebied 'veiligheid in haar vele facetten' (Agenda 2000). Met het oog op de evaluatie van de wijkveiligheidsplannen is het Bureau Onderzoek op Maat opgericht om de wijken te stimuleren en hen eventueel behulpzaam te zijn bij het zelf onderzoek te (laten) doen naar de effecten van hun investeringen in veiligheid. Het WijkOverleg Beheer moet zelf opdracht geven tot zo'n evaluatieonderzoek en dat ook uit het eigen

budget bekostigen.

4.5.1 Procesevaluatie

Het Servicebureau Beheer en Veiligheid heeft in de nota Geïntegreerd Veiligheidsbeleid (januari 1995) aangegeven hoe de doelstellingen tot nu toe vorm hebben gekregen, welke knelpunten zijn opgetreden en wat de inzet zal zijn om de knelpunten te laten verdwijnen en de doelstellingen te bereiken. De wijkveiligheidsplannen zijn nu bijna overal opgesteld en in uitvoering genomen. Een uitzondering is de deelgemeente Overschie waar men inmiddels vijf ton heeft gespaard omdat bij gebrek aan ideeën en daadkracht niets van de grond is gekomen.

Als belangrijke knelpunten van de wijkveiligheidsplannen worden genoemd de lage prioriteit voor het vergroten van het oplossingspercentage, de trage strafafhandeling en het gebrek aan detentiefaciliteit, de ondoorzichtigheid en de organisatie van de projecten, de status van de preventiewerkzaamheden, de hoge kosten van extra verlichting en extra onderhoudsploegen, het vrijmaken en samenbrengen van budgetten om de klantvriendelijkheid van de dienstverlening te vergroten en het feit dat de continuïteit van het Opzoomeren niet vanzelfsprekend is. Een probleem is tevens dat de gemeenteraad soms de plannen van de deelgemeenten doorkruist. Zo duurde het bijna twee jaar voor de beloofde surveillanten in de wijken operationeel werden. Vervolgens werden ze nog geen half jaar later weggehaald om te worden ingezet bij het openbaar vervoer. Over het algemeen genomen staat het topkader van de verschillende organisaties positief tegenover het geïntegreerde veiligheidsbeleid. Ook de uitvoerenden waaronder de projectleiders en de wijkagenten zijn enthousiast. Maar het middenkader, met name de hoofden van de basiseenheden vinden het lastig of bedreigend hun jaarplannen te moeten afstemmen op het wijkveiligheidsplan in de wetenschap dat de uitvoering ook daaraan zal worden getoetst. De verstandhouding tussen het management van de politie en de deelgemeenten is niet altijd even goed. Het ontbreekt bijvoorbeeld soms aan respect voor elkaars taken en bevoegdheden.

In de samenwerkingsafspraken tussen gemeente en deelgemeenten is vastgelegd dat deelgemeenten rapporteren over de effecten van de inzet van de gedecentraliseerde budgetten. Een knelpunt daarbij is dat de wijkveiligheidsplannen nog te veel berusten op ervaringen van de deelnemers van het WijkOverleg Beheer en te weinig op gegevens over de 'objectieve' omvang van de criminaliteit en de overlast en de mate van onveiligheidsgevoel in de buurt. Het ontbreekt aan gegevens over de geregistreerde en mogelijke onveiligheid, aan onderzoek naar de invloed van (achtergrond)factoren, naar de effecten van beleidsmaatregelen op de veiligheidssituatie en naar de reacties van de burgers en de wijze waarop deze doorwerken in gezamenlijke acties met instanties.

De projecten in het wijkveiligheidsplan Middelland worden tijdens vergaderingen van het Wijk Overleg Beheer op hun voortgang geëvalueerd (Wijkveiligheidsplan Middelland 1994: 23). In het Wijkoverleg Beheer van Bergpolder staat twee keer per jaar het totale wijkveiligheidsplan op de agenda. Op deze manier moet bewaakt worden of er voortgang blijft in de aanpak, of er resultaten behaald worden en of de gestelde doelen worden bereikt. Om te kunnen nagaan of de aanpak van de wijkveiligheid in Bergpolder daadwerkelijk een bijdrage levert aan het verminderen van onveiligheidsgevoelens bij bewoners wordt echter nauwkeuriger onderzoek noodzakelijk geacht. Het wijkveiligheidsplan stelt voor een jaarlijks te herhalen onderzoek op te zetten waarbij door middel van mondelinge enquêtes informatie verzameld wordt onder een representatieve steekproef van bewoners (Wijkveiligheidsplan Bergpolder 1995: 34). In Bergpolder is een jaar na het begin van uitvoering van het wijkveiligheidsplan een evaluatieonderzoek (nulmeting) uitgevoerd. In Delfshaven is daarmee later begonnen. De resultaten zijn nog niet bekend, maar bij wijze van ad hoc procesevaluatie is wel vastgesteld dat inmiddels alle in het wijkveiligheidsplan Middelland genoemde punten zijn uitgevoerd.

4.5.2 Effectevaluatie

Voor een systematische effectevaluatie van het gehele geïntegreerde veiligheidsbeleid in Rotterdam is

het nog te vroeg. Overigens is het ook in Rotterdam de vraag of een dergelijke effectevaluatie überhaupt mogelijk is. Een recent rapport van het ISEO bevat terecht de waarschuwing dat weliswaar effecten kunnen worden gemeten, maar dat deze niet causaal aan de gehanteerde beleidsinstrumenten zijn toe te schrijven.¹²⁵ Maar intussen is al wel op onderdelen onderzoek gedaan naar de effecten van het in de afgelopen jaren gevoerde veiligheidsbeleid. De resultaten daarvan worden hier in het kort besproken.

Rond de jaarwisseling van 1993 naar 1994 heeft het Centrum voor Onderzoek en Statistiek in opdracht van het Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid over de waardering van de veiligheid in Rotterdam een telefonische enquête gehouden onder 309 inwoners (een respons van 39%). Hieruit kwam naar voren dat de respondenten de veiligheid van Rotterdam slechts met een 'schamele 6-min' waarden. Wat de waardering van veiligheid in de eigen buurt betreft was er een lichte verbetering te bespeuren ten opzichte van een jaar eerder. Gaf eerst 82% een voldoende voor de veiligheid in de eigen buurt overdag en 53% voor de veiligheid 's avonds, een jaar later was dat respectievelijk 89% en 58%.

Bijna de helft van de respondenten wist geen enkel voorbeeld te noemen van initiatieven die in het kader van het geïntegreerde veiligheidsbeleid zijn genomen. Bijna een derde van de respondenten noemde één initiatief; één op de zes ondervraagden kwam tot twee of drie initiatieven. De meeste voorbeelden hadden betrekking op de politie (veegacties), het openbaar vervoer (wagenbegeleiders) en het Energiebedrijf (straatverlichting). Slechts 12 procent van de voorbeelden waren wijk- of buurtinitiatieven.

De meest genoemde suggestie aan het adres van de (deel)gemeente was ervoor te zorgen dat er meer politie komt op straat. De helft van de ondervraagden dacht zelf een bijdrage te kunnen leveren aan de veiligheid in de eigen buurt. Daarbij werd voornamelijk gedacht aan extra beveiliging van het eigen huis en de directe omgeving, extra oplettendheid ten opzichte van de bezittingen van de burens en inschakeling van de politie bij (vermeend) onraad. Bijna de helft van de ondervraagden gaf aan het huis ook daadwerkelijk extra te hebben beveiligd en 60 procent zei afspraken met de burens te hebben gemaakt om op elkaars spullen te letten. Bijna 30 procent ging uit veiligheidsoverwegingen 's avonds weleens de deur niet uit; 46 procent vond het veiliger om 's avonds de deur niet open te doen, ruim de helft liet geld of andere waardevolle spullen thuis om diefstal of beroving te voorkomen en tweederde vermeed bepaalde plekken in Rotterdam. Ongeveer 10 procent had uit veiligheidsoverwegingen zelfverdedigingsmiddelen aangeschaft en zo'n 10 procent daarvan droeg die middelen ook bij zich.

Behalve de telefonische enquête zijn vier groepsgesprekken gevoerd met een aantal inwoners van Rotterdam. Uit deze gesprekken komt naar voren dat iedereen zo zijn eigen manier heeft om met gevoelens van onveiligheid om te gaan. De één blijft thuis. De ander gaat 's avonds de metro niet meer in. Weer een ander laat zich niets in de weg leggen en trekt er bewapend met een gasflesje op uit. Eensgezindheid is er wat betreft verhoogde waakzaamheid en het 'vooral niet laten merken dat je bang bent'. De gegevens bieden een statisch beeld van de veiligheidssituatie in Rotterdam; bij gebrek aan vergelijkbare gegevens kon niet worden vastgesteld of herkenning van genoemde initiatieven tot een verhoogd gevoel van veiligheid heeft geleid (Tussen hoop en vrees 1994).

In het kader van de jaarlijkse Omnibusenquête (1995) is een rapportage uitgebracht waarin speciale aandacht werd besteed aan het probleem van de openbare orde en veiligheid, het slachtofferschap en de veiligheidsbeleving van de burgers, hun vertrouwen in het optreden van henzelf en anderen bij een onveilige situatie en hun oordeel over verschillende manieren om de eigen veiligheid te verbeteren. Aan ruim 1600 respondenten zijn vragenlijsten voorgelegd (de respons bedroeg ongeveer 55%). Uit de antwoorden blijkt dat het algemene beeld van de veiligheid in Rotterdam in 1995 ten opzichte van 1993 ongeveer gelijk is gebleven.¹²⁶ Ruim een derde van de respondenten spreekt van een verslechtering van de situatie. Slechts één op de tien vindt dat er vooruitgang is geboekt. Binnen het brede terrein van openbare orde en veiligheid worden problemen op het gebied van criminaliteit en verslaafden aanzienlijk vaker genoemd dan in 1993. Deze problemen zijn in de beleving van de ondervraagden met respectievelijk 6 en 13 procent toegenomen (Omnibusenquête 1995). Of dat ook

feitelijk het geval is, vermeldt de rapportage niet. Op basis van de door de politie geregistreerde misdrijven en de Politiemonitor Bevolking 1995 kan daarover iets meer worden gezegd. Volgens het Gewelddoördinatie team van de politie is het aantal aangiften van geweldsdelicten in de regio Rotterdam in 1994 ten opzichte van 1993 met 7,4 procent gestegen. Het betreft eenvoudige mishandeling, diefstal met geweld of bedreiging met geweld, openlijke geweldpleging, aanranding, verkrachting, doodslag en moord. De resultaten van de Politiemonitor Bevolking 1995 laten ten opzichte van die uit 1993 een lichte daling van de onveiligheidsgevoelens in de regio Rotterdam-Rijnmond zien. De slachtofferpercentages daarentegen blijken over het algemeen (licht) te zijn toegenomen. Een opvallend sterke stijging wordt geconstateerd in het aantal vernielingen aan auto's, diefstallen uit auto's en diefstallen van fietsen. Tevens is er sprake van een forse toename van de door burgers ervaren problemen in de woonbuurt op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Vooral vermogensdelicten ervaren burgers beduidend vaker als een belangrijk probleem van hun buurt (Politiemonitor Bevolking 1995).

Volgens het meest recente onderzoek - een telefonische enquête onder 400 personen - voelen inwoners van Rijnmond zich echter steeds veiliger. Klaagde een jaar geleden nog één op de acht inwoners over onveiligheid, inmiddels is dat gedaald tot één op de elf. Tweederde van alle inwoners voelt zich (bijna) nooit onveilig¹²⁷. Opvallend in de Omnibusenquête is nog dat vooral inwoners van Delfshaven (21%) vinden dat de veiligheid verbeterd is. Tegelijkertijd echter noemen zij vaker problemen met betrekking tot verslaafden en zien zij vaker dan anderen wel wat in het verhuizen naar een veiliger buurt.¹²⁸ Over het algemeen wordt verhuizen naar een veilige buurt als manier om de persoonlijke veiligheid te vergroten als veel minder voor de hand liggend gezien dan beveiliging van de woning of afspraken maken met de burens en aangifte doen bij de politie. Als Rotterdammers wordt gevraagd twee maatregelen te noemen die de veiligheid het meest hebben verbeterd, noemt 44% de politie-surveillanten, 30% het toezicht in het openbaar vervoer, 20% het aanbrengen van extra openbare verlichting en 3% de preventiemonteurs. Het is overigens niet zo dat in deelgemeenten zoals Delfshaven waar in 1994 politie-surveillanten zijn aangesteld, deze maatregel vaker wordt genoemd. Uit de omnibus enquête blijkt daarnaast dat inwoners van achterstandswijken in 1995 vaker slachtoffer van onveilige gebeurtenissen dan inwoners van meer welgestelde wijken. Zij melden anderhalf tot twee keer zo vaak slachtoffer te zijn geweest van bedreiging, woninginbraak, een vechtpartij en beroving op straat (Omnibusenquête 1995).¹²⁹

4.5.3 Verdeling van veiligheidszorg

In Rotterdam is bewust gekozen voor een stadsbrede aanpak. Bij deze keuze heeft de evaluatie van drie bestuurlijke preventieprojecten in de Tarwewijk, Spangen en de Provenierswijk een rol gespeeld. Uit deze experimenten met buurtbeheer bleek dat de kans op verplaatsing van problemen groot was. Dit was voor het bestuur geen reden om maatregelen achterwege te laten, maar een argument om ook elders activiteiten te ondernemen en zo uitwaaiing van problemen op te vangen en succesvolle projecten naar andere wijken te exporteren.

De bestrijding van overlast gaat in Rotterdam uit van een zekere verdelende rechtvaardigheid wat naar voren komt in stelregels zoals 'iedere opgeknapte buurt zijn eigen drugspand' of - meer abstract - voor iedere wijk een 'passende hoeveelheid dynamiek'. Het budget wordt ingezet in deelgemeenten waar wijkveiligheidsplannen worden gemaakt en op plekken waar dit gezien de ernst van de problematiek het hardst nodig is. Dat geldt zowel voor de objectieve onveiligheid als voor de gevoelens van onveiligheid. Hierbij wordt bewust de strategie van spreiding van problemen gevolgd, er van uitgaande dat verplaatsing gepaard gaat met een zekere vermindering ('verdunning') van het probleem.

4.6 Slot

De 'bestuurlijke preventie' uit de jaren tachtig evolueerde in het begin van de jaren negentig naar 'buurtgerichte preventie'.¹³⁰ Last werd overlast en het motto 'schoon en heel' werd uitgebreid met 'vei-

lig'. In 1995 tekende Rotterdam het convenant tussen het Rijk en de vier grote steden waarin afspraken werden gemaakt over de aanpak van grootstedelijke problematiek. Met de rijksoverheid werd afgesproken dat werkloosheid en onveiligheid de hoofdproblemen zijn en het scheppen van werkgelegenheid en de bestrijding van veiligheid de prioriteiten. In dit grote stedenbeleid is voorts voorrang gegeven aan het drugs- en horecabeleid, aan integraal jeugdbeleid op centraal stedelijk niveau en wijkveiligheidsbeleid op decentraal (stads)deel(gemeentelijk) niveau. Meer dan voorheen worden deze doelen nagestreefd door het vergroten van de capaciteit en het verbeteren van de organisatie van de veiligheidsketen, door het uitbreiden van de primaire en secundaire preventie, en via experimenten met nieuwe strafmogelijkheden en het ontwikkelen van een eenduidig landelijk drugsbeleid (Notitie Grote Stedenbeleid 1996, 5-8).

Evenals Amsterdam, Den Haag, Utrecht en inmiddels nog vijftien andere grotere gemeenten geeft Rotterdam uitvoering aan het grote stedenbeleid in speciaal daarvoor aangewezen achterstandsgebieden (in Rotterdam in de deelgemeenten Delfshaven, Hillesluis, Oud-Charlois/Pendrecht, Oude Noorden en Hoogvliet-Noord). Een van de overwegingen hierbij is dat men snel - zo mogelijk al in 1996 - zichtbare resultaten wil behalen. Gehoopt wordt dat door fors in de vijf aangewezen gebieden te investeren de effecten van het Grote Stedenbeleid ook merkbaar zullen zijn in andere delen van de stad. Verder hoopt men de in de projectgebieden ontwikkelde aanpak te zijnertijd te kunnen 'terug exporteren' naar de overige wijken. Aan de projecten in Delfshaven is in het kader van 'Urban' in totaal een subsidiebedrag van 20 miljoen gulden toegewezen. In het kader daarvan is het voorstel een gebied aan te wijzen, dat zich enerzijds kenmerkt door achterstand (onder bewoners waaronder veel allochtonen) maar anderzijds aanwijsbare economische potenties heeft in het betreffende gebied zelf en/of in de directe nabijheid daarvan. Een eerste selectie heeft geleid tot een keuze voor de wijken Bospolder, Tussendijken, Historische Delfshaven en Heemraadsplein en omstreken. Met deze gebiedsgerichte aanpak is een koerswijziging opgetreden ten opzichte van het geïntegreerde veiligheidsbeleid. In Rotterdam streefde het college bij de beoordeling van het veiligheidsbeleid naar een voldoende rapportcijfer van de hele bevolking. Thans wil het echter niet alleen meer worden 'afgerekend' op de veiligheid in de stad, maar op aansprekende resultaten in de vijf aangewezen projectgebieden van het grote stedenbeleid.

In het stadsbrede geïntegreerde veiligheidsbeleid was een belangrijk uitgangspunt dat beleidsmaatregelen geen onveiligheidsgevoelens mochten versterken of buurten belasten met het stigma van een onveilig gebied waardoor er een grotere ongelijkheid in veiligheid zou ontstaan. In plaats van de geïntegreerde aanpak waarin de verdeling van veiligheid een van de aandachtspunten was, is er in toenemende mate sprake van integraal veiligheidsbeleid zoals dat bijvoorbeeld in Eindhoven wordt gevoerd, waar op basis van een systematische analyse van alle wijken de onveiligste gebieden worden geselecteerd.¹³¹ De inspanningen voor wat betreft de veiligheid blijven stadsbreed. Maar het nieuwe beleid is vooral gericht op de economische ontwikkeling van de geselecteerde buurten en de gewenste multiplier- en uitstralingseffecten naar andere gebieden. Te vrezen valt dat omliggende wijken gaandeweg met de gevolgen van een dergelijke aanpak zullen worden geconfronteerd. Zo zal Middelland waarschijnlijk moeten inleveren ten opzichte van het aangrenzende projectgebied Bospolder. Ook al krijgt de wijk nog eenzelfde budget als voorheen, de aandacht van de reguliere diensten zal gaan verschuiven naar die gebieden die politieke prioriteit hebben gekregen. De cruciale vraag is of de sociale beweging die in de wijken op gang is gekomen sterk genoeg is om met haar activiteiten door te gaan. Een probleem daarbij voor Rotterdam vormen de formele randvoorwaarden en regels die landelijk voor de uitvoering van het grote stedenbeleid worden opgesteld. Deze worden als knellend ervaren en hebben tot gevolg hebben dat een deel van de inzet verloren dreigt te gaan. Zoals eerder bij de sociale vernieuwing doet zich bij het grote stedenbeleid de paradoxale situatie voor dat Rotterdam als initiator en voortrekker van dat beleid er uiteindelijk - nadat het beleid landelijk is ingevoerd - er mogelijk zelf eerder bij verliest dan wint.

Noten bij hoofdstuk 4

- ¹⁰⁸ Of de verschillende benamingen ook duiden op verschillen in beleid, komt verderop aan de orde.
- ¹⁰⁹ Het adjectief 'integraal' zou in Rotterdam een minder goede klank hebben omdat het gedachten oproept aan iets dat (nodeloos) ingewikkeld is.
- ¹¹⁰ G.C. Smulders, Rotterdam: wat niet vaak voorkomt. Rotterdam 1992.
- ¹¹¹ Bestaande projecten bleven onder de noemer van de sociale vernieuwing gewoon doorlopen. De bestuurlijke vernieuwing kwam, als afzonderlijk project, daarna.
- ¹¹² A. Peper, 'Ogen en oren in de stad. Over functioneel toezicht in Rotterdam' SEC 8, 1994, 2A, 110-16, 11.
- ¹¹³ Het Servicebureau stelde een zevenstappenplan voor het ontwikkelen van een wijkveiligheidsplan op. Inmiddels is op basis van het zevenstappenplan een handleiding voor het maken van een wijkleefbaarheidsplan gemaakt (S. Viet, Elke dag afwassen. Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, Rotterdam 1995).
- ¹¹⁴ Het model is ontworpen door medewerkers van het Service Bureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid in samenwerking met het Bureau Onderzoek op Maat, het Centrum voor Onderzoek en Statistiek en de Vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Erasmus Universiteit. (Bons, C. Oudijk, B. Rovers, Onderzoeksnotitie Veiligheid, Bureau Onderzoek op Maat en Centrum voor Onderzoek en Statistiek, Rotterdam 1995, p. 9)
- 115 Het beleid en de reacties van de burgers beïnvloeden elkaar wederzijds, hetzij doordat zij elkaar negeren, hetzij door zich tegen elkaar af te zetten ofwel hun activiteiten op elkaar af te stemmen.
- ¹¹⁶ Het beleid is ingebed in de hoofdlijnen van het gemeentelijk en deelgemeentelijk beleid en sluit aan bij al de langer lopende beleidsprocessen van ruimtelijke, economische, sociale en bestuurlijke vernieuwing (Geïntegreerd Veiligheidsbeleid 1993, 3).
- ¹¹⁷ Naast een integrale aanpak (op wijkniveau) van een breed spectrum aan specifieke lokale problemen zijn de aanpak van bureaucratisering, het streven naar flexibiliteit en een toenemende klantgerichtheid van de dienstverlening die verder reikt dan het eigen apparaat kenmerkende concepten van sociale vernieuwing avant la lettre (Evaluatie Sociale Vernieuwing, het tussenrapport, SCP 1993, p. 73).
- ¹¹⁸ In plaats daarvan is het geld uitgegeven aan meer toezicht.

- ¹¹⁹ De projectleider van het Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid heeft er van meet af aan uitdrukkelijk naar gestreefd het Rotterdamse veiligheidsbeleid verbreden en wetenschappelijke onderbouwen door o.a. door de vakgroep strafrecht en criminologie in te schakelen bij het onderzoek (verg. Rood-Pijpers et al. 1995).
- ¹²⁰ Een Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek (SGBO) in samenwerking met het onderzoeksbureau van de VNG is in voorbereiding
- ¹²¹ Uit een analyse van bovenstaande factoren kwam naar voren dat het onderscheid in ruimtelijke, institutionele, sociale en criminele factoren niet als zodanig door de respondenten wordt ervaren. Dit betekent dat de afzonderlijke respondenten niet een bepaald complex van factoren als een probleem ervaren en andere complexen van factoren minder als een probleem ervaren.
- ¹²² In een motie ingediend door de fractie van de VVD tijdens de behandeling van de begroting 1995 is het college verzocht een experiment aan te gaan met het opstellen van een wijkveiligheidsthermometer.
- ¹²³ Het aantal wagenbegeleiders bij de RET is uitgebreid van 206 (jan. 1995) tot plm. 320 (dec. 1995), waarbij onder meer gebruik is gemaakt van de Melkert I regeling. Voorts is het aantal politiesurveillanten uitgebreid. In de sector openbare veiligheid/toezicht zijn via de NBRW 600 formatieplaatsen gerealiseerd: 422 toezichthouders via de Banenpool; 57 preventiemoniteurs via de Banenpool; 121 toezichthouders via Melkert I. In deze cijfers zijn de banenpoolbanen die bij de opdrachtgever zijn omgezet in Melkert-banen, niet meegerekend. Daarbij gaat het om 150 banen als wagenbegeleider en 42 banen bij het Parkeerbedrijf. Voorts zijn in deze cijfers niet opgenomen de ruim 1.200 via de NBRW gecreëerde beheersfuncties..
- ¹²⁴ Door de toekenning van de Hein Roethofprijs heeft het initiatief inmiddels brede erkenning gekregen.
- ¹²⁵ Het ISEO rapport is opgesteld als voorbereiding voor de monitoring van het GSB welke aan het ISEO is gegund.
- ¹²⁶ (Omnibusenquête 1995: 5). Strikt genomen is het rapportcijfer echter licht achteruitgegaan van 6- naar 5,7 (Omnibusenquête 1995: 14).
127. Volgens de geënuquêteerden is de veiligheid in de buurt het afgelopen jaar op vrijwel alle punten verbeterd (Rotterdams Dagblad 8.7.1996). Ook het aantal aan geregistreerde misdrijven neemt verder af en daalde in 1995 met dertien procent. Fietsendiefstallen, diefstallen uit auto's, vernielingen aan auto's en inbraken in woningen komen minder voor. De politie ziet dit als een direct gevolg van de actie Victor tegen de drugsoverlast waardoor de drugsrunners vrijwel uit de straten zijn verdwenen en het aantal drugstoeristen sterk is gedaald (Algemeen Dagblad 9.7.1996).

- 128 Mogelijk wordt een en ander verklaard door de vele publiciteit over de sluiting van Perron-Nul en de 'dreigende' spreiding van verslaafden over de stad.
- ¹²⁹ Terwijl de angst voor slachtofferschap en de inschatting dat het henzelf zou kunnen overkomen in beide gebieden even groot is.
- ¹³⁰ De tijdelijke extra financiering van de kant van Justitie, voor buurtgerichte preventie, was zeer welkom voor de sociale vernieuwing (Ongerustheid, p.4).
- ¹³¹ In de onderhandelingen over het grote stedenbeleid schijnt Binnenlandse Zaken het Stappenplan Integrale Veiligheid dat is ontwikkeld door het Bureau Anderson en Felix nauwelijks te hebben ingebracht.

Deel III Een eerste evaluatie van het integraal veiligheidsbeleid in
Amsterdam en Rotterdam

5 SLOTBESCHOUWING

In de twee voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe het veiligheidsbeleid in Amsterdam en Rotterdam gestalte heeft gekregen. Dit slothoofdstuk plaatst deze gegevens tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het landelijk beleid. Enkele opvallende verschillen en sterke en minder sterke kanten van het Amsterdamse en Rotterdamse beleid worden besproken. Vervolgens wordt bekeken in hoeverre knelpunten die in het landelijk beleid zijn gesignaleerd zich in Amsterdam en Rotterdam voordoen. In aansluiting daarop worden enkele conclusies voor het landelijk integraal veiligheidsbeleid getrokken.

5.1 Integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam en Rotterdam

Amsterdam en Rotterdam hebben als grote steden met veel vergelijkbare problemen te kampen die veelal samenhangen met typisch grootstedelijke vraagstukken. Naast werkgelegenheid vormen openbare orde en veiligheid de belangrijkste punten van zorg. Wat betreft de openbare orde hebben beide steden een reeks van maatregelen getroffen om drugsoverlast tegen te gaan en de overlast rond prostitutie beheersbaar te houden.

Een eerste verschil tussen Amsterdam en Rotterdam is de benaming van het veiligheidsbeleid. Wat in Amsterdam *integraal* veiligheidsbeleid wordt genoemd, wordt in Rotterdam aangeduid met de term *geïntegreerd* veiligheidsbeleid. Belangrijker dan dit verschil in naamgeving is echter de vraag in hoeverre dit verschil feitelijk staat voor verschillen in beleidsontwikkeling en -uitvoering, beleidsmiddelen, beleidsmaatregelen en projecten, beleidsinformatie en beleidsevaluatie.

5.1.1 Beleidsontwikkeling

In de beleidsontwikkeling op het gebied van veiligheid worden verschillende accenten gelegd. In Amsterdam ligt de nadruk op de dieptebenadering in een aantal 'zorggebieden' in West, Zuidoost en delen van Oost. In Rotterdam is gekozen voor een stadsbrede benadering waarbij alle wijken een eigen veiligheidsbeleid voeren. In Amsterdam wordt in andere stadsdelen ook aan veiligheid en leefbaarheid gewerkt, maar de breedtebenadering is in de praktijk secundair ten opzichte van de dieptebenadering. Bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit heeft deze dieptebenadering heel sterke kanten. Een voorbeeld is het project Nieuwe perspectieven in Amsterdam-West dat jongeren die het risico lopen een criminele carrière te ontwikkelen op het goede spoor tracht te zetten.

In de meeste Amsterdamse stadsdelen wordt echter op projectbasis en niet zozeer stelselmatig aan veiligheid en leefbaarheid in de buurt gewerkt. De zorggebieden zijn niet aangewezen op basis van een systematische analyse van de veiligheidsproblemen in de stad, maar op grond van politieke keuzes of naar aanleiding van incidenten die de gemoederen in beroering hebben gebracht. Verder hebben landelijk gefinancierde projecten daarin een rol gespeeld, met name bij het buurtbeheer. In Rotterdam is getracht het RISC-model (in allerlei varianten) stadsbreed en systematisch in alle wijken toe te passen. In Rotterdam lijkt een goede verdeling van veiligheid(szorg) meer een bewust doel te zijn van de lokale overheid. Er wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met een mogelijke verplaatsing van problemen. Bij deze stadsbrede aanpak van veiligheidsproblemen is verplaatsing minder een probleem dan bij een aanpak waarbij alle activiteiten in een bepaald projectgebied worden geconcentreerd. In 1995 is in toenemende mate voorgang gegeven aan de grootstedelijke problematiek van drugsoverlast etc. In 1996 wil het college in het kader van het grote stedenbeleid zichtbare resultaten boeken.

5.1.2 Middelen, maatregelen en projecten

De middelen die in Amsterdam en Rotterdam beschikbaar worden gesteld voor de ontwikkeling en uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid komen uit een groot aantal verschillende bronnen, uit verschillende begrotingen en worden op uiteenlopende wijze toegerekend aan diensten en instellingen. Ondanks de medewerking van de meest betrokken ambtenaren bleek het in het bestek van deze voorstudie niet goed mogelijk om helder overzicht van alle uitgaven voor veiligheid te verkrijgen. Een zuivere vergelijking van de middelen die in Amsterdam en Rotterdam voor veiligheid beschikbaar zijn, was daarom niet haalbaar. Op het eerste gezicht lijken de middelen van Amsterdam (0,8 miljoen) gering vergeleken met die van Rotterdam (4,5 miljoen). Maar in Rotterdam wordt zo'n 80% van de middelen op stedelijk niveau verdeeld en 20% op het niveau van de deelgemeenten. In Amsterdam ligt deze verhouding eerder omgekeerd, wat het beeld vertekent. Verder heeft Rotterdam de afgelopen jaren de beschikking gehad over Europese *Urban*-gelden. In Amsterdam komen deze nu pas beschikbaar (voor een grootscheepse aanpak van de Bijlmermeer). Ondanks het op het oog grote verschil tussen de beperkte middelen die Amsterdam inzet en de ruime middelen die Rotterdam ter beschikking stelt, zijn de bedragen die in beide steden met het veiligheidsbeleid gemoeid zijn in vergelijking tot de reguliere budgetten heel gering. In die zin functioneert het veiligheidsbeleid meer als 'incentive' voor een betere effectuering van bestaande beleidsdoelstellingen dan als mogelijkheid voor het ontwikkelen en uitvoeren van nieuw of extra beleid. Veel van het beleid dat als integraal veiligheidsbeleid wordt beschouwd, moet in feite als regulier beleid worden gezien. De meerwaarde van het integraal veiligheidsbeleid wordt vooral bij de intensievere samenwerking gelegd. Deze wordt echter niet altijd en overal gewaardeerd. Zo valt uit het feit dat in het convenant grote stedenbeleid is opgenomen dat intensiever moet worden samengewerkt met het Openbaar Ministerie op te maken, dat dit in het kader van het integraal veiligheidsbeleid nog niet is gelukt.

Waar concrete projecten tijdelijk met stimuleringsgelden zijn gefinancierd en geen budget beschikbaar is om deze projecten in het reguliere beleid te integreren, kunnen continuïteitsproblemen optreden. Gelet op het verschil in aanpak lijkt dit gevaar in Amsterdam groter dan in Rotterdam. In Rotterdam wordt minder met allerlei losse projecten en maatregelen gewerkt. In Amsterdam blijkt het moeilijker om gesubsidieerde projecten om te zetten in structureel beleid. Het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam lijkt ook meer een verzameling losstaande projecten en enkelvoudige maatregelen, waarvoor ook niet intensief met externe partners hoeft te worden samengewerkt. In plaats van één probleem integraal, gelijktijdig van diverse kanten aan te pakken wordt vooral met enkelvoudige beleidsmaatregelen of projecten getracht diverse problemen tegelijkertijd op te lossen. Bewoners, instellingen en organisaties worden minder bij de beleidsontwikkeling en minder bij de beleidsuitvoering betrokken dan in Rotterdam. In Rotterdam lijkt het veiligheidsbeleid meer te bestaan uit een reeks concrete, samenhangende activiteiten in alle wijken en straten, waarbij de betrokkenheid van de bevolking veel aandacht krijgt. Een herstel van de vertrouwensrelatie burgers - overheid (inclusief de politie) neemt een centrale plaats in. Bij ernstige buurtproblemen zoals in Middelland in Delfshaven lijken in Rotterdam bewoners en winkeliers het initiatief te nemen. In de Amsterdamse aanpak staan politie en bestuur centraal. Bewoners, woningcorporaties en winkeliers zijn minder bij de aanpak betrokken. Zij hebben veeleer een signaalfunctie. Ook in het Amsterdamse buurtbeheermodel komen burgers evenals organisaties als de woningcorporaties minder aan bod. Samenwerking met bewoners, corporaties, organisaties, instellingen en diensten is in Amsterdam officieel wel een beleidsdoelstelling, maar in de praktijk komt deze vaak niet of nauwelijks van de grond. Het lijkt er op dat de politie vaak noodgedwongen het werk van de betreffende organisaties moet overnemen. De aanpak is meer 'top-down'. In Rotterdam is de benadering meer 'bottom-up'. In de wijkveiligheidsplannen wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een aanpak per straat. Ook in Rotterdam is de politie een belangrijke organisatie in het geheel, maar aan het bevorderen van samenwerking tussen politie, justitie, bestuur, bewoners, instellingen en organisaties lijkt meer gewicht te worden toegekend. Het betrekken van allochtonen bij beleidsinitiatieven en projecten wil echter ook in Rotterdam moeilijk lukken. Wel heeft Rotterdam met het Opzoomeren de bevolking sterk kunnen betrekken bij de aanpak van verloedering in de eigen buurt.

5.1.3 Bestuurlijke verantwoordelijkheid en stedelijke sturing

Het is niet mogelijk gebleken een heel precieze vergelijking te maken van de bestuurlijke verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld tussen de Beheerorganisatie Mercatorbuurt en de organisatie van de centrale stad in Amsterdam en het buurtbeheer en centrale stad in Rotterdam. In Amsterdam is centrale sturing van de wijkveiligheid veel moeilijker omdat de decentralisatie er verder is voortgeschreden en stadsdelen meer eigen verantwoordelijkheden hebben dan de Rotterdamse deelgemeenten. Centrale sturing in Amsterdam heeft voornamelijk op het terrein van openbare orde en veiligheid op stedelijk niveau plaats. Voor de veiligheid in de wijk heeft Amsterdam een bestuurlijk coördinator criminaliteitspreventie beschikbaar. In Rotterdam wordt het geïntegreerd veiligheidsbeleid op centraal niveau gestuurd door een Servicebureau Beheer en Veiligheid met de ambtelijke status van 'tak van dienst'. Hierdoor kan het geïntegreerd veiligheidsbeleid in Rotterdam meer centraal worden gestuurd, zowel wat de wijkveiligheid aangaat als de aanpak van problemen die het wijkniveau te boven gaan. Daar komt bij dat de wijkindeling in Amsterdam de indeling in stadsdelen volgt, terwijl de wijkindeling in Rotterdam de indeling in politiedistricten volgt. Het feit dat in Amsterdam de politiedistricten en de werkgebieden van de wijkteams niet goed aansluiten bij de indeling in stadsdelen, bemoeilijkt de samenwerking en coördinatie en leidt tot een betrekkelijk onsamenhangend en onoverzichtelijk veiligheidsbeleid.

5.1.4 Beleidsinformatie en -evaluatie

Zowel in Amsterdam als in Rotterdam lukt het gestructureerd verzamelen van gegevens, respectievelijk het maken van analyses van de situatie niet, of slechts moeizaam. Het resultaat is vaak rommelig of onduidelijk (dat geldt zowel voor nulmetingen als voor vervolg- of eindmetingen). In Amsterdam wordt nog vaak met beleid begonnen zonder dat goed is onderzocht wat precies de problemen zijn. In Rotterdam is de aanpak van problemen beter met onderzoek onderbouwd en wordt meer nagedacht over verschillende aspecten die bij de aanpak van een probleem moeten worden betrokken. Voorzover over effecten informatie beschikbaar is, bevestigen deze voor Amsterdam het relatief onsamenhangende, projectmatige karakter van het integraal veiligheidsbeleid. Op de feitelijke veiligheidssituatie lijken de projecten wisselende effecten te sorteren. Effecten zijn zeer plaatselijk en van korte duur. In de Mercatorbuurt is weliswaar geen effectmeting gedaan, maar de procesevaluatie van de Beheerorganisatie Mercatorbuurt lijkt het beeld van betrekkelijk losse maatregelen en projecten te bevestigen. Er was bij de betrokken gemeentelijke diensten veel verzet tegen de centrale rol van de politie in de beheerorganisatie. Het resultaat was dat de continuïteit van Beheerorganisatie Mercatorplein eind 1995 ernstig in gevaar was.

Waar Rotterdam op het gebied van de beleidsinformatie enige voorsprong lijkt te hebben op Amsterdam, ligt dit bij de beleidsevaluatie omgekeerd. In Rotterdam is de effectmeting nog nauwelijks op gang gekomen. Voorzover er feitelijke informatie beschikbaar is, geeft die aan dat de veiligheidssituatie er niet sterk op vooruit gaat. Ook de procesevaluatie lijkt in Rotterdam minder uitgebreid en diepgaand en een meer informeel onderdeel van de jaarlijkse activiteiten te zijn. In Amsterdam wordt daarentegen veel in evaluatieonderzoek geïnvesteerd. Dit wordt deels door universitaire instituten en deels door onderzoeksbureau's uitgevoerd. In Rotterdam moet de samenwerking op het gebied van evaluatieonderzoek nog op gang komen. Wel profileert de Erasmusuniversiteit zich recentelijk op het gebied van het stedelijke veiligheidsbeleid. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken is voorts onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van veiligheidseffectrapportages (Cachet et al. 1994). Thans wordt een monitor ontwikkeld voor de evaluatie van het grote stedenbeleid (Verweij en Goezinne 1996).

Conclusies over de effectiviteit van het tot nu toe gevoerde integraal of geïntegreerd beleid zijn prematuur. Bovendien is het de vraag of het überhaupt mogelijk is om een complex beleidsproces als het integraal veiligheidsbeleid op zijn effecten te evalueren. Maar die vraag wordt niet gesteld.

5.2. De voorgeschiedenis van het integrale veiligheidsbeleid: sociale en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam en Rotterdam

Alles bij elkaar genomen lijkt de Rotterdamse geïntegreerde benadering wat verder gevorderd dan het Amsterdamse integraal veiligheidsbeleid. Eerder werden bij de sociale vernieuwing en de bestuurlijke preventie van criminaliteit ook dergelijke faseverschillen geconstateerd. Hoogewoning (1993) heeft vastgesteld dat het overleg rond de bestuurlijke preventie van criminaliteit, zoals bedoeld in het Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit in Amsterdam 'relatief laat' (in 1992) vorm krijgt, terwijl dit overleg in Rotterdam al in 1985 van start ging (ibid., 131). Het ging daarbij met name om het experimentele vandalisme preventieproject Halt (1979) dat als een voorloper van een gezamenlijke aanpak van kleine criminaliteit door politie, bestuur en justitie wordt beschouwd (Van Hees in Zwanenburg en Smit, 1990, 274). Het Rotterdamse Halt project en de daaraan gekoppelde begeleidingscommissie uit het begin van de jaren tachtig hebben later model gestaan voor soortgelijke projecten in Amsterdam (ibid., 127). De voorsprong van Rotterdam werd echter vooral veroorzaakt "doordat projecten die al voor 1986 opgestart zijn onder de noemer van sociale vernieuwing door zijn blijven lopen" (Hoogewoning 1993: 212). In de rapportages van het Sociaal en Cultureel Planbureau over sociale vernieuwing is eveneens vastgesteld dat Rotterdam in 1993 een aantal fasen voor lag op de andere gemeenten, waaronder Amsterdam, omdat in Rotterdam elementen van sociale vernieuwing al vanaf 1987 onderdeel zijn geweest van het beleid (Evaluatie Sociale vernieuwing, het tussenrapport, SCP, 1993, 80). Een belangrijke reden voor de voorsprong van Rotterdam was dat in Amsterdam tijdens de beginperiode van de sociale vernieuwing een grote bestuurlijke en politieke decentralisatie werd afgerond met het instellen van deelgemeenten. In 1990 werden in Amsterdam stadsdeelraden gekozen en stadsdeelraadbesturen geformeerd en geïnstalleerd. De formele afronding van die operatie viel vrijwel samen met de start van de sociale vernieuwing. In Rotterdam werd in 1987 begonnen met de stedelijke en economische vernieuwing, in 1989 gevolgd door de sociale vernieuwing. De bestuurlijke vernieuwing kwam, als afzonderlijk project, pas in een later stadium. Deze volgorde was bepalend voor de mate waarin in beide steden een snelle en geconcentreerde achterstandsbestrijding mogelijk was. In Rotterdam was het daardoor veel meer dan in Amsterdam mogelijk de achterstandsbestrijding te sturen en te richten op de gebieden en groepen met de grootste achterstanden (Evaluatie Sociale Vernieuwing, het eindrapport, SCP 1994, 272). In Amsterdam is de voorgeschiedenis van het integraal veiligheidsbeleid sterk beïnvloed door de stadsvernieuwing en het openbare orde- en veiligheidsbeleid in de jaren tachtig (met de daar omvangrijker problematiek rond de kraakbeweging, zware criminaliteit, drugshandel en de daardoor veroorzaakte overlast). Amsterdamse stadsdelen zoals bijvoorbeeld De Baarsjes zijn relatief laat gestart met het wijkbeheer. Onder invloed van het landelijke integraal veiligheidsbeleid is geleidelijk wel meer aandacht ontstaan voor leefbaarheid en veiligheid in de woonomgeving. In Rotterdam is de voorgeschiedenis meer bepaald door sociale en economische vernieuwing (vooral de bestrijding van werkloosheid). Via wijkbeheer is getracht om sociale achterstanden te verminderen en veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. Prioriteiten daarbij zijn de aanpak van de drugsproblematiek, horecaoverlast en jeugdproblematiek. Achterliggende problemen en vooral de werkloosheid hebben daarin steeds veel aandacht gehad.

5.3 De uitvoering van integraal veiligheidsbeleid

Bij de ontwikkeling van het Amsterdamse integraal veiligheidsbeleid was aanvankelijk géén sprake van *nieuw* beleid, terwijl dit in Rotterdam wel het geval was. Er werden speciale raadsvergaderingen gehouden en 'stadsgesprekken' gevoerd en een projectwethouder ging het geïntegreerd veiligheidsbeleid coördineren. In Amsterdam zijn soortgelijke initiatieven pas in een later stadium ontwikkeld. Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam was aanvankelijk veel meer een voortzetting van de benadering van politie en justitie in de lijn van bestuurlijke preventie, sociale vernieuwing en buurtbeheer, zonder veel nieuwe toevoegingen. De lokale initiatieven lijken weinig verband te houden met het landelijke integrale veiligheidsbeleid. In de stukken wordt zelden verwezen naar het landelijke beleid. Aan de Integrale Veiligheidsrapportages noch het Stappenplan Integrale Veiligheid

wordt expliciet gerefereerd en bij de meeste betrokkenen is het begrip 'integraal veiligheidsbeleid' niet bekend. Wanneer de term 'integraal veiligheidsbeleid' incidenteel wordt gebruikt, wordt daaraan een eigen(zinnige) betekenis gegeven. Zo omschreef oud-burgemeester Van Thijn integraal veiligheidsbeleid tijdens de eerder genoemde 'Werkconferentie Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West' op 14 oktober 1993 bijvoorbeeld als het 'inzetten van bestuurlijke preventie op de werkvloer'. Hij benadrukte daarbij dat het integrale veiligheidsbeleid vooral concreet moest zijn: geen nieuw beleid van boven, maar méér halen uit wat er al gebeurt. In de Begrotingsmissive 1994 staat opnieuw expliciet dat het bij het Integraal Veiligheidsbeleid 'nadrukkelijk niet om nieuw te ontwikkelen beleid en op te zetten projecten' gaat (1994, 327). Het doel is veeleer samenhang aan te brengen tussen goede projecten op vele terreinen zoals bijvoorbeeld het drugsbeleid, vandalismebeleid, regulering van de horeca (coffeeshops), het ontwikkelen van buurtbeheer en diverse andere projecten waaronder de politieprojecten ten aanzien van roofovervallen, inbraak en sociale integratie.

De uitvoering van het preventiebeleid en later het integraal veiligheidsbeleid verloopt in Rotterdam soepeler omdat de deelgemeenten in Rotterdam minder bevoegdheden hebben dan de stadsdeelraden in Amsterdam. Hierdoor kan vanuit het centrale niveau meer worden geïnitieerd, gestimuleerd en begeleid dan in Amsterdam mogelijk is. Rotterdam kent een coördinerend wethouder die verantwoordelijk is voor het veiligheidsbeleid en een heel team van -gemotiveerde en gekwalificeerde- ambtenaren die het veiligheidsbeleid creatief uitwerken en onconventionele oplossingen niet uit de weg gaan.

5.4 Convergentie door het grote stedenbeleid

Op het terrein van het veiligheidsbeleid worden verschillende accenten gelegd. Wat betreft de relatie tussen objectieve en subjectieve onveiligheid lijken in Rotterdam de onveiligheidsgevoelens sterker de nadruk te krijgen dan in Amsterdam. Wellicht hangt dit samen met de meer gecentraliseerde Rotterdamse aanpak. Daarnaast lijkt het lokale veiligheidsbeleid in Rotterdam een sterkere politieke lading te hebben dan in Amsterdam, althans op het centrale stedelijke niveau. Het gaat hier echter om accentverschillen die niet moeten worden overdreven. Zowel in Amsterdam als in Rotterdam wordt grootstedelijk beleid noodzakelijk geacht voor problemen die niet op de schaal van de wijk oplosbaar zijn, zoals drugsoverlast, horecaoverlast en jongerenproblematiek. Bovendien vindt in het kader van het grote stedenbeleid een 'kruisbestuiving' plaats waarbij de Amsterdamse dieptebenedering in Rotterdam en omgekeerd de Rotterdamse breedtebenedering in Amsterdam wordt versterkt. Amsterdam en Rotterdam lijken daarmee naar elkaar toe te groeien. Amsterdam probeert met de gebiedsgerichte aanpak in enkele prioriteitsgebieden meer samenhang te krijgen in het geheel van losse projecten (wat in de praktijk echter nog vaak neerkomt op 'meer van hetzelfde' of meer projecten naast elkaar). Rotterdam gaat onder invloed van het grote stedenbeleid steeds meer in de richting van een gebiedsgerichte aanpak van integraal veiligheidsbeleid in vijf prioriteitsgebieden. Hierdoor verdwijnt de oorspronkelijke stadsbrede aanpak die een betere verdeling van de veiligheid(szorg) waarborgde naar de achtergrond en gaat de aanpak meer op die van Amsterdam lijken. De verbreding van het veiligheidsbeleid naar beleid op het gebied van werkgelegenheid volgt in Amsterdam echter op de aanpak van de onveiligheid, terwijl in Rotterdam de werkgelegenheid al vanaf de jaren tachtig een essentieel onderdeel is van het beleid.

Zoals eerder bij de sociale vernieuwing lijkt zich ook in het grote stedenbeleid de paradoxale situatie voor te doen dat Rotterdam als initiator en voortrekker van dat beleid er uiteindelijk - nadat het beleid landelijk is ingevoerd - zelf er eerder bij verliest dan wint. Het rijk heeft de intentie om ruimte te scheppen voor maatwerk, maar schrikt vervolgens terug voor de gevolgen van de geboden beleidsvrijheid die bijvoorbeeld een verdergaande differentiatie van het beleid tot gevolg zal kunnen hebben. Men is bevreesd voor rechtsongelijkheid en bemoeit zich toch weer meer dan de bedoeling was met hetgeen de lagere overheden doen.

5.5 De landelijke knelpunten vertaald naar de Amsterdamse en Rotterdamse context

In de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 wordt een aantal concrete 'knelpunten' genoemd. In de eerste plaats wordt gesignaleerd dat maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers veel *te hoge verwachtingen* hebben van hetgeen politie en justitie aan de (strafrechtelijke) handhaving van orde en veiligheid kunnen bijdragen, terwijl de capaciteit van politie en justitie nooit toereikend kan zijn om aan alle vraag naar veiligheidszorg te voldoen. Zowel in Amsterdam als in Rotterdam is duidelijk sprake van een discrepantie tussen de verwachtingen vanuit de samenleving en de capaciteit van politie en justitie om aan de vraag naar veiligheidszorg te voldoen. In het kader van het Rotterdamse geïntegreerde veiligheidsbeleid wordt voorlichting gegeven waarbij de verwachtingen op korte termijn bewust worden getemperd. Door er op te wijzen dat juist het succes van beleidsmaatregelen op korte termijn tot meer aandacht voor en een schijnbare toename van de veiligheidsproblematiek kunnen leiden, wordt een mogelijke teleurstelling over het uitblijven van resultaten op korte termijn bij voorbaat weggenomen. Meer dan in Amsterdam wordt in Rotterdam nadruk gelegd op een structurele aanpak van onveiligheid en op verdelingsaspecten van de veiligheidszorg. Dit is deels verklaarbaar uit het feit dat het Rotterdamse geïntegreerde veiligheidsbeleid in sterkere mate een voortzetting is van de sociale vernieuwing dan het Amsterdamse integraal veiligheidsbeleid.

Als tweede punt wordt genoemd dat er een *te laag risicobewustzijn* is, met name ten aanzien van de mogelijkheid van cumulatie van risico's in een bepaald gebied. Ten aanzien van het beleid in Amsterdam en Rotterdam kan worden geconcludeerd dat het qua ontwikkeling, organisatie en uitvoering nog onvoldoende toegesneden op een proactieve aanpak van cumulatieve veiligheidsrisico's in een bepaald gebied. In Amsterdam is de keuze van zorg- of projectgebieden niet zozeer gemaakt met het oog op een cumulatie van objectieve risico's, maar meer op grond van subjectieve gevoelens van onveiligheid of klachten over vervuiling en verpaupering van de buurt. Soms is ook een incident aanleiding voor beleidsmaatregelen in een bepaalde buurt. Uitgangspunt van de Rotterdamse benadering is dat bewust géén keuze wordt gemaakt op grond van objectieve criteria van ernst en omvang van de problematiek, omdat iedere buurt zijn eigen specifieke problematiek kent waarvoor een aanpak of oplossing 'op maat' moet worden gevonden.

Een derde landelijk gesignaleerd knelpunt is het *beperkt en verbrokkeld inzicht in de toestand* van de onveiligheid en de achterliggende oorzaken daarvan. In veel gemeenten worden weliswaar op onderdelen zoals criminaliteit, verkeersveiligheid, brandveiligheid en milieuveiligheid gegevens verzameld, maar het overzicht over het gehele terrein van de veiligheid ontbreekt. Dit doet zich voornamelijk ook in Amsterdam en Rotterdam voor. In Amsterdam wordt afgezien van de vernielregistratie - die sinds het begin van de vandalismebestrijding aan het eind van de jaren zeventig is bijgehouden - weinig systematisch informatie verzameld. In tegenstelling tot Rotterdam beschikt Amsterdam ook over weinig eigen onafhankelijke beleidsinformatie. De afhankelijkheid van politiegegevens en van externe onderzoeksbureau's is er vrij groot. In Rotterdam bestaat in aanleg meer systematiek bij het opstellen van de wijkveiligheidsplannen; in de analyse van het RISC-model wordt ook relatief veel belang gehecht aan sociale en economische omgevingsfactoren. Weliswaar is de informatie over wijken nog niet geheel systematisch, maar dat lijkt in de toekomst wel tot stand te kunnen komen dankzij de ontwikkeling van een informatiemodel op basis van het Geografisch Informatie Systeem (GIS). Verder bestaan in Rotterdam verdergaande samenwerkingsverbanden tussen het gemeentelijke onderzoeksbureau en de Erasmus universiteit. In het kader van die samenwerking worden diverse - soms ook grootschalige - onderzoeksprojecten geëntameerd. Zo is bijvoorbeeld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een veiligheidseffectrapportage en wordt gewerkt aan een evaluatie-instrument voor het grote stedenbeleid.

Het vierde landelijk knelpunt is dat de overheid soms zelf *de veroorzaker van onveiligheid* is. Soms worden besluiten genomen die niet voldoende op hun effecten voor de veiligheid zijn doordacht. Bij problemen zoals de gokproblematiek, moet soms achteraf worden vastgesteld dat een onjuiste aanpak

is gekozen of dat ongewenste neveneffecten van het gevoerde beleid zijn onderschat. Voorzover de onveiligheid is toe te schrijven aan het functioneren van de overheid zelf (bijvoorbeeld de neiging de samenleving te veel in beleidssectoren op te delen ('verkokering'), draagt de overheid mede een verantwoordelijkheid voor deze problemen. Ten slotte wordt opgemerkt dat nog geen breed aanvaarde oplossing gevonden is voor het -al dan niet in financiële termen- wegen van immateriële schade en dat nog weinig systematisch bekend is over de relatieve kosteneffectiviteit van (overheids)maatregelen om bepaalde veiligheidsrisico's of schades te reduceren. Alles overziende is de conclusie dat lokale overheden over het algemeen onvoldoende op calamiteiten zijn voorbereid, dat de interne organisatie binnen veel gemeenten nog niet is toegesneden op een integrale, preventieve en proactieve aanpak van de veiligheidsproblematiek en dat er te weinig 'structurele aandacht' is voor openbare orde en veiligheid als zelfstandig resultaat van bestuurlijk handelen. Als gevolg van alle tekortkomingen zou een 'kloof' zijn ontstaan tussen de lokale overheid en de burgers. Om het vertrouwen van burgers te herwinnen, zou de lokale overheid meer aandacht moeten besteden aan openbare orde en veiligheid als 'bestuurlijk product' (Integrale Veiligheidsrapportage 1993a, 13-15 en bijlage 2, 79-81). Zowel in Amsterdam als in Rotterdam bestaat nog weinig reflectie op onvoorziene en onbedoelde negatieve gevolgen van beleidsmaatregelen. Afgezien van taxaties van risico's van rampen en calamiteiten bij het verlenen van vergunningen worden analyses van mogelijke veiligheidseffecten nauwelijks gemaakt. Alleen bij de aanpak van openbare orde problemen en de aanpak van overlast door drugshandel en prostitutie wint langzaam het inzicht terrein dat overheidsop treden onverhoopt problemen kan vergroten in plaats van ze op te lossen. Maar een integrale analyse van veiligheidsproblemen waarbij de rol van de overheid als probleemveroorzaker in de beschouwingen wordt betrokken, komt vooralsnog niet van de grond. In die zin blijkt hier nog altijd een knelpunt te bestaan. Dit geldt ook voor de relatieve kosteneffectiviteit van (overheids)maatregelen. Serieuze pogingen om de immateriële schade van veiligheidsrisico's al dan niet in financiële termen te wegen, ontbreken.

5.6 Stand van zaken 1996

De conclusie uit de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 dat de lokale overheden over het algemeen onvoldoende op calamiteiten zijn voorbereid, dat de interne organisatie binnen veel gemeenten nog niet is toegesneden op een integrale, preventieve en proactieve aanpak van de veiligheidsproblematiek en dat er te weinig 'structurele aandacht' is voor openbare orde en veiligheid als zelfstandig resultaat van bestuurlijk handelen, geldt in Amsterdam en Rotterdam in grote lijnen nog steeds. Het valt op dat ondanks de verschillen in benaming en benadering de externe veiligheidsrisico's (rampen en ongelukken) in beide steden grotendeels buiten beschouwing zijn gelaten. In het veiligheidsbeleid staat niet de mogelijke maar de feitelijke en beleefde onveiligheid door criminaliteit, vandalisme en overlast centraal. Wel is enige terughoudendheid hier op zijn plaats. In het kader van dit vooronderzoek zijn geen rampenplannen e.d. bestudeerd. In de meeste beleidsstukken wordt over deze veiligheidsrisico's echter nauwelijks gesproken. Het proactief bestrijden van bijvoorbeeld branden, rampen en calamiteiten lijkt over het algemeen als een specialisme te worden beschouwd dat min of meer los staat van de dagelijkse bestrijding en voorkoming van overlast en criminaliteit. Wat betreft de aandacht voor openbare orde en veiligheid als zelfstandig resultaat van bestuurlijk handelen, is er veel retoriek rond veiligheid als bestuurlijk 'product'. Of de lokale overheid daarmee de vertrouwenskloof met haar burgers kan dichten, blijft vooralsnog een open vraag.

5.7 Slot

In de Nota Veiligheidsbeleid (1995) worden reeds belangrijke beleidssuccessen geclaimd. Over de (bestuurlijke) veiligheidsketen wordt opgemerkt dat dit concept zijn waarde niet alleen heeft bewezen bij de aanpak van de veel voorkomende criminaliteit in de jaren tachtig, maar ook succesvol blijkt te zijn bij de integrale aanpak van onveiligheid die de laatste jaren in veel gemeenten gestalte heeft gekregen.¹³² Verder wordt vastgesteld dat de lijn van het integraal veiligheidsbeleid is aangeslagen en dat de veiligheidsrapportages en handreikingen die op lokaal niveau het veiligheidsbeleid moesten

stimuleren, ertoe hebben bijgedragen dat in veel collegeprogramma's afspraken over integrale veiligheid zijn gemaakt. Gelet op deze resultaten zou het zwaartepunt kunnen worden verlegd van initiëring en stimulering naar verdere uitbreiding en intensivering van het integrale veiligheidsbeleid. Een indruk uit deze voorstudie is dat veel van het integrale veiligheidsbeleid niet als nieuw beleid kan worden beschouwd. Het concept van het integraal veiligheidsbeleid dat alle 'plaatsgebonden' oorzaken van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen moet omvatten, is in de kern een directe afstammeling van de buurtgebonden criminaliteitspreventie en het integrale wijkbeheer zoals ontwikkeld in het kader van de sociale vernieuwing (Van der Wouden 1995, p. 54). Zelfs in het kader van het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit was de criminaliteitspreventie al goeddeels op deze integrale denkwijze gebaseerd (Ruimschotel, 1988). Integraal veiligheidsbeleid richt zich in principe op alle aspecten van openbare orde en veiligheid (criminaliteit, verkeer, rampen, branden, milieu). Maar in de praktijk blijkt het beleid zich toch voornamelijk op de criminaliteit en sociale onveiligheid te richten. Enkele voorbeelden waarbij op een nieuwe manier verbanden tussen verschillende vormen van onveiligheid worden gelegd, zijn de milieucriminaliteit die een (ongelijke verdeling van) gezondheidsrisico's genereert en takken van illegale economische bedrijvigheid die verhoogde arbeidsongevallenrisico's opleveren.

Het is opvallend dat Amsterdam en Rotterdam in het kader van het grote-stedenbeleid vooral aandacht besteden aan de (repressieve) bestrijding van (drugs)overlast en criminaliteit door meer toezicht, opsporing, vervolging en celcapaciteit. In de sfeer van de criminaliteitspreventie ligt het accent op (integraal) buurtbeheer in plaats van op het bredere integrale veiligheidsbeleid. Wellicht is dit een gevolg van het feit dat de rijksoverheid ook geen landelijk integraal veiligheidsbeleid wil voeren en slechts voorwaardenscheppend en stimulerend wil zijn. De (financiële) verantwoordelijkheid voor het integrale veiligheidsbeleid wordt uitdrukkelijk bij de gemeenten zelf gelegd. Voor dit beleid was in principe geen 'nieuw geld' beschikbaar, terwijl dit voor buurtbeheer wel beschikbaar werd gesteld. Zo werden buurtbeheerprojecten in Amsterdam en Rotterdam eerst uit de tijdelijke ondersteuningsregeling 'integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau' van het ministerie van Justitie en later uit de brede doeluitkering voor sociale vernieuwing gefinancierd. Niet alleen overlappen beleidsconcepten elkaar gedeeltelijk, maar daarnaast is er "het feit, dat gelden voor bestuurlijke preventie die zijn overgeheveld naar het fonds sociale vernieuwing, nu worden ingezet om de veiligheid in de wijken te vergroten" (Stappenplan 1994: 11). In het kader van de bevordering van de buurtveiligheid en leefbaarheid, wordt bijvoorbeeld werkgelegenheid geschapen in de vorm van functies in de sfeer van toezicht en beheer. Het kabinet ondersteunt dat overigens 'ten volle' (Veiligheidsbeleid 1995: 15).

In een bestuurlijke context van grote deregulerings-, heroverwegings-, decentralisatie-, privatiserings-, reorganisatie- en afslankingsoperaties, past het integrale veiligheidsbeleid; het omvat een verschuiving van die verantwoordelijkheden van het rijk naar gemeenten die van direct belang zijn voor de leefomgeving van burgers. De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het geïntegreerde veiligheidsbeleid ligt bij de lokale instanties, terwijl de taak van de centrale overheid beperkt blijft tot het initiëren, stimuleren en coördineren van het beleid. Centraal staat daarin de vraag welke bijdrage het openbaar bestuur vanuit zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid kan leveren aan de verbetering van de veiligheid. Het uitgangspunt daarbij is dat de overheid niet meer als probleemoplosser optreedt, maar als ondersteuner. Ook op het terrein van openbare orde en veiligheid is de rol van de overheid veranderd. Van een 'alles kunnende' hoedster van het algemeen belang is zij een overheid geworden die voorwaardenstellend en voorwaardenscheppend bijdraagt aan de oplossing van lokale (veiligheids)problemen (Koppejan 1990: 33-34).

Het integrale veiligheidsbeleid kan niet los worden gezien van de bestuurlijke preventie van criminaliteit, de stadsvernieuwing, het achterstandsgebiedenbeleid, de sociale vernieuwing en - meer recentelijk - het grote stedenbeleid. Bovendien is van belang dat dit beleid is ontwikkeld in een periode die werd gekenmerkt door het terugtreden van de overheid en ingrijpende reorganisaties van het openbaar bestuur. Deze hadden onder andere tot doel op de overheidsuitgaven te bezuinigen en

een einde te maken aan een overproductie van (te gedetailleerd en onsamenhangend) centraal overheidsbeleid. Het uiteindelijke resultaat van deze grote operaties is nauwelijks te meten, ook al omdat sommige inmiddels zijn geïnstitutionaliseerd en andere een vervolg hebben gekregen in nieuwe intersectorale bestuurlijke projecten van de landelijke en plaatselijke overheid. Uit een evaluatie door het SCP (Van der Wouden et al. 1994) blijkt dat de waardering van buurtbewoners voor de genomen initiatieven groot is, maar het effect van alle inspanningen onzeker. Integraal veiligheidsbeleid staat in deze context voor "een vernieuwde manier van omgaan met politieke, bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden, gericht op de bevordering, totstandkoming en handhaving van veiligheid" (Veiligheidsbeleid 1995, 11). Om echter ook inhoudelijk tot een vernieuwend integraal veiligheidsbeleid te komen, zal de beleidstheorie moeten worden verbeterd en het eraan ten grondslag liggende veiligheidsbegrip grondiger doordacht moeten worden.

Vooralsnog blijft het begrip 'integrale veiligheid' tamelijk vaag, waardoor iedereen er een eigen invulling aan kan geven.¹³³ Het is niet voor het eerst "dat dergelijke vage en algemene, in principe onbepaalbare, begrippen als hoeksteen worden genomen voor een concreet beleid of een concrete maatregel" (Schuyt 1984, 270). Schuyt noemde in eerste instantie 'welzijn' als voorbeeld. Meer recent typeerde hij het begrip 'sociale vernieuwing' als een 'hopeloos onbruikbare wollen-dekenterm' waarvan niemand nog echt weet wat het betekent en of het begrip bruikbaar en toepasbaar is op het lokale niveau van de gemeenten, groot en klein" (Schuyt, 1990, 89). Evenals 'welzijn' en 'sociale vernieuwing' is 'veiligheid' een begrip dat inherent vaag is. Omdat de toestand waarop 'veiligheid' betrekking heeft, onvoldoende duidelijk is, kan ook een (integraal) veiligheids- of welzijnsbeleid nooit zodanig slagen, dat een bepaalde stand van zaken aan de begripsomschrijving voldoet. Schuyt concludeerde destijds dat om het (welzijns)beleid 'handen en voeten' te geven, deze vage begrippen consequent zouden moeten worden doordacht tot en met de voorstelbare handelingsgevolgen en de te verwachten handelingspatronen (1984, 265). Met betrekking tot het begrip 'sociale vernieuwing' redeneerde hij echter precies omgekeerd. Juist omdat zulke begrippen inherent vaag zijn, kunnen ze een mobiliserende functie vervullen (1990, 89).

Volgens sommigen is de vaagheid van dergelijke sleutelbegrippen een belangrijke risicofactor. Anderen stellen daar tegenover dat dergelijke 'open' begrippen juist een voorwaarde zijn voor het met succes lanceren van een vernieuwend (veiligheids)beleid. Een risico van een ongedefinieerd begrip van veiligheid is in elk geval dat iedereen 'in het wilde weg' maar iets aan 'veiligheid' gaat doen. In de praktijk zal dat vaak 'meer van hetzelfde' zijn. Vooral daar waar het bestuur zich afwachtend opstelt, zal de politie het initiatief naar zich toetrekken, zelfs waar het om veiligheidsproblemen gaat die eigenlijk de zorg van andere gemeentelijke diensten zouden moeten zijn. Het gevolg is dat in dat geval de integrale benadering van onveiligheid weer tot bestrijding en voorkoming van criminaliteit gereduceerd dreigt te worden.¹³⁴ Ook de gewoonte prioriteiten te bepalen op basis van bevolkingsenquêtes waarvan de vraagstelling doorgaans niet geënt is op de integraliteit van veiligheidsproblemen, leidt vaak tot deze reductie.

Beleidsvervaging (zoals bij de sociale vernieuwing en thans bij het integraal veiligheidsbeleid) lijkt onvermijdelijk. Beleidsvervaging kan enerzijds een voorwaarde voor politiek succes lijken: het biedt bewindslieden de mogelijkheid een eigen stempel op het beleid te drukken en politiek rendement te behalen en het kan mobiliserend werken in het veld. De wijze waarop diverse beleidsontwikkelingen (bestuurlijke preventie, sociale vernieuwing, integraal veiligheidsbeleid, grote stedenbeleid) in de meest recente Nota Veiligheidsbeleid (1995) zich tot elkaar verhouden, geeft echter blijk van een grote mate van (gewenste) continuïteit. Met het concept van integrale veiligheidsbeleid is getracht een nieuwe impuls te geven aan het moeizame proces van bestuurlijke vernieuwing en tegelijk politieke meerwaarde te halen uit activiteiten die reeds eerder en onder andere noemer werden ontplooid. Anderzijds brengt beleidsvervaging risico's met zich mee; twee daarvan zijn wel omschreven als bestuurlijke drukte en symbolisch beleid (Van der Wouden 1995). Bestuurlijke drukte wil zeggen dat zoveel verschillende integratie-criteria en reorganisatieprincipes tegelijkertijd worden doorgevoerd, dat de beleidstoepassing richtingloos wordt (ibid, 50). Van symbolisch beleid is sprake wanneer

bepaalde doelstellingen zoals het streven naar integraliteit in beleidsnota's worden vermeld, zonder dat daardoor in de toepassing van het beleid merkbaar iets verandert (Van der Wouden 1995, 50). De twee begrippen hangen met elkaar samen: "de richtingloze beleidstoepassing als gevolg van de bestuurlijke drukte kan gemakkelijk terugvallen in oude routines, en dan is de beleidsintegratie weer symbolisch geworden" (ibid.). Dit zou leiden tot conclusies in de trant van: Om onveiligheid effectief terug te dringen is een vereiste dat bij de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling aan één of hooguit enkele criteria voorrang wordt gegeven. Daar staat tegenover dat een 'hagelschot' aanpak aantrekkelijk is; een pakket van uiteenlopende maatregelen wordt getroffen gericht op zowel plegers van delicten als op de sociale omstandigheden waaronder en de omgeving waarin delicten worden gepleegd.

Destijds is in het Sociaal en Cultureel Rapport 1990 de vraag opgeworpen, "of een zekere overproductie van beleid niet zèlf een onderdeel uitmaakt van de onoplosbaarheid van het probleem" (Sociaal en Cultureel Planbureau 1990, 5). Van overproductie van beleid is bijvoorbeeld sprake wanneer nieuw beleid wordt ontwikkeld, terwijl reeds voorgenomen beleid nog niet in uitvoering is genomen of is geëvalueerd. Veelal zonder dat voorafgaand beleid grondig is op effectiviteit is geëvalueerd, worden reeds nieuwe 'vervolgtrajecten' geëntameerd. Maar ook het doorgaan met beleid waarvan evaluatie uitwijst dat het niet aan de gestelde verwachtingen voldoet, draagt bij tot overproductie van beleid. Kennelijk bezit de overheid een immanente drang tot het maken van nieuw beleid. Tegelijk worden oude beleidsdoelstellingen zelden opgegeven, zelfs niet als blijkt dat zij onbereikbaar zijn. Waar onhaalbaar beleid niet wordt beëindigd, maar verder verfijnd en alweer nieuw beleid wordt gemaakt nog voor het voorgaande is geïmplementeerd, kan haast niet anders dan een teveel aan te gedetailleerd en onsamenvattend beleid ontstaan (ibid. 14). Er is bij beleidsontwikkeling doorgaans te weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid. Veranderingsmogelijkheden van uitvoeringsorganisaties worden gemakkelijk overschat. De problemen die dat geeft, doen zich vooral in de uitvoering van het beleid voor en moeten ook op dat niveau worden geanalyseerd.¹³⁵ Om overproductie terug te dringen is een grotere selectiviteit bij het entameren van beleid vereist.

Bij het vaststellen van de kerntaken van de overheid en van de grenzen van het overheidsingrijpen doet zich een aantal fundamentele keuzeproblemen voor. In welke mate dient door de overheid aan de toenemende vraag naar veiligheid te worden voldaan? Wordt het zelfregulerend vermogen van de samenleving niet belangrijker naarmate de financiële grenzen van de overheidszorg worden bereikt en de private mogelijkheden toenemen? Hoe moet de rijksoverheid haar kerntaken invullen, stimulerend of corrigerend, preventief of repressief? Moet de overheid de samenwerking tussen overheden en particulier initiatief slechts bevorderen of zo nodig afdwingen? Wat zijn daarbij de beoordelingscriteria: autonomie of rechtsgelijkheid en solidariteit, differentiatie of uniformiteit, spreiding of kwaliteit? (Sociaal en Cultureel Rapport 1990, 15).

Hier kon slechts ex-ante worden geëvalueerd. Het geheel aan maatregelen in de praktijk overziend, lijkt het integrale veiligheidsbeleid nog het meest op een schot hagel waarvan altijd wel een paar korrels doel treffen. Om reden van 'herkenbaarheid voor de burger' wordt een groot aantal kleine en concrete projecten uitgevoerd in de hoop dat effecten reeds op korte termijn merkbaar zijn. Als gevolg van deze benadering is het echter lastig het overzicht over de veelheid van maatregelen te behouden en moeilijk zo niet onmogelijk de effecten van een integrale aanpak vast te stellen. Een vermindering van onveiligheidsgevoelens en/of de geregistreerde criminaliteit wordt vaak op goed geluk toegeschreven aan het gevoerde beleid.¹³⁶ Op het gebied van de beleidsuitvoering lijkt enige stroomlijning gewenst.

Integraal veiligheidsbeleid, sociale vernieuwing en bestuurlijke preventie worden nu wel gezien als drie 'invalshoeken' die elkaar goed kunnen aanvullen: "Voor de aanpak van integrale veiligheid kan men gebruik maken van de ervaringen die zijn opgedaan met bestuurlijke preventie en sociale vernieuwing. Omgekeerd kan de structurele benadering die met integrale veiligheid wordt nagestreefd, een nieuwe impuls betekenen voor bestuurlijke preventie en sociale vernieuwing"

(Stappenplan 1994, 11). Op het lokale niveau waar deze beleidsvoornemens gestalte moeten krijgen, lijkt dit toch wat te veel van het goede. In de praktijk blijkt integraal veiligheidsbeleid op gemeentelijk niveau veel activiteiten te omvatten die eigenlijk ook regulier van de verschillende diensten verwacht zouden mogen worden. Treffend is in dit verband het adagium van de beheerorganisatie Mercatorpleinbuurt dat "iedereen zijn (eigen) werk gewoon goed moet doen". Voorzover het succes van het beleid wordt afgemeten aan een toegenomen samenwerking van diensten en instanties wordt dit uit een proces-evaluatie geconcludeerd. Verondersteld kan worden dat deze samenwerking de effectiviteit ten goede komt, maar dit kan niet feitelijk worden aangetoond.

Behalve een intensievere samenwerking tussen alle betrokkenen is ook de participatie van de burger een doelstelling van het integrale veiligheidsbeleid. Mogelijk is vooral hier van symbolisch beleid sprake. "De vele initiatieven die gemeenten in het kader van sociale vernieuwing hebben genomen, hebben laten zien dat de eigen inbreng en zeggenschap van wijkbewoners kan worden vergroot en van betekenis is" (Veiligheidsbeleid 1995, 32). In de Voortgangsnotitie Integraal Veiligheidsbeleid wordt daaraan als argument toegevoegd: "De goedkoopste toezichhouder is uiteindelijk de burger zelf" (Bijlage 1, p. 8). De Waard en Swierstra (1995) hebben er echter op gewezen dat het een illusie is dat zelfredzaamheid en het inzetten van vrijwilligers geen geld kosten. Vooral in probleemwijken blijkt de preventiebereidheid gering en zijn financiële injecties noodzakelijk.

Ten aanzien van de vragen naar de zinvolheid en haalbaarheid van een afzonderlijke evaluatie van het integraal veiligheidsbeleid, is het antwoord dat een effectevaluatie van het integrale veiligheidsbeleid nauwelijks mogelijk is en dat wat betreft de procesevaluatie weinig meerwaarde valt te verwachten ten opzichte van de evaluatie die het SCP eerder van de sociale vernieuwing maakte. Het integraal veiligheidsbeleid in Amsterdam en Rotterdam is inmiddels onderdeel van het grote stedenbeleid, dat tevens in vijftien (middel)grote steden wordt gevoerd. Het veiligheidsbeleid kan dan beter als onderdeel van het grote stedenbeleid worden geëvalueerd, mede omdat voor het grote stedenbeleid wèl nieuw middelen beschikbaar zijn. Hierdoor is er meer ruimte voor omvangrijke innovatieve experimenten. Het integrale veiligheidsbeleid en het grote stedenbeleid vormen samen een ambitieus programma met een veelvoud aan doelstellingen die allemaal min of meer gelijktijdig moeten worden gerealiseerd.

Afgezien van eerste pogingen in de eerder genoemde 'pilot-gemeenten' - waaronder Nijmegen, Eindhoven en Maastricht - is het integrale veiligheidsbeleid in de meeste gemeenten nog nauwelijks van de grond gekomen. Over de effecten van het beleid op de onveiligheid kunnen dan ook nog geen conclusies worden getrokken. Het is zelfs de vraag of dat ooit goed mogelijk zal zijn.

Een veelbelovend aspect van het integrale veiligheidsbeleid is dat ruimte lijkt te ontstaan voor een benadering waarbij onveiligheid en criminaliteit weer in verband worden gebracht met sociaal-economische processen. In het grote stedenbeleid is het beleidsuitgangspunt dat veiligheid nauw samenhangt met de sociale, demografische, economische en ruimtelijke problemen van de grote steden, zoals een hogere bevolkingsdichtheid, een groter aandeel kansarmen en kanslozen, een geringere sociale samenhang, een intensiever gebruik van de openbare ruimte, en een aanzuigende werking op illegale activiteiten. Door veiligheid, leefbaarheid, zorg, en de verdeling van kansen op onderwijs, scholing en werkgelegenheid met elkaar in verband te brengen, ontstaat de mogelijkheid voor een sociaal preventiebeleid. Nu inmiddels ook vijftien andere (middel)grote steden in het grote stedenbeleid deelnemen, lijkt de specifieke grootstedelijke problematiek die voor de vier grootste steden aanleiding was om het kabinet om een extra inspanning te vragen, steeds minder te tellen. Dit gaat voorbij aan het feit dat in steden als Amsterdam en Rotterdam de problemen het grootst zijn (Rotterdam heeft de grootste harde kern van langdurig werklozen en de helft van de Rotterdamse wijken is in feite achterstandsgebied), en dat tegelijkertijd de condities voor oplossingen het slechtst zijn (mede doordat Amsterdam en Rotterdam een ingewikkelde bestuursstructuur hebben met deelraden en deelgemeenten).¹³⁷

Voor de grote steden die het initiatief namen, is de uitbreiding van het grote stedenbeleid in het licht

van de nieuwe landelijke richtlijnen nadelig.^{138 139} Niet alle steden die in tweede instantie in aanmerking kwamen voor het grote stedenbeleid hebben veel problemen op het gebied van veiligheid of namen op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid reeds initiatieven.¹⁴⁰

In de gemeenten waarop het grote stedenbeleid niet van toepassing is, is ook de veiligheidsproblematiek vaak zeer beperkt of zeer specifiek. Het integraal veiligheidsbeleid is daar nauwelijks van de grond gekomen. Het is zelfs de vraag of dat voor kleinere gemeenten wel zo noodzakelijk is. In ieder geval concludeerde Colombijn (1995) dat in de meeste van de zes door hem onderzochte gemeenten ook de belangstelling ontbreekt om een integraal veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Voorzover het tot een daadwerkelijke integrale aanpak van onveiligheid komt, wordt het veiligheidsbegrip ook hier weer beperkt tot criminaliteit.

Noten bij hoofdstuk 5

132. "Soms is daarbij uitdrukkelijk ook een dwarsverband gelegd naar sociale vernieuwing" (Nota Veiligheidsbeleid 1995: 10).
 133. Waar Raes (1994) bijvoorbeeld bij veiligheid vooral denkt aan de existentiële onzekerheden van het leven in de postmoderne maatschappij, ziet Van Thijn (1992) veiligheid als een voorwaarde voor tolerantie en integratie in een multiculturele samenleving.
 134. De politie is gewend prioriteiten te bepalen, plannen van aanpak op te stellen, projecten te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren. Het wemelt momenteel van de zogenaamde nulmetingen die in het kader van integrale veiligheidsprojecten door de politie zelf worden uitgevoerd. Vaak gaat het daarbij om mini-enquêtes waarin vragen naar de tevredenheid over het politieoptreden centraal staan.
 135. Zie de hoofdstukken over Amsterdam en Rotterdam.
 136. De effect-evaluaties van de buurtbeheerprojecten in de Van der Pekbuurt en de Smaragdbuurt zijn daarvan een voorbeeld.
 137. Een ander voorbeeld van deze ontwikkeling die als gevolg heeft dat de aanpak gericht op de problemen van de vier grote steden wordt verlaten ten gunste van rijksbeleid is het nieuwe leefbaarheidsfonds dat is ingesteld door het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.
 138. Vanuit Den Haag worden nieuwe regels opgesteld die met name in Rotterdam als knellend worden ervaren en waardoor een deel van de inzet verloren gaat. Het geïntegreerde veiligheidsbeleid in Rotterdam was ambitieus en strategisch gericht op complexe processen waarvoor de nodige instrumenten en vooral de nodige tijd was vereist om uiteindelijk aansprekende resultaten te kunnen laten zien. Nu is het eerder zwalkend en jagend op korte termijn effecten. In sommige gevallen worden zij voorbij gestreefd door gemeenten die pas later gaan zijn gaan meedoen en zich derhalve meteen konden instellen op de randvoorwaarden die door het ministerie van Binnenlandse Zaken worden gesteld.
 139. Omdat de vier grote steden zich moeten voegen naar nieuwe regels die vanaf 1997 gaan gelden, zijn het de vijftien grotere steden die relatief het meest gaan profiteren.
- ¹⁴⁰ Een voorbeeld is Deventer dat grote problemen kent en al lange tijd is op dit terrein actief is. Maar dat geldt niet voor alle deelnemende steden.

REFERENTIES

GEBRUIKTE GEMEENTELIJKE STUKKEN AMSTERDAM

Begrotingsmissive 1993, Gemeenteblad 1992, bijlage N
Begrotingsmissive 1994, Gemeenteblad 1993, bijlage N.
Begrotingsmissive 1995, Gemeenteblad 1994, bijlage N.

Beheerorganisatie Kraaiennest. Samenwerkingovereenkomst en Notitie `Beheer Kraaiennest. Keuze voor een beheerorganisatie' Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, District 7, Dienst Parkeerbeheer/ Afdeling Parkeergebouwen, Stadsdeel Amsterdam-Zuidoost, Januari 1995.

Beheerorganisatie Mercatorplein: deelnemende organisaties en flankerend beleid, Politie Amsterdam-Amstelland 1993.

Beheerorganisatie Mercatorplein: een effectmeting, Politie Amsterdam-Amstelland 1993.

Besluiten Werkconferentie Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West, Hoofdafdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken 1993.

Binden of Boeien. Programma bestrijding jeugdcriminaliteit Amsterdam. Plan van aanpak in het kader van het covenant Grote Stedenbeleid, Amsterdam 1995

Blauwdruk voor een beheerorganisatie. Opgezet door Stadsdeel De Baarsjes en het Wijkteam Surinameplein. Onder eindredactie van Paul Schuurmans, Chef Wijkteam Surinameplein 1993

De toekomst kun je kiezen: een integrale aanpak voor de Mercatorbuurt, Wijkteam Surinameplein, Politie Amsterdam-Amstelland 1991.

De Baarsjes: buurt om te blijven, Stadsdeel De Baarsjes 1995

Eerste tussentijdse evaluatie Nieuwe Perspectieven. Instituut Jeugd en Welzijn, Vrije Universiteit Amsterdam 1995.

Jongerenwerk, beleidsnotitie stadsdeel De Baarsjes, 1991

Kool, R., Verslag Stage Criminologie, Vrije Universiteit, juni 1995.

Korf, D., S. Lamur en P. Jansen, 'Veiligheid in vijf westelijke stadsdelen van Amsterdam', Amsterdams Bureau voor Onderzoek en Statistiek in opdracht van de afdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken, Amsterdam 1993

Korf, D. en Lamur, S. Integraal Veiligheidsbeleid, Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek, in: Integraal Veiligheidsbeleid Voortgangsnotitie 1, Oktober 1993 (Bijlage 1).

Masterplan Mercatorplein en omgeving, stadsdeel De Baarsjes, oktober 1992

Plan van Aanpak 1994. Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West, Hoofdafdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken 1994.

Plan van Aanpak (1994), Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam West, ABJZ 1994

Plan van aanpak Van der Pekbuurt

Plan van aanpak Smaragdbuurt

Veiligheid voorop. Een plan van aanpak voor een veilige Indische Buurt

Stuurgroep Veiligheid Indische Buurt, maart 1994.

Vernielregistratie in Amsterdam. Een analyse over de jaren 1991-1993. Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek 1994.

GEBRUIKTE GEMEENTELIJKE STUKKEN ROTTERDAM

Agenda 2000, hfdst. 2.3. Veiligheid. Toelichting op de Begroting 1996.

Agenda B & W Rotterdam, 4-2-1994.

Begroting Gemeente Rotterdam 1995.

Communicatiecampagne geïntegreerd veiligheidsbeleid, Sectie Voorlichting Bestuursdienst, voorjaar 1994.

Concept Veiligheidsovereenkomsten

Convenant Criminaliteitspreventie, Rotterdam 26 april 1994.

Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, Verzameling 1993, Vlgnr. 112, Gemeente Rotterdam.

Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, Servicebureau Beheer en Veiligheid, 1995.

Het lokale beleid in drie wijken

Jongedijk, R.,

Beter één proces in de hand, dan tien projecten in de lucht

Presentatie over lokaal veiligheidsbeleid, ervaringen in Rotterdam,

Gemeente Rotterdam, Bureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, 19.10.1995

Meer blauw op straat, COS, 1994

Omnibus 1995. Rapportage Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, COS 1995.

Onderzoeksnotitie Veiligheid, BOOM, COS, EUR, 1995

Overzicht wijkveiligheidsplannen 1994

Plan van Aanpak Grote Stedenbeleid, 13-12-1994.

Regie op maat. Het ROM-model. Project Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, Rotterdam 1995.

Tussen hoop en vrees, Rotterdammers over veiligheid. Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) in opdracht van het Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid Rotterdam 1994.

Vooronderzoek Cool, Bureau Onderzoek Op Maat (BOOM), Rotterdam 1994.

Wijkveiligheidsplannen, Servicebureau Beheer en Veiligheid, Rotterdam 21.4.1994.

Wijkveiligheidsplan Bergpolder, Rotterdam 1994

Wijkveiligheidsplan Middelland, Rotterdam 1994

Zomerbrief. Verzameling 1994, Vlgnsnr. 139, Gemeente Rotterdam, 24.6.1994

LITERATUUR

Advies aan de Kabinetsformateur, Naar een evenwichtig veiligheidsbeleid. Klankbordgroep Integraal Veiligheidsbeleid, mei 1994.

Beaufort, J. de,
Samen de criminaliteit te lijf
SEC 8, 1994, 2A, 22-27, 23.

Beck, U.
Risk Society - Towards a New Modernity
London, Sage, 1992.

Bergh, G. van den
Sprakverwarring. Misverstanden rond sociale vernieuwing
SEC 5e jrg., nr. 3, 1991, 3-5.

Bestuurlijke en politieke preventie van criminaliteit, Den Haag 1988

Blansch, K. Le,
De zin van hedendaags beleid; bedrijfsmilieuzorg als voorbeeld
Beleid en Maatschappij, jrg. nr. 1, 1995, 22-32

Blits, K. en A. Eijken
Lokaal ernstige criminaliteit. Een stappenplan voor een integrale aanpak
Den Haag, Directie Criminaliteitspreventie, Ministerie van Justitie, 1993.

Blits, K. et al. (samenstellers) Voorwoord, SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie, 8, 1994, 2A,

Blommestein, H., J. Bressers, en A. Hoogerwerf
Handboek beleidsevaluatie. Een multi-disciplinaire benadering
Alphen aan den Rijn, Samsom, 1984.

Boutellier, H. en B. Van Stokkom
Consumptie van veiligheid; van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat
Justitiële Verkenningen 21e jrg., 1995, 5, 96-111.

Bovenkerk, F.
Justitie en criminologie verdienen beter
Tijdschrift voor Criminologie 32e jrg., nr. 4, 1990, 278-283

Bruinink, J. en M. van der Gugten
Eindrapport experimenten 'Preventief Buurtbeheer' in Amsterdam 1991-1993. Procesevaluatie van de experimenten in de Van der Pekbuurt (Stadsdeel Noord) en de Smaragdbuurt (Stadsdeel De Pijp) Amsterdam, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, 1994.

Bruinsma, G., Macht en onmacht van bestuurlijke preventie. Enkele kanttekeningen en suggesties, Justitiële Verkenningen, jrg. 18, nr. 2, 1992, 21-34

Bruinsma, G., E. Kleemans en L. Kroes
Politie en bevolking. Tussen klantgerichtheid en het dictaat van de Politiemonitor
Justitiële Verkenningen jrg. 19, 1993, nr. 5, 51-69.
1993

Bunt, H.G., van de
Drift en Koers: Het Openbaar Ministerie onder invloed van Samenleving en Criminaliteit *Tijdschrift voor Criminologie* jrg. 28, 1986, nr. 5/6, 286-302

Burger, G.,
Wat doe je aan ongerustheid?
Justitiële Verkenningen 21, 1995, 5, 112-124.

Burger, G.,
Daar zijn we zelf bij. Argumenten voor het veiligheidsdebat.
Servicebureau Beheer en Veiligheid, Rotterdam 1994.

Cachet, L. et al.
Naar een haalbare Veiligheid-effectrapportage. Een studie naar de haalbaarheid van een besluitvormingsondersteunend instrument ten behoeve van het Integrale Veiligheidsbeleid
Rotterdam, Vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit
1994

Castenmiller, P. (red.)
Gemeentelijk veiligheidsbeleid
's Gravenhage, VNG Uitgeverij 1994.

CBS, Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid, 3, 1993.

Christophe en Clement,
Wie het kleine niet weert
Tilburg 1988

Colombijn, L.
Integraal Veiligheidsbeleid; een onderzoek naar voorwaarden voor een succesvolle implementatie in de gemeenteorganisatie
Amsterdam, Vakgroep Sociale Organisatie en Beleid UvA 1995.

Commissie Van Montfrans
Met de neus op de feiten. Advies aanpak jeugdcriminaliteit
Den Haag, Ministerie van Justitie 1994.

Convenant Raad van Hoofdcommissarissen en Vereniging Particuliere Beveiligingsbranche De Haag 1994

Cook, T.D. en D.T. Campbell
Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings
Boston, Houghton Mifflin, 1979

De Savornin Lohman, P.
Gebiedsgericht Veiligheidsbeleid.
Amsterdam, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, 1994.

Derksen, W.
Sociale Vernieuwing als nieuw motto
Bestuurswetenschappen 44e jrg., nr. 2, 1990, 85-88

Dijk, J.J.M. van
Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische criminologie
Tijdschrift voor Criminologie 1985, 320-345

Dijk, J. van
Criminaliteit als keerzijde. Een theoretische verkenning van de relaties tussen welvaart en criminaliteit
Arnhem, Gouda Quint 1991

Dijk, J. van
Uit de kinderschoenen. Preventie mag niet blijven steken in experimenten
SEC 8e jrg., nr. 2A, 1994, 4-10

- Doel, F. van den
Gebruik en misbruik van scenario's
Justitiële Verkenningen 20e jrg., nr. 8, 1994, 9-26
- Eijken, A.
Criminaliteitsbeeld van Nederland. Omvang, achtergronden, spreiding en preventie van criminaliteit, 1980-1992
Den Haag, Ministerie van Justitie Directie Criminaliteitspreventie, 1993
- Ekblom, P.
The Safer Cities Programme Impact Evaluation
Studies on Crime and Crime Prevention jrg. 1, 1992, nr. 1, 35-51
- Elsinga, M.G. en F.A.G. Wassenberg
Criminaliteitspreventie in de woonomgeving
Justitiële Verkenningen jrg. 18, 1992, nr. 2, 73-87
- Eysink Smeets, M.
Integraal, integreren, integratie, geïntegreerd...?
SEC 4e jrg., nr.4, 1990, 32-33
- Fock, C.,
Buurtbeheer in het Amsterdamse stadsdeel De Baarsjes: Idealisme, vertrouwen en doorzettingsvermogen'
SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie, jrg 9, 1995, nummer 1,
17-19
- Fijnaut, C.
Ideologie en misdaad in de justitiële beleidsplannen
Tijdschrift voor Criminologie 32e jrg., nr. 4, 1990, 268-277
- Geerlof, J. en J. Naafs
Onderzoek naar effecten van criminaliteitspreventie; theorie en methodologie
Sociologische Gids jrg. 37, 1990, nr. 6, 406-423
- Graaf, H. Van de et al.,
Netwerken bij bestuurlijke criminaliteitspreventie,
Amsterdam VU, 1989.
- Guérin, A., R. Hesselning,
Criminaliteitspreventie via integraal buurtbeheer. Beschrijving criminaliteitspreventiemaatregelen in Arnhem,
Eindhoven en Amsterdam, Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC 1995
- Haan, W. de, Structurele Determinanten van Onveiligheid Trendrapport uitgebracht in het kader van het
onderzoeksproject Stedelijke Netwerken. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1989.
- Haan, W. de
Beroving van voorbijgangers. Rapport van een onderzoek naar straatroof in 1991 in Amsterdam en Utrecht
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1993.
- Haan, W. de,
Beroving van voorbijgangers. Straatroof ongelijk verdeel over slachtoffers en buurten SEC. Tijdschrift voor
Samenleving en Criminaliteitspreventie 7, 1993c, 3, 16-20.
- Haan, W. de
Veiligheid als verdelingsvraagstuk in de verzorgingsstaat
Tijdschrift voor Criminologie 36e jrg., nr. 4, 1994, 25-28
- Haan, W. de
Integrale veiligheid; beleidsvernieuwing of beleidsvervaging?
Justitiële Verkenningen 21e jrg., 1995, 5, 25-48

- Haan, W. de
 'Zorg om veiligheid' Tijdschrift voor de Sociale Sector 1995, 10, 26-31.
- Haan, W. de en R. van Swaaningen
 Integrale veiligheid en justitiële moralisering; een reactie
 Justitiële Verkenningen 21. 1995, 8, 89-92
- Harmonisatieraad Welzijnsbeleid,
 Wijken onder druk. Studie naar de leefbaarheid in wijken met sociaal-economische achterstanden,
 Den Haag HRWB 1989
- Hart, A. 't
 Justitie in beweging. Naar verwetenschappelijking en vermaatschappelijking
 Tijdschrift voor Criminologie 32e jrg., nr. 4, 1990, 302-309
- Hees, A. van
 En hoe gaat het met de haltburo's?
 In: M.A. Zwanenburg en A.M.G. Smit (red.)
 Kleine criminaliteit en overheidsbeleid
 Arnhem, Gouda Quint, 1990, 272-283
- Heijden, A. van der, en Z. Israëls,
 Nadere analyse van angstgevoelens in verband met criminaliteit,
 Maandstatistiek politie, justitie en brandweer, CBS 1985, 6, 8-22
- Heuvel, G. van den
 Convenanten in de Nederlandse overlegeconomie
 Justitiële Verkenningen, jrg. 20, nr. 9, 1994, 9-25
- Hiehle, M., L. de Jonge, I. Passchier
 Lokale slachtofferenquêtes. Slachtofferschap in tien gemeenten
 SEC jrg. 5, 1991, nr. 2, 9-11
- Hoenson, L. en Lofers Adema, R., Politie-monitor Bevolking Amsterdam- Amstelland 1993. Bevolkingsonderzoek
 regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Bureau Organisatie, Januari 1994.
- Hoenson, L. en Lofers Adema, R.,
 Amsterdammers over misdaad en politie. Bevolkingsonderzoek Gemeentepolitie Amsterdam 1992.
- Hoenson, L. en Lofers Adema, R.,
 Amsterdammers over misdaad en politie. Bevolkingsonderzoek Gemeentepolitie Amsterdam 1993.
- Hoogerwerf, A.
 Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie
 Acta Politica jrg. 19, 1984, nr. 4, 493-531
- Hoogewoning, F.C.
 Van driehoeksoverleg tot wijkagent. De politie in overleg over sociale veiligheid in Amsterdam, Rotterdam en
 Den Haag
 Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Sociale Geografie 1993
- Horn, J.
 Al te breed integraal veiligheidsbeleid kan juist verlamd werken
 Binnenlands Bestuur 38e jrg., 23.9.1994, 24-25
- Idenburg, Ph., A. van Sommeren, H. Gossink
 Eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing
 Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994

Integraal veiligheidsbeleid. Voortgangsnotitie 1, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 199,3

Integrale veiligheidsrapportage 1993
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1993a

Integrale veiligheidsrapportage 1993. Achtergrondstudies
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1993b

Integrale veiligheidsrapportage 1994
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1994

Integrale veiligheidsrapportage 1996
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1996

Integrale Veiligheid. Voortgangsbericht 1994
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1994

Integrale Veiligheid politiek bekeken
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1994

Josephus Jitta, P. en H. Polman
Er is een schot gevallen. Samenwerking op rijksniveau
SEC 9e jrg., nr. 2, 1995, 22-23

Kaam, R. van
Politieke voornemens. De aanpak van criminaliteit in Amsterdam Rotterdam en Den Haag
SEC 8e jrg., nr. 1, 1994, 3-7

Kohnstamm, J.
Veiligheid als bestuurlijk product
Justitiële Verkenningen 21e jrg., 1995, 5, 8-16.

Koppejan, J.
Definiëring van complexe problemen door de overheid: Balanceren tussen ruim en precies
Beleidswetenschap 4, 1990, 1, 21-45

Korf, D., S. Lamur en P. Jansen, 'Veiligheid in vijf westelijke stadsdelen van Amsterdam', Amsterdams Bureau voor Onderzoek en Statistiek in opdracht van de afdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken, Amsterdam 1993

Lagendijk, D., M. van der Gugten,
Typisch buurtbeheer. Een analyse van de aanpak in Amsterdamse buurtbeheerprojecten, Amsterdam, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, 1994

Laméris, F.
Misdaadbeheersing: geen zaak voor politie en justitie alleen
Beleid en Maatschappij 1982, 6, 169-174.

Leeuw, F.
De reconstructie en evaluatie van beleidstheorieën als methode van beleidsonderzoek: Achtergronden, werkwijzen, toepassing en relevantie
In: M. van de Vall en F.L. Leeuw (red.) Sociaal Beleidsonderzoek
Leiden, Lisbon/Vuga 1987, 109-131

Lissenberg, E.
Bestuurlijke preventie: een justitiële aangelegenheid
Tijdschrift voor Criminologie jrg. 32, 1990, nr. 3, 212-217

- Loef, K. en C. van 't Hoff
 Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West
 Amsterdam, Van Dijk, Van Soomeren en Partners 1993
- Loef, K., Van 't Hoff, C. Integraal Veiligheidsbeleid in Amsterdam-West,
 Amsterdam, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, 1994
- Maas-de Waal, C., E. Blankenburg en P. Van Rutten,
 Vandalismepreventie in de wijk. (Hoe) werkt het?
 Amsterdam, Instituut voor Criminologie en Rechtssociologie, Vrije Universiteit 1990.
- Noorda, J., R. Veenbaas, en S. Dijk,
 Verbeter de buurt. Een onderzoek naar sociale woonproblematiek in de Van der Pekbuurt, Disteldorp en
 Gentiaanbuurt,
 Amsterdam, Vrije Universiteit, Instituut Jeugd en Welzijn 1991.
- Nota Sociale Vernieuwing: een opdracht en handreiking, TK 1989/90
- R. Noyon,
 Wijkbeheer. Kanttekeningen bij een populaire strategie,
 Tijdschrift voor de Sociale Sector, 1995, 9, 16-21.
- Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven,
 Den Haag, Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven, 1981
- Overbeeke, R. van, P. van Soomeren
 Criminaliteitspreventie en buurtbeheer. De procesevaluatie
 Den Haag, Directie Criminaliteitspreventie, Ministerie van Justitie, 1995
- Pawson, R. en Tilley, N.
 What works in evaluation research?
 British Journal of Criminology jrg. 34, 1994, nr. 3, 291- 306
- Peper, A.
 Ogen en oren in de stad. Over functioneel toezicht in Rotterdam SEC, Tijdschrift over samenleving en
 criminaliteitspreventie, 8e jrg., nr. 2A, 1994, 110-16
- Pilotproject Integrale Veiligheid Eindhoven,
 Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1994
- Polder, W., F. van Vlaardingen,
 Preventiestrategieën in de praktijk. Een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten Arnhem, Gouda
 Quint 1992
- Polder, W., H. Willemse
 De `andere' projecten. De enquête bestuurlijke preventie van veel voorkomende criminaliteit
 SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitpreventie, jrg. 5, nr. 2a, 1991, 37-39
- Politiemonitor Bevolking,
 Den Haag, SDE 1991
- Politiemonitor Bevolking,
 Den Haag, SDU 1993
- Raes, K.,
 Onveiligheid in een normloze wereld
 In: Als angst regeert. Over politiek en veiligheid
 Amsterdam, De Balie 1994, 15-35

- Raes, K.,
De naakte samenleving; pleidooi voor een onpersoonlijke maar vertrouwde publieke cultuur
Justitiële Verkenningen 21e jrg., 1995, 5, 62-95
- Recht in beweging. Een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren
Den Haag, Ministerie van Justitie, 1990
- Roes, G.
Binnenlandse Zaken en de preventie van criminaliteit
In: 10 jaar Criminaliteitspreventie
Den Haag, Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven, 1990, 29-31
- Rood-Pijpers, E., Rovers, R., Gemert, F. van, Fijnaut, C. Preventie van jeugdcriminaliteit in een grote stad.
Rotterdam Sanders Instituut/Gouda Quint 1995.
- Rook, A.
Naar een volwassen preventiebeleid
In: C.J.A. van de Broek (samenst.)
Krijgen de gemeenten de criminaliteit klein?
's Gravenhage, Vuga, 1992, 60-67
- Rook, A. en J. W. Leeuwenburg (red.)
Eindrapport. Verslag over der periode 1985-1990
Den Haag Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit 1991
- Rosenthal, U., A.B. Hoogenboom en L. Cachet
Recht in beweging: de geloofwaardigheid van het master plan
Tijdschrift voor Criminologie jrg. 32, 1990, nr. 4, 312-320
- Ruimschotel, D.,
Criminele gedragingen, overheid en samenleving; een drieluik
Den Haag, WRR-werkdocument 36, 1988
- Samenleving en Criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren
Den Haag, Ministerie van Justitie, 1985
- Savornin Lohman, P. de
Gebiedsgericht Veiligheidsbeleid,
Amsterdam, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, 1994
- Scholtes, M. Beheerorganisatie Mercatorplein. Effectmeting 1993.
- Scholtes, M., Effectmeting Beheerorganisatie Mercatorplein, Amsterdam 1993
- Schuyt, C.
De handen en voeten van het beleid: vage begrippen bij overheidsinterventie
In: Beus, J. de, J. van Doorn (red.), De interventiestaat. Tradities - ervaringen - reacties,
Meppel, Boom, 1984, 255-271
- Schuyt, C.
Sociale vernieuwing: een drieluik
Bestuurswetenschappen 44e jrg. nr. 2, 1990, 89-96
- Slot, J., Rochetti, M. Stadsdeel De Baarsjes in de opvatting van bewoners. Een onderzoek in opdracht van de portefeuillehouder Sociale Vernieuwing Stadsdeel De Baarsjes. Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek, februari 1992.
- Smulders, G. en Riesthuis, Wijkbeheer in Rotterdam, Lokaal Verhaal,
SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie, 5, 1991, 3, 6-8.

Smulders, G., 'Rotterdam, wat niet vaak voorkomt'
in C. van de Broek (red.), Krijgen gemeenten de criminaliteit klein?
's Gravenhage, VNG Uitgeverij 1992, 55-59.

Sociaal en Cultureel Planbureau
Sociaal en Cultureel Rapport 1990
Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1990

Sociaal en Cultureel Planbureau
Sociaal en Cultureel Rapport 1994
Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994

Sociaal en Cultureel Planbureau
Sociaal en Cultureel Rapport 1996
Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996

Sociaal en Cultureel Planbureau
Evaluatie Sociale Vernieuwing: een tussenrapport
Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993

Sociaal en Cultureel Planbureau
Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport
Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994

Soetenhorst-de Savornin Lohman, J.
Gevoelens van onveiligheid: wat kan de overheid er aan doen?
Beleid en Maatschappij 1982, nr. 6/7, 156-162

Sombroek, C., F. van der Werf
Eindrapportage 'Leefbaarheid in de Tarwewijk'
Amersfoort, Werkgroep 2000, 1990.

Stappenplan integrale veiligheid. Een schets voor het bestuur
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994

Stappenplan integrale veiligheid. Technische leidraad voor functionarissen op uitvoeringsniveau
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994

Steenhuis, D.
De kleine openbare orde
In: Rosenthal, U., J. Pop (red.)
Aan de orde van de dag. Opstellen over orde en veiligheid
Den Haag, Raad voor het Binnenlands Bestuur, S.D.U. 1988

Strategische beleidsvorming bij de politie in een veranderde context
Bureau SWO, Regiokorps Haaglanden, 1-9-1995.

Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit, Tussenverslag van bestuurlijke preventieprojecten,
Den Haag, Ministerie van Justitie 1988

Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit, Eindrapport
Den Haag Ministerie van Justitie 1991

Suyver, J.
Naar een codificatie van ordebevoegdheden. Preadvies Nederlandse Juristen-Vereniging,
Zwolle, 1985

Swaaningen, R. van
Sociale controle met een structureel tekort; pleidooi voor een sociaal rechtvaardig veiligheidsbeleid
Justitiële Verkenningen 21e jrg., nr. 3, 1995, 63-87

Grensgevallen, Themanummer Integraal Veiligheidsbeleid,
Grensgevallen, jrg. 5, 1994, nr. 1.

Tesser, P. et al.
Rapportage minderheden 1995
Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau 1995

Thijn, E. van
De noodzaak van een veilige samenleving
Speech ter gelegenheid van de bijzondere themabijeenkomst van het Coördinerend Politieberaad
Amsterdam, 3.12.1992

Thoenes, P.,
Sociale vernieuwing: hoe groot is onze moed?
Civis Mundi jrg. 29, 1990, nr. 3, 92-96

Uit Beijerse, J., C. Fijnaut en H. Moerland
Het project 'Boulevard Zuid' te Rotterdam. Een verkenning van de criminaliteitsproblematiek in een winkelstraat
en zijn omliggende buurten
Tijdschrift voor Criminologie jrg. 32, 1990, nr. 2, 67-82

Veiligheid en politie. Een beheersbare zaak,
Rapport in opdracht van de Stichting Maatschappij en Politie,
Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint 1991

Veiligheid in de stad. Een vergelijking van 31 Nederlandse gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, op basis
van een nadere analyse van de politiemonitor 1993
Den Haag, Directie Criminaliteitspreventie 1995

Veiligheidsbeleid 1995-1998. Veiligheid door samenwerking
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995

Veringmeier, L., Bestuurlijke criminaliteitspreventie: doel en middel tegelijk
In: C.J.A. van de Broek (samenst.)
Krijgen de gemeenten de criminaliteit klein?
's Gravenhage, Vuga, 1992, 75-81

Verweij, A.O. en B. Goezinne
Jaarboek 1995 Grote-stedenbeleid, Rotterdam, ISEO, 1996, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse
Zaken

VNG,
Criminaliteit en beleid. Bestuurlijke preventie in gemeenten
Den Haag, VNG uitgeverij 1989

Van der Vijver, C.D.
Laat ze het zelf maar zeggen ... De bruikbaarheid van bevolkingsonderzoek voor de beleidsvorming van de
politie.
's Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1983

Vijver, C. van der,
De burger en de zin van het strafrecht,
Lelystad, Koninklijke Vermande BV, 1993

- Vincent, H.
De burgerlijke ideologie en het integrale denken
Civis Mundi, 31e jrg., nr. 3, 1992, 43-46
- Vis, H., 'Veiligheid in de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven. Een poolbiljart zonder gaten'
SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie 9, 1995, 1, 20-22.
- Vrij, A. et al.
Beperkingen van de politiemonitor
SEC jrg. 8, 1994, nr. 2, 45-48
- Waard, J. de, P. de Savornin Lohman
Preventie en buurtbeheer. Criminaliteitspreventie op wijk- en buurtniveau
Den Haag, Directie Criminaliteitspreventie, Ministerie van Justitie, 1991
- Waard, J. de en K. Swierstra
Wie een valkuil graaft ... Nieuwe kansen voor criminaliteitspreventie
SEC jrg. 9, 1995, nr. 4, 5-7
- Walgrave, L.
Criminologische stellingen ten behoeve van beleidmakers
Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 36, nr. 1, 1994, 80-83
- Walop, M.
Criminaliteit en veiligheid bij gemeenten
SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie 8, 1994, 2, 59-61
- Willemse, H., J. de Waard
Criminaliteitsanalyse en preventie
Justitiële Verkenningen, 18e jrg, nr. 2, 1992, 50-72
- Willemse, H., T. Eijken
Nederlanders over onveiligheid
SEC 8e jrg., nr. 2, 1994, 5-6
- Willemse, H., M. Kruissink
Het Ajax van de criminaliteit. Veilig wonen aan het IJ of aan de Maas?
SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie, 9e jrg., 1995, nr. 1, 6-8
- Winkel, F.W. et al.
Nut en betekenis van lokale bevolkingspeilingen
Algemeen Politieblad jrg 135, 1986, nr. 13, 296-302
- Woensel, J.J.M. van
Rol Openbaar Ministerie bij bestuurlijke preventie niet uitgespeeld
In: 10 jaar Criminaliteitspreventie
Den Haag, Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven, 1990, 26-27
- Wouden, R. van der
Integraal veiligheidsbeleid tussen symboliek en bestuurlijke drukte
Justitiële Verkenningen 21e jrg., 1995, 5, 49-61
- Yesilgöz, Y. en Lempens, A.
Een onderzoek naar Turkse drugscriminaliteit in de Amsterdamse Mercatorbuurt.
Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen 1996.
- Zijlstra, H.
Kinderlijk eenvoudig. Preventiecongressen verzanden in discussies over 'samenwerken'
SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie, 8e jrg, nr. 2, 1994, 56-57

Zwan, A. van der, en H. Entzinger,
Beleidsopvolging minderhedendebat,
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 VRAGENLIJST CASESTUDIES

Waaruit blijkt dat het lokale bestuur reeds actief of vast van plan is het lokale veiligheidsbeleid te intensiveren?

Welke gemeentelijke afdelingen en diensten zijn betrokken bij of geven sturing aan de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het integrale veiligheidsbeleid?

Welke activiteiten worden op het terrein van de veiligheidszorg ontwikkeld, wie bepaalt de prioriteiten, wie voert ze uit, en door wie en op welke wijze worden ze geëvalueerd?

Beleidsontwikkeling

Welke prioriteiten worden gelegd?

Worden veiligheidsproblemen gekoppeld aan bepaalde wijken of buurten?

Op grond van welke vooronderstellingen en op basis van wat voor informatie (indicatoren?)

Wordt er bijvoorbeeld een verband gelegd tussen integraal veiligheidsbeleid en sociale vernieuwingsbeleid?

Welke middelen worden beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het beleid?

Beleidsuitvoering

Welke maatregelen worden er genomen?

Hoe is de inbedding van het integrale veiligheidsbeleid in de diverse bestuurslagen?

Welke samenwerkingsverbanden zijn intern en extern met maatschappelijke organisaties en bedrijven ontwikkeld?

Vindt er bijvoorbeeld afstemming van activiteiten plaats in een stuurgroep?

Moet het driehoeksoverleg hiertoe worden uitgebreid?

Beleidsinformatie

Wat is de informatiepositie op basis waarvan de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie geschiedt?

Op welke informatie baseert men zich bij de beleidsontwikkeling?

Welke gegevens zijn beschikbaar en welke gegevens zijn niet beschikbaar maar wel degelijk gewenst voor een buurtanalyse of een integrale analyse van de onveiligheidsproblematiek over de gehele stad?

Is er onafhankelijke beleidsinformatie of wordt de informatie hoofdzakelijk door de politie aangeleverd?

Heeft de gemeente bijvoorbeeld de beschikking over eigen slachtofferonderzoek?

Beleidsevaluatie

(Hoe) wordt het beleid geëvalueerd?

Op welke veronderstellingen berust het beleid?

Bestaan er verschillende opvattingen over integraal veiligheidsbeleid?

Wat kunnen de voor- en nadelen zijn van verschillende invullingen van het integrale veiligheidsbeleid op lokaal niveau, gelet op de aard en omvang van de problematiek en de schaal waarop een integrale aanpak ervan wordt gerealiseerd?

In hoeverre houden lokale overheden bij het vormgeven van het integrale veiligheidsbeleid rekening met overwegingen van sociale rechtvaardigheid bijvoorbeeld door zorg te dragen voor een zo eerlijk mogelijke verdeling van de veiligheidszorg?

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Amsterdam

B. Bastaanse, Wijkcentrum Mercatorpleinbuurt
A. Faas, Hoofdafdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken
K. Fock, Coördinator Veiligheid Stadsdeelraad De Baarsjes
K. Groenestein, Opbouwwerker Wijkcentrum
H. Jageman, Projectleider Beheermaatschappij Mercatorplein
C. Jansen, Hoofdafdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken
H. Ochse, Winkeliersvereniging Postjesweg
P. Schuurmans, voormalig wijkteamchef en projectleider
J. Sierrat, Winkeliersvereniging
H. Westerhof, Voorzitter Nieuwe Perspectieven
A. van de Wetering, Chef Wijkteam Surinameplein

Rotterdam

R. Coppes, Onderzoeker Politie en Allochtonen
R. Jongedijk, Servicebureau Beheer & Veiligheid
J. Peters, Winkeliersvereniging van de Nieuwe Binnenweg (Middelland)
T. Peters, Projectleider Geïntegreerd Veiligheidsbeleid
A. Schenk, Bewonersorganisatie
H. Slotboom, Bewonerscommissie Middelland
A. Vermeulen, Deelgemeente Noord

Ministerie van Binnenlandse Zaken

mr. M. Cramwinckel
drs. H. Polman
drs. M. Wong

Ministerie van Justitie

Prof. dr. J.J.M. van Dijk

BIJLAGE 3.1 ONTWIKKELING EN UITVOERING VAN HET AMSTERDAMSE VEILIGHEIDSBELEID

3.1.1 Integraal veiligheidsbeleid in stadsdeel De Baarsjes

Het stadsdeel De Baarsjes is ontstaan bij de stadsuitbreiding tussen 1920 en 1940 en bestaat uit een drietal buurten (Postjesbuurt, Admiralenbuurt en Mercatorbuurt). Het Mercatorplein is het hart van de buurt. Het is het dichtst bebouwde en dichtst bevolkte stadsdeel van Amsterdam. Er wonen meer dan 38 duizend mensen waarvan ruim een derde in de leeftijd van 20-34 jaar. Het stadsdeel wordt verder gekenmerkt door een monocultuur van (etage-)woningen, smalle straten en weinig openbaar groen. Bijna tweederde van de 19.000 woningen is in particulier bezit. De meeste woningen in het gebied zijn relatief klein en zijn slecht onderhouden, maar ze hebben ook een relatief lage huur. Hierdoor wonen er veel mensen met geringe kansen op de arbeids- en de woningmarkt.

In de tweede helft van de jaren tachtig kreeg het stadsdeel te maken met een sterke wisseling van zijn bewoners. Veel autochtone Amsterdammers verlieten de buurt. Hun plaatsen werden ingenomen door nieuwkomers, vooral migranten en studenten. Een hoog percentage van de huidige bewoners is afhankelijk van een uitkering. Het stadsdeel kent thans een in sociaal-economisch opzicht zeer eenzijdige bevolkingsopbouw en een grote culturele diversiteit. Meer dan een derde van de bewoners heeft een andere etnische achtergrond. Van de 40 duizend inwoners is 20% van Turkse of Marokkaanse afkomst. In de groep van dertien- tot zeventienjarigen is dat echter meer dan 40%. Deze 'tussengeneratie' die in de komende jaren nog aanzienlijk zal groeien, heeft op meerdere terreinen een grote achterstand. Geschat wordt dat meer dan de helft van de jongeren ongediplomeerd de school verlaat. Overlast van jongeren is een van de problemen in deze buurt.

Mede als gevolg van de aanpak van de drugsoverlast rond de Zeedijk kreeg De Baarsjes in de tweede helft van de jaren tachtig te maken met forse problemen als gevolg van drugsgerelateerde criminaliteit (straatroof, woninginbraak, dealen), een toename van de (drugs)overlast door allerlei randfiguren en rondhangende jongeren en vervuiling en verloedering. Vanaf 1989/1990 kwamen dagelijks zo'n driehonderd tot vijfhonderd verslaafden drugs kopen in een toenemend aantal drugspanden en koffieshops. De Baarsjes veranderde in een stadsdeel waar veel grote stadsproblemen op een relatief klein gebied samenkomen en 'cumuleren'. Vooral rond het Mercatorplein ontstond een onhoudbare situatie door het steeds groter aantal drugspanden en koffieshops en het feit dat steeds vaker (zeer) zware delicten werden gepleegd (criminele afrekeningen, straatroof, woninginbraak). Toen de deelraad in mei 1990 en het (politie)wijkteam Surinameplein in juni 1991 met hun werkzaamheden begonnen, was het stadsdeel ernstig verwaarloosd.

Om de neergaande spiraal waarin de Baarsjes verkeerde te keren, is na overleg tussen het stadsdeelbestuur en de districtsleiding van de politie besloten tot het opzetten van een wijkteampost in een noodgebouw op het Mercatorplein. In 1991 werd een handhavingsteam ingesteld om een verbetering van de leefbaarheid van de buurt te bewerkstelligen. In het handhavingsteam opereren diensten als de politie, stadswacht, reiniging, bouw- en woningtoezicht en milieudienst vanuit één gebouw. De regie berust bij de wijkteamchef. De stadsdeelraad is bestuurlijk verantwoordelijk. Al eerder was het wijkteam opgetreden tegen de drugshandel en het openlijk gebruik van drugs. Veel dealers werden opgepakt; koffiehuizen waar werd gehandeld, werden gesloten en woningen die in gebruik waren bij dealers werden via een kort geding ontruimd. Kort daarop kwam het wijkteam met een plan voor een integrale aanpak van de problemen in de Mercatorpleinbuurt (De toekomst kun je kiezen, 1991). In het plan is beschreven welke openbare orde-, veiligheids- en leefbaarheidsproblemen de buurt kent, hoe die zich onderling verhouden en welke korte- en/of lange-termijnoplossingen daarvoor door de politie kunnen worden geboden. Voor elk van de problemen werd aangegeven waar zij zich voordoen, wie de veroorzakers en wie de slachtoffers zijn. 'Speerpunten' werden de openbare orde, de handel in drugs en de criminaliteit. De door drugshandel en -gebruik veroorzaakte overlast zou moeten worden teruggedrongen en de controle op horecagelegenheden verscherpt. Straatroof¹⁴¹ en

inbraak in auto's en woningen zouden intensiever moeten worden bestreden. In samenwerking met het 'Tienerteam' van de politie zou voor rondhangende (allochtone) jongeren naar betere vormen van vrijetijdsbesteding moeten worden gezocht.

In 1992 kreeg het stadsdeel de status van stadsvernieuwingsgebied. Vanaf die tijd is een proces van grootschalige renovatie op gang gekomen dat - eenmaal voltooid - door middel van intensief buurtbeheer zal moeten worden geconsolideerd. In oktober 1992 stelde de deelraad een zogenaamd 'Masterplan Mercatorplein en omgeving' vast dat de basis legde voor een algehele renovatie van de Mercatorpleinbuurt.

Verder is in eerste instantie een 'Openbare Ordeteam' voor de buurt rond het Mercatorplein opgericht met het doel op korte termijn een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van orde, rust en veiligheid te bereiken. Omdat het handhavingsteam echter nogal bureaucratisch en ondoelmatig werkte, is voor een betere afstemming van handavings- en bestuurlijke vervolgmaatregelen en ter vermijding van competentieproblemen binnen de teams, in 1993 een plan voor een 'Beheerorganisatie Mercatorplein' ingediend. Het plan bevat een bestuurlijke visie op veiligheid en leefbaarheid in de buurt en formuleert een beleid dat strafrechtelijke en bestuurlijke handavingsmaatregelen op elkaar afstemt. Uitgangspunt is dat leefbaarheid en veiligheid slechts gezamenlijk kunnen worden aangepakt. Bij leefbaarheid gaat het om de *leefsituatie* in de buurt, vooral in het licht van bebouwing, de openbare ruimte en de voorzieningen. Bij de veiligheid spelen de *onveiligheidsgevoelens* van bewoners een belangrijke rol. Voorts is een veiligheidsanalyse van de buurt gemaakt waarin demografische gegevens zijn gerelateerd aan gegevens over de gebouwde omgeving, over wonen en werken en over de criminaliteit. Daarnaast is gebruik gemaakt van resultaten van bevolkingsonderzoek over de onveiligheid(sgevoelens). Op basis van de veiligheidsanalyse zijn de volgende prioriteiten gekozen:

- veiligheid en leefbaarheid (onveiligheidsgevoelens);
- criminaliteit (zoals woninginbraak, straatroof, overvallen);
- drugshandel en drugsoverlast;
- vervuiling, vernieling, verkeersonveiligheid, afwijkend woongedrag;
- (allochtone) jongeren (scholing, werkgelegenheid, hulpverlening);
- integratie van etnische minderheden in de buurt.

De deelraad heeft vervolgens besloten de Beheerorganisatie Mercatorplein in te stellen. Het Openbare Ordeteam van de politie, bestaande uit zestien (hoofd)agenten en twee brigadiers, ging deel uitmaken van de beheerorganisatie. Hierin werken alle handhavende diensten samen: de politie, stadswacht, bouw- en woningtoezicht, milieudienst en nog een aantal ambtelijke diensten van de politie (materiële ondersteuning), het stadsdeel (reiniging, beheer openbare ruimte)¹⁴² en de centrale stad (parkeerbeheer). De beheerorganisatie richt zich primair op de praktische uitvoering van (beheer)maatregelen: het tegengaan van overlast, vervuiling en parkeerproblemen. Zo zijn afspraken gemaakt over het vergunningenbeleid (sluiting van koffiehuizen en andere horecagelegenheden in verband met de openbare orde), het opruimen van autowrakken en zwerfvuil, het terugdringen van bewonersoverlast en het aanbrengen van extra verlichting.¹⁴³

Bij de uitvoering van het beleid is gezocht naar de meest geëigende vormen van overleg en minder gelet op de hiërarchische verhoudingen binnen de participerende organisaties. Er is bewust géén coördinator aangesteld omdat die een 'open procesorganisatie' voor de uitvoering van concrete projecten alleen maar in de weg zou staan. De feitelijke coördinatie is in handen van een brigadier van politie. Hij geeft niet alleen leiding aan de beheerorganisatie, maar ook meer specifiek aan het Openbare Ordeteam. Samen met de sector- en afdelingshoofden van de uitvoerende diensten houdt hij toezicht op de uitvoering van de beheermaatregelen. Praktische en organisatorische problemen bij de uitvoering worden in overleg opgelost. Vanuit het stadsdeel zorgt een ambtelijk coördinator ervoor dat overleg plaatsvindt en dat de diensten flexibel worden ingezet. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beheerorganisatie berust bij de stadsdeelraad. Deze levert ook de diensten die het beleid uitvoeren. De politie voert de 'regie' en is verantwoordelijk voor de repressieve maatregelen ter bestrijding van de criminaliteit. De politie is gewend met andere instanties en diensten samen te werken en op te treden, te organiseren, beschikt over netwerken, systemen en verbindingsmiddelen en

is vierentwintig uur per dag bereikbaar. Bovendien beschikt zij over veel kennis van de buurt en haar bewoners. De wijkteamchef heeft formeel de leiding van de beheerorganisatie die feitelijk onder dagelijkse leiding van de projectleider staat. Het organisatieschema van de Beheerorganisatie Mercatorplein ziet er als volgt uit:

Schema Beheerorganisatie Mercatorplein		
Burgemeester		
Hoofd van de politie		Voorzitter college B&W
Korpsleiding		
Districtschef	Dagelijks Bestuur stadsdeel	College van B&W
Chef wijkteam	Stadsdeelraad	
	Stadsdeel secretaris	
Uitvoerend projectleider wijkteam	Beleidsmedewerker	
	Sector- en afdelingshoofden	Stedelijke diensten

Vanuit de *politie* gezien loopt de lijn van de projectleider via de wijkteamchef, de districtschef en de korpsleiding naar de burgemeester als hoofd van de politie; vanuit de *stadsdeelraad* gezien van de sector- en afdelingshoofden via de medewerker bijzondere projecten en de stadsdeelsecretaris naar het dagelijks bestuur van de deelraad. En vanuit de *centrale stad* gezien loopt de lijn van de stedelijke diensten die in de beheerorganisatie participeren naar het college van Burgemeester en Wethouders. Het Openbaar Ministerie maakt geen deel uit van de beheerorganisatie, maar is via de vierhoek West en de 'grote driehoek' op afstand betrokken bij het orde- en veiligheidsbeleid in het gebied.

De beheerorganisatie wordt verder verondersteld samen te werken met externe instanties, zoals het project Veilig Wonen (in het kader waarvan de politie inbraakpreventie verzorgt), het Tienerteam en het 'Beware Watch Out' project van de politie (waarbij jongeren surveilleren en leeftijdgenoten op hun gedrag aanspreken), het project Nieuwe Perspectieven¹⁴⁴ de Stichting Welzijn De Baarsjes die actief is op het gebied van buurtwerk, kinderopvang, jongeren- en ouderenwerk, en het buurtbeheer in De Baarsjes en Oud-West.¹⁴⁵ In veel gevallen is de relatie tot de beheerorganisatie echter niet duidelijk. Er is een tweewekelijks voortgangsoverleg - het Beheerorganisatie Mercatorplein (BOM) overleg - tussen leidinggevendenden van alle zes bij de beheerorganisatie betrokken diensten en eens in de vijf weken is er een veiligheidsoverleg - het 'Baarpol-overleg' - waaraan de coördinator veiligheid van de deelraad, de chef van het wijkteam en een vertegenwoordiger van het wijkcentrum deelnemen. In het BOM-overleg worden klachten en problemen besproken, acties voorbereid, op elkaar afgestemd en achteraf geëvalueerd. De woningbouwvereniging en de winkeliersvereniging nemen doorgaans¹⁴⁶ niet deel aan het overleg, maar worden wel over de uitkomsten geïnformeerd. Als afstemmingsproblemen in het BOM-overleg niet kunnen worden opgelost, worden ze doorgeschoven naar het Baarpol-overleg dat primair beleidsvormend en voorwaardenschepend is. Vertegenwoordigers van de meeste van de genoemde projecten nemen niet regulier deel aan het Baarpol-overleg. Uitgangspunt van de beheerorganisatie is steeds geweest dat pas gewerkt kan worden aan een verbreding van de aanpak zodra de openbare ruimte veiliger en de buurt leefbaarder is. Ook de bewoners zijn in deze fase niet bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van de beheerorganisatie betrokken.¹⁴⁷ Inmiddels worden buurtbewoners wel betrokken bij het buurtbeheer via leefbaarheidsgroepen, bewonersgroepen, buurtconciërges, stadswachten en het wijkcentrum. Bij het wijkcentrum kunnen ze terecht voor vragen en wensen op het gebied van het buurtbeheer. Via de vertegenwoordiger van het wijkcentrum kunnen bewoners klachten onder de aandacht brengen van het veiligheidsoverleg. Daarnaast kunnen bewoners

en ondernemers klachten melden bij het meldpunt en de klachtentelefoon van het stadsdeel. Het totaal aan meldingen van het meldpunt, de klachtentelefoon, het wijkcentrum, de stadswacht en de politie komt uiteindelijk terecht bij het tweewekelijkse BOM-overleg.

In de Mercatorbuurt is dus sprake van een gezamenlijke en brede aanpak door de politie en het stadsdeel. De politie (het wijkteam Surinameplein) bestrijdt de handel in drugs (die plaatsvindt via koffieshops, cafés, restaurants, woonhuizen) en de overlast die druggebruikers veroorzaken op straat en in de portieken. Het stadsdeel draagt bij de burgemeester sluiting voor van horecavoorzieningen die bij de handel in drugs betrokken zijn, trekt vergunningen in en wijzigt de bestemming van het pand zodat er niet opnieuw een horecagelegenheid kan worden gevestigd. Op deze manier heeft de beheerorganisatie de drugsoverlast in de buurt redelijk onder controle gekregen. Naast het bestrijden en voorkomen van criminaliteit wordt toegezien op naleving van de regels met betrekking tot het ophalen van huisvuil, de precariorechten, het parkeren en dergelijke. In 1993 zijn in het stadsdeel twee buurtbeheerprojecten uitgevoerd en in 1994 zijn opnieuw twee van deze projecten in uitvoering genomen. Ieder buurtbeheerproject kan voor de handhaving rekenen op steun van de beheerorganisatie en krijgt voor de beheeractiviteiten de beschikking over een eigen buurtservicecentrum. De beheerorganisatie functioneert inmiddels ten behoeve van het gehele stadsdeel. Het Baarpol-overleg is omgevormd tot een veiligheidsoverleg waaraan ook wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van het wijkcentrum en de woningcorporaties. De taak van dit veiligheidsoverleg is vooral het signaleren en bevorderen van de uitvoering van projecten. De uitvoering zelf zal voornamelijk door bestaande organisaties en instellingen gerealiseerd moeten worden. Wel is een ambtelijke veiligheidscoördinator aangesteld. Als positief aan het samenwerkingsverband wordt ervaren dat de verantwoordelijkheden van de samenwerkende instellingen vooraf worden bepaald en dat afspraken minder vrijblijvend blijven dan voorheen. Van te voren wordt ook beter nagedacht over gewenste beheermaatregelen en de gevolgen van de maatregelen (Lagendijk en Van der Gugten 1994, 32).

3.1.2 De breedtebenadering: buurtbeheer en wijkveiligheidsplannen

Is de Beheerorganisatie Mercatorplein te zien als voorloper van de dieptebenadering in het proefgebied in Amsterdam-West, de experimenten met preventief buurtbeheer in de Van der Pekbuurt en de Smaragdbuurt liepen vooruit op de breedtebenadering van het lokale veiligheidsbeleid.

3.1.2.1 Buurtbeheer in de Van der Pekbuurt en de Smaragdbuurt

In 1990 besloot het ministerie van Justitie systematisch te experimenteren met nieuwe vormen van wijkbeheer. Uit de 'Tijdelijke ondersteuningsregeling integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurtniveau' zijn landelijk achttien projecten in twaalf gemeenten voor een periode van drie jaar gesubsidieerd.¹⁴⁸ In Amsterdam waren dit twee projecten: één in stadsdeel Noord in de Van der Pekbuurt en één in stadsdeel De Pijp in de Smaragdbuurt. Het doel van deze experimenten met buurtbeheer was de veel voorkomende criminaliteit en overlast terug te dringen, gevoelens van onveiligheid onder de buurtbewoners te verminderen en de leefbaarheid in de buurt te verhogen.^{149 150}

In Amsterdam-Noord ontstond in 1990 in de Van der Pekbuurt een 'Initiatiefgroep Sociale Vernieuwing Van der Pek'. Behalve door buurtbewoners werd hieraan deelgenomen door een nieuw aangestelde woonconsulent en buurtopzichter, vertegenwoordigers van het stadsdeel, het wijkteam van de politie, en diverse instellingen zoals het welzijnswerk. Het doel van het project was het verval tegen te gaan dat de buurt sinds het begin van de jaren tachtig had bedreigd. Met name het Woningbedrijf Noordwest werd regelmatig geconfronteerd met botsende woonstijlen en met criminaliteit en overlast als gevolg van onaangepast gedrag. Begin 1990 is een begin gemaakt met het opstellen van een buurtbeheerplan. Daarvoor is voor een periode van drie jaar (1991-1993) is door het stadsdeel Noord, de Centrale Stad en het ministerie van Justitie subsidie toegekend. Begin 1991 is het buurtbeheerproject van start gegaan. Op basis van extern advies is de initiatiefgroep opgesplitst in een

bewonersplatform en een instellingenoverleg. Voor de dagelijkse begeleiding werd uit leden van het instellingenoverleg en het bewonersplatform een coördinatieteam ingesteld. De belangrijkste partijen zijn de dienst stadsdeelwerken, het Woningbedrijf, de Stichting Bewonersondersteuning Amsterdam-Noord, een groep actieve bewoners en de politie. Gaandeweg is de betrokkenheid van de welzijnsinstellingen verbeterd. De betrokkenheid van de bewoners bleef achter bij de verwachtingen en is tot een kleine groep beperkt gebleven. Met name allochtone bewoners bleken nauwelijks betrokken bij het buurtbeheer. Daaruit is de conclusie getrokken dat bewonersparticipatie meer tijd vraagt. Na een tussentijdse evaluatie is besloten de in het advies voorgestelde halfjaarlijkse buurtvergaderingen te vervangen door een Groot Initiatieoverleg en een bewonersenquête.

In de Van der Pekbuurt is gekozen voor een brede, integrale benadering van de leefbaarheidsproblematiek. Het plan van aanpak bestond uit 21 maatregelen. Twaalf daarvan waren min of meer gericht op het verminderen van criminaliteit, overlast en onveiligheid. Naast de veiligheid vormden de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving, het samenleven van autochtone en allochtone bewoners, het voorzieningenaanbod (zorg) en de informatieverstrekking onderdelen van het buurtbeheer. Drie projecten hebben centraal gestaan. Het eerste was het instellen van woonconsulent(en) om mee te werken aan het signaleren en oplossen van sociale problemen (burenruzies, (drugs)overlast en illegale bewoning). Een tweede project bestond uit het instellen van een buurtonderhoudsploeg. Het derde project was het inrichten van een centraal punt, een buurtwinkel voor informatie en klachten. De buurtklachtencoördinator van het woningbedrijf, de buurtopzichter van de sector stadsdeelwerken, de woonconsulenten en de politie hielden er spreekuur. Na het eerste jaar waren 12 van de 21 maatregelen in uitvoering; tegen het einde van het project was dat voor alle maatregelen uit het plan het geval. Van de drie centrale projecten is de buurtonderhoudsploeg een structureel onderdeel geworden van het beleid van stadsdeelwerken. Na beëindiging van de subsidie door het Ministerie van Justitie is het project voor financiële ondersteuning afhankelijk van het stadsdeel.¹⁵¹

Een soortgelijk maar kleiner project als in de Van der Pekbuurt ging van start in de Smaragdbuurt in De Pijp.¹⁵² Evenals in Noord kon ook in De Pijp worden aangesloten op een bestaande organisatie, maar de middelen waren in de Smaragdbuurt krappere.¹⁵³ In het verleden waren er in de buurt en met name rondom het Smaragdplein enkele anti-vandalisme projecten geweest. In 1988 was een beleidsgroep ingesteld om het grote aantal vernielingen op en rond het Smaragdplein terug te dringen. Deze heeft toen een pleintoezichthouder aangesteld; een maatregel die nu in het kader van het buurtbeheer opnieuw wordt toegepast. Het toezicht was gericht op kinderen die zich buiten schooltijd op en rondom dit plein bevinden. Door hen zinvol bezig te houden moest worden voorkomen dat zij uit verveling vernielingen aanrichtten. Uit een evaluatie van het project kwam naar voren dat vandalisme en overlast waren teruggedrongen, maar dat problemen rond het fysieke beheer van de openbare ruimte en het sociaal functioneren van de buurt bleven bestaan. Daarom is in 1991 het project 'Buurtmanager' opgezet. Het stadsdeel De Pijp stelde een functionaris als buurtmanager aan en formeerde een beleidsgroep Buurtmanager uit instellingen die in de buurt actief zijn. In het jaarrapport 1992 werd geconstateerd dat enkele belangrijke instellingen zoals het wijkcentrum en de woningcorporaties niet in de beleidsgroep vertegenwoordigd waren, dat er geen goede afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de beleidsgroep Buurtmanager en het anti-vandalismedoelwit project bestond en dat bewoners nauwelijks bij het buurtbeheer waren betrokken. Na een half jaar van bezinning is de beleidsgroep Buurtmanager aangevuld en omgevormd tot een Stuurgroep Buurtbeheer De Pijp. Voorzitter van deze stuurgroep is de portefeuillehouder Sociale Vernieuwing van het stadsdeel. De functie van buurtmanager kwam te vervallen. De coördinerende taken werden overgedragen aan een coördinator buurtbeheerproject Smaragdbuurt. De uitvoerende taken kwamen voor een deel bij een nieuw aangestelde opbouwwerker te liggen. Het beleidsteam voor het anti-vandalismedoelwit project heeft zo een bredere taakinfilling gekregen en fungeert sindsdien als Buurtbeheergroep Smaragdbuurt.

Aanvankelijk lag de nadruk op het verminderen van de onveiligheid en de overlast in de buurt. In 1992 is het plein opnieuw ingericht. Er is andere bestrating aangebracht, het groen is aangepast en er zijn diverse voorzieningen geplaatst. De beoogde effecten van deze maatregelen waren het terugdringen van vandalisme, een beter gebruik van het plein en plantsoen, een veiliger verkeerscirculatie en een leefbaarder plein voor de omwonenden en de gebruikers, die elkaar het gebruik van de openbare ruimte betwisten. Net als het onderhoud van de openbare ruimte had het pleintoezicht mede tot doel de onveiligheidsgevoelens van bewoners terug te dringen. Omdat de ouderen maar moeilijk konden wennen aan de jongere nieuwkomers in de buurt, was echter eerder sprake van een samenlevingsprobleem dan van een veiligheidsprobleem. Geleidelijk is de aandacht verschoven naar de aanpak van de achterliggende oorzaken van de onveiligheid en overlast en naar maatregelen als opvoedingsondersteuning en recreatievoorzieningen voor de jeugd. Ook zijn bewoners nauwer bij de gang van zaken rond het buurtbeheer betrokken. Op die manier heeft het plan van aanpak een meer integraal karakter gekregen. Het plan beschrijft 24 maatregelen waarvan er 13 nieuw zijn. Zes van deze nieuwe maatregelen richten zich hoofdzakelijk op het bereiken van bewoners en het vergroten van hun participatie. Drie maatregelen, een mobiele politiepost, een aanspreekpunt voor en door bewoners en een netwerk voor risicjongeren, waren gericht op preventie. Na drie jaar bleken 18 van de 24 maatregelen in uitvoering genomen. Waar eerst de politie en de buurtmanager het initiatief hadden, speelde in de latere fase de opbouwwerker een belangrijke rol. Of een dergelijke aanpak, waarbij meer van de bewoners zelf wordt verwacht, uiteindelijk ook leidt tot verminderen van criminaliteit en overlast, zal moeten blijken.

3.1.2.2 Wijkveiligheidsplan Indische Buurt

Een buurt- of wijkveiligheidsplan is een plan van aanpak dat tot doel heeft de veiligheid in een buurt op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te brengen, dan wel te handhaven. Het veiligheidsplan brengt problemen in een wijk met verloedering, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens in kaart en analyseert deze. Het plan gaat uit van een integrale visie op de veiligheidsproblematiek in de buurt: elk terrein waarop orde, rust of veiligheid een rol speelt hoort erbij. Het geeft concreet aan welke veiligheidsproblemen in de buurt spelen, wat hun onderlinge samenhang is, welke oorzaken en achtergronden een rol spelen, welke problemen op buurtniveau aangepakt kunnen worden en welke (mede) een aanpak op stadsdeel of stedelijk niveau vereisen. Voor elk probleem wordt vermeld hoe men het denkt op te lossen, met welk type maatregelen, op welke termijn en tegen welke kosten. Verder moet worden aangegeven welke instanties, (buurt-)organisatie en groeperingen bij de aanpak betrokken (zullen) zijn en welke verantwoordelijkheid een ieder heeft. Het is de bedoeling dat deze veiligheidsplannen op decentraal niveau worden ontwikkeld en dat buurtbewoners bij de ontwikkeling en uitvoering zijn betrokken (Voortgangsnotitie, 1993, 5).

Voor een effectief buurtveiligheidsplan zijn een aantal voorwaarden geformuleerd. Ten eerst een inzicht in de specifieke onveiligheidsproblematiek in de buurt, waarbij de beleving van bewoners centraal moet staan (bewonersonderzoek, leefbaarheidsmonitor). Voorts voldoende kennis omtrent mogelijk te nemen preventieve en repressieve maatregelen en de effecten daarvan op de objectieve onveiligheid en de subjectieve onveiligheid (beleving van bewoners). En ten slotte het aansluiten bij het sublokale vierhoeksoverleg op stadsdeel- en wijkteamniveau en bij andere buurtgerichte initiatieven en bij buurtbeheer betrokken organisaties (De Savornin Lohman 1994, 16-17).

Het wijkveiligheidsplan *'Veiligheid voorop. Een plan van aanpak voor een veilige Indische Buurt'* (maart 1994) is opgesteld door de Stuurgroep Veiligheid Indische Buurt. Hierin werken bewoners, buurtorganisaties, de politie en het stadsdeelbestuur van het stadsdeel Zeeburg samen. De stuurgroep is op 16 november 1993 opgericht tijdens een vergadering die plaatsvond naar aanleiding van de roofmoord op een sigarenwinkelier in de buurt. In een periode van ruim drie maanden kwam de groep zeven maal bijeen. Tijdens de bijeenkomsten is uitgebreid gediscussieerd over het begrip veiligheid en de doelstellingen van een integraal veiligheidsbeleid. Besloten werd tot het opstellen van een veiligheidsplan, het instellen van een Commissie Veiligheid om de voortgang van het plan te bewaken, het voeren van structureel (driemaandelijks) overleg van de commissie met de stadsdeelvoorzitter en

de wijkteamchef, het houden van enquêtes naar onveiligheidsgevoelens, het volgen van de ontwikkeling van de criminaliteitscijfers in de buurt en het organiseren van een procesevaluatie ten aanzien van de ingevoerde maatregelen. De coördinator criminaliteitspreventie van de gemeente heeft bij het opstellen van het integrale veiligheidsplan geadviseerd. Het plan bevat informatie over de geschiedenis en de huidige sociaal-economische situatie van de buurt, over de criminaliteit en de bestrijding daarvan, over bestaande initiatieven en projecten, doet aanbevelingen voor de korte termijn en lange termijn en voor een vervolg. De sociaal-economische situatie van de bevolking van ruim 24 duizend buurtbewoners is slechts beperkt weergegeven¹⁵⁴. Wat betreft de onveiligheid worden de beschikbare politiecijfers over 1993 met betrekking tot straatroof, woninginbraak, diefstal uit auto's en diefstal van auto's eveneens in absolute aantallen gerapporteerd. Opgemerkt wordt verder dat er begin 1993 nog 45 'drugspanden' waren, tegen 25 panden eind 1993 (dus nog voor de maatregelen van het plan in werking was het aantal sterk afgenomen). Delicten worden door de hele buurt verspreid gepleegd; de drugspanden bevinden zich echter vooral in de oudere buurten.

Voor de noodzaak tot samenwerking tussen betrokkenen wordt een belangrijk punt van aandacht genoemd: samenwerking tussen politie en stadsdeel bij de aanpak van onveilige plekken, tussen politie en stadswacht bij winkelovervallen), tussen politie en slachtofferhulp (straatroof), tussen politie, kinderrechter en jeugdwelzijnswerk (groepjes jongeren die voor de 'kick' weerloze slachtoffers beroven), tussen politie, jeugdwerk, scholen en de buurt (roofovervallen), tussen politie en alle instanties die opereren in het kader van de sociale vernieuwing (woninginbraak), tussen de politie en andere instanties (auto-criminaliteit), tussen politie, Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs (CAD) en reclassering (drugsgelateerde criminaliteit) en een coördinatiepunt voor klachten (drugsoverlast), tussen politie, opvangvoorzieningen, geestelijke volksgezondheidszorg en woningbouwverenigingen (psychisch gestoorde overlastveroorzakers). Verdere aandachtspunten zijn de stadsdeelgrensoverschrijdende criminaliteit, criminele illegalen en het falende uitzettingsbeleid.

De inventarisatie van preventiemaatregelen in het plan gaat uit van een matrix van primaire, secundaire en tertiaire, en dadergerichte, slachtoffergerichte en situatiegerichte maatregelen.¹⁵⁵ Aan de hand van deze matrix kan een meer evenwichtig en completer en op de buurt toegesneden pakket van preventieve maatregelen worden samengesteld. Hoe meer inzicht men heeft in wat er precies aan de hand is, des te beter is men in staat effectieve preventiestrategieën te ontwikkelen, regelmatig te toetsen en zo nodig aan te passen. Op basis van een inventarisatie van bestaande initiatieven vindt de stuurgroep een toename van het aantal lange termijn preventie-activiteiten op zijn plaats. Vooral aan projecten die alternatieven voor een criminele loopbaan bieden, wordt gedacht. Het wijkveiligheidsplan mondt uit in 23 aanbevelingen voor een grotere veiligheid in de buurt. Genoemd worden buurtbeheer, werk en scholing voor jongeren en (jong) volwassenen, inzet van Marokkaanse kaders bij de bestrijding van de criminaliteit, voorlichting over criminaliteit en drugspreventie op basisscholen door de politie, een gecoördineerde aanpak van overlast, drugshandel en drugsgebruik, aanpak van criminaliteit op pleinen en in parken, aandacht voor straat-, park- en portiekverlichting, uitbreiding van het aantal stadswachten en van het wijkteam met agenten en politieursurveillanten, inbraakpreventie in woningen, opnemingsmaatregelen in bouwregelgeving, invoering van een alarmeringssysteem voor winkeliers, aanpak en voorkoming van groeps-crimineel gedrag bij jongeren uit de buurt door intensieve opvang en begeleiding en voorkoming van afglijden naar het criminele circuit door het bieden van voldoende alternatieven voor vrije tijdsbesteding, schuldhulpverlening op stadsdeelniveau, intensivering van contact met het bureau HALT, verbetering van samenwerkingsverbanden tussen politie, justitie, woningbouwverenigingen, en hulpverlenende instanties zoals geestelijke gezondheidszorg, rijdende psychiater, reclassering, enz., verbetering van de coördinatie tussen stadsdelen bij de ontwikkeling van projecten in verband met het probleem van stadsdeelloverschrijdende criminaliteit, versterken van het overleg van het stadsdeel, met justitie en politie, en de installatie van een commissie veiligheid.

Noten bij bijlage 3.1

- ¹⁴¹ Opmerkelijk is dat de bestrijding van straatroof wordt 'meegenomen' bij de handhaving van de openbare orde (Integraal plan Mercatorbuurt, 1991, 3; vergelijk De Haan 1993).
142. De stadsdeelraad beschikt over een sector Stadsdeelwerken die bestaat uit een afdeling Beheer Openbare Ruimte, een afdeling Groen en Wegen en een afdeling Reiniging. De Reiniging heeft een reinigingsagent die kan optreden tegen overtredingen.
- ¹⁴³ De deelnemende diensten en organisaties kunnen bij de uitvoering van maatregelen direct, indirect of in het geheel niet betrokken zijn. In geval van directe betrokkenheid dienen bepaalde inspanningen te worden geleverd, bij indirecte betrokkenheid worden concrete ondersteunende activiteiten verwacht en de niet betrokken diensten en organisaties beperken zich meer in het algemeen tot flankerend beleid op het terrein van opvoeding, scholing en werk.
- ¹⁴⁴ Dat jongeren in een meervoudige probleemsituatie helpt een nieuw perspectief op het gebied van scholing of werk te ontwikkelen
- ¹⁴⁵ Overigens is het buurtbeheer (in het kader van de sociale vernieuwing) formeel ondergebracht bij het opbouwwerk van het wijkcentrum dat op zijn beurt echter wel weer betrokken is bij het Baarpol-overleg met de beheerorganisatie (Lagendijk en Van der Gugten 1994, 31).
- ¹⁴⁶ Wanneer kwesties aan de orde komen die hen direct aangaan, worden zij incidenteel bij het overleg betrokken.
- ¹⁴⁷ Zij hebben evenals de winkeliers vooral een signalerende functie.
- ¹⁴⁸ In een latere fase is deze subsidie ondergebracht in de brede doeluitkering in het kader van de sociale vernieuwing.
- ¹⁴⁹ Over andere vormen van onveiligheid wordt in dit kader (nog) niet gesproken.
- ¹⁵⁰ Om deze doeleinden te bereiken is getracht de afstemming te verbeteren tussen de werkzaamheden van beheerders van gebouwen en de openbare ruimte, de samenwerking tussen het lokale bestuur, uitvoerende diensten, instellingen en bewoners te intensiveren en de betrokkenheid van bewoners bij hun dagelijkse leefomgeving te vergroten. Verbetering van de afstemming, samenwerking en betrokkenheid werd daarbij dus als een middel en niet als een doel op zich beschouwd.
- ¹⁵¹ Het Woningbedrijf was terughoudend omdat het te weinig terugzag van het extra geld dat het in het buurtbeheer had geïnvesteerd.

- ¹⁵² Hoewel het project in de Van der Pekbuurt een geslaagder voorbeeld is, wordt aan het project in de Smaragdbuurt toch de nodige aandacht besteed omdat het zo uitvoerig door Justitie is geëvalueerd.

Het project in de Van der Pekbuurt beschikte over 10 banenpoolers, een baliemedewerker voor de buurtwinkel en een budget van f250.000 (afkomstig van Justitie (DCP) en het stadsdeel). Het project in de Smaragdbuurt beschikte over geen enkele vaste medewerker en een budget van slechts f100.00 (afkomstig van Justitie (DCP) en de centrale stad).

- ¹⁵⁴ In absolute aantallen werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden en voor een deel uitgesplitst naar geboorteland. Bij Turken en Marokkanen komt werkloosheid bijvoorbeeld vooral voor in de leeftijdsgroepen van 15-24 en van 25-34 jaar.
- ¹⁵⁵ Primaire preventiemaatregelen betreffen maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer die zijn gericht op de gehele bevolking. Secundaire preventie omvat maatregelen gericht op specifieke risicogroepen en -plekken. Tertiaire preventie omvat maatregelen gericht op specifieke problematische personen en situaties.

BIJLAGE 3.2 EEN OVERZICHT VAN DE MIDDELEN EN MAATREGELEN IN AMSTERDAM

In deze bijlage wordt nagegaan welke middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van het geïntegreerde veiligheidsbeleid. Op de gemeentebegroting 1994 staat een bedrag van bijna 2,5 miljoen gulden voor de stimulering van integraal veiligheidsbeleid. Hiervan is f500.000 gulden een structureel budget voor de ondersteuning van de invoering van het integraal veiligheidsbeleid in het proefgebied in Amsterdam-West en in drie andere zorggebieden Binnenstad, Zuidoost en (delen van) Oost. Om te bereiken dat bij bestaande buurtbeheerprojecten aan het veiligheidsaspect meer aandacht wordt besteed, is door de centrale stad een Stimuleringsregeling Buurtveiligheidsplannen ingesteld waarvoor een incidenteel budget vrijgemaakt uit het Stadsvernieuwingsfonds van f870.000 in 1994. Verder is er nog f900.000,- beschikbaar voor particuliere inbraakpreventie. In de Missive 1994 staat dat een deel van de middelen zal worden benut voor het stimuleren van buurtveiligheidsbeleid "speciaal in de gebieden met een verhoogde mate van onveiligheid in West" (334). Hiervoor wordt een bedrag van f350.000 gulden gevraagd. De Vierhoek stelt voor elk van de vijf deelnemende stadsdelen een bijdrage te verlenen van f70.000 voor de uitvoering van de maatregelen die in de diverse plannen van aanpak zijn voorgesteld.¹ In het totale bestedingsvoorstel voor de stimulering van het integraal veiligheidsbeleid behorend bij het plan van aanpak van de vijf stadsdelen wordt een bedrag van f70.000 gevraagd waarvan f50.000 voor inbraakpreventie en f20.000 voor effectmeting van de handhavingsorganisatie. Daarbij wordt opgemerkt dat De Baarsjes (nog) geen aanvraag heeft gedaan voor een bijdrage uit de Stimuleringsregeling Buurtveiligheidsplannen.

De Beheerorganisatie Mercatorplein heeft geen eigen begroting. Op de begroting van het stadsdeel voor 1994 stond voor de Beheerorganisatie Mercatorplein f120.000, voor buurtbeheer f110.000 en voor inbraakpreventie f30.000 gereserveerd. Het project Nieuwe Perspectieven werd jaarlijks voor f100.000 vanuit het stadsdeel meegefinancierd. Van de gemeente werd daarnaast f50.000 gevraagd om de effecten van beheerorganisatie, buurtbeheer en de integrale aanpak van onveiligheid systematisch te kunnen meten. Uit het Stimuleringsfonds Integraal Veiligheidsbeleid wordt nog eens f50.000 voor inbraakpreventie gevraagd. De bijdrage van de politie aan de beheerorganisatie wordt uit het eigen budget van de politie gefinancierd. De Dienst Materiële Ondersteuning wordt gefinancierd uit middelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeente en de Dienst Parkeerbeheer uit het budget van de centrale stad. De stadswachten worden door de centrale stad en de deelraad gezamenlijk betaald. De dienst Beheer Openbare Ruimte met de afdeling Groen en Wegen en de afdeling Reiniging wordt volledig door de deelraad gefinancierd.

Alle bij buurten betrokken instanties, organisaties en groeperingen kunnen het initiatief nemen tot het ontwikkelen van een buurtveiligheidsplan waarin de veiligheidsproblematiek van de buurt wordt uitgewerkt, er waarin voorstellen worden gedaan voor een buurtgerichte en samenhangende aanpak van de geconstateerde veiligheidsproblemen. De centrale stad zal de plannen slechts aan een marginale toetsing onderwerpen op het punt van de 'herkenbaarheid van het onderdeel veiligheid' (Voortgangsnotitie 1993, 5). Met 'herkenbaarheid' wordt bedoeld 'herkenbaarheid voor de burger'. In de praktijk betekent dit dat de voorkeur uitgaat naar kleine en concrete projecten waarvan dat de effecten reeds op korte termijn merkbaar zijn.

Voor deze Stimuleringsregeling Buurtveiligheidsplannen zijn in 1994 45 aanvragen ingediend waarvan er 26 zijn toegewezen. De plannen moesten meervoudige maatregelen betreffen die voldoende samenhang en breedte vertonen en moesten door het subdriehoeksoverleg zijn besproken en geaccordeerd. De meeste plannen betreffen veiligheidsaspecten van buurtbeheerprojecten. De bijdrage uit het Stimuleringsfonds is vaak slechts een onderdeel van een totaal financieringsplan. Van de beschikbare f870.00 is uiteindelijk driekwart terecht gekomen in de vijf Westelijke stadsdelen en de zorggebieden Zuidoost, Binnenstad en delen van Oost. In Osdorp ging f75.000 naar een integraal buurtbeheerproject in de Zuidwesthoek. In Slotervaart/Overtoomseveld ging bijna f69.000 naar de

beveiliging van 100 woningen als onderdeel van twee buurtbeheerprojecten. En ook Geuzenveld/Slotermeer kreeg f50.000 voor buurtbeheer en buurtpreventie in Hoog en Laag. In Zuidoost werd in totaal f122.500 uitgetrokken als bijdrage aan de herinrichting en verlichting van het gebied rond het metrostation en beveiliging van de parkeergarage bij het winkelcentrum Kraaiennest, camera's in de binnenstraten en de parkeergarage als onderdeel van een leefbaarheidsproject voor de flat Kikkenstein, de afrastering en verlichting van brandgangen en het snoeien van groen bij het woningcomplex Hoptille, en surveillance door bewoners en afspraken tussen bewoners en politie als onderdeel van een veiligheidsplan voor de wijk Nellestein. In de Binnenstad werd f30.000 toegekend voor inventarisatie van problemen en ontwikkeling van actieplannen ten behoeve van bewoners en winkeliers in de Damstraat en de Kadijken. In Oost kreeg Zeeburg f50.000 voor een verbeterde inzet van stadswachten en het instellen van een coördinatiepunt drugsoverlast in het kader van het veiligheidsplan voor de Indische buurt. Voor 1995 is opnieuw een budget van f750.00 uit het Stadsvernieuwingsfonds beschikbaar voor de Stimuleringsregeling buurtveiligheidsplannen.

Voorts is de gemeente voornemens om, gezien de achterstand op dit terrein, subsidies beschikbaar te stellen voor particuliere woningbeveiliging. Hierbij zal worden getoetst of deze technopreventieve maatregelen aansluiten bij andere - meer sociopreventieve - activiteiten in de betrokken werkgebieden (Begrotingsmissive 1994, 328). Tenslotte wordt nog opgemerkt dat het budget voor onderzoeken en adviezen van de hoofdafdeling ABJZ te kort schiet voor het in gang zetten van processen waarbij onderzoek en/of advisering gewenst is (334). Voorstellen om dit budget op te hogen zijn in de stukken niet terug te vinden. Maar dat neemt niet weg dat intussen veel evaluatie-onderzoek wordt gedaan dat uit andere (stimulerings)middelen wordt gefinancierd.

In het wijkveiligheidsplan Indische Buurt worden zoals reeds gemeld 23 aanbevelingen gedaan om tot meer veiligheid in de buurt te komen. De kosten die daarmee gemoeid zijn bedragen minimaal 1,4 miljoen gulden (exclusief extra stadswachten, politieursurveillanten en -agenten). De bedragen voor de verschillende voorgestelde maatregelen lopen sterk uiteen. De belangrijkste uitgaven gaan naar de - mede door Justitie gefinancierde - projecten Marokkaanse kaders, stadswachten en buurtbeheer. Daarnaast worden kleinere bedragen uitgegeven voor inbraakpreventie, preventie op basisscholen, ambulante werk in verband met overlast, het pep-team jongeren en het meldpunt drugsoverlast. In een begeleidende brief bij het plan vraagt het stadsdeel Oost voorts aan B&W van Amsterdam om een bijdrage van f50.000 uit het Stimuleringsfonds Integraal Veiligheidsbeleid voor intensivering van de inzet van stadswachten en nog eens f50.000 uit de Stimuleringsregeling Buurtveiligheidsplannen 1994 voor de uitvoering van diverse korte termijn maatregelen. Het stadsdeel ontvangt verder f150.000 van het ministerie van Justitie en investeert zelf nog eens ruim f300.000 in veiligheid tot een totaalbedrag van f574.000.

Genoemd worden verder buurtbeheer (f200.000); werk en scholing voor jongeren en (jong) volwassenen (P.M.); inzet van Marokkaanse kaders bij de bestrijding van de criminaliteit (f200.000); voorlichting over criminaliteit en drugspreventie op basisscholen door de politie (f11.000); gecoördineerde aanpak overlast drugshandel en -gebruik (f20.000); aanpak van criminaliteit op pleinen en in parken (f60.000); aandacht voor straat-, park - en portiekverlichting (f2.000); uitbreiding van het aantal stadswachten (f100.000) en van het wijkteam met agenten (f75.000 per agent) en politieursurveillanten (f65.000 per surveillant); inbraakpreventie in woningen (f13.000); opnemingen van beveiligingsmaatregelen in bouwregelgeving (-); invoering alarmeringssysteem winkeliers (f760.000); aanpak en voorkoming groeps crimineel gedrag bij jongeren uit de buurt door intensieve opvang (f10.000) en begeleiding en voorkoming van afglijden naar crimineel circuit door bieden van voldoende alternatieven voor vrije tijdsbesteding (P.M.); schuldhulpverlening op stadsdeelniveau (f30.000); intensivering contact met bureau HALT (f2.000); verbetering samenwerkingsverbanden tussen politie, justitie, woningbouwverenigingen, en hulpverlenende instanties zoals geestelijke gezondheidszorg, rijdende psychiater, reclassering, enz.(-); verbetering coördinatie tussen stadsdelen bij ontwikkeling van projecten in verband met het probleem van stadsdeelloverschrijdende criminaliteit (-); versterken overleg stadsdeel, justitie en politie (-) en

installatie van een commissie veiligheid (f2.000). In een begeleidende brief bij het plan vraagt het deelraadbestuur voorts aan B&W van Amsterdam om een bijdrage van f50.000 uit het Stimuleringsfonds Integraal Veiligheidsbeleid voor intensivering van de inzet van stadswachten en nog eens f50.000 uit de Stimuleringsregeling Buurtveiligheidsplannen 1994 voor de uitvoering van diverse korte termijn maatregelen. Het stadsdeel ontvangt verder f150.000 van het ministerie van Justitie en investeert zelf nog eens ruim f300.000 in veiligheid tot een totaalbedrag van f574.000. De belangrijkste uitgaven gaan naar de - mede door Justitie gefinancierde - projecten Marokkaanse kaders, stadswachten en buurtbeheer. Daarnaast worden kleinere bedragen uitgegeven voor inbraakpreventie, preventie op basisscholen, ambulante werk in verband met overlast, het pep-team jongeren en het meldpunt drugsoverlast.

Noten bij bijlage 3.2

¹ Daarnaast wordt f50.000 toegekend voor de beveiliging van buitenlandse toeristen in de Binnenstad en eveneens f50.000 aan het buurtveiligheidsplan in het stadsdeel Oost.

BIJLAGE 4.1 ONTWIKKELING EN UITVOERING VAN HET ROTTERDAMSE VEILIGHEIDSBELEID

4.1.1. Geïntegreerd veiligheidsbeleid in de deelgemeente Delfshaven

Hoewel de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven met 75 duizend inwoners bijna twee keer zo groot is als De Baarsjes, zijn de problemen vergelijkbaar met die waar het Amsterdamse stadsdeel mee is geconfronteerd. Ook hier vormen drugsoverlast en criminaliteit een fors probleem. De sluiting van Perron-Nul heeft een toename van de straathandel rond metrostations, dealpanden en koffieshops te zien gegeven. De problemen worden vergroot door de aanwezigheid van een prostitutiegedoogzone. Typisch voor Delfshaven zijn de drugspannen waar toeristen uit Frankrijk en België door de 'runners' naar toe worden geloodst en de slooppanden die onderdak bieden aan drugsverslaafden, zwervers en illegalen. De georganiseerde misdaad koopt onrendabele winkelpanden op om er gokkasten in te exploiteren. Gokverslaafden zouden veel straatberovingen plegen. Evenals vroeger rond het Mercatorplein werden tot voor kort in Delfshaven niet zelden conflicten tussen drughandelaren met gijzelingen uitgevochten of met vuurwapens beslecht. De overlast vanuit dealpanden en illegale pensions is voor veel burgers niet meer vol te houden en het verloop in de wijk is daardoor hoog. In de afgelopen jaren hebben zich veel allochtonen in Delfshaven gevestigd, vooral Marokkanen en Kaapverdianen en in mindere mate Turken. Meer dan de helft van de bevolking behoort tot een etnische minderheid. Als gevolg van deze mobiliteit neemt de vergrijzing af en neemt de jeugd weer toe. Geconstateerd wordt dat de samenwerking tussen gemeentelijke diensten en politie op het gebied van het terugdringen van koffieshops en dealpanden niet optimaal is. Maar ook realiseert men zich dat de lokale inspanningen sowieso onvoldoende zullen zijn opgewassen tegen deze problemen van internationale afmetingen (Vis 1995, 21-22). Delfshaven bestaat uit zes wijken met een eigen wijkveiligheidsplan. Middelland waarvan het wijkveiligheidsplan hierna wordt besproken, is één van die wijken.

4.1.2. Geïntegreerd veiligheidsbeleid in Middelland

Middelland ligt midden in Delfshaven. Het is een oude wijk uit het begin van deze eeuw met een van oudsher gemengde bevolking van arbeiders, middenstand, ambtenaren en gegoede burgerij. Van de huidige bevolking is een groot deel van niet-Nederlandse afkomst. Verder zijn er veel één- en tweepersoons huishoudens vooral van studenten en pas afgestudeerden. Hierdoor zijn er minder problemen tussen allochtonen en autochtonen dan in de aangrenzende wijken. Veel mensen die in Middelland wonen, maar ook bezoekers vinden het in Middelland niet veilig. Dit gevoel van onveiligheid hangt sterk samen met overlast in verband met het gebruik van en de handel in drugs. Diefstal van en uit auto's, woninginbraken, berovingen en afrekeningen zijn voor een groot deel terug te voeren tot drugscriminaliteit. Daarnaast wordt overlast ondervonden van de tippelzone aan de G.J. de Jonghweg en de horeca aan de 's Gravendijkwal en de Nieuwe Binnenweg. In de afgelopen jaren hebben de politie, de (deel)gemeente, winkeliers en bewoners een tegenoffensief ingezet. In april 1993 is er grote veegactie gehouden waarbij drugshandelaren werden opgepakt. Sindsdien wordt er beter gecontroleerd op de handel en het gebruik van drugs en wordt strenger opgetreden tegen uitwaaiering van prostitutie buiten de tippelzone. Er zijn politieursurveillanten aangesteld en de sluitingstijden van café's zijn vervroegd. Er is begonnen met een proefproject veiligheid winkels Nieuwe Binnenweg waarbij 8 winkels zijn aangesloten op een burenalarmsysteem. Er is een Servicepunt geopend waar bewoners en winkeliers met klachten terecht kunnen. Er zijn preventie-monteurs aangesteld, die adviezen geven over het voorkomen van woninginbraken en die zorgt voor het aanbrengen van anti-inbraakpakketten in woningen. Inmiddels is 60% procent van de portieken voorzien van anti-inbraakstrips. In een aantal straten zijn straatgroepen opgericht die zorgen voor een leefbaardere straat en voor meer toezicht op de buitenruimte. De ergste enge plekken in de wijk zijn veiliger gemaakt door meer verlichting of door beter zicht (snoeien). Er zijn activiteiten georganiseerd

voor kinderen en projecten samen met kinderen opgezet. En er is een betere afstemming gekomen tussen gemeentelijke diensten, politie, corporaties en club- en buurthuizen, waardoor klachten van bewoners beter worden verholpen.

Voor bewoners is in eerste instantie een bewonersavond georganiseerd waarop is geïnventariseerd wat door hen als veilig en wat als onveilig werd beschouwd. Op basis van de klachten is een wijkveiligheidsplan opgesteld door het Wijk Overleg Beheer (WOB).¹ Bij de uitwerking zijn behalve de gemeentelijke diensten (Gemeentereiniging, Gemeentewerken, de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, het Ontwikkelingsbedrijf, de Dienst Recreatie, etc.), ook scholen, club- en buurthuizen en het sociaal-cultureel werk betrokken.

Het wijkveiligheidsplan noemt een groot aantal problemen. Als belangrijkste worden genoemd: de winkelstraten, overlast in woonstraten, sloopbegeleiding, zorg en nazorg rond de tippelzone, veiligheid in het openbaar vervoer, plein- en parkbeheer, enge plekken, integrale aanpak oplevering van bouwprojecten. Geprobeerd is aan te geven welke stappen en maatregelen genomen moeten worden, wat daarvan de kosten zullen zijn, waar het geld vandaan moet komen en wie voor elk van de actiepunten de verantwoordelijkheid neemt om te zorgen dat het actiepunt daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het wijkveiligheidsplan is de leidraad voor het uitvoeren van de activiteiten vanuit het WOB. Inmiddels zijn op elk van de gebieden een aantal maatregelen uitgevoerd (Rapportage wijkveiligheidsplan Middelland, Oktober 1995).

Om de overlast ten gevolge van drugs en horeca in de twee winkelstraten van Middelland (Nieuwe Binnenweg en Middellandstraat) te verminderen en het aanzicht en imago te verbeteren, zijn servicepunten ingericht. Hierover is in de media en via folders informatie gegeven. De servicepunten waar burgers bij een baliemedewerker klachten kunnen indienen, fungeren tegelijk als huisvesting voor de surveillanten, de preventie-adviseur en zijn assistenten, de beheercoördinator en de winkelstraatploeg. Verder is een winkelstraatploeg in het leven geroepen, waarvan aanvankelijk echter nog vrijwel niemand wist wat hun activiteiten en bevoegdheden inhielden en die niet naar ieders tevredenheid functioneerde. Voor een deel was dit te wijten aan tegenwerking van bepaalde diensten, voor een ander deel aan winkeliers die niet wilden bijdragen aan de kosten. Installatie van een winkelalarm en een onderzoek naar de haalbaarheid van cameraregistratie hebben meer tijd geverguld dan gepland, maar zijn uiteindelijk wel uitgevoerd. Om de overlast van de horeca te bestrijden is een plan van aanpak opgesteld. In het kader van operatie Victor is repressief opgetreden tegen drugsgebruik en drugshandel. Om controle uit te oefenen op de sluitingstijden en de geluidsoverlast hebben politie, brandweer, het Bureau bijzondere wetten en Bouw- en Woningtoezicht gezamenlijk acties uitgevoerd op de Nieuwe Binnenweg.² Verder is er extra politie-surveillance in de winkelstraten gekomen. Inmiddels zijn twintig veiligheidsassistenten in de openbare ruimte werkzaam, wat nog te weinig wordt geacht. Ze zijn bovendien niet op het Servicepunt maar bij het openbaar vervoer gestationeerd, terwijl juist meer surveillance in achterliggende (zij-)straten van de winkelstraten dringend gewenst is. In aansluiting op het schoon en heel houden van de winkelstraten is een plan voor revitalisering opgesteld. Voor winkeliersverenigingen is er een subsidieregeling. De opgerichte winkeliersvereniging kwam aanvankelijk nog niet erg van de grond. Veel allochtone winkeliers zagen de noodzaak van een vereniging niet in. Inmiddels is de vereniging echter uitgegroeid tot een actieve club.

Om de overlast door drugsgebruik en dealpanden in de woonstraten van Middelland te verminderen, zijn in het kader van operatie Victor panden ontruimd. Het aantal dealpanden is nu verminderd. Op het vlak van de inbraakbeveiliging hebben preventie-monteurs een groot aantal inbraakslachtoffers en hun bureaus bezocht en securiteitsstrips aangebracht in de portiektoegangsdeuren. Op inbraakgevoelige adressen en lokaties is preventie-advies gegeven. Voor nieuwbouw en renovatiecomplexen worden technopreventieve eisen opgesteld. Aan de bewoners is meer bekendheid gegeven over het omgaan met en het inleveren van vuile spuitende en over de werkzaamheden van de ontsmettingsdienst. Voor vrouwen die zich onveilig voelen is een weerbaarheidscursus opgezet. Om overlast ten gevolge van sloop- en bouwwerkzaamheden in Middelland-Zuid te voorkomen is er dag en nacht toezicht op de sloop- en bouwlokaties. Bij de aangrenzende huizen worden schuttingen en tuinlichten aangebracht en

omwonenden worden geïnformeerd. (De kosten van de bewaking kunnen afhankelijk van de duur van de sloop oplopen tot enkele tienduizenden gulden). Per project is een integraal plan voor de oplevering van nieuwe woningen opgesteld. Om overlast als gevolg van de straatprostitutie te beperken, is uitwaaiëring van de tippelzone aan de G.J. de Jonghweg elders in de wijk tegengegaan; de tippelzone is verplaatst naar de Keileweg. Als onderdeel van het wijkveiligheidsplan zijn plekken die door bewoners als 'enge plekken' werden aangegeven, heringericht en veiliger gemaakt door het aanbrengen, uitbreiden of schoonmaken van verlichting. Op openbare speelplekken waar pleinbeheer noodzakelijk bleek zijn pleinbeheerders aangesteld.

In de hoop dat meer mensen gebruik zullen maken van het openbaar vervoer zijn op alle tramlijnen wagengeleiders ingevoerd. Tevens is het toezicht op de metrostations uitgebreid.

Tenslotte is een 'welkomspakket' samengesteld voor nieuwe bewoners. Zij worden met een welkomstbijeenkomst en een borrel in de wijkcultuur geïntroduceerd.

In een apart te maken communicatieplan zal naast de manier van presenteren van het plan aandacht worden besteed aan de wijze waarop een ieder geattendeerd wordt op een schone, hele en veilige wijk.

4.1.3. Nogmaals de breedtebenadering,

In tegenstelling tot Amsterdam heeft Rotterdam geen gecombineerde diepte- en breedtebenadering, maar een stadsbrede aanpak van onveiligheid. Het geïntegreerde wijkveiligheidsbeleid in de deelgemeente Rotterdam-Noord heeft in principe dezelfde uitgangspunten als dat in de deelgemeente Delfshaven. Omwille van de vergelijking met Amsterdam waar naast de beheerorganisatie in De Baarsjes het wijkveiligheidsplan in de Indische Buurt in Amsterdam Oost werd bekeken, wordt hier een tweede wijkveiligheidsplan van een Rotterdamse wijk besproken, te weten dat van de wijk Bergpolder in Rotterdam-Noord. Tevens kan dan worden nagegaan in hoeverre en er sprake is van maatwerk, d.w.z. in hoeverre de plannen zijn toegesneden op de specifieke problemen in de wijk.

Eerst komt hier de voorgeschiedenis van de wijkveiligheidsplannen aan de orde die in Rotterdam - net als in Amsterdam - geworteld is in de experimenten met het integrale buurtbeheer.³ In 1990, aan het eind van de stadsvernieuwing, is in Rotterdam nagedacht over manieren om de kwaliteitsverbetering van de woonomgeving verder te bevorderen. Hierbij stuitte men op vraagstukken van wijkveiligheid en buurtbeheer. In overleg met het ministerie van Justitie is een projectopzet ontwikkeld waarbij de eerdere ervaringen met experimenten in het kader criminaliteitspreventie (o.a. winkelboulevard Zuid) als uitgangspunt werden genomen. In twee projectgebieden in Spangen en in Tarwewijk is vervolgens met het integrale buurtbeheer geëxperimenteerd. Het ministerie had voor elk van de projecten voor een periode van vier jaar 1,2 miljoen gulden ter beschikking gesteld. Deze middelen zijn aangevuld met extra gelden en capaciteit van onder meer gemeentelijk diensten en woningcorporaties. In totaal is uiteindelijk ongeveer het dubbele besteed van het budget dat het ministerie beschikbaar had gesteld. Men had in Rotterdam reeds ervaring opgedaan met criminaliteitspreventie, maar daarbij ging het om maatregelen die nog niet waren ingebed in een beheerplan voor een wijk.⁴ Doel van de projecten was om na te gaan of een inbedding van criminaliteitspreventie in buurtbeheer in de praktijk vruchtbaar was. Om de projecten 'Spangen Veilig' en 'Tarwewijk Veilig' goed te kunnen sturen zijn begeleidingscommissies gevormd. Daarbij is uitgegaan van het projectbureau stadsvernieuwing aangevuld met vertegenwoordigers van de bewonersorganisatie in de buurt, het gemeentelijk woningbedrijf, de dienst bouw- en woningtoezicht, gemeentewerken, het gemeentelijke vervoerbedrijf en de politie. De projecten zijn gecoördineerd door projectleiders van de bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. De bestuursdienst stond ook garant voor faciliteiten en administratieve ondersteuning. Het samenwerken en onderling afstemmen van de werkzaamheden is inmiddels goed van de grond gekomen. In 1994 heeft de bestuursdienst de projectcoördinatie overgedragen aan de deelgemeenten Delfshaven en Charlois. De gemeentelijke reorganisatie die enerzijds schaalvergroting (Rijnmond) en anderzijds schaalverkleining (deelgemeenten) met zich meebracht, bood ruimte voor verdere initiatieven. Dankzij het stedelijk invoeren van een geïntegreerd veiligheidsbeleid was de continuïteit van het buurtbeheer gegarandeerd.

4.2.1. Integraal buurtbeheer in Spangen

Spangen grenst aan Middelland en ligt eveneens in de deelgemeente Delfshaven in Rotterdam-West. Spangen heeft ongeveer twaalfduizend inwoners waarvan ruim de helft van niet-Nederlandse afkomst is en uit tachtig verschillende nationaliteiten bestaat. De woningen, waarvan het overgrote deel (ongeveer 80%) in beheer is van het gemeentelijk woningbedrijf, waren van slechte kwaliteit en moesten voor een groot deel worden gerenoveerd. Er was veel achterstallig onderhoud. Het beheer van de openbare ruimte, groenvoorzieningen en speelplaatsen liet te wensen over en de straten waren vervuild en verpauperd. Onderzoek van het gemeentelijk bureau voor de statistiek heeft uitgewezen dat de bewoners van de wijk ook wat betreft scholing en werkgelegenheid in een achterstandsituatie verkeren. De werkloosheid is hoog. Over het algemeen is de criminaliteit in de wijk niet uitzonderlijk hoog. Een uitzondering is de verwervingscriminaliteit (criminaliteit in verband met het druggebruik). Dat was dan ook een van de redenen om Spangen te selecteren als projectgebied voor buurtbeheer. Daarnaast speelden de meervoudige achterstandsituatie van de bewoners en de positieve opstelling van de politie bij de keuze voor Spangen een belangrijke rol.

Het project richtte zich op het verminderen van de drugsgerelateerde overlast en criminaliteit, de verpaupering en de vervuiling van de woonomgeving en op verbetering van de communicatie tussen autochtone en allochtone bewoners. In 1990 telde Spangen zo'n vijftig geregistreerde dealpanden waarvan de bezoekers die vanuit elders in de stad kwamen, voor omwonenden veel overlast veroorzaakten. Een van de doelstellingen was de infrastructuur van de drugshandel te vernietigen. Verder werd aandacht besteed aan het functioneel beheer van de openbare voorzieningen en het verbeteren van de communicatie tussen autochtone en allochtone bewoners. Dit laatste onder andere door spreiding van mensen met lage inkomens en allochtonen via de woningdistributie. Voorts had het project als doelstellingen het scheppen van werkgelegenheid, het verhogen van het voorzieningenniveau en het experimenteren met de door het ministerie van Justitie ontwikkelde methode van buurtgericht en integraal werken. Criminaliteitspreventie en veiligheidsbeleid werden onderdeel van het buurtbeheer.

Er is gewerkt met een planning die jaarlijks werd bijgesteld. Na afronding van een deelproject of maatregel werd het effect door middel van eigen waarneming (schouw), of aan de hand van een klachtenregistratie of gegevens uit andere bronnen geëvalueerd. Van de eerder genoemde doelstellingen wordt het tot een acceptabel niveau terugdringen van de drugsoverlast, geslaagd genoemd (Overbeeke en Van Soomeren 1994b, 210). Uit de registratie van het Servicepunt Spangen Veilig is een afname van het klachten over drugsoverlast af te lezen. De drugsproblematiek is aangepakt met een combinatie van op dealers gerichte en op de omgeving gerichte maatregelen. Van de vijftig dealpanden in 1990 waren er in 1994 nog acht over. De veiligheids- en overlastproblematiek in de (semi-)openbare ruimte is per complex aangepakt. Voor elk complex zijn bewonersavonden georganiseerd waarop de gewenste maatregelen werden besproken. Daarnaast zijn maatregelen getroffen om de beschikbare middelen en het personeel beter op de problemen af te stemmen. De middelen werden gedecentraliseerd. Het onderdeel 'beheer' van het project ging deel uitmaken van het WijkOverleg Beheer (WOB). Er werd een begin gemaakt met het zogenaamde 'Opzoomeren', de schoonmaak- en opknapbeurten die zijn genoemd naar de naam van de straat waar dit initiatief ontstond. Bewoners konden hierbij in ruil voor overname van een deel van het beheer, wederdiensten vragen aan de beherende instanties (gemeente, politie). Aanvullend zijn drie pleinbeheerders en vier politiemensen voor het project beschikbaar gesteld. Ook de doelstelling het tegengaan van de verpaupering wordt als geslaagd beschouwd. Verder is het gelukt om de criminaliteit in zoverre te stabiliseren dat de cijfers meer in overeenstemming zijn met die in aangrenzende wijken. Voorts is veel werk gemaakt van de slachtofferzorg. Ongeveer tweederde van de slachtoffers van misdrijven maakt gebruik van een aanbod tot slachtofferhulp of een preventie-advies dat in de regel binnen 24 uur aan het slachtoffer wordt gedaan. Het verbeteren van de communicatie tussen autochtone en allochtone bewoners is niet goed gelukt. Als redenen worden aangegeven dat getracht is allochtonen op het niveau van de wijk te organiseren (in plaats van per straat of portiek) en dat zij werden aangesproken op basis

van hun niet-Nederlandse afkomst. Integratie van allochtone bevolkingsgroepen blijkt op deze wijze niet goed mogelijk.

Meer in het algemeen wordt geconcludeerd dat het integreren van de beheer- en veiligheidsproblematiek succesvol is gebleken. Het presenteren van het project onder de noemer 'veiligheid' was echter minder geslaagd. Het wekte de suggestie dat de wijk onveilig is. Hierdoor wordt het beeld van de wijk negatief beïnvloed en kan onder bewoners onnodig onrust ontstaan. Tevens wekken maatregelen onder de noemer veiligheid verwachtingen die maar gedeeltelijk kunnen worden beantwoord.

4.2.2. Integraal buurtbeheer in Tarwewijk

Tarwewijk ligt in de deelgemeente Charlois ten zuiden van de Maas en heeft net als Spangen ongeveer twaalfduizend inwoners. Veel van de oorspronkelijke bewoners van wat ooit - in de jaren dertig - als een arbeiderswijk is gebouwd, wonen nog in de gestapelde woningen die voor het merendeel in bezit zijn van een groot aantal verschillende particuliere huiseigenaren. De twintig procent van de nieuwe bewoners (starters en doorstromers) van niet-Nederlandse afkomst woont geconcentreerd in enkele buurten en straten. Door de dichte bebouwing en het ontbreken van groenvoorzieningen maakt de wijk een monotone indruk.

Evenals in Spangen is ook de criminaliteit in Tarwewijk niet uitzonderlijk. Toch zijn de onveiligheidsgevoelens bij de wijkbewoners sterk. Op basis van literatuuronderzoek, een bewonersenquête en interviews met sleutelpersonen heeft een onderzoeksbureau een probleeminventarisatie gemaakt. Hierin worden behalve de onveiligheidsgevoelens (angst voor inbraken, verkeersonveiligheid, drugsproblematiek en de twee metrostations in de wijk (die bewoners als bronnen van onveiligheid beschouwen), ook het relatief hoge slachtofferschap van inbraak in woningen en auto's, vernieling en verpaupering in de wijk (leegstand, vervuiling), anonimiteit en het gebrek aan integratie tussen verschillende bevolkingsgroepen genoemd. In de Millinxbuurt, waar een hoog percentage allochtonen woont, doet zich relatief veel geweld voor. In deze buurt was aanvankelijk een begin gemaakt met stadsvernieuwing. Maar doordat landelijk minder geld voor stadsvernieuwing beschikbaar kwam, is het stadsvernieuwingsproces vertraagd en de problematiek verzaamd. Op grond van de probleeminventarisatie is een Groot Actieplan opgesteld met als doelstellingen het verminderen van onveiligheidsgevoelens, het tegengaan van vervuiling en verpaupering, het bevorderen van integratie en doorbreken van anonimiteit en het scheppen van werk in de veiligheidssector. Voor de probleemcumulatie in de Millinxbuurt werd speciale aandacht gevraagd. Ook criminaliteitsanalyse maakte deel uit van het actieprogramma.

Voor het project Tarwewijk Veilig is een begeleidingscommissie ingesteld met vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois, de bewonersorganisatie Tarwewijk, het sociaal cultureel werk (buurthuis), het projectbureau stadsvernieuwing Tarwewijk, en de politie. Per probleemveld zijn werkgroepen ingesteld. Behalve vertegenwoordigers van de genoemde organisaties namen aan de werkgroepen betrokkenen deel afkomstig van de dienst stadsontwikkeling, het projectbureau Sociale Vernieuwing, de huurdersvereniging en de woningbouwvereniging, speeltuinverenigingen, anti-racisme vereniging, Turkse Vereniging, Marokkaanse Vereniging, etc. Elke werkgroep heeft een eigen plan van aanpak opgesteld en de uitvoering ervan gecoördineerd.⁵ Het was de bedoeling de werkgroepen op den duur te laten opgaan in reguliere wijkoverlegstructuren. Dankzij de grondige voorbereiding ontstond een breed draagvlak. Wel werd bij de evaluatie achteraf een aantal klachten geuit over de vrijblijvendheid van verschillende gemeentelijke diensten en de politie in hun medewerking. Bewoners voelden zich sterk aangesproken door het project dat onder de noemer 'Veiligheid' werd gepresenteerd. Ook de decentralisatie van gemeenten en politie was een positieve factor in de bewonersparticipatie. De samenwerking tussen de partijen verliep goed en hoewel er geen sancties waren voorzien bij het niet nakomen van afspraken, kwam dit probleem in de praktijk niet voor. Een belangrijke succesfactor was voorts dat de gemeentelijke diensten van twee zijden - zowel door bewoners en projectmedewerkers, als door college en gemeenteraad - werden benaderd. Het laatste was mogelijk omdat het projectteam Bestuurlijke Preventie dicht bij het gemeentebestuur stond.

Evenals in Spangen is ook in Tarwewijk een Servicepunt Tarwewijk Veilig gevestigd, waar bewoners met vragen, klachten en suggesties op het gebied van veiligheid en beheer terecht konden. Maatregelen waren onder meer het aanpakken van knelpunten met onveiligheid op straat, het afsluiten en verlichten van achterpaden, preventieve surveillance, veilig maken van de speeltuin, het opsporen van plegers van graffiti en verwijdering van graffiti, een wijkbus voor avondvervoer, en een stalling Maashaven. Dankzij een ruim budget konden alle voorgenomen maatregelen worden uitgevoerd. Als bij de uitvoering van een maatregel capaciteitsgebrek dreigde te ontstaan, konden de medewerkers een beroep doen op een budget dat beschikbaar was voor experimenteren en zo nagaan of de betreffende maatregel uitvoerbaar was.

Alle voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd; ze zijn aan de hand van politiecijfers en/of gesprekken met bewoners geëvalueerd. Bewoners hebben veel waardering getoond voor het project en aangedrongen op een voortzetting. Ook in ambtelijke kringen heerst tevredenheid over het verloop van het project. Het is gelukt om zowel tijdens de voorbereiding als de uitvoering samenwerking tussen beherende instanties tot stand te brengen. Bij de evaluatie eind 1993 verklaarde de deelgemeente zich bereid het project over te nemen, en stelde de centrale stad middelen beschikbaar.

4.2.3. Wijkgericht beheer en veiligheidsbeleid

Naar aanleiding van de positieve uitkomsten van de experimenten in Spangen en Tarwewijk zijn processen op gang gekomen die leidden tot een brede invoering van wijkgericht beheer en veiligheidsbeleid in heel Rotterdam. Dankzij het feit dat alle partijen en bestuurlijke niveaus' aandacht hadden gekregen voor de veiligheidsproblematiek, waren de randvoorwaarden voor een structurele invoering van het wijkveiligheidsbeleid gunstig.

In alle wijken is thans een WijkOverleg Beheer ingesteld, een wijkveiligheidsplan opgesteld en zijn werkeenheden buitenruimte in het leven geroepen en reguliere wijkonderhoudsploegen aan het werk gegaan. ⁶ Na goedkeuring wordt het wijkveiligheidsplan omgezet in een uitvoeringsplan waarbij elke beherende instantie het vertaalt naar de jaarplannen voor de eigen organisatie. De gemeenteraad is er veel aan gelegen om het Geïntegreerde Veiligheidsbeleid te doen slagen en stelt ruime middelen beschikbaar boven de reguliere gedecentraliseerde budgetten voor wijkveiligheid en buurtbeheer. Bovendien is door de centrale stad een projectbureau - het projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam - opgericht dat de deelgemeenten behulpzaam is bij het opstellen van de wijkveiligheidsplannen.

4.2.4. Wijkveiligheidsplan Bergpolder

In de dichtbevolkte wijk Bergpolder wonen ruim 8.000 mensen waarvan ruim een zesde (17,7%) van niet-Nederlandse herkomst is. Bijna de helft van hen is van Surinaamse of Antilliaanse afkomst. Twee drukke verbindingswegen (de Schieweg en de Bergselaan) verdelen de wijk in drie delen die elk een eigen karakter hebben. De oude voor-tussen-achterwoningen in Bergpolder-Zuid zijn gebouwd rond 1910 en klein. Hier is de bevolking vergelijkbaar met die in andere oude wijken. De woningen in Bergpolder-Noord-West dateren van rond 1930 en zijn eveneens kleine portiek-woningen en voor-tussen-achter woningen. Het is een aantrekkelijke buurt voor starters op de woningmarkt, maar er woont ook nog een grote groep ouderen. In Bergpolder-Noord-Oost wonen veel gezinnen met kinderen in de relatief wat grotere woningen in bouwblokken die voor een deel gerenoveerd zijn of opgeknapt met subsidie in het kader van de particuliere woningverbetering (Wijkveiligheidsplan Bergpolder, 5-6). In 1994 heeft de beheercoördinator in opdracht van het deelgemeentebestuur door de Bergpolder een wijkveiligheidsplan ontwikkeld. Het plan is ontwikkeld in nauwe samenwerking met het WijkOverleg Beheer (WOB). Het WOB wilde de veiligheid tot speerpunt van het wijkbeheer maken, omdat ook in Bergpolder de gevoelens van onveiligheid in toenemende mate afbreuk deden aan de leefbaarheid. Voor het wijkveiligheidsplan is gebruik gemaakt de handleiding van het gemeentelijke Servicebureau Beheer en Veiligheid dat ondersteuning bood. In een viertal bijeenkomsten dachten de WOB-leden na over de oorzaken van onveiligheid in de wijk en over mogelijkheden om die aan te pakken. Veel van de onveiligheidsproblemen in Bergpolder - overlast van illegale horecabedrijven en dealpanden (ongure

types in de wijk en geschreeuw op straat, rondslingerende spuiten, etc.), woninginbraken, inbraken uit auto's en winkeldiefstallen - worden in verband gebracht met de handel in en het gebruik van drugs. De aantrekkingskracht van Bergpolder voor verslaafden wordt als een belangrijke oorzaak gezien voor de gevoelens van onveiligheid onder de bewoners.

In veel straten van Bergpolder leven de mensen langs elkaar heen. Buren kennen elkaar niet en er is nauwelijks meer sprake van burenhulp en sociale controle. Deze anonimiteit maakt dat ieder op zichzelf is aangewezen en alleen staat als er iets gebeurt. Wanneer op de door bewoners gemelde klachten niet of slecht wordt gereageerd, verliezen zij het vertrouwen in instanties en worden gevoelens van onveiligheid nog versterkt. Vervuiling, vandalisme, hondenpoep en verkeerd geparkeerde auto's en fietsen geven de wijk op diverse plaatsen een verwaarloosde aanblik en vergroten de gevoelens van onveiligheid. Sommige lokaties staan bekend als 'enge plekken', zoals de spoorbogen en het station Bergweg. Enge plekken komen ook voor in straten en bij pleinen, door onvoldoende verlichting of onvoldoende groenonderhoud. Een aantal andere lokaties nodigt uit tot inbreken in auto's of woningen. In Bergpolder zijn een aantal onveilige verkeerssituaties. Er is overlast door te hard rijden van met name het sluipverkeer. Vanwege de complexe eenrichtingsverkeer-circulatie wordt herhaaldelijk tegen de rij-richting ingereeden. Op enkele plaatsen is er sprake van gevaarlijke oversteeksituaties voor voetgangers.

In het wijkveiligheidsplan Bergpolder staat het verminderen van de onveiligheidsgevoelens voorop. Omdat het gevoel van (on)veiligheid subjectief is, zal het verminderen van de criminaliteit in een wijk naar verwachting niet onmiddellijk en noodzakelijk er toe leiden dat bewoners zich ook veiliger gaan voelen in hun omgeving (p.7). Men staat een brede aanpak voor, waarbij naast het bestrijden en voorkomen van criminaliteit, ook de sociale en de ruimtelijke omgeving verbeterd wordt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat door deze samenwerking tussen bewoners onderling en tussen bewoners en instanties, een wijk zal ontstaan die beter en sneller in staat is problemen het hoofd te bieden. Maatregelen dienen op alle terreinen genomen te worden, willen zij daadwerkelijk effect hebben op de onveiligheidsgevoelens van de bewoners. De volgende doelstellingen zijn geformuleerd:

- Terugdringen van de criminaliteit, het terugdringen van het aantal inbraken in woningen en auto's, het verminderen van het aantal dealpanden in Bergpolder. ⁷
- Versterken van de sociale structuren, tegengaan van anonimiteit en vereenzaming, het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bewoners bij het omgaan met het openbaar gebied, het vergroten van eigen initiatief en zelfredzaamheid van bewoners, het verbeteren van het imago van Bergpolder.
- Vergroten van vertrouwen van bewoners in instanties, het verbeteren van de aansluiting van het aanbod van instanties op de behoefte en problemen van bewoners, het vergroten van de snelheid waarmee problemen door bewoners en diensten gezamenlijk worden opgelost.
- Creëren van een schone, hele en veilige buitenruimte, verbeteren van inrichting en beheer van de buitenruimte, het vergroten van de verkeersveiligheid, het verminderen van het aantal enge plekken in de wijk, het vergroten van de fysieke aantrekkelijkheid van de wijk, de veiligheid voor kinderen in de wijk verhogen.

De uitvoering van maatregelen in het kader van de wijkveiligheid vindt enerzijds plaats via de straat-aanpak, anderzijds via projecten. De straat-aanpak is een kleinschalige werkwijze waarbij bewoners samen met diensten werken aan verbeteringen in de eigen straat. Deze aanpak richt zich met name op samenlevingsopbouw, het doorbreken van de anonimiteit, het activeren van bewoners en het versterken van de sociale structuren. Onveiligheidsgevoelens worden voor een deel opgeroepen doordat sociale verbanden uit een wijk zijn verdwenen. Door het stimuleren van onderlinge contacten en het versterken van positieve sociale controle, zal de weerbaarheid van een buurt hoger worden. Daarnaast leent de straat-aanpak zich volgens het plan bij uitstek voor het op gerichte wijze werken aan een veilige inrichting van woningen en woonomgeving. Het opsporen van enge plekken, het aanbrengen van preventiepakketten in woningen en het verbeteren van verlichting zijn voorbeelden van zaken die samen met bewoners op straatniveau gerealiseerd kunnen worden (p.13).

De bewonersorganisatie en de beheercoördinator spelen een centrale rol in de contacten tussen bewoners en diensten. Deze diensten zijn facilitair: zij verschijnen op het toneel als de situatie hiertoe aanleiding geeft. De beheercoördinator houdt het geheel in de gaten en zorgt voor het verstrekken van opdrachten aan diensten. Het WijkOverleg Beheer stelt een globale planning op van de straten die aangepakt worden.

Sommige problemen hebben betrekking op de totale buurt of vragen om dusdanig specialistische maatregelen dat een straat-aanpak daarvoor niet voldoet. Hiervoor zijn een aantal specifieke projecten ontwikkeld:

- Aanpak drugsriminaliteit; het verminderen van het aantal dealpanden in Bergpolder.
- Begeleiding sloop/renovatie; voorkomen moet worden dat plekken waar gesloopt of gerenoveerd wordt, verworden tot enge plekken met een dreigende uitstraling.
- Enge plekken; het veiliger maken van twee enge plekken (spoorbogen en station Bergweg), dat wil zeggen verbeteren van verlichting, verfraaiing van het aangezicht een aanpakken van (achterstallig) onderhoud.
- Verbetering klachtenafhandeling; het verbeteren van de procedure.
- De Stichting opwaarts gericht op het verfraaien van de buurt, het scheppen van werkgelegenheid, het verkrijgen van gelden om de buurt te verfraaien.
- Aanpak woninginbraken; stabiliseren en op de lange termijn terugdringen van het aantal woninginbraken.
- Kinderveiligheid; het bewust maken van kinderen, ouders en professionals die met kinderen werken, van oorzaken van kindergevallen en van mogelijkheden om ongevallen te voorkomen.
- Veilig verkeer; de wijk verkeersveiliger en beter bereikbaar maken.
- Aanpak vervuiling; verminderen van aanwezigheid van zwerfvuil, hondenpoep, fietswrakken en hoeveelheid fietsen op de stoep.

Goede interne communicatie is nodig om de samenwerking tussen de verschillende participanten zo te laten verlopen dat de resultaten ook behaald worden. De preventiewerkgroep van bewoners, bewonersorganisatie en politie kan een belangrijke rol spelen in de communicatie met bewoners. Hiervoor wordt een communicatie-plan ontwikkeld.

De aanpak die in het plan wordt voorgesteld zal op verschillende manieren geëvalueerd worden. De straat-actieplannen worden in het WOB getoetst aan een aantal criteria. In navolging van de richtlijnen van de stuurgroep intensief beheer, zal vooral gelet worden op het draagvlak onder bewoners in de straat, de gevolgen voor de rest van de buurt en de garanties in het plan dat er iets geregeld is voor het verdere beheer van hetgeen dat met de straat-aanpak gerealiseerd is. Per project is een coördinator benoemd die regelmatig aan de beheercoördinator rapporteert. De beheercoördinator draagt zorg voor de afstemming van de verschillende activiteiten en controleert de voortgang van projecten.

Voor de beschrijving van de projecten is dankbaar gebruik gemaakt van het Bijlagenboek bij de eindrapportage 'Criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' (Overbeeke en Van Soomeren 1994b).

Noten:

- ¹ Vertegenwoordigers daarin zijn in eerste instantie de deelgemeente, de politie, het Openbaar Ministerie, bewonersorganisaties, het GWR en de winkeliersvereniging Nieuwe Binnenweg.
- ² Vergelijk de handhavingsteams in Amsterdam-West.
- ³ Voor de beschrijving van de projecten is dankbaar gebruik gemaakt van het Bijlagenboek bij de eindrapportage 'Criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' (Overbeeke en Van Soomeren 1994b).
- ⁴ In Rotterdam was aanvankelijk een Kerngroep Kleine Criminaliteit - bestaande uit vertegenwoordigers van de partners in het driehoeksoverleg - verantwoordelijk voor van het bestuurlijk preventiebeleid dat werd uitgevoerd onder regie van een Projectteam Bestuurlijke Preventie.
- ⁵ Voor de uitvoering werd naast de reguliere uitvoerende en beherende instanties ook gebruik gemaakt van additionele uitvoerenden werkzaam bij de dienst Multibedrijven, een soort uitzendbureau voor balenpoolers en ex-WAO-ers.
- ⁶ Iedere wijk heeft aan de hand van richtlijnen van de 'driehoek' een wijkveiligheidsplan moeten opstellen als onderdeel van het beheerplan dat voor elke wijk wordt opgesteld door het WijkOverleg Beheer (WOB). Het beheerplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de sublokale driehoek in de deelgemeente en de lokale driehoek op stedelijk niveau.
- ⁷ Het bestrijden van criminaliteit wordt gezien als primair een taak van justitie en politie. In dit wijkveiligheidsplan zijn wat betreft de criminaliteit alleen die activiteiten opgenomen waarbij samenwerking tussen politie/justitie en wijkorganisaties leidt tot betere resultaten en de activiteiten die op criminaliteitspreventie gericht zijn.

BIJLAGE 4.2: EEN OVERZICHT VAN MIDDELEN EN MAATREGELEN IN ROTTERDAM

In 1995 en 1996 is jaarlijks 3,4 miljoen uitgetrokken voor het schoonhouden van gezichtsbepalende gebieden en verbetering van de leefomgeving in diverse Rotterdamse wijken door de ROTEN en daarmee zouden 236 banen kunnen worden gecreëerd. Verder is door Gemeentewerken een bedrag van 2,5 miljoen in 1995 (oplopend tot 10 miljoen in 1998) geraamd voor verbetering van het dagelijks onderhoud van de buitenruimte ter bevordering van het veiligheidsgevoel op straat. Daarmee kunnen uiteindelijk circa 320 banen worden gecreëerd. Om het Opzoomerproject door te zetten heeft Gemeentewerken daarnaast voor de jaren 1995 en 1996 nog eens 0,5 miljoen per jaar begroot.

De sociale veiligheid in het Openbaar Vervoer vergt een bedrag van 2,5 miljoen in 1995 oplopend tot 8 miljoen in 1999 en dat moet een fors aantal reguliere arbeidsplaatsen opleveren voor wagenbegeleiding in de tram en stationsbezetting bij de metro. De GGD staat jaarlijks voor een bedrag van 4 miljoen op de begroting ten behoeve van het in 1994 geherijkte verslavings(zorg)beleid dat gericht is op collectieve preventie, vangnetzorg en (het leveren van een bijdrage aan) vermindering van overlast als gevolg van drugsgebruik.

Niet vallend onder de prioriteiten is een bedrag van 1,3 miljoen voor activiteiten in het kader van de tweede fase van de Sociale Vernieuwing die niet via de reguliere dienstbegrotingen geregeld zijn, zoals Hart voor de Stad, de Opzoombode, het Kwaliteitspanel, het K(l)eurmerk, het budget onderzoek- en communicatieplan. Voor onderzoek en evaluatie wordt door de gemeente jaarlijks ongeveer 500.000,- uitgetrokken.

Voor de uitvoering van wijkveiligheidsplannen wordt in de begroting 1995 voor de periode 1995-1999 jaarlijks een bedrag van 3,9 miljoen gulden uitgetrokken. Het gaat hier om een deel van het budget van 5 miljoen gulden dat aan het Deelgemeentefonds is toegevoegd. Dat budget is verhoogd met het te handhaven budget wijkveiligheid van 0,9 miljoen dat in 1993 door de gemeenteraad beschikbaar was gesteld ter ondersteuning van door deelgemeenten op te stellen wijkveiligheidsplannen. In dat jaar heeft de Europese Commissie een aanvraag van het Bestuurlijk Overleg gehonoreerd met een bedrag van in totaal 2,4 miljoen ten behoeve van projecten op het gebied van criminaliteitspreventie.

Extra inspanningen Rotterdam voor werk en veiligheid in de begroting 1995 (bedragen x f 1 min)					
	1995	1996	1997	1998	1999
Werk (collectief)					
Experiment 500	6,6	11,6	21,6	31,6	36,6
Banenpool (NBRW)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
JRW	10,5	12,3	12,3	12,3	12,3
Onderwijs	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
FAO	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Multibedrijven	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
ROTEB	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
GW/Opzoomeren	0,5	0,5			
Projectbureau Werk	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Werk in zorgsector	3,0	5,0	8,0	10,0	10,0
Werk (gericht op markt)					
Incentives via GHR en OBR	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Economische structurering	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Accountmanagement OBR	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Veiligheid					
Wijkveiligheid	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
RET (Sociale veiligheid)	2,5	3,5	5,0	6,5	8,0
GGD (drugs)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Totaal prioriteiten					
	62,9	72,7	86,7	100,2	106,7
Nog te concretiseren besparingen					
	0	10,0	15,0	20,0	20,0
Buiten de algemene middelen (GHR/OBR/RET/Invest.program)					
	19,0	20,0	21,5	23,0	24,5
T.I.v. algemene middelen					
	43,9	42,7	50,2	57,2	62,2

Bron: Begroting 1995: 16, tabel 7.

Op grond van de uitgewerkte wijkveiligheidsplannen zullen de beschikbare middelen over de deelgemeenten worden verdeeld. Omdat de verdeelsleutel die voor de sociale vernieuwing was gehanteerd, geen veiligheidscomponent had, is voor de verdeling van de middelen voor de wijkveiligheid een nieuwe verdeelsleutel gehanteerd. Deze doet niet alleen recht aan de sociale structuur maar houdt ook rekening met het veiligheidsniveau in de betreffende gebieden. Concreet betekent dit dat wordt uitgegaan van achterstandsscores per wijk en van cijfers voor de objectieve en subjectieve veiligheid. De opzet van wijkveiligheidsplannen door deelgemeenten verdient extra financiële ondersteuning, maar ook voor stedelijke projecten zijn extra middelen nodig. Bij de verdeling van het beschikbare budget over stedelijke en deelgemeentelijke projecten voor de hand is uitgegaan van een globale verdeling van 2/3 voor de wijkveiligheidsplannen en 1/3 ten behoeve van stedelijke prioriteiten en experimenten met een boven- of tussen-deelgemeentelijk belang. Bovenstaande punten vormden de grondslag voor een verdeelsleutel waarbij het budget wordt onderverdeeld in drie gelijke delen: 1/3 wordt verdeeld op basis van de vigerende deelgemeentesleutel of op basis van het aantal inwoners, 1/3 wordt besteed in gebieden waar de werkelijke of gevoelde onveiligheid het grootst is en 1/3 is bestemd voor projecten met een stedelijke uitstraling of voorbeeldwerking.

Deelgemeenten:	1 miljoen	1 miljoen	1 miljoen
Overschie	44,000	25,000	*
Noord	83,000	105,000	*
Hillegersberg/Schiebroek	70,000	33,000	*
Kranlingen/Crooswijk	98,000	86,000	*
Prins Alexander	129,000	81,000	*
IJsselmonde	103,000	61,500	*
Charlois	114,000	91,000	*
Hoogvliet	96,000	45,000	*
Hoek van Holland	38,000	1,000	*
Feijenoord	110,000	129,000	*
Delfshaven	115,000	196,000	*
Centrum	50,000	146,000	*

* Nader te verdelen na besluitvorming in het BIT.

Deelgemeenten:	inwoners 1	sleutel 2	subjectief 3	objectief 4
Overschie	3.1	4.4	2.9	2.1
Noord	8.8	8.3	9.8	11.2
Hillegersberg/Schiebroek	6.8	7.0	4.1	2.6
Kralingen/Crooswijk	9.0	9.8	8.4	8.9
Prins Alexander	12.9	12.9	11.5	4.9
IJsselmonde	10.3	10.3	7.5	4.8
Charlois	11.4	11.4	10.6	7.6
Hoogvliet	6.5	9.6	5.8	3.2
Hoek van Holland	1.6	3.8	0	0.1
Feijenoord	12.0	11.0	13.5	12.3
Delfshaven	12.9	11.5	20.0	19.2
Centrum	4.8	0	6.1	23.1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Concept Veiligheidsovereenkomsten.

Omdat in sommige gebieden als gevolg van aan drugs gerelateerde criminaliteit, horeca en prostitutie-nabije onveiligheid en overlast, extra inzet noodzakelijk is om het veiligheidsniveau te verbeteren, worden de budgetten voor het Centrumgebied en de deelgemeenten Delfshaven, Feijenoord en Noord opgehoogd, waardoor de volgende verdeling ontstaat:

Deelgemeente	(x f1.000)
Delfshaven	425
Feijenoord	375
Alexander	325
Centrum	275
Charlois	300
Noor	275
Kralingen/Krooswijk	250
IJsselmonde	250
Hoogvliet	200
Hillegersberg/ Schiebroek	175
Overschie	100
Hoek van Holland	50

Als een concreet voorbeeld van de verdeling van de middelen die ter beschikking staan voor de uitvoering van een wijkveiligheidsplan, volgt hier nog de begroting voor 1995 van het wijkveiligheidsplan voor Middelland in de deelgemeente Delfshaven. Het budget voor 1995 van f132.335, 25 dat was opgebouwd uit een doeluitkering van f64.285, een wijkveiligheidsbudget DG

1995 van f25.000 en een reservering 1994 van f43.050,25 werd in 1995 als volgt besteed: Besteding Wijkveiligheidsmiddelen 1995 Middelland

Besteding	Bedrag
1. Preventie	
a. aankoop preventiemateriaal	5.275,--
b. ombouw winkelalarmketen	9.341,28
2. Aanpak enge plekken	
a. verlichting n.a.v. schouw	73.901,51
b. snoeien n.a.v. schouw	17.739,--
3. Communicatie	
a. project welkom	5.150,20
b. Radio Middelland	2.000,--
4. Verkeersveiligheid	
a. "Wij gaan weer naar school"	1.949,--
b. voorfinanciering 30 km. zonde Aleidisbuurt	17.000,--
Totaal	132.355,99
Overbesteding	20,74

Het meest opvallend is dat het hoogste bedrag - ruim f80.000 - is uitgegeven voor de aanpak van enge plekken door verbetering van de (straat)verlichting en het snoeien van groenvoorzieningen.

Het college meent dat de inspanningen voor werk en veiligheid die in de meerjarenraming zijn opgenomen een claim op het Rijk rechtvaardigen voor extra middelen ter bestrijding van een potentieel tekort. Uit eigen middelen zal de gemeente gedurende de raadsperiode (1994-1998) in totaal 1500 arbeidsplaatsen (doen) scheppen in toezichthoudende functies (preventief/signalerend, corrigerend zonder bewapening, politieursurveillanten, en politiefunctionarissen met opsporingsbevoegdheid) als een zichtbare bijdrage aan de vergroting van de veiligheid in de stad. Van het Rijk wordt daarnaast verwacht dat zij zal investeren in uitbreiding van de Politie, het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur en de mogelijkheden tot detentie, alsmede aanpassingen in de regelgeving gericht op het versterken van de veiligheidsketen (Grote Steden Beleidsnotitie, 9).

Het Overzicht Wijkveiligheid (1994) bevat een `staalkaart' aan gegevens van de maatregelen die de wijken veiliger en leefbaarder moeten maken:

1. Wijkposten, servicepunten, wijkveiligheidsposten

De ervaringen met de wijkposten in Nieuw-Engeland en Westpunt (Hoogvliet), het servicepunt Middelland (Delfshaven) en de wijkveiligheidspost aan de Oranjeboomstraat (Feijenoord) zijn zodanig dat besloten is tot een gefaseerde uitbreiding naar andere wijken in deze deelgemeenten. Het servicepunt wordt gezien als een publieksvoorziening (klachtenmeldpunt) en tevens als een coördinatiepunt in de afhandeling van dagelijkse klachten. Het is een aanlooppunt voor de Wijk Onderhoudsploeg, de veegploegen van de ROTEB, de preventiemonteurs, de wijkagenten, huismeesters, etc.

2. Verbetering klachtenafhandeling

Ook zonder wijkpost is een verbetering van de klachtenafhandeling mogelijk door goede samenwerking, goede registratie en door afspraken te maken over de termijn van afhandeling en terugmelding naar de klager. De meeste WOB's kennen een werkgroep dagelijks beheer waarin de klachten worden besproken. In de deelgemeente Noord wordt het verbeteren van de klachtenafhandeling als expliciete maatregel genoemd. De klachtenmeldpunten zijn in deze deelgemeente de buurtwinkels van de bewonersorganisaties.

3. Eye-Eye

In de afgelopen jaren is gepoogd om bewoners een rol te geven in het signaleren van gebreken in de woonomgeving. In diverse wijken werd het project Eye-Eye gestart, waarbij straatcontactpersonen worden benoemd die knelpunten in de woonomgeving doorgeven aan de betrokken instanties. Ook in de wijkveiligheidsplannen van 1994 worden Eye-Eye projecten genoemd, in Oud-Hillegersberg, Zuidwijk/Pendrecht en Cool.

4. Toezicht

In bijna alle wijkveiligheidsplannen worden voorstellen gedaan om werk te maken in de vorm van toezicht. De banenpool en de Melkert regeling bieden daarbij de noodzakelijke voorwaarden, hoewel ook andere, meer reguliere, trajecten worden ingezet. De volgende vormen komen voor,

- Winkel(straat)ploegen in Delfshaven (Binnenweg), Zuidplein, Oosterhof, Centrum,
- Parkploegen (Kralingse Bos, Afrikaanderpark),
- Marktploeg (Afrikaanderwijk),
- Parkeertoezicht (Hoek van Holland, Kralingse Zoom, Slinge, Centrum),
- Bouwplaats- en slooplokatie-toezicht (Delfshaven, Bergpolder, Feijenoord, Charlois, Hoogvliet),
- Fietsenstalling (Groot- en Oud IJsselmonde, Hoogstraat),
- Toezicht op scholen (Vreewijk),
- Toezicht op trams en metro (div. wijken),
- Toezicht Maastunnel (Charlois).

5. Preventiemonteurs

Het preventie-project in het Nieuwe Westen vindt op velerlei manieren navolging. In bijna alle wijkveiligheidsplannen wordt een anti-inbraakproject voorgesteld, waarbij preventiemonteurs advies geven over inbraakbeveiliging en, op eigen verzoek, ook verbeteringen aanbrenen. Dergelijke projecten zijn ook te zien in alle wijken van Delfshaven, Noord, Hillegersberg, Kralingen-Crooswijk (Jadvies), Prins Alexander (wijkservice-dienst), Feijenoord, Charlois (Charlois Veilig), IJsselmonde (Safe House Teams) en het Centrumgebied. De invulling van de projecten verschilt per deelgemeente of wijk. In verschillende deelgemeenten wordt gewerkt aan een meer universele opzet volgens het Rotterdamse concept Keurmerk Veilig wonen in bestaande bouw.

6. Afsluiten binnenterreinen

Een meer collectieve vorm van inbraak-preventie is het afsluiten van gemeenschappelijke binnenterreinen (inclusief afspraken over sleutelbeheer). Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Spangen, Oude Noorden, Zevenkamp, Hillesluis, Tarwewijk, Cool, Oude Westen en Waterstad.

7. Enge plekken, verlichting, snoeien

In veel wijkveiligheidsplannen worden 'enge plekken' als een probleem van de eerste orde genoemd. In de afgelopen jaren zijn er in diverse delen van de stad 'enge plekken-kaarten' gemaakt waarop de subjectieve beleving van onveiligheid is aangegeven. Op een groot deel van de aangewezen plekken is de onveiligheid verminderd door betere verlichting, door het snoeien van groen of door het herinrichten van de openbare ruimte. In Blijdorp spreekt men in dit verband van het creëren van 'prettige plekken'. Overigens is een verschuiving van 'enge plekken' te constateren.

8. Handhaving en vergunningenbeleid

In de binnenstadswijken van Delfshaven, Feijenoord en delen van Kralingen-Crooswijk en Noord wordt de nadruk gelegd op een strikt vergunningenbeleid ten aanzien van de vestiging van horeca-

ondernemingen. In Delfshaven en Feijenoord is een speciale horeca-coördinator aangesteld.

9. Aanpak drugshandel/-gebruik en bestrijding overlast

In het Centrumgebied en in de deelgemeenten Delfshaven, Noord, Kralingen-Crooswijk, Feijenoord worden maatregelen voorgesteld om (de overlast van) drugshandel tegen te gaan. De maatregelen die genoemd worden zijn,

- Ontruiming Perron 0 (Provenierswijk),
- Gecoördineerde ontruiming van dealpanden (politie, corporaties, bewoners),
- Repressief optreden tegen helers, dealers en runners,
- Optimaliseren juridisch instrumentarium,
- Hulpverlening aan verslaafden,
- Voorzieningen zoals spuitomruil- en spuitinleverpunten,
- Voorlichting op scholen.

10. Jongeren projecten

Overlast door (groepen) jongeren is een vrij algemeen gesignaleerd probleem in de wijkveiligheidsplannen. Er worden talloze concrete projecten gelanceerd om voor jongeren meer voorzieningen te creëren en/of hun een beter toekomstperspectief te bieden.

- hangplekken (Hoogvliet, Kralingen),
- jeugdthonken (Liskwartier),
- jeugdwerkers (Prins Alexander),
- jeugdcontactpersonen politie (Hillegersberg),
- jeugdinformatiepunten (Delfshaven),
- sportprojecten, na-schoolse opvang (Bonkers, Oude Westen), zeskamp voor jong en oud (Oosterflank),
- VOS en Opboxen in Hoogvliet en Delfshaven,
- preventie schooluitval, spijbelen (Feijenoord, Delfshaven),
- werkprojecten en trajectbegeleiding naar werk (Delfshaven),
- preventie jeugdcriminaliteit (Feijenoord),
- Halt-projecten (Delfshaven, Kralingen, Noord).

11. Duimdrop

In 1994 zijn op druk gebruikte pleinen een zestal speluitleenpunten - zogenaamde 'Duimdroppen' - gerealiseerd, die meer structuur geven aan het spelen. In een aantal wijken (Spangen, Kralingen en de wijken van de deelgemeente Feijenoord) bestaan plannen om ook zo'n Duimdrop te ontwikkelen. De stichting Duimdrop heeft het plan opgevat om in 1995 zes nieuwe Duimdroppen te realiseren die bovendien als kristallisatiepunt dienen voor lokale samenwerking.

12. Kinderveiligheid

In een aantal wijken wordt veel aandacht gegeven aan de veiligheid voor kinderen door:

- Het ontwikkelen van kindveilige routes (Delfshaven, Hoogvliet),
- Cursus gedrag op straat (Oude Noorden),
- Veilig verkeer campagne (Hillegersberg/Prinsenland),
- Woensdagmiddagactiviteiten (Nieuw-Engeland-Digna Johanna Polder),
- Mini Eye-Eye (Westpunt).

13. Weerbaarheid

In een aantal wijken worden initiatieven genomen om via cursussen de weerbaarheid van (met name oudere) wijkbewoners te vergroten, Het Nieuwe Westen, Provenierswijk, Blijdorp, Schiebroek, Prinsenland, Katendrecht en Afrikaanderwijk.

14. Straatgroepen, straataanpak

In Middelland is al in 1992 begonnen met het oprichten van straatgroepen die het initiatief nemen tot kleinschalige acties om de veiligheid en leefbaarheid in de straat te verbeteren. Deze straatgroepen dragen merkbaar bij aan een groter veiligheidsgevoel onder straatbewoners. In een aantal wijken is de straat gekozen als het schaalniveau om acties te initiëren. Het meest duidelijk is dat in Spangen,

Agniesebuurt, Bergpolder en Liskwartier. In enkele grotere wijken als Het Nieuwe Westen en Het Oude Noorden wordt ingezet op buurtniveau.

15. Veeg- en schoonmaakacties

In een aantal plannen is extra aandacht voor het tegengaan van vervuiling door middel van veegacties van de ROTEB. Ook worden meer collectieve acties in het kader van het Opzoomeren door bewoners genoemd (Het Nieuwe Westen, Provenierswijk).

16. Bewoners begroeten bewoners, nieuwkomers

In die wijken waar anonimiteit als belangrijk probleem wordt ervaren, zijn projecten ontwikkeld om nieuwkomers wat beter in de wijk te laten integreren. Een goed voorbeeld is het project 'Bewoners Begroeten Bewoners' uit Hoogvliet. Maar ook in IJsselmonde en Prins Alexander zijn dergelijke projecten. In sommige deelgemeenten (IJsselmonde en Delfshaven) bestaan plannen om leefregels op te stellen voor alle wijkbewoners. In IJsselmonde is tevens een start gemaakt met het buurtbemiddelingssysteem naar Amerikaans voorbeeld.

17. Verkeersveiligheid

Opvallend veel aandacht wordt besteed aan maatregelen om de verkeersveiligheid te vergroten. In de binnenstadswijken betreft het vooral het tegengaan van parkeeroverlast door middel van intensieve campagnes van bewoners en politie. In de buitenwijken gaat het veelal om het tegengaan van te hard rijden (beïnvloeding van het rijgedrag door drempels, borden, 30km-zones). Verder bestaat er in Hillegersberg en IJsselmonde aandacht voor beïnvloeding verkeersgedrag van jongeren (bromfietsen). (Overzicht Wijkveiligheidsplannen 1994, 10-13).

© **Sociaal en Cultureel Planbureau**
Rijswijk, augustus 1997