

Studiedag Veiligheidsbeleid

Bestuursacademie Randstad 22 februari 1996
verslag en instrumentbeschrijving

Amsterdam, 28 maart 1996

M. van Barlingen
H. Bruinink
O. de Jong
H.J. Korthals Altes



Inhoudsopgave

1	De opdracht	5
2	Verslag studiedag	7
2.1	Integraal veiligheidsbeleid	7
2.2	Verslag workshop 1 en 2	8
2.2.1	Workshop 1: Winkelcentra en openbare ruimten in centrumgebieden	8
2.2.2	Workshop 2: Publiek private samenwerking op bedrijventerreinen	9
2.2.3	Slotwoord bij workshops 1 en 2	10
2.3	Verslag workshop 3 en 4	10
2.3.1	Workshop 3: Buurt- en wijkbeheer in bestaande woonwijken	10
2.3.2	Workshop 4: Veiligheidsbeleid nieuwbouwlocatie	11
2.3.3	Slotwoord bij workshops 3 en 4	12
2.4	Centrale conclusies van de vier workshops	12
3	Instrumentbeschrijving	13
3.1	Instrumenten behorende bij thema 1: Veiligheid in centrumgebieden	13
3.2	Instrumenten behorende bij thema 2: Veiligheid op bedrijventerreinen	15
3.3	Instrumenten behorende bij thema 3: Veiligheid in woonwijken (bestaande woningvoorraad)	17
3.4	Instrumenten behorende bij thema 4: Veiligheid in nieuwbouwplannen	19
	Bijlagen	
Bijlage 1	Uitvoeringsmechanismen van toezichtinstrumenten	21
Bijlage 2	Resultaten van toezichtinstrumenten	25

1 De opdracht

In de loop van 1995 is door de Bestuursacademie Randstad, Politieregio Flevoland en Van Dijk, Van Soomeren en Partners te Amsterdam een concept ontwikkeld voor een 'Studiedag Veiligheidsbeleid', die landelijk door de Bestuursacademie kon worden aangeboden. Voor de ontwikkeling van materiaal en programma werd een subsidie verstrekt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Er werd gekozen voor een breed scala van thema's:

- veiligheid in centrumgebieden;
- veiligheid op bedrijventerreinen;
- veiligheid in bestaande woonwijken;
- veiligheid in nieuwbouwplannen.

Conform de thans breed aanvaarde integrale aanpak zoals deze uitgedragen wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, lag een sterk accent op de beantwoording van de vraag: 'hoe organiseer ik samenwerking?'. Deze vraag loopt door alle vier de thema's heen. Uit het verslag blijkt dat deze vraag de gemoederen meer bezig hield dan vragen over de inhoud en werking van de instrumenten; met uitzondering van het thema 'veiligheid in nieuwbouwplannen', waarin de instrumenten vrij nieuw (dus onbekend) en technisch complex zijn.

In voorliggend rapport worden achtereenvolgens het verslag van de op 22 februari 1996 gehouden studiedag en de beschrijving van de besproken instrumenten aangeboden.

2 Verslag studiedag

2.1 Integraal veiligheidsbeleid

Inleider: Derk van Oosterzee, Ministerie van Binnenlandse Zaken

Waarom veiligheidsbeleid?

- Onveiligheidsrisico's nemen toe.
- Voor de repressieve aanpak wordt Politie en Justitie aangesproken, de rest leunt achterover.
- De overheid is vaak medeveroorzaker van de problemen (bijvoorbeeld vergunningverlening voor de horeca-sluitingswet).
- Veel beleid is gebaseerd op incidenten (bijvoorbeeld Bijlmerramp), ad-hoc beleid dus.

Definitie veiligheid

Het begrip wordt breed gedefinieerd door dit ministerie: het gaat om criminaliteitspreventie, brandpreventie, verkeersveiligheid, externe veiligheid (rampenbestrijding) en veiligheidsbeleving. Het ministerie bevordert dat deze typen (on-)veiligheid integraal worden bestudeerd en afgewogen.

Veiligheidsketen

De veiligheidsketen waar in het denkmodel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitgegaan wordt bestaat uit 5 schakels: Proactie -> Preventie -> Preparatie -> Repressie -> Nazorg. Je kunt niet ongestraft een schakel weglaten of verwaarlozen. Er moet evenwichtig aandacht worden besteed aan alle vijf de schakels.

Beleidscyclus

In de analysefase wordt een onderscheid gemaakt tussen probleemanalyse (hoe erg is het aan waar treedt het op) resp. beleidsanalyse (wat wordt er aan gedaan).

Als die twee analyses over elkaar heen worden gelegd ontstaat een integraal Plan van Aanpak dat voor besluitvorming aan de politiek wordt voorgelegd. Die bepaalt vervolgens de acties, waarbij een splitsing wordt gemaakt naar korte respectievelijk lange termijn acties.

Beleidsvelden Nota Veiligheidsbeleid

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken is in juni 1995 een Nota Veiligheidsbeleid geschreven voor de Tweede Kamer, waarin vier beleidsvelden worden onderscheiden:

- drugspreventie;
- jeugd en veiligheid;
- situationele preventie;
- toezichthouders.

Over de laatste twee beleidsvelden gaat deze studiedag.

Elk van de beleidsvelden wordt door het ministerie uitgewerkt in deelnota's en -voorstellen.

Landelijke instrumentontwikkeling situationele preventie

- Wijkveiligheidsplannen.
 - Geïntegreerde beveiligingsconcepten: brandpreventie en criminaliteitspreventie proberen samen te brengen.
 - Normen en certificaten.
 - Veiligheidskeurmerk bedrijventerrein en publieke gebouwen (brandveiligheid en criminaliteit).
 - Nationaal Keurmerk Veilig Wonen.
 - Herziening Bouwbesluit (toevoeging preventieve ontwerpisen).
- Al deze instrumenten vallen onder het beleidsveld 'situationele preventie'.

Deelvoorstellen functioneel toezicht

Over dit beleidsterrein stuurt het Ministerie van Binnenlandse Zaken binnenkort een nota naar de Tweede Kamer.
Er is een koppeling gelegd met het werkgelegenheidsbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (onder meer tot uiting komend in beschikbaarstelling van zogenaamde Melkert-banen).

2.2 Verslag workshop 1 en 2

- 1 Winkelcentra en openbare ruimten in centrumgebieden
- 2 Publiek private samenwerking op bedrijventerreinen

Inleiders:

de heer H.J. Korthals Altes, DSP

de heer R. Telderman, Politieregio Flevoland

2.2.1 Workshop 1: Winkelcentra en openbare ruimten in centrumgebieden

In deze workshop kwamen verschillende instrumenten tot bevordering van de veiligheid in centrumgebieden aan de orde. Genoemd werden onder andere: stadswachten/toezichthoudersprojecten en centrummanagement. Met name in de eerste groep bleken er niet veel vragen te zijn over het gebruik van de instrumenten zelf; er was met name interesse in de 'samenwerkingsproblemen' die zich kunnen voordoen bij een integraal veiligheidsbeleid. Problemen die genoemd werden in dit verband waren:

- de kosten van toezichthoudersprojecten; niet alleen loonkosten toezichthouders, maar ook kosten van begeleiding: er is één betaalde politiefunctionaris nodig op 4 stadswachten;
- de werktijden van de stadswachten: alleen tijdens winkelopeningstijden (terwijl inbraken en vandalisme juist 's avonds en 's nachts plaatsvinden);
- weinig samenwerking tussen de politie, de gemeente, de brandweer en eventuele hulpverlening;
- per definitie zijn projecten eindig dus doemt na afloop de vraag op: hoe hou je de doelgroep structureel actief? Het 'warmhouden van het vuurtje' is lastig, vooral als het probleem tijdens het project is afgenomen;
- evaluatie en inventarisatie van de leerervaringen wordt meestal vergeten.

Hier kan een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen knelpunten die van meer technische aard zijn en problemen die te maken hebben met de samenwerking en de verschillende belangen van de betrokken partijen. In de workshop en het rollenspel ging het vooral om de vraag: 'hoe organiseer ik samenwerking'.

Naar aanleiding van het rollenspel kwam tevens naar voren dat het van belang is altijd een inventarisatie te maken van de wensen van ondernemers en belanghebbenden voor er iets ondernomen wordt; dit nalaten kan leiden tot veel ontevredenheid onder de betrokkenen waarvoor de maatregelen juist bedoeld zijn. Het is zinvol om eerst alleen mensen om de tafel te zetten die echt zin hebben in samenwerking. Twijfelaars en sceptici gaan gauw als stoorzender fungeren. Om de gemeenschappelijke belangen boven tafel te krijgen en een impuls te geven aan de samenwerking, is er de keuze tussen premies toekennen aan mensen die willen meedenken of ambassadeurs uit de verschillende branches zien te werven die hun branche-genoten over de streep trekken.

In het rollenspel zelf kwamen de volgende belangen naar voren: de burgemeester wil graag op korte termijn scoren, de politie vindt dat de gemeente over hun diensten heen walst, de stadswacht mist steun vanuit de politie. Toch bleek de politie in de loop van het gesprek wel degelijk de meerwaarde van de stadswachten te zien. Het probleem hier is volgens de belanghebbenden dat er 'meerdere kapiteins op één schip zijn', alle toezichthoudersprojecten zouden onder dezelfde noemer moeten vallen en er zou bijvoorbeeld één uniform voor iedereen moeten zijn. De uitkomst van het rollenspel stemt hoopvol: het bleek wel degelijk mogelijk om gezamenlijke belangen te ontdekken als iedereen van goede wil is. In dit geval was dat veiligheid, veiligheidsgevoelens en het imago van het centrum.

Over de toezichthoudersprojecten en met name de stadswachten werd gezegd dat bevoegdheid en continuïteit belangrijke factoren zijn. In Amsterdam blijkt men te werken met 'combinatiesurveillances' van politie en stadswacht; dit maakt de stadswacht geloofwaardiger en ook de politie is, onder andere hierdoor, positiever tegenover de stadswachten komen te staan. Het belang van een goede samenwerking werd ook hier weer benadrukt: waarschuwingsbonnen van de stadswacht bijvoorbeeld moeten zo snel mogelijk gevolgd worden door echte bonnen van de politie. Met betrekking tot het instrument 'centrummanagement' werd gezegd dat een centrum niet altijd netjes in homogene kwartieren is in te delen, wat het uitvoeren van centrummanagement dan bemoeilijkt. Men kan dan trachten groepen ondernemers te organiseren per **branche**. Die komen dan weliswaar niet allemaal uit dezelfde straat, maar hebben mogelijk toch parallelle belangen bij centrummanagement. Bewoners van een centrumgebied worden altijd als lastig beschouwd, gedeeltelijk onterecht en gedeeltelijk terecht. Wie kiest voor wonen in het centrum moet een portie overlast voor lief nemen, maar het kan ook echt te gek worden natuurlijk.

2.2.2 Workshop 2: Publiek private samenwerking op bedrijventerreinen

In deze workshop presenteerde de heer Telderman een casus waarin de bedrijven, politie en gemeente met elkaar samenwerken om criminaliteit en overlast te bestrijden. Belangrijk hierbij is dat het probleem goed gedefinieerd is en dat er ook echt een probleem is; als er nauwelijks criminaliteit is op een bedrijventerrein dan zal het ook veel moeizamer zijn om draagvlak te creëren zijn voor een PPS.

In Almere was het samenwerkingsproject opgedeeld in de volgende fasen:

- 1 acceptie doelstelling;
- 2 haalbaarheidsstudie;
- 3 uitvoeringsvoorbereiding;
- 4 uitvoering.

De regie van het project ligt bij de gemeente en de operationele aansturing bij de politie. Op dit moment onderhandelen de gemeente en politie met de verzekeraars om voor de deelnemende bedrijven een korting op de premie los te krijgen.

In het rollenspel draaide het om de financiering van zo'n project waarbij al snel duidelijk werd dat ook hier ambassadeursfuncties nodig zijn om draagvlak te creëren. In dit geval werd besloten dat deze rol voor de politiek weggelegd is. Tevens werd aangegeven dat het van belang is bij zo'n project om een termijn voor resultaten af te spreken. De verschillende belangen van de verschillende partijen lijkt hier niet zo'n groot probleem te zijn, mogelijk ook doordat er geen bewoners bij betrokken zijn en doordat een groot deel van de uiteindelijke kosten door de bedrijven zelf wordt betaald (en binnen de groep bedrijven lopen de belangen niet zo ver uiteen).

2.2.3 Slotwoord bij workshops 1 en 2

Bij toezichthoudersprojecten is het opbouwen van samenwerking tussen partijen die elkaar slecht kennen en soms uiteenlopende belangen hebben belangrijker dan de inhoud van de maatregelen. De inhoud is steeds hetzelfde en kennen we wel zo ongeveer. Het komt hoofdzakelijk neer op 'meer blauw op straat', handhaving, beheer en overzichtelijke inrichting. Je kan nog een discussie voeren of je het meer of minder integraal moet aanpakken, maar dat leidt niet tot fundamenteel andere maatregelen, hoogstens tot nuancering en stroomlijning van beveiligingsconcepten. De voornaamste opgave ligt in het uitdiepen, intensiveren en stroomlijnen van de samenwerking. Hoe beter dat gaat, hoe effectiever en efficiënter de instrumenten zullen werken.

Positieve publiciteit is belangrijk, elke kans die daartoe geboden wordt moet zo veel mogelijk benut worden. Dit kan enorm helpen om de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Mensen krijgen dan echt zin in samenwerking. Geformaliseerde samenwerkingsverbanden (met statuten, convenanten, overlegplatforms etc.) zijn het kansrijkst omdat het de sfeer van vrijblijvendheid weghaalt. Als partijen betrokken raken hebben ze zich ook al bijna aan het project gecommitteerd. Bovendien kunnen deze enthousiaste sleutelfiguren zich dan ontpoppen als ambassadeurs van de goede zaak en zendingswerk gaan doen bij branchegeenoten die nog aan deelname twifelen.

Tegelijkertijd schuilt in de formele aanpak het gevaar dat het eenzijdig een top-down aanpak wordt. Goede initiatieven van onderop worden in zo'n klimaat in de kiem gesmoord en daar gaat ook weer energie en draagvlak mee verloren.

Als de balans tussen top-down en bottom-up benadering gevonden wordt, kan een project ontstaan waarin alle energieën dezelfde kant op gaan, waardoor het geheel méér is dan de som der delen.

2.3 Verslag workshop 3 en 4

- 3 Buurt- en wijkbeheer in bestaande woonwijken
- 4 Veiligheidsbeleid nieuwbouwlocatie

Inleiders:

de heer T. Dijkema, DSP

de heer T. Woldendorp, DSP

2.3.1 Workshop 3: Buurt- en wijkbeheer in bestaande woonwijken

Als te bespreken instrumenten werden gekozen: buurtbeheer, het wijkveiligheidsplan en het Politiekeurmerk Veilig Wonen.

Bijna iedere deelnemer van de workshop bleek zich in het rollenspel strak vast te houden aan zijn rolprotocol. De leden zaten door de verschillende

belangen die zij moesten behartigen niet op één lijn. Er was dus weinig animo om in eerste instantie tot samenwerking te komen. De leden gingen ook sterk inhoudelijk te werk. Het zou in dit geval goed zijn om te proberen iets boven het inhoudelijke niveau uit te stijgen en meer de kwaliteit van het gezamenlijke produkt centraal te stellen.

De partijen dienen de bewoners er ook van te overtuigen dat zij een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben in dit geheel. Men dient te voorkomen dat de bewoners alleen maar klagen en anderen op hun verantwoordelijkheden wijzen, terwijl zij zelf buiten schot blijven. Een suggestie zou zijn om de bewoners zelf een plan te laten opstellen waarin gedegen oplossingen naar voren komen. Hierbij dient te worden gezocht in de sfeer van faciliteiten en ook in de sfeer van het eigen gedrag. Een integrale aanpak is hier de aangewezen weg om tot het doel te komen. Losse deeloplossingen aandragen vanuit afzonderlijke sectoren wordt zelden zinvol geacht. Er dient goed te worden overlegd tussen de verschillende partijen die bij het geheel zijn betrokken. Daarbij dienen alle partijen die bij voorbaat aangewezen partij zijn om in oplossingen te investeren zo mogelijk vanaf het begin bij het overleg aanwezig te zijn, omdat de problemen anders gemakkelijk afgeschoven kunnen worden op de niet-aanwezige partij. De keuze van de voorzitter van zo'n buurtoverleg luistert heel nauw. De indruk bestaat dat een externe beter voldoet dan iemand, die herkenbaar gemeente-ambtenaar is.

Voor de volgende aanpak werd binnen de groepen consensus gevonden:

- inventarisatie van de probleemvelden;
- beeld scheppen van de kostenaanagers;
- analyse van wie wat op kan lossen op de korte termijn en bepaling van de positieve spin off van deze maatregelen voor de lange termijn;
- er moeten telkens heldere afspraken komen en er moet duidelijk een agenda getrokken worden.

2.3.2 Workshop 4: Veiligheidsbeleid nieuwbouwlocatie

Er bestond bij dit thema naast het rollenspel ook en vooral behoefte aan inhoudelijke toelichting op de materie, met name de Veiligheids Effect Rapportage. Uit de presentatie en discussie over de instrumenten werd duidelijk dat er ook voor een complexe opgave zoals geschetst in de casus van het rollenspel een instrument beschikbaar is: de VER.

Men leerde daarnaast dat de VER behalve een toetsing ook een *onderzoek* inhoudt. De toetsing is gebaseerd op vooronderzoek, waarbij gegevens over veiligheidsrisico's worden verzameld en geanalyseerd.

Bij de instrumenten voor nieuwbouwplannen blijkt het moeilijker om de 'gezamenlijke noemer' te vinden. Op het moment dat een gebied nog braak ligt is het moeilijk om je in te leven in problemen die in de toekomst op zouden kunnen treden. Dat vergt (te) veel voorstellingsvermogen van mensen die niet geschoold zijn in het lezen van bouwtekeningen. Het is een specialisme van architecten, adviseurs en terzake getrainde mensen van politie en brandweer. De partijen die normaal gesproken in beeld zijn bij instrumenten tot beheer van bestaand gebied (workshop 3) zijn als de discussie erg technisch wordt gauw geneigd om de keuzes voor oplossing van (voorspelde) problemen bij deskundigen neer te leggen. De technische invalshoek van de instrumenten kan leiden tot onderbelichting van het welzijnsaspect. Voor de jeugd in een nieuwbouwwijk biedt een technische benadering nauwelijks soelaas. Vaak als men denkt een (technische) oplossing gevonden te hebben voor een probleem, duikt hetzelfde of een vergelijkbaar probleem 100 meter verder weer op. Er moet bij de toepassing van de instrumenten dus apart naar het aanbod in de welzijns sfeer worden gekeken.

Naast dit inhoudelijke probleem duikt ook nog vaak een organisatieprobleem

op. Als de top en de uitvoerders van een organisatie denken een oplossing gevonden te hebben voor een bepaald probleem, blijken het vaak de medewerkers in het middenkader die moeilijk 'kneedbaar' zijn en die vernieuwingen tegenhouden.

De plaats van de instrumenten in beleids- en planprocessen is veelal nog niet zo helder als bij de instrumenten voor bestaand gebied. Ze moeten eerst meer bekendheid krijgen, voordat ze een erkende plaats kunnen verwerven.

2.3.3 Slotwoord bij workshops 3 en 4

De instrumenten liggen vrij dicht bij elkaar qua bedoeling en werking. Zij hebben gemeen dat het allemaal vrij technische oplossingen (ontwerp, beheer, organisatie) zijn voor een sociaal probleem.

Gebouwen en openbare ruimten plegen geen criminaliteit, het zijn de mensen die erin wonen. Geen van de instrumenten pakt het kwaad bij de wortel aan.

In die beperking ligt misschien juist de kracht.

De technische ingrepen hebben, indien juist en empathisch (dus met instemming van alle partijen, ook bewoners en gebruikers) toegepast, uiteindelijk toch een positief sociaal effect.

Hierbij is een uitgekiende balans tussen korte resp. lange termijn maatregelen van belang. Als alleen aan korte termijn aanpak wordt gedaan, met de bedoeling snel te scoren, keert de wal in de toekomst waarschijnlijk vanzelf het schip.

Omgekeerd fungeren korte termijn successen wel als aanjager voor de wil om mee te werken aan lange termijn maatregelen. Men kan zeggen: de resultante van korte termijn en lange termijn is geloofwaardigheid.

2.4 Centrale conclusies van de vier workshops

1 *Hoe integraal is integraal?*

Samenwerking voor veiligheid moet gestimuleerd worden, maar men moet hier niet toe worden gedwongen. Het is raadzaam om eerst met partijen om de tafel te gaan zitten waarvan deelname buiten kijf staat en die ook echt zin hebben in samenwerking. Als er eenmaal een produkt op tafel ligt (al is het een tussenprodukt), komen de overige partijen vanzelf over de brug.

2 In plaats van vast te houden aan de eigen rol, zouden de partijen kunnen proberen *boven zichzelf uit te stijgen*. Zij ontsijgen dan hun eigenbelang, waardoor een gesprek over *algemeen* belang op gang kan komen. Dit zou een aanzet tot een integrale aanpak en een vruchtbare samenwerking kunnen zijn.

3 Bewoners dienen op hun *eigen verantwoordelijkheid* te worden gewezen en op de effecten van wat ze allemaal zelf (dus zonder hulp van instanties) aan het probleem kunnen doen.

4 *Samenwerking* is een sleutelwoord, hiervoor dient echter wel politieke steun te bestaan. Als deze steun er is, dan is het ambtelijk apparaat sneller geneigd zich aan het project te committeren.

5 Het *produkt* is belangrijker dan het proces. Hier en daar moeten concessies worden gedaan aan het eigenbelang. Machtsspelletjes dienen te worden vermeden. Daarmee is het algemeen belang zelden gediend.

6 *Positieve publiciteit* over alles wat naar buiten komt is belangrijk om succesansen te scheppen voor het project.

7 Het is essentieel om binnen elke branche een *ambassadeur* voor het project te zoeken. Die kan twijfelende branchegenoten over de streep trekken om aan het project mee te doen.

3 Instrumentbeschrijving

3.1 Instrumenten behorende bij thema 1: Veiligheid in centrumgebieden

Preventief inrichten van winkelgebieden

Winkelgebieden kunnen zodanig worden ingericht dat ze zo min mogelijk gelegenheid geven tot criminaliteit. Daarvoor moet worden gekeken naar bouwkundige eigenschappen die van invloed zijn op criminaliteit in winkelgebieden. De checklist 'Inrichtingseisen winkelgebieden' verschaft in deze een praktisch toepasbaar instrument om in een nieuwbouwplan of in een bestaande situatie criminogene bouwkundige eigenschappen op te sporen. De checklist is toepasbaar in overdekte winkelcentra alsmede in traditionele/historische centrumgebieden. De checklist is opgebouwd rond de acht criteria voor het toetsen van veiligheid uit de publikatie 'Sociaal veilig ontwerpen' van Van der Voort en Van Wegen. Deze auteurs zijn in 1991 op het onderwerp gepromoveerd. De acht criteria zijn aanwezigheid van potentiële daders, aanwezigheid van 'sociale ogen', zichtbaarheid, betrokkenheid/verantwoordelijkheid, aantrekkelijkheid van de omgeving, toegankelijkheid/vluchtwegen, aantrekkelijkheid van potentieel doelwit en fysieke kwetsbaarheid van potentieel doelwit.

Al deze acht criteria zijn uitgewerkt in een aantal concrete eisen, waarin het aantal eisen verschilt per criterium.

De doelgroep die belang heeft bij de checklist is vrij breed, maar niet alle doelgroepen hebben er belang bij om zelf de checklist in te vullen. Dit zal met name gebeuren door de politie en andere specifiek met preventie belaste deskundigen, zoals gemeentelijke preventiecoördinatoren en deskundigen en adviseurs van externe adviesbureaus. Architecten en eigenaars/beheerders van een winkelgebied bijvoorbeeld spelen eerder een passieve rol en wachten de resultaten af.

De ingevulde checklisten worden met elkaar vergeleken waarna een advies wordt opgesteld dat verbetering moet aanbrengen in criminogene situaties. Dergelijk advies blijkt heel wat meer in te houden dan het bundelen van eisen waaraan niet voldaan is. Uiteindelijk zal in overleg tussen de betrokken partijen één checklist moeten worden opgesteld die de grootste gemene deler weerspiegelt voor wat betreft de eisen waaraan het gebied na (her)inrichting moet voldoen.

Publikatie/literatuur: *Preventief inrichten van winkelgebieden*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, in opdracht van het Ministerie van Justitie, het ministerie van Economische Zaken en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, Amsterdam, januari 1993.

Voor meer achtergrondkennis en informatie over beveiligingstechniek bij winkels en winkelcentra: *Beveiliging van gebouwen, deel 3: winkels*, Stichting Bouwresearch (SBR), Rotterdam, 1994.

Functioneel toezicht (o.a. stadswacht, pleintoezichthouder)

In 1989 doet in Nederland binnen de lokale overheid het fenomeen stadswacht haar intrede. In zogenaamde stadswachtprojecten wordt een tweeledige doelstelling nagestreefd: het verbeteren van het woon- en leefklimaat en het bevorderen van de werkgelegenheid. Uit de aparte bijlage 'Resultaten van toezichtinstrumenten' blijkt dat de projecten doorgaans op beide doelstellingen behoorlijk succesvol zijn. Wat betreft de eerste doelstelling gaat het ondermeer om preventie van vandalisme en criminaliteit, het vervullen van een signaalfunctie richting gemeentelijke diensten of

bedrijven (zoals het doorgeven van locaties waar fietswrakken, defecte lantaarnpalen en vernielde openbare objecten aangetroffen zijn) en dienstverlening richting gasten en burgers (zoals het wijzen van de weg, het bieden van eerste hulp en het aanspreekbaar zijn voor winkeliers en bezoekers bij problemen). Heel veel stadswachten zijn in centrumgebieden ingezet: daar is de druk op de openbare ruimte het grootst en het toezicht door bewoners het geringst.

Wat betreft de tweede doelstelling bieden stadswachtorganisaties aan langdurig werkzoekenden de kans op (her)intreding in het arbeidsproces. Vergeleken met andere werkgelegenheidsprojecten is er een grote doorstroming naar regulier werk, voornamelijk richting beveiligingsbedrijven, zoals uit de eerdergenoemde bijlage blijkt.

Stadswachtorganisaties zijn óf organisatorisch ingebed bij de politie of als een zelfstandige beheerorganisatie opgezet. De kosten van een stadswachtproject zijn aanzienlijk, maar het merendeel wordt gedragen door landelijke subsidies voor werkgelegenheidsbevordering. Zie hiervoor de aparte bijlage 'Uitvoeringsmechanismen van toezichtinstrumenten'.

Naast stadswachten zijn er momenteel ook pleintoezichthouders en flatwachten (Bijlmermeer Amsterdam) actief. Hierbij gaat het om vergelijkbare constructies als bij de stadswacht.

Momenteel is Stadswacht Nederland de overkoepelende organisatie voor alle Nederlandse stadswachtorganisaties. Haar hoofddoelstelling is het bevorderen van de continuïteit van de aangesloten organisaties en het scheppen van voorwaarden voor de verdere ontwikkeling van het 'instituut' stadswacht.

Publikatie/literatuur: *Blauwdruk Stadswachtorganisaties*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, in opdracht van Stadswacht Nederland, Amsterdam, februari 1994.

Centrummanagement

Met centrummanagement wordt een organisatie voorgestaan die verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van een integrale visie op verbetering van beheer, verkeer, uitstraling en veiligheid in het centrumgebied. De organisatie wordt gekenmerkt door een publiek-private samenwerking en wordt gerund door een bekwame centrummanager. Alleen dan kan de inbreng van alle betrokken publieke en private partijen voldoende tot zijn recht komen. Het centrummanagement moet samengaan met een flinke hoeveelheid investeringsgeld en de noodzakelijke promotieactiviteiten. De organisatie plus de aanpak van het stadcentrum kan worden gefinancierd uit baatbelasting. De voorwaarden waaronder deze belasting door de gemeente aan eigenaren van panden in het stadscentrum kan worden opgelegd, staan nauwkeurig omschreven in de VNG-bundel 'Modelverordeningen Gemeentelijke Belastingen'.

Ervaringen met centrummanagement in gemeenten zijn tot nu toe lang niet altijd positief. Het blijkt moeilijk om alle partijen te laten participeren, er zijn haast onoverbrugbare belangentegenstellingen, de kosten van een (externe) centrummanager zijn hoog en het resultaat van alle inspanningen is pas op langere termijn zichtbaar. Door het totale centrumgebied op te delen in homogene 'stadskwartieren', zo leert de ervaring, kunnen deze risico's voor een groot deel worden ondervangen. In stadskwartieren liggen de belangen namelijk meestal dicht bij elkaar en 'kent men elkaar' veel eerder. De organisaties van bewoners en ondernemers in de stadskwartieren zouden een centrummanager als vast aanspreekpunt bij de gemeente moeten hebben, waarmee een publiek-private samenwerking wordt aangegaan (convenanten afsluiten). Zo ontstaat dan een team waarin ieders inbreng tot zijn recht komt, terwijl tegelijkertijd het integrale karakter van de visie op stadsbeheer wordt gewaarborgd.

Publikatie/literatuur: *Dossier Openbare Ruimte Centrumgebieden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Stichting Bouwresearch (SBR), Rotterdam, september 1994.

Informatie over de baatbelasting: *Modelverordeningen Gemeentelijke Belastingen*, VNG, Den Haag, mei 1995.

3.2 Instrumenten behorende bij thema 2: Veiligheid op bedrijventerreinen

Preventief inrichten bedrijventerrein

Net als bij winkelgebieden kunnen ook bij een bedrijventerrein inrichtingsmaatregelen worden genomen die de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit zo veel mogelijk beperken. Tot op heden blijkt criminaliteitspreventie op het stedenbouwkundig planniveau van een bedrijventerrein nauwelijks een rol te spelen en is er nog geen instrument ontwikkeld om de criminogene bouwkundige eigenschappen op te sporen. Wel zijn er behatenswaardige aanbevelingen, zoals bijvoorbeeld:

- de grootte van een bedrijventerrein moet zodanig zijn, dat 'men zijn burens kent' en dat het (liefst) in zijn geheel kan worden overzien door de politie of een particuliere bewakingsdienst. Het terrein moet een zelfstandige eenheid zijn, met een herkenbare grens (sloot of hek);
- één centrale toegang tot het terrein, voorzien van bewaking, verdient de voorkeur;
- heldere en overzichtelijke verkeersstructuur;
- gebouwen moeten goed zichtbaar zijn vanaf de openbare weg;
- toestaan van een of meer dienstwoningen op het bedrijventerrein.

Bestaande bedrijventerreinen zijn vaak niet meer zo makkelijk om te vormen naar dit ideaalplaatje en moeten het doorgaans doen met minder ingrijpende maatregelen, zoals bijvoorbeeld:

- verkeersregulering (afsluitingen, eenrichtingverkeer);
- verbeteren verlichting;
- groen opschonen/nieuw beplantingsplan;
- lijnvoering van bussen aanpassen, zodat haltes van openbaar vervoer in het zicht komen te liggen.

Betrokken partijen bij het preventief inrichten van een bedrijventerrein zijn in principe dezelfde als bij winkelgebieden, alleen betreft het hier dan geen winkeliers en winkelbeheerders maar eigenaren en gebruikers van bedrijfspanden op het terrein.

Publikatie/literatuur: *Beveiliging van gebouwen, deel 5: Bedrijfsgebouwen en -terreinen*, Stichting Bouwresearch (SBR), Rotterdam, 1990.

Functioneel toezicht

De veiligheid op bedrijventerreinen kan worden verhoogd door het instellen van functioneel toezicht, met name op alle avonden en nachten alsmede in weekeinden (en andere vrije dagen) overdag. Met functioneel toezicht wordt bedoeld toezicht door politie en/of een bewakingsdienst. De politie beschikt doorgaans over onvoldoende capaciteit om afdoende toezicht te leveren, zodat daarnaast op kosten van de ondernemers een bewakingsdienst dient te worden ingeschakeld. Bewaking kan plaats vinden op twee niveaus.

- Op bedrijfspand niveau. Een bewakingsdienst surveilleert alleen het bedrijf waardoor de bewakingsdienst is ingeschakeld.
- Op bedrijfsterreinniveau. Bedrijven dragen naar draagkracht bij aan een collectieve bewaking. Daarvoor wordt een groepscontract voor particuliere beveiliging opgesteld. daarbij wordt dan tevens de openbare ruimte 'meegenomen'.

De bewaking kan bestaan uit geregeld surveilleren, maar het is ook mogelijk via externe monitoring de zaken in de gaten te houden. Bedrijven worden dan aangesloten op een collectief camerabewakingsstelsel. Bij ongeregelde zaken wordt vanuit de alarmcentrale de dichtstbijzijnde politiewagen of bewakingsbeambte ingeseind om poolshoogte te nemen. Het bieden van waarnemingsgarantie (vanuit een alarmcentrale) blijkt echter al gauw een zeer kostbare zaak, waardoor deze optie alleen bij een aanpak op grote schaal realistisch is.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Wanneer politie, beveiligingsbedrijven en eventueel gemeente samenwerken op het gebied van functioneel toezicht op een bedrijventerrein dan spreken we vaak van Publiek-Private Samenwerkingsprojecten (PPS-projecten). Deze vorm van toezicht houdt doorgaans in dat op alle avonden en nachten alsmede in het weekend overdag (dus op risicotijdstippen, wanneer de politie juist vaak geen tijd heeft) een beveiligingsbeambte per auto continu op het bedrijventerrein rondrijdt. Door de aanwezigheid van deze beambte wordt een verlaging van het criminaliteitsniveau nagestreefd. De maatregelen verschillen niet wezenlijk van die beschreven zijn onder het kopje 'functioneel toezicht', het is de manier van organiseren die verschilt. Publiek-private samenwerking in de criminaliteitspreventie is ontstaan vanuit het besef dat preventie niet alleen een zaak is van de overheid maar een verantwoordelijkheid van iedereen. Belangrijkste pijler onder publiek-private samenwerking is het bereiken van belangengemeenschap tussen de verschillende belanghebbenden. Vandaar dat veel waarde moet worden gehecht aan het in het begin formuleren van duidelijke doelstellingen en het werken volgens een systematische aanpak, die globaal uiteenvalt in een viertal fasen:

- ideeëngeneratie;
- haalbaarheidsstudie;
- uitvoeringsvoorbereiding;
- uitvoering, exploitatie en beheer.

Belangrijkste motor in een PPS-project is het bedrijfsleven, de partij derhalve die er direct belang bij heeft. De rol van de politie is met name in de eerste twee genoemde fasen belangrijk. De inbreng van de gemeente komt vooral in de vierde fase naar voren, wanneer - indien nodig - aanvullende maatregelen getroffen moeten worden en/of een link gelegd moet worden naar de arbeidsvoorziening in verband met het inzetten van stagiaires (koppeling aan arbeidstoeleidsprojecten, waarmee aanzienlijke kostenbesparing kan worden bereikt).

In een PPS-constructie is het noodzakelijk om een rechtspersoon op te richten, waarbij gekozen kan worden tussen een stichting of een vereniging. Eerstgenoemd rechtspersoon is (op het gebied van besluitvorming) het meest slagvaardig, maar het als tweede genoemd is democratischer (alle deelnemers dezelfde rechten).

Publikatie/literatuur: *Criminaliteitspreventie op bedrijventerreinen: beveiliging door middel van publiek-private samenwerking*, stafafdeling Informatievoorziening, directie Criminaliteitspreventie, Ministerie van Justitie, Den Haag, 1993.

3.3 Instrumenten behorende bij thema 3: Veiligheid in woonwijken (bestaande woningvoorraad)

Buurtbeheer

In de loop van de jaren tachtig wordt veel ervaring opgedaan met buurtpreventieprojecten naar het Engelse model van de 'Neighbourhood Watch'. Het gaat om kleinschalige lokale initiatieven van bewoners om samen met politie alert te zijn op onraad en zo criminaliteit te voorkomen. Uit de projecten bleek dat voor problemen in een buurt een bredere aanpak nodig was. Hierdoor veranderde buurtpreventie in buurtbeheer, met sociale vernieuwing als een soort katalysator voor de opzet ervan. Kenmerken van buurtbeheer zijn onder andere: kleinschalige buurt, gebiedsgerichte werkwijze, integrale aanpak, bottom-up organisatie van activiteiten en bewoners betrekken bij de uitvoering van beheeractiviteiten. Binnen buurtbeheer speelt criminaliteitspreventie een belangrijke rol. Daarbij worden veelvuldig doelstellingen gehanteerd als preventie van veel voorkomende criminaliteit, tegengaan van verloedering van de woonomgeving en reduceren van onveiligheidsgevoelens bij de bevolking.

Er kunnen drie typen buurtbeheer onderscheiden worden.

- *Additioneel buurtbeheer.* Hierbij wordt door de gezamenlijke beheerorganisaties geconstateerd dat er problemen bestaan in een buurt, die niet te herleiden zijn naar de verantwoordelijkheid van één van de betrokken beheerorganisaties. Er vindt een gezamenlijke inventarisatie en aanpak van de problemen plaats. De aansturing van de werkzaamheden blijft een verantwoordelijkheid van de organisaties zelf. Bewoners worden geïnformeerd en kunnen inspreken, maar hebben geen verantwoordelijkheid in het proces.
- *Integraal buurtbeheer.* In deze vorm van buurtbeheer zijn bewoners zowel betrokken bij het constateren en analyseren van problemen in de buurt als bij het opstellen van een integraal beheerplan (waarbij afspraken gemaakt worden over de te plegen inzet) en de uitvoering ervan. Er vindt regelmatig overleg plaats in de buurt door middel van buurtbeheeroverleggen en er is een buurtcoördinator aangesteld die de voortgang van het proces bewaakt en partijen aanspreekt op hun verantwoordelijkheid.
- *Zelfbeheer.* Deze vorm van buurtbeheer kenmerkt zich net als bij integraal buurtbeheer door gezamenlijke probleemanalyse, maar dan met een belangrijke rol voor bewoners weggelegd. Geconcludeerd wordt dat de problemen beter aangepakt kunnen worden door een buurtbeheerorganisatie, die een aantal taken en verantwoordelijkheden overneemt van de reguliere beheerorganisaties en een eigen budget krijgt. Bewoners en beheerorganisaties vormen gezamenlijk het bestuur van deze buurtbeheerorganisatie.

Publikatie/literatuur: *Typisch buurtbeheer*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, maart 1994.

Wijkveiligheidsplannen: integraal veiligheidsbeleid op wijkniveau

Buurtbeheer en het sociale vernieuwingsbeleid hebben er toe geleid, dat er heel veel preventieprojecten van de grond zijn gekomen. Veel van deze projecten zijn echter op zichzelf staande activiteiten, die niet goed zijn afgestemd op preventieactiviteiten in andere buurten, wijken of stadsdelen. Ook blijken veel buurtbeheerprojecten zich meestal te beperken tot het bestrijden van verloedering en vervuiling van de woonomgeving, waardoor veiligheidsmaatregelen feitelijk beperkt blijven tot 'symptoombestrijding'. Met integraal veiligheidsbeleid wordt nu nagestreefd dat de inzet wordt verbreed naar alle beleidsterreinen en wordt uitgebouwd tot een zinvol

samenhangend geheel. Naast tal van organisatorische maatregelen, zoals de instelling van veiligheidsoverleggen en aanstelling van veiligheidscoördinatoren, heeft integraal veiligheidsbeleid ook betrekking op de inventarisering van de gebiedsgerichte aanpak van onveiligheid, door middel van de ontwikkeling van **wijkveiligheidsplannen**. Dergelijke plannen hebben tot doel de veiligheid in een wijk of buurt op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te brengen dan wel te handhaven. 'Veiligheid' kan, naargelang de risico's in de onderhavige wijk breder worden uitgewerkt dan alleen criminaliteitspreventie. Ook brandveiligheid, verkeersveiligheid en externe veiligheid (rampenbestrijding) kunnen onder de paraplu van het veiligheidsplan worden gebracht.

De instrumenten en maatregelen zijn eveneens breder dan bij preventief buurtbeheer. Ook handhaving van verordeningen, integratieprojecten van verschillende bevolkingsgroepen en huisvestingsbeleid kunnen binnen het wijkveiligheidsplan worden gebracht. Op basis van wijkveiligheidsplannen, die volgens een vooraf overeengekomen stramien zijn opgesteld, kan binnen een gemeente een overkoepelend plan van aanpak worden opgesteld.

Publikatie/literatuur:

- *Voortgangsnotitie Integraal Veiligheidsbeleid*, ABJZ Amsterdam, oktober 1993
- *Stappenplan integrale veiligheid*, een schets voor het bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken, februari 1994
- *Gebiedsgericht veiligheidsbeleid*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, februari 1994

Politiekeurmerk Veilig Wonen in de Bestaande Bouw

In de politieregio Utrecht draait sinds enkele jaren het project 'Samen Werken aan Veilig Wonen'. Bewoners van bestaande woningen krijgen van de politie gratis een preventie-advies en wanneer dit wordt opgevolgd (de vereiste inbraakwerende voorzieningen naar goedkeuring van de politie zijn aangebracht) ontvangt de bewoner een 'Certificaat Doelmatig Beveiligde Woning', waarmee diverse verzekeringsmaatschappijen flinke kortingen op de premies van inboedelverzekeringen geven. Hoewel het project reeds positieve resultaten heeft op het inbraakrisico van de beveiligde woningen, wordt de beperking tot de woning zelf als een gebrek ervaren. Men zou ook aandacht voor de sociale veiligheid in de woonomgeving mee willen nemen in het project, zoals ook gedaan wordt bij het Politiekeurmerk Veilig Wonen voor de nieuwbouw (zie de beschrijving van de instrumenten in workshop 4). Daartoe is het initiatief opgekomen om ook een Politiekeurmerk Veilig Wonen voor de Bestaande Bouw af te gaan geven. Aanvragers kunnen bewonersorganisaties en Woningbeheerders zijn. De aanvrager moet in samenwerking met andere instanties (waaronder uiteraard de gemeente) zorgen dat de omgeving aan eisen van sociale veiligheid en inbraakpreventie gaat voldoen. Tevens dient een bepaald minimum van de woningen in de wijk (gemikt wordt op 60%) het 'Certificaat Doelmatig Beveiligde Woning' te bezitten.

In tegenstelling tot het Politiekeurmerk Veilig Wonen voor de nieuwbouw is voor de bestaande bouw nog geen handboek beschikbaar. De publikatie wacht nog op nadere afstemming met de verzekeringswereld en op het beschikbaar komen van concrete informatie over geteste en goedgekeurde combinaties van gevelelementen en inbraakwerende voorzieningen. Het testprogramma is nu in gang gezet, waardoor publikatie van het handboek najaar 1996 verwacht mag worden.

Net als het Politiekeurmerk voor de nieuwbouw zal ook het keurmerk voor de bestaande bouw een experimenteerperiode kennen, waarna het definitief voor landelijke toepassing beschikbaar komt.

3.4 Instrumenten behorende bij thema 4: Veiligheid in nieuwbouwplannen

Instellen toetsingscommissie

Het college van B&W van elke gemeente kan besluiten om een commissie in te stellen die tot taak heeft: het toetsen van plannen voor nieuwbouw en herinrichting. Het kan om alle plansoorten gaan, die maar relevant zijn voor aspecten van sociale (en eventueel ook fysieke) veiligheid:

- bestemmingsplannen en bestemmingsplanherzieningen;
- stedenbouwkundige plannen;
- ontwerpen van bouwprojecten (woningen, winkelpanden, scholen, kantoren, sportcentra, etc.);
- plannen voor (her-) inrichting van openbare ruimte en groengebieden.

Doel van de toetsing is: het aanwijzen van kritische punten (d.w.z. gebieden met een verhoogd risico) in het plan en het doen van suggesties om het ontwerp op deze punten te verbeteren (c.q. het risico te verlagen).

In de commissie kunnen zitting hebben:

- namens de gemeente:
 - gemeentelijke stedenbouwkundige;
 - projectleider van het betreffende plan;
 - ambtenaar veiligheidsbeleid;
 - verantwoordelijke diensten (naargelang het type plan: grondzaken, volkshuisvesting, openbare werken);
- externe partijen:
 - opdrachtgever van het bouwwerk (N.B. bij openbare ruimteplannen ontbreekt deze, daar is de gemeente zelf opdrachtgever);
 - projectarchitect;
 - politie;
 - Vrouwen Advies Commissie;
 - bewonersorganisaties.

De coördinatie (bijeenkomsten organiseren, agenda en verslaglegging verzorgen) ligt op een centraal punt, bijvoorbeeld bij de ambtenaar veiligheidsbeleid. Die moet dan goede afspraken hebben met de diensten over het op tijd aanmelden van een plan voor toetsing. De toetsing mag niet 'vergeten' worden en ook niet als 'mosterd na de maaltijd' komen.

De commissie wordt officieel door het College van B&W geïnstalleerd, waarbij een opdracht wordt verstrekt die ook specificeert wanneer en hoe de commissie aan het college van B&W rapporteert.

De leden van de toetsingscommissie moeten kennis hebben van eigenschappen die een plan gevoelig maken voor criminaliteit en/of gevoelens van onveiligheid veroorzaken. Dergelijke kennis wordt verschaft door verschillende handboeken, waaronder:

- Checklist 'Sociaal Veilig Ontwerpen' (TU Delft, 1990)
- Handboek Sociale Veiligheid in de gemeentelijke praktijk (Bureau AREA, Rotterdam, 1994).

Veiligheids Effect Rapportage

De Veiligheids Effect Rapportage (VER) is als instrument nog in ontwikkeling. Dit geschiedt thans onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit ministerie zet breed in: het instrument hoeft zich niet bij voorbaat te beperken tot ruimtelijke plannen. Bij het moedervoorbeeld, de Milieu Effect Rapportage (MER) is deze beperking wel aan de orde. Het ministerie van Justitie heeft al eerder ontwikkelingswerk laten doen, waarbij het instrument veel gelijkenis met de MER ging vertonen en beperkt bleef tot ruimtelijke plannen. Er gold zelfs nog een extra beperking: het moest gaan om herstructureringsplannen voor bestaand stedelijk gebied. In dat type gebieden kan bepaald worden welke risico's concreet aan de orde zijn en hoe daar met het herstructureringsplan op ingespeeld

kan worden. Een voorbeeld daarvan is een revitaliseringsplan voor een centrumgebied. Het plan en de eigendomssituatie zijn daar zo complex dat een krachtig, al-omvattend (samenhang scheppend) instrument nodig is; het hoge risico-niveau, waarvan in centrumgebieden meestal sprake is, rechtvaardigt bovendien dat het bestuur in de besluitvorming gekend wordt. Sterker nog: de VER is, als bestuurlijk instrument, voornamelijk gericht op het verschaffen van informatie aan het bestuur over de risico's van gemeentelijke (en eventuele alternatieve) planvarianten. De procedure van besluitvorming over de VER is zo veel mogelijk gelijkgeschakeld met de procedure van besluitvorming over het plan zelf; dit om vertraging en onduidelijkheid bij de burger te voorkomen. De burger heeft inspraak over de aanpak van de VER. Daartoe wordt, net als bij de MER, een startnotitie gemaakt die op het gemeentehuis ter visie wordt gelegd. Ook de rapportage zelf (de uitkomst van het onderzoek) is openbaar en ter inzage op het gemeentehuis.

Het instrument VER is op dit moment nog niet beschreven in een openbare publikatie. Meer informatie en voorbeelden van startnotities zijn te verkrijgen bij de Werkgroep VER van de directies Politie en Brandweer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Politiekeurmerk Veilig Wonen

Naar Engels voorbeeld (daar heet het 'Secured by Design') verstrekt de politie een label (keurmerk) aan bouwopdrachtgevers die zorgen dat hun plan/project aan eisen van sociale veiligheid en criminaliteitspreventie voldoet. Zoals de titel al zegt, is het instrument toegesneden op woningbouw; scholen, kantoren, winkelcentra, parkeergarages en andere bijzondere bebouwing worden door het instrument niet of slechts in lichte mate aangeraakt. Het gaat niet om regelgeving, want het bouwen onder keurmerk is vrijwillig. De aanvrager doet het omdat hij de marktwaarde van zijn produkt met een keurmerk ziet stijgen en/of zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de veiligheid hem daartoe drijft. Eenmaal gekozen voor het bouwen onder keurmerk, is het 'alles of niets': de aanvrager voldoet of voldoet niet aan de omschreven prestatie-eisen (met daarbij behorende specificaties dan wel 'eigen' ontwerp-oplossingen). Voldoet hij, dan mag het label worden gevoerd, voldoet hij niet, dan mag het label niet worden gevoerd en er zijn sanctiemogelijkheden (waarvan in de praktijk ook al gebruik gemaakt is) wanneer hij dit toch doet.

De eisen en de aanvraagprocedure zijn beschreven in het 'Handboek Politiekeurmerk Veilig Wonen', dat uitgegeven wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Het keurmerk is in 1996 en 1997 nog experimenteel; daarna zal het op grond van de evaluatie-resultaten worden bijgesteld en officieel landelijk worden ingevoerd. In de tussentijd worden ook bij alle deelnemende politie-regio's bouwplanadviseurs en keurmerkcommissies opgeleid, die bij het implementeren van de eisen in het plan ondersteuning kunnen geven resp. het plan objectief en deskundig kunnen beoordelen op het al dan niet voldoen aan de gestelde eisen.

Naast het handboek voor nieuwbouwprojecten komt in 1996 ook een handboek voor de bestaande bouw uit. Ook dit zal een experimenteel-periode kennen. Dit hoort echter thuis in workshop 3 (veiligheid in bestaande woonwijken).

Bijlage 1 Uitvoeringsmechanismen van toezichtinstrumenten

Voor het inzetten van Stadswachten wordt thans van de volgende regelingen gebruik gemaakt.

Banenpool

Gemeenten krijgen van rijkswegen een vast contingent van banenpoolplaatsen. In 1994 was $\pm 65\%$ van de stadswachten via de banenpoolregeling aangesteld. Stichtingen, verenigingen maar ook gemeenten zelf kunnen deze plaatsen invullen op basis van een concrete projectomschrijving. Het moet gaan om additioneel werk (werk dat anders zou blijven liggen) en het moet zich beperken tot de collectieve sector (commerciële activiteiten zijn uitgesloten). De criteria voor de werknemer zijn: ouder dan 23 jaar en langer dan 2 jaar werkloos. De instantie waarbij de banenpooler wordt aangesteld betaald een 'inleenvergoeding'. Ingeleend wordt van een aparte organisatie die de Banenpoolregeling uitvoert. De regeling heeft geleidelijk aan het karakter gekregen van 'eindstation'. Met uitzondering van de stadswachten bleef de doorstroming van banenpoolers naar regulier werk sterk achter bij de verwachtingen. Men heeft dit inmiddels als een gegeven geaccepteerd.

Kaderregeling Arbeidsinpassing

In 1994 was $\pm 13\%$ van de stadswachten volgens deze regeling aangesteld.

Jeugdwerkgarantiewet (JWG)

In 1994 was $\pm 8\%$ van de stadswachten via deze regeling aangesteld.

In 1992 trad de Jeugdwerkgarantiewet in werking. Het doel van deze wet is een sluitende aanpak creëren voor de jeugdwerkloosheid. De wet richt zich op het laten doorstromen van werkloze jongeren naar een reguliere baan of scholing.

Het arbeidsbureau meldt de jongeren aan bij de uitvoerende instantie, de Jeugdwerkgarantieorganisatie (JWGO). De jongere komt dan in dienst bij de JWGO, die hem een 'garantieplaats' aanbiedt. De garantieplaats is de feitelijke werkplek. De jongere krijgt een dienstbetrekking van maximaal 32 uur en minimaal 19 uur tegen het minimumloon. Ook krijgt de jongere de mogelijkheid binnen de JWG scholing en werk te combineren. JWG is het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid voor jongeren. Pas als alle andere mogelijkheden zijn onderzocht en geen effect hebben, komt de JWG aan bod.

De Jeugdwerkgarantiewet is bestemd voor twee categorieën jongeren.

- Werkloze jongeren die al hebben gewerkt; dit zijn alle jongeren die al gewerkt hebben, na een half jaar nog steeds voor meer dan 50% werkloos zijn en dan nog steeds geen 21 jaar zijn.
- Schoolverlaters; dit zijn jongeren die een opleiding hebben beëindigd waarop studiefinanciering of kinderbijslag van toepassing was, na een half jaar nog geen werk hebben gevonden of niet met een nieuwe opleiding zijn begonnen en dan nog geen 27 jaar zijn. Deze groep wordt niet in één keer opgenomen in de JWG: in 1995 alle schoolverlaters die dat jaar nog geen 23 worden, in 1996 die dat jaar nog geen 24 worden, in 1997 die in dat jaar nog geen 25 worden enzovoorts totdat in 1999 alle schoolverlaters tot en met 26 jaar in de JWG terecht kunnen.

Het doel van de regeling is jongeren werkervaring laten opdoen en het bevorderen van de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Het soort werk is additioneel, zinvol, arbeidsmarktgericht werk, in principe voor een half jaar bij dezelfde inlener, daarna krijgt de jongere een andere werk-ervaringsplaats. Er zijn geen inleenkosten aan verbonden.

Er zijn drie soorten plaatsen.

- Het voortraject; voor jongeren die nog niet geschikt zijn voor een garantieplaats. Hierbij bereidt de jongere zich voor op plaatsing op een garantieplaats door bijvoorbeeld het volgen van een intensieve taal cursus of leerwerkprojecten. Tijdens deze fase ontvangt de jongere geen loon, maar een vergoeding op kinderbijslagniveau, eventueel aangevuld met bijstand.
- Werkervaringsplaats; half jaar ervaring opdoen op een plek. De 'normale' JWGO.
- Karweiploeg; met twee of drie werkmaten in een ploeg werken met begeleiding op de werkplek. De karweiploeg voert kortdurende klussen uit. Deze plaatsen zijn met name bedoeld voor jongeren die slechts korte tijd beschikbaar zijn omdat ze bijvoorbeeld een nieuwe opleiding gaan volgen.

Sinds 1995 biedt de wet een sanctiemogelijkheid als een jongere verwijtbaar geen arbeid op een garantieplaats verricht of verwijtbaar niet deelneemt aan scholing die het arbeidsbureau noodzakelijk acht. De JWGO heeft nu de bevoegdheid het loon bij wijze van sanctie geheel of gedeeltelijk in te houden. En als een jongere drie keer een garantieplaats geweigerd heeft kan hij ontslagen worden.

Scholingstraject met behoud van uitkering

In 1994 was 14% van de stadswachten via een dergelijke regeling aangesteld.

Melkert-regeling

Thans zijn nog weinig stadswachten volgens deze nieuwe regeling aangesteld, maar de verwachting is dat dit in de toekomst meer en meer wordt, tot zelfs de banenpool als leverancier van stadswachten voorbij gestreefd wordt.

De Melkert-regeling valt uiteen in Melkert I, II en III; dit onderscheid is een onderscheid naar doelgroep (typen werkloosheid).

Melkert-1: Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen

In de periode 1995-1998 worden tienduizend arbeidsplaatsen gecreëerd in delen van de collectieve sector. Het zijn banen van 32 uur per week. Het aanvangssalaris ligt op minimumloonniveau, en kan daarna oplopen tot 120% daarvan. De bedoeling is dat in 1995 2500 plaatsen worden gerealiseerd in de zorgsector en 2500 in de sfeer van de openbare veiligheid, toezicht en kinderopvang. Van deze laatste banen wordt bijna zeventig procent gerealiseerd in de vier grote steden, en de rest in een aantal middelgrote gemeenten. De loonkosten worden door het rijk voor een periode van maximaal 2 jaar vergoed aan de instantie die een werknemer aanstelt in de Melkert I-regeling. Het is de bedoeling dat de betreffende instantie de Melkertbaan dan omzet naar een reguliere baan, maar het rijk kan instanties daar niet toe verplichten. De doelgroep van de regeling bestaat uit personen die langer dan een jaar werkloos zijn. Deelnemers aan de Banenpool, voorzover deze in staat worden geacht tot doorstroming naar regulier werk, worden speciaal genoemd als potentiële deelnemers aan de Melkert I-regeling.

De sector toezicht is per 1 januari 1996 uitgebreid met beheer van

openbare ruimte. Tevens is de doelgroep verruimd. In aanmerking komen nu ook langdurig werklozen die een korte periode hebben gewerkt, dat wil zeggen niet meer dan 50 dagen in het voorafgaande jaar.

Melkert-2: Experimenten met inzet van uitkeringsgelden

Het tweede onderdeel van de Melkertregeling bestaat uit de mogelijkheid om bespaarde uitkeringsgelden in te zetten voor medefinanciering van arbeidsplaatsen. Daartoe stelt het Rijk het bespaarde uitkeringsgeld (de gemiddelde rijksbijdrage van negentig procent van de uitkeringen, dat wil zeggen circa 18.000 gulden) beschikbaar. Gemeenten of instellingen dienen hiertoe projectvoorstellen in bij het ministerie van SZW. Het ministerie financiert daarbij met name veelbelovende projecten met een experimenteel karakter. Uitgangspunt is dat de experimenten vernieuwend en effectief moeten zijn en uitzicht moeten bieden op bruikbare resultaten voor nieuw beleid. In principe bestaat de doelgroep uit bijstandsgerechtigden die langer dan een jaar werkloos zijn. Net als bij de Melkert I-regeling gaat het om banen van 32 uur. Gedacht wordt aan een maximale duur voor de experimenten van twee jaar. De subsidieregeling vervalt per 1 januari 1999. De gemeente Deventer is de eerste gemeente die van de minister toestemming heeft gekregen om een experiment te starten waarin uitkeringsgeld wordt gebruikt voor het scheppen van banen. Mensen die langer dan een jaar werkloos zijn en een bijstandsuitkering ontvangen, kunnen aan dit project deelnemen. Werkgevers betalen gedurende een periode van twee jaar een 'inleenvergoeding', die geleidelijk oploopt tot 75 procent van de loonsom. De deelnemers aan het project ontvangen het minimumloon.

De werkgevers moeten met behulp van de subsidie nieuwe banen voor de langdurig werklozen creëren en een verklaring ondertekenen, waarin ze B&W van Deventer beloven zich in te spannen om de nieuwe werknemers na de twee subsidiejaren voor onbepaalde tijd in dienst te nemen.

Melkert-3: Experimenten met behoud van uitkering

Onder bepaalde voorwaarden mogen gemeenten daarenboven experimenten uitvoeren om mensen met behoud van uitkering maatschappelijk nuttige activiteiten te laten verrichten, in het kader van de Nieuwe Algemene Bijstandswet (NABW). Het doel van deze experimenten is om mensen die al enige jaren zonder werk zitten toch enig perspectief op een betaalde baan te bieden, en om te voorkomen dat ze in een sociaal isolement geraken. Alleen wanneer er een gereede kans is op doorstroming naar werk, bestaat er voor uitkeringsgerechtigden een verplichting tot deelname. In andere gevallen is deelname vrijwillig. Gemeenten zullen bij de experimenten moeten aangeven hoe zij verdringing van de marktsector en budgetvervalsing wil tegengaan.

Bijlage 2 Resultaten van toezichtinstrumenten

Doelstellingen

Van het toezichtinstrument 'stadswacht' zijn evaluaties beschikbaar, waarin de resultaten per doelstelling weergegeven worden. In stadswachtprojecten worden twee doelstellingen nagestreefd: (1) het verhogen van de objectieve en subjectieve veiligheid en (2) het bevorderen van de werkgelegenheid.

Resultaat werkgelegenheidsdoelstelling

Van het totale aantal uitstromers uit de stadswacht werd in 1994 54% naar regulier werk begeleid (7% van deze uitstromers vond een baan bij de politie, 23% bij een particulier beveiligingsbedrijf, 9% bij een penitentiaire inrichting en 15% anderszins).

Van de stadswachten met een werkervaringsplaats (Kaderregeling Arbeidsinpassing) stroomde 70% uit naar een reguliere baan, waarbij 46% naar een particuliere beveiligingsorganisatie is doorgestroomd, 9% naar de politie, 9% naar een penitentiaire inrichting en 6% anderszins.

Van de stadswachten die met een uitkering geschoold worden stroomde 72% uit naar een reguliere baan (3% naar de politie, 22% naar een particuliere beveiligingsorganisatie, 18% naar een penitentiaire inrichting en 29% anderszins).

Van de JWG'ers die als stadswacht werkten stroomde 24% uit naar een reguliere baan (8% naar de politie, 8% naar een particuliere beveiligingsorganisatie en 8% naar een penitentiaire inrichting).

Van de stadswachten in de banenpoolregeling stroomt ongeveer 30% uit naar een reguliere baan. In 1994 ging daarvan 8% naar de politie, 6% naar een particuliere beveiligingsorganisatie, 1% naar een penitentiaire inrichting en 13% anderszins.

Over uitstromers via de 'Melkertregeling' zijn (nog) geen cijfers bekend. Concluderend kan gesteld worden dat een meerderheid van de stadswachten erin slaagt om door te stromen naar regulier werk, maar dat de resultaten sterk verschillen naargelang de regeling waarin de werknemer is aangesteld.

Resultaat leefbaarheidsdoelstelling

Wat betreft de eerste doelstelling 'verhogen van objectieve en subjectieve veiligheid' is het moeilijker het succes uit te drukken in cijfers.

In 'Stadswachten, effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten' zijn acht rapporten met betrekking tot de evaluatie van een stadswachtproject in centrumgebieden vergeleken. Hoewel een precieze vergelijking om onderzoekstechnische redenen niet mogelijk was, kunnen er tendensen en trends uit de rapporten gehaald worden.

De *objectieve* veiligheid wordt bepaald aan de hand van de geregistreerde criminaliteit en slachtofferenquêtes.

Nijmegen meldt een forse daling van het totaal aantal vernielingen en winkeldiefstallen en een daling van de auto-inbraken tijdens de werkuren van de stadswachten.

In Nieuwegein geldt dat het aantal fietsdiefstallen licht is gestegen en het aantal autodiefstallen en auto-inbraken licht is gedaald. Het aantal gevallen van schade is gedaald van 48% naar 43%.

In Utrecht is een duidelijke daling vastgesteld van het aantal winkeldiefstallen en een even duidelijke stijging in het aantal autodiefstallen in de binnenstad. Een wijziging naar lokatie heeft plaatsgevonden van zakken-

rollerij en tasjesroof, van openbare weg naar openbare gebouwen. In Dordrecht daalt het criminaliteitscijfer in de binnenstad met 17%. In de overige steden (onder meer Zwolle en Leeuwarden) tekent zich geen duidelijke daling af van veel voorkomende criminaliteit. Aanvullend op deze vergelijking is de *subjectieve* veiligheid gemeten in Zwolle, Leeuwarden en Dordrecht. Dit is gebeurd aan de hand van een enquête onder het winkelende publiek. In alle steden is het resultaat positief en van dezelfde orde van grootte: ruim eenderde van de respondenten zegt zich veiliger te voelen door het optreden van de stadswacht.

Bronnen:

- *Stadswachten. Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten*, Criminologisch Instituut, Rijksuniversiteit Leiden en Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam
- *Veiligheid, hulp en toezicht als hoogste prioriteit*, Stadswacht Nederland, Jaarverslag 1994