

BUREAU CRIMINALITEITS
PREVENTIE

**Ruimtelijke planning en
Criminaliteit(spreventie)**

Eerste voortgangsverslag

Paul van Someren
Bureau Criminaliteitspreventie
In opdracht van de RPD

11 april 1986

Inhoudsopgave

1. Onderzoeksactiviteiten	2- 3
1.1. Selectie gesprekspartners	2
1.2. Gespreksprocedure	2
1.3. Uitwerking van de gesprekken	2
1.4. Nut van de oriënterende gesprekken	3
2. Conclusies uit oriënterende gesprekken	4-11
2.1. Algemene bedenkingen bij de oorspronkelijke opzet	4
2.2. Nieuwe terreinen opengelegd: de beheerdiscussie	7
2.3. Beheer en criminaliteitspreventie: een model	8
2.4. Conclusies	11
2.4.1. Een illusie armer	11
2.4.2. Een scherper idee voor het literatuurrond.	11
2.4.3. Een illusie rijker	11
3. Hoe nu verder?	12-13
3.1. Inhoudelijk	12
3.2. Organisatie, tijd, budget	13

Bijlagen

Bijlage 1: Aandachtspuntenlijst voor gesprekken	14-17
Bijlage 2: Gespreksverslagen	18-34
De Groot/Klusman	19
Meijer	24
Priemus	29
Bijlage 3: Tijdsbesteding 6-2/6-4-86	34-35
Bijlage 4: Beheer van de woonomgeving	36-39

1. Onderzoeksactiviteiten

1.1. Selectie gesprekspartners

Vrij snel na de eerste begeleidingscommissievergadering (6-2-86) zijn een vijftal gesprekspartners geselecteerd op basis van de voordracht die enkele begeleidingscommissieleden hadden gedaan.

De desbetreffende personen zijn vervolgens door de onderzoeker gebeld, waarbij kort het doel van het gesprek is omschreven.

Nadat een afspraak was gemaakt, kreeg elke gesprekspartner vooraf een brief met daarbij de onderzoeksopzet en een aandachtspuntenlijst voor het gesprek (zie bijlage 1).

1.2. Gespreksprocedure

Elk gesprek duurde 1 à 2 uur. Deze gesprekstijd was over het algemeen voldoende, al kwamen de laatste twee (veel minder essentiële vragen) uit de aandachtspuntenlijst meestal nauwelijks meer aan bod (dit lag waarschijnlijk eerder aan "vermoeidheidsverschijnselen" dan aan tijdgebrek). In het gesprek werd de aandachtspuntenlijst uit bijlage 1 doorgewerkt, waarbij de accenten bij elk gesprek echter iets anders lagen, omdat de gesprekken als het ware op elkaar voortbouwden.

De gesprekken hadden een ontspannen karakter en zijn waarschijnlijk het beste te omschrijven als een brainstorm sessie.

1.3. Uitwerking van de gesprekken

Tijdens elke gesprek werden door de onderzoeker uitgebreide notulen gemaakt, die direct na het gesprek werden uitgewerkt en uitgetikt. Bij die uitwerking heeft de onderzoeker achter elk uitgewerkt gesprek zijn eerste (nog wilde en weinig uitgekristaliseerde) conclusies toegevoegd. Voor de gespreksprotocollen verwijzen we naar bijlage 2.

Voor de goede orde moet opgemerkt worden dat bij de gespreksverslagen uit bijlage 2 de meningen en ideeën van de respondenten en die van de onderzoeker vaak nauwelijks nog te scheiden zijn. Gezien het karakter van de gesprekken (brainstorm/oriënterend) is dat ook logisch. Om het gevaar van al te dierste eigen interpretaties van de kant van de onderzoeker te ondervangen, is dit totale voortgangsverslag (met de daarin opgenomen gespreksverslagen) ook naar de respondenten gestuurd met het verzoek om eventueel commentaar en verbeteringen in de kantlijn te schrijven.

Nadat de gesprekken medio maart afgerond waren, is de onderzoeker met opzet enige tijd met andere werkzaamheden bezig gegaan.* Begin april is het werk weer opgestart en zijn de

*= In deze "reflexieperiode" is door de onderzoeker overigens nog wel informeel met een aantal mensen over het onderwerp gesproken, daarnaast is nog enige literatuur doorgenomen.

"overkoepelende" conclusies geschreven zoals die in hoofdstuk 2 van dit voortgangsverslag te vinden zijn en is aansluitend hoofdstuk 3 ("hoe nu verder") geschreven.

Voor de volledigheid verwijzen we de controlerende boekhouders nog naar bijlage 3, waarin een overzicht is opgenomen van de totale tijdsbesteding van de onderzoeker vanaf 6-2 t/m 6-4-86, waarbij nog opgemerkt moet worden dat de totale tijdsinvestering van de onderzoeksactiviteiten tot nu toe iets groter is geweest dan voorzien.

1.4. Nut van de oriënterende gesprekken

Het nut van de serie oriënterende gesprekken is zondermeer groot geweest.* De aanvankelijke onderzoeksopzet is flink aangescherpt. Met name de achterliggende visie -het bestaande juridische instrumentarium van streek, structuur en bestemmingsplan, gebruiken om criminaliteitspreventie te pushen- is flink gerelativeerd. Door de gesprekken is o.i. een onontkoombaar keuzeprobleem scherp naar voren getreden.

Enigszins bot samengevat is deze keuze:

- Gaan we met dit onderzoek de kant op van een voorlichtend werkstuk over criminaliteit waar ruimtelijke planners zelf maar uit moeten halen wat voor hen per planniveau relevant is (dit was min of meer de oorspronkelijke opzet); Steekwoorden zijn hier: het bestaande en beproefd juridisch instrumentarium (streek/structuur/bestemmingsplan), nieuwbouw, voorlichting over criminaliteit, afstandelijk en duidelijk.

- Duiken we met dit onderzoek het nog grotendeels onontgonnen terrein op van het beheer van het woonmilieu, hetgeen zou leiden tot veel meer nadruk op sub-lokale processen, procedures en experimenten met een integrale benadering (de "beheerdiscussie uit planologenland" en de "Bestuurlijke preventiediscussie uit criminologenland").

De steekwoorden zijn hier: nieuwe vormen van planning (leefmilieuverordening) en nieuwe coördinatiemodellen (projectorganisatie op buurtniveau), beheer van het woonmilieu, voorlichting over hoe procedureel criminaliteitspreventie in het proces ingebakken kan worden, experimenteel en per definitie "onaf".

Dit keuzeprobleem (dat in het voorgaande gechargeerd tweepolig is samengevat) wordt in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt, waarbij we voor het gemak per paragraaf eindigen met een concluderend stukje tekst.

*= Strikt persoonlijk (PvS) acht ik het nut van deze gesprekken zelfs zo groot dat ik een ieder die wel eens onderzoek doet, uitbestedt of in begeleidingscommissies zitting heeft, kan aanraden, om bij onderzoek van het type zoals het onderhavige onderzoek, een vergelijkbare oriënterende fase in het begin van het onderzoek in te bouwen. Het is een "investering" die zich ruimschoots terugverdient, omdat accenten beter gelegd kunnen worden, de probleemstelling aangescherpt kan worden, etc. Dit alles in nauw overleg met de opdrachtgever en begeleiders.

2. Conclusies uit gesprekken

2.1. Algemene bedenkingen bij de oorspronkelijke opzet

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet (d.d. 12-11-85) overheerst over het algemeen een typisch planologen-optimisme over de positieve sturingsmogelijkheden van de ruimtelijke planning. Weliswaar zijn er enkele veiligheidskleppen ingebouwd* en klonken er al enkele voorzichtige bedenkingen in de opzet door. Toch durven we te bekennen dat bij het maken van de onderzoeksopzet door ons vooral gegokt werd op het beproefde planologisch-juridisch instrumentarium van het streek-, structuur- en bestemmingsplan. Opgemerkt mag worden dat we deze gok enigszins namen onder het motto "het moet maar eens geprobeerd worden, baat het niet dan schaadt het in ieder geval ook niet".

Onder invloed van de gehouden gesprekken (alsmede door enig literatuur leeswerk) zijn onze bedenkingen tegen deze achterliggende visie zeer sterk op de voorgrond getreden. We geven enkele -elkaar ten dele overlappende- argumenten:

1. Streek-, structuur- en bestemmingsplannen vormen een instrumentarium dat omschreven kan worden als log, zwaar, langzaam, maar degelijk. Een goed instrumentarium voor het sturen van (we overdrijven enigszins): grootscheepse uitbreidingsnieuwbouw in de polder. Richten we onze blik op de nabije toekomst dan zijn er echter twee ontwikkelingen die tegengesteld blijken aan "uitbreidingsnieuwbouw in de polder".
Ten eerste zal -vooral onder invloed van het sinds 1970 sterk gedaalde geboortecijfer- de nieuwbouw na 1990 hortend en stotend bijna tot stilstand komen. De groei van de woningvoorraad wordt door Van Fulpen (SCP) in het 0% economische groeimodel ingeschat als aflopend van 55.000 in 1990 tot 12.000 in het jaar 2000 (in het 3% groeimodel zijn de getallen resp. 92.000 aflopend naar 66.000).**
Ten tweede is in het kader van de "compacte stad filosofie" (midden 70-er jaren geboren) thans "inbreien" de grote mode. Van de woningen die nog gebouwd zullen worden, zal dus een zeer groot gedeelte binnen een reeds bestaande gebouwde omgeving gelokaliseerd worden.

*= Zo spreekt de probleemstelling van ons onderzoek bijvoorbeeld van "beïnvloeden van criminaliteit" en niet van het "voorkomen van criminaliteit". Vergelijk hier de opmerkingen op pagina 10 van de onderzoeksopzet.

**= Proefschrift H. van Fulpen: Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief (SCP); ter vergelijking: in 1984 lag de nieuwbouwproductie op ongeveer 113.000.

2. Streek-, structuur en bestemmingsplannen beogen positief sturing te geven aan het ruimtegebruik. Uit alle gesprekken (Priemus als hardste) blijkt echter criminaliteitspreventie via positieve sturing van het ruimtegebruik nauwelijks mogelijk. De vraag "hoe moet ik gebied X inrichten, opdat criminaliteit geen of weinig kans krijgt", blijkt nauwelijks te beantwoorden. Het wel of niet plaatsvinden van criminaliteit is sterk situationeel gebonden.
Er zijn dus heel moeilijk algemene regels te geven over hoe je een ruimte het beste vorm kunt geven. Het blijft altijd een enerzijds/anderzijds verhaal. Daarbij komt nog dat uit criminaliteitspreventief oogpunt goede ruimtelijke planning helemaal moeilijk wordt als we weten dat de procedures bij de totstandkoming van streek-, structuur- en bestemmingsplannen over het algemeen jaren duren. De tips die je nu geeft, zijn over enkele jaren waarschijnlijk achterhaalt (hoe specifiek de tips, hoe sterker dit geldt). Wat we voor criminaliteitspreventie zoeken is iets dat veel flexibeler moet zijn. Deze flexibiliteit kan overigens enigszins ingebakken worden door de zaak om te draaien: slechts trachten te voorkomen dat zeer slechte dingen gebeuren (regelen wat we zeker niet willen; zie het gesprek met Meijer). Maar ook hierbij zien we wel wat probleempjes. Ten eerste is zo'n gebruik van bestemmingsplannen o.i. enigszins "tegen de geest van het bestemmingsplan" (beoogt immers positieve sturing) en hoort het "negatief sturen" (beter: preventief sturen) eerder thuis in zoiets als een leefmilieuverordening. Ten tweede blijft ook de vraag "wat willen we zeker niet" sterk situationeel gebonden: een café in buurt X kan grote criminaliteitsellende geven, terwijl een café in buurt Y juist wel werkt.*
3. Er is een ontwikkeling gaande om bestemmingsplannen steeds globaler te maken. Deze ontwikkeling lijkt te pleiten tegen het idee om criminaliteitspreventie te regelen via bestemmingsplannen. Hetgeen overigens de toetsende functie van deze plannen niet aantast.
4. Uit de gesprekken komt naar voren dat zaken als routing en functiemenging wél regelbaar lijken in streek-, structuur- en bestemmingsplannen. Daar zien de gesprekspartners (met name De Groot en Klusman**) nog wel goede mogelijkheden. Helaas zijn dit juist punten die waarschijnlijk veel sterker liggen in de sfeer van onveiligheidsgevoelens dan in de sfeer van de feitelijk plaatsvindende criminaliteit. Niet voor niets staan deze punten ook steeds nummer 1 op het wensenlijstje van de "vrouwen/bouwen/eng op straat" lobby.

*= Hetgeen overigens pleit voor zeer ruime vrijstellingsmogelijkheden waardoor van geval tot geval bepaald kan worden wat wel en wat niet mag. Ook dit is o.i. in bestemmingsplannen minder eenvoudig dan in bijvoorbeeld leefmilieuverordeningen.

**= Dit punt komt echter ook bij Priemus en Meijer impliciet aan de orde. Zie Priemus' opmerking over "controle" naar aanleiding van vraag 4 en zie Meijers ideeën over het pushen van de woonfunctie waardoor meer sociale controle ontstaat (n.b.: informele sociale controle) en dus (?) minder criminaliteit.

In ieder geval zijn wij nogal cynisch over de mogelijkheden om via bijvoorbeeld het mengen van functies en het door woonwijken leiden van langzaamverkeersroutes de feitelijke criminaliteit te beperken. Deze Jane Jacobs redenering achten we te simplistisch.

De bovenstaande vier punten vormen tesamen een cluster die pleit tegen de mogelijkheid en wenselijkheid om criminaliteitspreventie te regelen via streek-, structuur- en bestemmingsplannen.

Concluderend:

Het beproefde juridisch instrumentarium van het streek-, structuur- en bestemmingsplan kunnen we dus zwaar relativeren als instrumentarium om criminaliteitspreventie te regelen. Wat uit de oorspronkelijke opzet van dit onderzoek overblijft is hoogstens:

- Tips geven over wat zeker niet moet (gesprek Meijer): welke ruimtelijke functies bergen een zeker gevaar in zich (en onder welke omstandigheden).
In feite kunnen we hiermee het eerste deel van onze probleemstelling aanscherpen tot de vraag: "In hoeverre kunnen de aard en omvang van bepaalde vormen van criminaliteit op de verschillende niveau's van ruimtelijke planning beïnvloed worden door criminaliteitsverhogende functies uit een plangebiede te weren of deze functies dusdanig te lokaliseren dat het risico verminderd wordt?".
In concreto betekent dit dat we middels het literatuuronderzoek trachten te achterhalen wat per delict risicoverhogende functies of bestemmingen zijn (en waar mogelijk: onder welke omstandigheden deze factoren risicoverhogend zijn*).
- Functiemenging, routing e.d. zijn interessante en regelbare zaken (zie gesprek De Groot en Klusman), waarbij wij in dit onderzoek in ieder geval de pro's en contra's eens op een rijtje zouden kunnen zetten (al bewegen we ons daarmee tendele op het onveiligheidsgevoelens terrein; zo zie je maar weer, daar valt bijna niet aan te ontkomen!). Het functiemengingsdebat zou in ieder geval bij het literatuuronderzoek een zwaartepunt kunnen vormen (naast de delictplaatjes in de rapportage dus een apart hoofdstuk wijden aan dit debat).
- Algemene voorlichting aan planners over criminaliteit, criminaliteitspreventie e.d. met name op micro niveau kan nuttig zijn (zie gesprek Priemus).
- Lest best: hèl interessant is de beheerdiscussie (beheer van het woonmilieu op sub-lokaal niveau). Hier komen we dan ook in paragraaf 2.2. op terug, omdat o.i. op dit terrein verreweg de meeste winst te behalen valt.

*= Al enigszins in de richting van een uitgewerkt zoekschema gaande, kunnen we vier hoofdfuncties onderscheiden: wonen, werken, recreëren en verkeer. Elk van deze hoofdfuncties is weer verder op te splitsen.

2.2. Nieuwe terreinen opgelegd: de beheerdiscussie

Reeds bij het maken van de oorspronkelijke onderzoeksopzet waren we op de hoogte van het bestaan van hetgeen in planologenland omschreven wordt als "de beheerdiscussie".* De centrale vraag daarbij is hoe de bestaande woonomgeving beheerd moet worden.

Uit de gesprekken kwamen met betrekking tot dit onderwerp twee nieuwe punten naar voren (voor ons nieuw):

- Het zeer grote belang van deze discussie als we praten over het via ruimtelijke planning regelen van criminaliteitspreventie.
- Het gegeven dat ook ruimtelijke planners nog nauwelijks weten hoe het beheer geregeld en aangepakt kan/moet worden. Kortom: beheer lijkt een veelbelovend terrein dat echter nog nauwelijks ontgonnen is.

In bijlage 4 hebben we onze diepe gedachten over het belang van het beheer van de woonomgeving op een rijtje gezet. Vatten we deze bijlage hier kort samen, dan komen we tot drie hoofdpunten:

- Allereerst mag gewezen worden op het vreemde feit dat op het terrein van het beheer tot nu toe nog zo weinig geregeld is.
- Vervolgens bespreken we het gegeven dat beheer wel een hot issue aan het worden is in planologenland en dat de ideeën over de (in)richting van beheer grappig genoeg dicht lijken aan te liggen tegen het idee van "Bestuurlijke preventie" zoals dat in het Interimrapport van de commissie Roethof en in de nota Samenleving en criminaliteit gelanceerd werd: een lokale/buurtgerichte aanpak, waarbij de diverse betrokkenen samen (integrale benadering) in de vorm van een projectorganisatie ten strijde trekken.
- Tenslotte besteden we in bijlage 4 nog aandacht aan het o.i. veelbelovende instrument van de leefmilieuverordening, al merken we daarbij op dat, mede gezien het nog jeugdige karakter van de leefmilieuverordening (Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing, 1-1-85), hier nog wel enkele hobbels overwonnen moeten worden voordat dit instrument goed bruikbaar zal zijn voor het beheer van de woonomgeving.

Concluderend:

Op zoek naar een goede ingang om criminaliteitspreventie te incorporeren in ruimtelijke planning lijkt ons het nieuwe terrein van het beheer van de woonomgeving (en het instrument van de leefmilieuverordening) vooralsnog de meeste perspectieven te bieden. In de volgende paragraaf presenteren we daarom ook een eerste model dienaangaande.

*= Onder "beheer" verstaan we in dit geval het beheer van de woonomgeving. Men spreekt hier ook wel van "stedelijk beheer" (vgl. het gesprek met Priemus). Het beheer van (woon)gebouwen is o.i. minstens even essentieel -zie de problematiek van de stadsvernieuwing en de exploitatieproblemen in de naoorlogse hoogbouw- maar valt niet direct in de RPD portefeuille. Korthedshalve zullen we overigens spreken van beheer, terwijl we daarmee slechts doelen op het beheer van de woonomgeving.

2.3. Beheer en criminaliteitspreventie: een model

In schema 1 hebben we een eerste poging gewaagd om een schets te geven van zowel de participanten als het proces van het beheer van de woonomgeving in een concreet (plan)gebied. In dit schema komen twee "vakgebieden" nader tot elkaar: criminaliteit (het bovenste deel van het schema) en ruimtelijke planning (het onderste deel).

Het grijze middendeel van het schema geeft het proces aan dat men gezamenlijk doorloopt: in een projectgroep waarin alle bij het desbetreffende gebied betrokken partijen zitting hebben, vindt een belangenafweging plaats via een onderhandelingsproces. De uitkomst is een plan over wat alle partijen wel of niet willen (en ze reëel kunnen waarmaken). Daarbij moet er in ieder geval voor worden zorggedragen dat alle partijen zich ook aan dit plan commiteren (a.u.b. geen productie van papieren tijgers die in de onderste bureaula verdwijnen). Dit beheerplan -waarvoor de leefmilieuverordening een goed instrument lijkt te zijn- wordt vervolgens uitgevoerd en de effecten worden constant geëvalueerd (monitoring). Op grond van die evaluaties kunnen bijstellingen plaatsvinden.

We zijn ons ervan bewust dat het model uit schema 1 een bijna hopeloze simplificatie is.

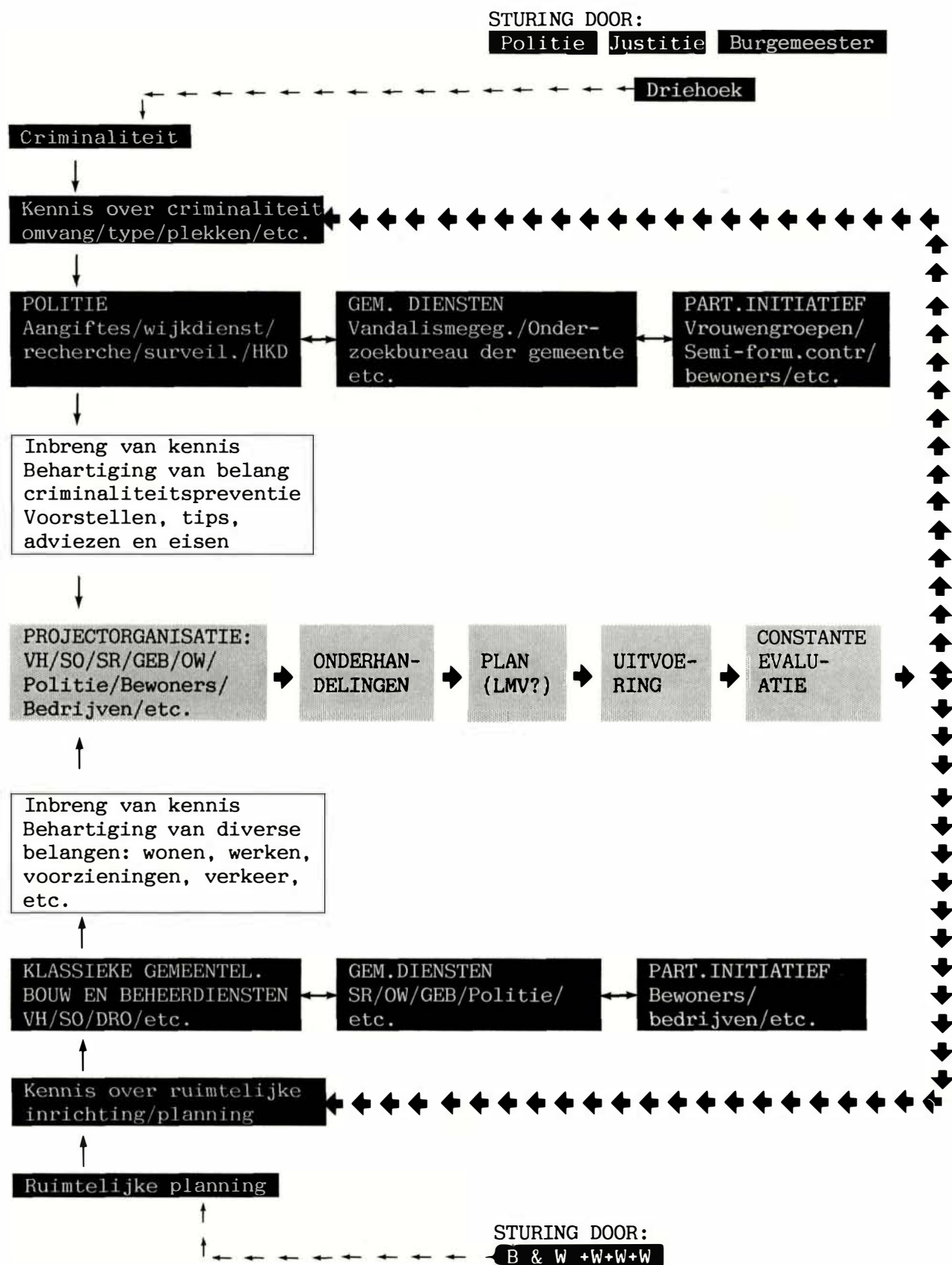
- Zo is bijvoorbeeld met name het onderste deel van het schema nauwelijks uitgewerkt; maar dat is ook niet onze taak, wij beperken ons hier tot criminaliteit(spreventie).
- Ook de weergave van het hele proces -dat in werkelijkheid jaren, of misschien zelfs wel eeuwig, kan duren en dat met flink wat "trekken en duwen" gepaard zal gaan- is bijna ontroerend in zijn simpelheid.

De sterke kant van de schematische voorstelling van zaken, achten we echter de ijzeren logica waar het criminaliteitspreventie betreft:

Criminaliteit is een sterk situationeel gebonden probleem dat bovendien sterk in de tijd kan wisselen qua aard, type en omvang. Hierdoor wordt het o.i. noodzakelijk om te streven naar een nog redelijk flexibel planproces met een continu karakter waarin steeds weer (via evaluatie en terugkoppeling) nieuwe kennis en nieuwe adviezen en eisen ingebracht worden. Bovendien -en dat is de laatste voorwaarde- moet het criminaliteitsaspect in het planproces steeds afgewogen worden tegen andere belangen (kwaliteiten) en moet de uitvoering van criminaliteitspreventieve maatregelen door meerdere schouders gedragen worden (de integrale benadering).*

*= Wil de auteur even zijn mond gaan spoelen na deze 10 regelige uiting van verbaal geweld?

Schema 1: Beheer van de woonomgeving en criminaliteitspreventie
Participanten en proces



Als we ons gemakshalve even tot de bovenkant van schema 1 beperken en onze aandacht dus uitsluitend richten op het criminaliteitsaspect, dan doet zich één heel vervelend probleem voor. Er zijn drie "instanties" die criminaliteitspreventie in het planproces kunnen inbrengen: politie, gemeentelijke diensten en particulier initiatief. De belangrijkste instantie lijkt ons hier zondermeer de politie. Dát zijn de criminaliteitsspecialisten bij uitstek. Die hebben de gegevens en kennis van de in het desbetreffende gebied plaatsvindende criminaliteit. Op papier heeft de politie deze kennis ook wel.* Helaas zit al dat papier in kaartenbakken waar geen hond uit wijs kan worden (behalve de rechercheur die nog boeven wil vangen). Het klinkt misschien wat bot, maar met betrekking tot de meeste masale vormen van criminaliteit weet de politie gewoon niet wat ze doet. Criminaliteitsanalyse (de simpele vraag: hoeveel keer vindt delict X plaats in buurt Y, op welke plekken, welke werkwijze gebruiken de daders en wie zijn de slachtoffers?), daar doet de politie nauwelijks aan. Voor de inbreng van "kennis over buurtcriminaliteit" die in ons model uit schema 1 een centrale plaats inneemt, zijn we dus afhankelijk van de wijkagent (wijkteam), de surveillant en de incidenteel per gemeente goed draaiende geautomatiseerde politieregistratie. Wel mag met enige nadruk gesteld worden dat het hoog tijd wordt dat in deze situatie verandering komt. Een voorbeeld project (voorbeeld voor politie en voor ruimtelijke planners) zou hier zeker geen luxe zijn!

Concluderend:

Het is in deze paragraaf mogelijk gebleken om een eerste model te schetsen voor de aanpak van het beheer van de woonomgeving, waarbij criminaliteitspreventie in dat model ingebakken zit. Onze -bij tijd en wijle zeer abstracte- bespiegelingen leiden echter naar twee extra vragen die in ons onderzoek interessant lijken te worden:

- Klopt het model uit schema 1 en zo ja, valt het te detaileren?
- Is het model, met name aan de criminaliteitskant, reëel haalbaar gezien de geringe aandacht die de politie schenkt aan het analyseren van criminaliteitsgegevens. Met deze tweede vraag komen we opeens op een heel ander terrein terecht: de politie. Centrale sub-vragen zijn hier: kan/wil de politie participeren in het geschetste model, wat hebben ze te bieden (met name aan kennis over criminaliteit), is de criminaliteitsanalyse van de politie te verbeteren, hoe, en aan welke eisen zou zo'n analyse moeten voldoen?

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet is met de bovenstaande vragen geen rekening gehouden. Een opzet voor dit extra onderzoeksdeel zou o.i. ook een wat ander karakter moeten hebben: zoeken naar kennis en experimenten op dit terrein (bij specialisten op het terrein der criminaliteit en bij ruimtelijke planners), c.q. aanzetten hiertoe zoeken; aldaar gaan kijken en praten; zelf experimenten trachten op te zetten en deze qua proces evalueren. Met name dit laatste lijkt ons zeer zinvol.

*- De dark-number problematiek die bij bepaalde delicten speelt, laten we gemakshalve even buiten beschouwing. Deze is bijvoorbeeld via de andere instanties ten dele oplosbaar.

2.4. Conclusies

2.4.1. Een illusie armer

- In dit hoofdstuk zijn we allereerst een illusie armer geworden: de mogelijkheden om criminaliteitspreventie te regelen via het beproefde juridische instrumentarium van het streek-, structuur- en bestemmingsplan zijn flink gerelativeerd.

2.4.2. Een scherper idee voor het literatuuronderzoek

- De probleemstelling van het literatuuronderzoek is aangescherpt in die zin dat we met name moeten zoeken naar functies/bestemmingen die qua criminaliteit (per delict uitgesplitst) duidelijk risicoverhogend werken (opdat deze via ruimtelijke planning geweerd c.q. naar minder gevaarlijke plekken verschoven kunnen worden).
- Het lijkt nuttig om in het literatuuronderzoek ook aandacht te geven aan het functiemengingsdebat (informele sociale controle; de pro's en contra's van het gedachtengoed van Jane Jacobs).

2.4.3. Een illusie rijker

- Beheer van de woonomgeving is als onderwerp en als mogelijkheid om criminaliteitspreventie integraal in het planproces te incorporeren sterk op de voorgrond getreden. Onderzoekstechnisch zou dit veelbelovende en onontgonnen terrein echter een extra en wat anders opgezet onderzoeksdeel vergen.

De voorgaande punten hebben vanzelfsprekend consequenties voor het verdere onderzoek. Vandaar dat we in het volgende hoofdstuk ons het hoofd willen breken over de vraag hoe we verder gaan met het onderzoek.

3. Hoe nu verder?

3.1. Inhoudelijk

De belangrijkste vraag waar we naar aanleiding van hoofdstuk 2 mee zitten, is wat we in dit onderzoek moeten doen aan de relatie tussen het beheer van de woonomgeving en criminaliteit(spreventie).

Dit onderwerp lijkt ons van een dusdanig groot belang dat we het gewoon niet mogen laten liggen.

Anderzijds vereist dit onderwerp dat we ons op wat andere terreinen begeven en dat we een enigszins aangepaste onderzoeksofzet nodig hebben (zie de conclusies n.a.v. 2.3.).

Als we de onderzoeksactiviteiten die we nodig hebben voor het "beheerdeel" uit de losse pols op een rijtje zetten, krijgen we het volgende beeld:

- Inlezen op het terrein "beheer woonmilieu"; algemene literatuur, juridisch kader, e.d. (de onderzoekers zijn hiermee namelijk alleen in de globale lijn vertrouwd).
- Zoeken, lezen, analyseren van concrete voorbeelden van aanpak (bijvoorbeeld middels artikelen uit de vakpers).
- Overleg met bijv. de Intergemeentelijke Werkgroep Planvorming, de RPD, VROM (kortom: figuren met overzicht).
- Overleg met praktijkfiguren.
- Een vergelijkbare serie activiteiten aan de kant van criminaliteitsanalyse (met name aan de politiekant; zie de vragen in de conclusies n.a.v. 2.3.).
- Stap voor stap bijstellen, detailleren en beschrijven van het ideaalmodel (vgl. schema 1).
- Bizaroer nuttig lijkt het ons nog om de mogelijkheid te onderzoeken om ergens een proces draaiende te krijgen dat lijkt op onze schets uit schema 1. De kans dat we op iets bestaands stuiten, achten we zeer gering. Zouden we echter inderdaad zo'n proces kunnen opstarten en dat proces kunnen volgen en evalueren dan hebben we daarmee een prachtige case in handen. Deze extra staart aan het onderzoek gaat echter verre de huidige ofzet en het budget te boven, vandaar dat we het hier vooralsnog buiten beschouwing laten.

Deze activiteiten (exclusief de als laatste genoemde "experiment staart") zouden ongeveer 20 dagen onderzoekstijd vergen (een optimistische schatting i.v.m. het moerasachtige karakter van dit terrein?).

We stuiten hiermee dus op een extra tijdsbeslag van ongeveer 20 dagen.

Hierbij dient tevens direct een tweede extra tijdsbeslag genoemd te worden: in 2.1. werd voorgesteld om apart aandacht te schenken aan het functiemengingsdebat en daarover bijvoorbeeld een extra hoofdstuk in de eindrapportage op te nemen. Ook dit legt een extra tijdsbeslag, temeer daar het ons hierbij noodzakelijk lijkt om dieper in te gaan op het veelgebruikte, maar o zo wazige, begrip sociale controle. We schatten hier ongeveer 5 dagen extra nodig te hebben.

3.2. Organisatie, tijd, budget

We zijn ons ervan bewust dat de opdrachtgever thans met het zweet in de handen zit en grote budget overschrijdingen als donderwolken aan de hemel ziet hangen.

Vooralsnog stellen we echter voor om het aloude adagium "als het niet uit de breedte kan, dan moet het maar uit de lengte" te hanteren.

Kortom: kappen in de delictplaatjes (qua aantal en door ze simpeler te maken) en de in de oorspronkelijke onderzoeksopzet opgenomen "analyse van statistisch materiaal" te laten vervallen. In de zo vrijgekomen ruimte kunnen de in 3.1. genoemde uitbreidingen dan uitgevoerd worden.

Tevens willen we nog de mogelijkheid bezien om nog een aantal interviews "naar voren te halen".

Kort samengevat stellen we voor om het onderzoek niet uit te breiden, maar om de voorgestelde veranderingen in te breien. Zo geformuleerd, moet dit de opdrachtgever zeker aanspreken.

We laten hier vooralsnog een preciesere planning achterwege. Eerst willen we de mening horen van de begeleidingscommissie over hetgeen in deze nota aan de orde is gesteld.

Bijlage 1:

Brief en aandachtspuntenlijst
oriënterende gesprekken

Amsterdam, 10 maart 1986

Aan: De heer

.....

Van: Paul van Someren

Betreft: Interview t.b.v. RPD onderzoek
criminaliteit/ruimtelijke planning

Geachte heer,

Naar aanleiding van ons telefoongesprek van hedenochtend, waarin u zich bereid verklaarde deel te nemen aan een gesprek/interview t.b.v. een onderzoek naar criminaliteit(spreventie) en ruimtelijke planning dat ons bureau uitvoert in opdracht van de Rijks Planologische Dienst doe ik u bijgaand enig materiaal toekomen.

- De onderzoeksopzet
- Een A4tje met een aantal nog zeer globale vragen die ik in het gesprek aan de orde wil stellen. Deze vragen zijn in feite niet meer dan -nog niet bijgeslepen- aandachtspunten. Het gesprek zal merendeels het karakter van een brainstorm-sessie hebben. Een brainstorm die richting moet geven aan het verdere onderzoek.
- Een brochure waarin te lezen valt wat ons bureau is en doet. Dit om u enige achtergrond informatie te geven over het vlees dat u .. maart om .. uur in de kuip heeft.

In de hoop dat ons gesprek tot vruchtbare resultaten zal leiden, teken ik

met vriendelijke groet

Paul van Someren

Aandachtspunten/vragen t.b.v. oriënterende gesprekken voor het RPD onderzoek criminaliteit(spreventie) en ruimtelijke planning.

(eerste versie mrt.86)

- 1) Welke ideologieën zijn er op het terrein van de ruimtelijke ordening (en zijdelings daarmee samenhangend: volkshuisvesting) sinds ongeveer 1960 te onderscheiden. Voorbeelden (willekeurig): groene hart open, compacte stad, bouwen voor de buurt, e.d.

Per ideologie:

- . Periode (start-hoogtepunt-finish)
- . Een schets aan de hand van de meest centrale steekwoorden
- . Splits RO en VH
- . Waar mogelijk onderscheid maken naar planniveau: streekplan, structuurplan, bestemmingsplan, stedenbouwk. plan.

- 2) Dito (misschien iets uitgebreider) de thans heersende ideologie.
- 3) Dito, de ideologie die voor de komende 10 à 20 jaar zal regeren.
Met name deze vraagt vereist enige visionaire kwaliteiten.
Gokken en brainstormen toegestaan.
- 4) Hoe -en in hoeverre- past aandacht voor criminaliteit, criminaliteitspreventie en sociale veiligheid binnen de komende (zie 3) ideologie? Goede kansen, slechte kansen e.d.
Van Soomeren geeft hier eventueel eerst een toelichting over hetgeen begrippen als criminaliteit(spreventie) en sociale veiligheid inhoudelijk betekenen.
- 5) Stel dat we ruimtelijke planners (zeer ruim gedefinieerd van architect tot streekplanner) zo ver willen krijgen dat zij (meer) gaan nadenken over -c.q. gaan experimenteren met/rekening houden met- criminaliteitspreventieve maatregelen op hun werkterrein, welk aanbod zouden we hen dan moeten doen. Aan welke voorwaarden zou dan voldaan moeten worden.

Ongetwijfeld vormt één van de voorwaarden "het hebben van kennis over criminaliteit(spreventie) en sociale veiligheid" (als planners niet eens weten wat dat inhoudt, kunnen ze er moeilijk rekening mee houden).

Hier dan ook nog even op doorgaan: welke kennis hebben ruimtelijke planners nodig, hoe moet die aangeboden worden, e.d.

- 6) De volgende stap in dit RPD onderzoek zal zijn dat we voor een aantal delicten literatuur gaan verzamelen.
Hardop denkend: wat zoudt u uit die literatuur als antwoord willen krijgen (t.b.v. ruimtelijke planners). Welke vragen zouden aan de literatuur gesteld moeten worden?
- 7) Eventueel nog even doorpraten over de recentelijk verschenen RPD nota over dit onderwerp.

Bijlage 2:

Uitgewerkte gesprekken

Gespreksverslag resp. 1 en 2

Gesprek met heren Klusman en De Groot DRO A'dam, 12 maart 1986, 09.00 uur tot 11.00 uur, Wibauthuis Amsterdam.

De eerste drie vragen uit het vooraf opgestuurde lijstje (ideologieën):

In het nieuwe structuurplan A'dam is dit in feite allemaal te vinden (kopie meegenomen; zie ook het door mij meegenomen boek, alsmede RPD nota). Heel globaal gesteld is de grote omslag die van gebundelde deconcentratie/groene hart open naar compacte stad/inbreien/bouwen voor de buurt.

De Groot geeft in een aantal perioden en steekwoorden nog aan wat er in feite voor "bewegingen/ideeën" achter dit soort begrippen zitten:

Hij onderscheidt:

Periode 50-65:

- + Optimisme, grote (sturende) rol van de overheid.
- + Hier hoorde ook bij een "beroep op burgerzin": samen leven, coöperatie (Bijlmerachtige idealen van spelende mens e.d.).
- + Rationaliteit en functionaliteit.
- + De nadruk lag bij opbouw, van afpikken had nog niemand gehoord, m.a.w. criminaliteit speelde niet, was er niet.
- + De idealen van de RO waren hoog gegrepen (RO als integratiekader van "alles"), de samenleving was "maakbaar".

Periode 65-75:

- + De grote twijfel slaat toe, men begint overal vraagtekens bij te zetten, niets is meer zeker. Indicatief is de opkomst van de SV discussie, de metro affaire, de twijfel aan de overloop operatie.
- + Inspraak komt op.

Periode na 75:

- + Tegenhanger van 50-65, dus:
- + Irrationaliteit en romantiek; veel aandacht voor het bestaande (het bestaande is beter dan expansie).
- + Grenzen aan de groei en de vraag "hoe beheersen we de groei" komt op (als tegenhanger van het optimisme).
- + De mens is niet in masterplan schema's te vatten; bijv. geen "bovenover planning" van wegen, maar eerder "we doen maar wat" en richten ons daarna op steeds opduikende knelpunten die we dan verhelpen; met horten en stoten voorzichtig vooruit.
- + Een stad is geen boom, after the planners.
- + Meer overlaten aan de mensen zelf, het doorstructureren van de democratie (bijv. in deelraden e.d.), de rol van de overheid terugdringen, mensen over zichzelf laten beslissen (projectgroep, buurt e.d.).

- + De stad als broedplaats voor jong talent, kunst en cultuur e.d.
Deze laatste ideologie is nog niet uitgewerkt. De zwaai naar deze ideologie is in feite puur politiek geweest. De planners volgden later (en timmerden de cijfertjes onder deze natte vinger beleidsverandering).

Periode nu-toekomst:

- + Er zal waarschijnlijk een soort synthese ontstaan tussen de eerste en huidige ideologie; dit impliceert dat overheid en burgers weer in een coöperatie-achtig model komen (PvS: maar dat daarbij meer oog is voor fundamentele belangen tegenstellingen: een onderhandelingsmodel dus).
- + Gewest wordt weer belangrijker (de huidige stadsoogkleppen zullen wat verdwijnen, zicht op samenhang gewest/regio e.d.).
- + Naast het wonen, komt het werken als macht op (mede i.v.m. benarde economie), daarnaast ontstaat een grote machtbundel "masale vrije tijd". Daaronder valt enerzijds bijv. "de informele economie" (zwart/grijs werken e.d.), anderzijds de met computertjes toegeruste massa die zich moet recreëren.
- + Decentralisatie zal doorzetten (buurt/deelraad).

Vraag 4: In hoeverre past criminaliteit(spreventie) in de toekomstige ideologie? De voor ons relevante boodschap hier samenvattend (PvS):

Op sub-lokaal niveau (buurt/straat) zal tussen betrokkenen (wonen, werken, vrije tijd) onderhandeld worden over ruimtelijke inrichting (m.n. beheersmatig; zie de hele beheer-discussie), de overheid is daarbij één van de partijen om de tafel, een partij die "ook iets doet" (vuilafvoer, straat profielering, politie). Een stapje verder dan de huidige projectorganisatie SV, maar dan op beheersgebied. (PvS: ik zie hier mogelijkheden voor het aanhaken van politie, buurtpreventie, vrouwen/veiligheid e.d.).

Hierbij aansluitend wijst Klusman op een aantal ontwikkelingen:

- + Bij de planvorming spelen WBV's tegenwoordig een steeds belangrijker rol. De oude combinatie VH/SO doet een stapje terug. Zie bijv. Holendrecht waar WBV werkte met architecten consortium.
- + het bestemmingsplan wordt (landelijk!) steeds globaler. Men ziet in dat je misschien beter kan regelen wat niet mag (bijv. via leefmilieu verordening). De hele beheersdiscussie (hoe beheer je een gebouwde omgeving, ook een zojuist opgeleverde SV buurt) resulteert hier ook in: het bestemmingsplan is veel te log, langzaam, zwaar. Bestemmingsplan is: houden wat je hebt.

Vervolgens komt naadloos overlopend vraag 5 aan de orde ("hoe krijgen we ruimtelijke planners aan de criminaliteitspreventie?"):

De Groot en Klusman komen hierbij allereerst met de voor dit onderzoek centrale vraag op de proppen hoe je op dat niveau (buurt, bewoners zelf e.d.) criminaliteitspreventie kan pushen. Van belang hierbij is in ieder geval om een onderscheid te maken naar type gebied: homogene (woon)gebieden en meer hetrogene binnenstads-achtige gebieden. De aanpak zal hiertussen sterk verschillen.

In de dan volgende discussie wordt het bestemmingsplan als instrument wederom (vgl. vraag 4) zwaar gerelativeerd (geldt ook voor structuur en streekplan). Het begrip "ruimtelijke plannen" uit de probleemstelling moeten we meer procesmatig gaan benaderen. Zoiets als "hoe krijgen we een proces op gang waarbij x, y en z samen komen tot criminaliteitspreventieve maatregelen".

Maar tochen dat is grappig, want enigszins in tegenspraak met de voorgaande relativistische visie op planning toch is volgens Klusman aandacht voor sociale veiligheid (PvS: let op: een brede definitie, dus incl. onveiligheids gevoelens!) ook best mogelijk op structuurplan niveau. De rest van het gesprek gaan we hier verder op in.

Wat we in het structuurplan kunnen regelen blijkt echter nogal van algemene aard te zijn:

- Routes. Fiets/loop routes bijv. in West bij nieuwe station. Bij routes veel meer aandacht voor verschil dag/nacht (tot nu toe werd er voor de 9-17 uur mens gepland). Alternatieve routes. Routes door woongebieden voeren, of bij een fietsroutes regelen dat daar sprake is van >50% woonfunctie bijv. (PvS: wel op maaiveld dan natuurlijk).
- Menging. Functiemenging (zie ook voorgaande) geeft een "veiliger idee", of het echt veiliger is, blijft natuurlijk de vraag. Wel oppassen voor een Buitenveldert situatie waarin weliswaar wonen/werken sterk gemengd is, maar waar werken allemaal op maaiveldniveau zit en al het wonen boven de eerste verdieping zit. Na 17 uur en in het weekend is het dan nog veel erger dan elders.

*= PvS: dit punt is in een later gesprek nog aan Priemus voorlegd. Priemus meldt dat A'dam in dit opzicht erg laat was. De WBV is elders al veel eerder weer een echte opdrachtgever geworden. Slechts bij de grote systeembouw golf heeft de gemeente een tijdje het primaat gehad (en met die golf zitten de WBV nu juist qua exploitatieproblemen in de ellende). Zie verder ook gespreksverlag Priemus.

**= Het gesprek met Meijer (zie pagina .. e.v.) sluit hier prachtig op aan. Hij gaat namelijk vooral op dit punt in: het op buurniveau via onderhandelingen tussen partijen met tegengestelde belangen komen tot actie waar criminaliteits preventie a.h.w. ingebakken zit (Stegenplan/Zeedijkplannen).

- Voorzieningen lokatie. Het voorbeeld van de Bijlmer apotheek die direct tegenover het station/metro gesitueerd is, opdat mensen 's avonds niet door die enge (?) buurt hoeven te zoeken en dwalen.

Bij dit alles: structuurplan (en ook bestemmingsplan) blijft natuurlijk als algemeen toetsingskader (PvS: en via de toelichtingen ook als richtinggevend voorlichtingsmiddel) altijd van belang. Je moet er de op lager niveau geregelde zaken tenminste mee "afdekken".

Lest best komt de politie nog even ter sprake:

De Groot/Klusman stellen zich de vraag in hoeverre de politie qua organisatiestructuur is afgestemd op de bestaande ruimtelijke structuur. Bijv.: Bijlmer was nieuwe ruimtelijke structuur. Binnenstads surveillance organisatie past daar niet (De Groot: al moet je misschien -de hand in de eigen boezem der ruimtelijke ordenaars stekend- stellen dat je niet kan eisen dat mensen en organisaties zich aan zo'n totaal andere ruimtelijke structuur aanpassen).

Einde gesprek 11 uur (uitgewerkt/tikt 11.30-13.30). Om 14.00 volgde gesprek met Meijer.

*= PvS: voorbeeld van het binnenkort uit te brengen structuurplan is in mijn bezit.

Concl. PvS:

Als ik heel kort het belang van het totale gesprek voor het onderzoek nu (direct intikkend, vlak na het gesprek) tracht samen te vatten, kom ik tot het volgende:

- relativeer het bestaande ruimtelijke plannings instrumentarium (streek, structuur, bestemmingsplan). Daar kan je hoogstens òf het probleem globaal aankaarten, òf puur ongewenste ontwikkelingen tegenhouden (we willen niet).
Les: zoek in de literatuur dus in ieder geval naar wat niet moet. Zoek "zekere" risicoverhogende factoren. Dit zit weliswaar al in de onderzoeksopzet, maar het moet belangrijker worden (zoeken naar hoe het wel moet, is nauwelijks rendabel).
- essentieel is het hele sub-lokale onderhandelingsproces, de hele beheersdiscussie. Daar moeten we criminaliteitspreventie aan vast zien te hangen.

Gespreksverslag resp. 3

Gesprek met heer Meijer, adj. binnenstadscoördinator A'dam, 12 maart 1986, 14.00 uur tot 16.00 uur, Stadhuis Amsterdam.

De eerste drie vragen uit het vooraf opgestuurde lijstje (ideologieën) zijn in dit gesprek nauwelijks aan de orde gekomen. Met opzet heb ik dit gesprek direct al een andere wending gegeven. Op grond van een aantal door mij vooraf gelezen artikelen/interviews over/met Meijer/V.d. Berg was mijn centrale punt in dit interview de volgende vraag: hoe krijg je op buurtniveau (een deel van de binnenstad van Amsterdam) een ruimtelijke ordenings en renoveringsproces van de grond waar criminaliteitspreventie ingebakken zit (en welke rol speelt ruimtelijke planning qua theorie en qua juridisch instrumentarium daarbij)?

Deze vraag sluit aan op het gesprek De Groot/Klusman. In feite overlapt het gesprek met Meijer daar dan ook flink mee: in dat gespreksverslag werd (n.a.v. vraag 4) ingegaan op de sub-lokale onderhandelingen tussen betrokkenen over ruimtelijke inrichting, waarbij de overheid één partij is. Dit gesprek met Meijer geeft hiervan een goed voorbeeld (case): te weten het stegenplan.

Extra komt hier wel naar voren dat de overheid een belangrijke initiërende rol kan spelen (heeft te spelen). De overheid moet a.h.w. de trekker overhalen in de hoop op een multiplier effect van particulier initiatief.

N.b.: de indeling van dit gespreksverslag is aangepast. Eerst komt de grote lijn van de binnenstadsplannen aan de orde (het kader; par. 1), dan volgt een uitleg over wat het Stegenplan inhoudt (par. 2) en lest best wordt ingegaan op de planologische implicaties (par. 3).

1. Grote lijn en kader

- Van Thijn is bestuurlijk coördinator binnenstad.
- Binnenstad raakt alle portefeuilles.
- Plan aanpak binnenstad (1984; PvS: bekend).
- Veel gedaan aan herprofielering openbare weg, d.i. in 1987 "klaar". Dan meer aandacht voor beheer. Daar past stegenplan in.

2. Stegenplan: de feiten

- Alle O-W verbindingen in gebied Singel (west), CS (noord), Gelderse kade (oost) en Munt (zuid). Totaal ongeveer 300 "stegen".
- Inventarisatie gemaakt per steeg: gebouwen, verlichting, SR, politie.

- Criminaliteit zit geconcentreerd ten Noorden van de Dam tussen Nwe Dijk en Nwe Zijds (oei, oei Loef Onderzoek). Dààr gaan we dan ook van start (grootste janboel zit daar).
 - Het doel van het stegenplan is om d.m.v. een gecoördineerde gemeentelijke aanpak:
 - . het leefmilieu te verbeteren (politie, SR, straatmeubilair, verlichting);
 - . verbetering gebouwde omgeving;
 - . mede door voorgaande twee: het versterken van de woonfunctie, waardoor meer informele sociale controle ontstaat.
 - De grap is dat in dit gebied al veel staat te gebeuren. Met name de vier hotel plannen:
 - . Victoria hotel (met openbaar zwembad/Hasseltsteeg opknap);
 - . Geertruidenhof project (centrale gat Nwe Dijk), daar komt hotel, 56 woningen rond hotel (bewoners kunnen terug), deal gemaakt over omgeving hotel opknappen, winkels;
 - . Holliday Inn (Ex Wijers);
 - . Etap hotel.
 - Wij maken gebruik van deze ontwikkelingen door een aantal korte termijn maatregelen en een aantal lange termijn maatregelen (met name met betrekking tot de woonfunctie versterking).
 - De korte termijn maatregelen betreffen:
 - . het verbeteren van de coördinatie (bijv. door fout parkeren blijft vuil liggen: parkeerbeheer/SR), dit impliceert dat dagelijks een contactambtenaar al regelend door het gebied (en de bureaucratie) flitst.
 - . GEB, nieuw verlichtingsplan (breed stralende, onvernietbare armaturen).
 - . kelderportieken (uitvalsbasis van de rovers) verlichten. Dit is echter particulier terrein. Oplossing: standaardpakket verlichting voor bewoners (gratis/kostprijs discussie is nog gaande).
 - De lange termijn maatregelen betreffen allen het totstandbrengen van een functieversterking (m.n. waar het wonen betreft).
 - . Leegstand boven winkels aanpakken (ambtenaar naar kadaster, wie is eigenaar, praten, met de eigenaar om de tafel, Bouwfonds Ned. Gemeenten, doel is goed exploitabele woningen).
 - . Stimuleringsbeleid oude woningen. Deze verbeteren. Betreft echter veel kleine eigenaar/bewoner en m.n. klein absentee ownership. Zij moeten het doen! Neveneffect als je iedereen om de tafel krijgt, is versterking buurtcohesie (hypothese).
 - . Opbouwbeleid grote restgebieden (bijv. de eerste verdieping staat er nog, rest is al weg, of groot gebied leeg op een paar huisjes na).
- Met name hier sloop nieuwbouw ideeën. Probleem ook hier versnippering en "afwezigheid" eigendom. We volgen hierbij twee strategieën: ten eerste marktverkenning en dan projectontwikkelaars interesseren, ten tweede onteigenen, slopen en dan de grond aanbieden aan projectontwikkelaar.

- Als achtergrond van veel van de maatregelen geldt dat er een markt voor duurder wonen is (Yuppies), zeker in dit type binnenstadsgebied.
- Door alle maatregelen die genomen worden (gaan worden), is letterlijk ruimtelijke ordening mogelijk: de rooilijn terugleggen, een smalle lange steeg krom buigen (vice versa), binnenpleinen creeëren, tuinen (openbaar/niet openbaar).

3. Nieuwe vorm van ruimtelijke planning

De bij het stegenplan (alsmede Zeedijkplannen) toegepaste ideeën impliceren in feite een nieuwe vorm van ruimtelijke planning. Centraal daarbij staat de vraag hoe je als overheid anderen (particulier initiatief) zover krijgt om iets uit de grond te stampen dat past binnen maatschappelijke en politieke randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld esthetica, idealen over het percentage sociale woningbouw (ook: huurniveau), bouwkundig verantwoord e.d..

De betrokken partijen zijn in dit geval:

- de bewoners
- de eigenaars van gebouwen en grond
- projectontwikkelaars (de bouwers van het grote spul; hotels e.d.)
- de overheid (diverse gemeentelijke diensten).

We moeten goed beseffen dat het hier gegeven voorbeeld slaat op meerdere partijen (met ieder hun eigen belangen) die opereren in een bestaande omgeving (beheer dus).

Meijer noemt het volgende:

- Je hebt geld nodig van particulier initiatief (PvS: zwart/wit gezien "de kapitalisten").
- Je moet politieke en ambtelijke tegenwerking omzeilen (de sociaal democratische idealen: "waarom doen we het als overheid niet allemaal zelf").
- Je hebt draagvlak van bewoners/eigenaars nodig.

PvS: Heel aardig bij dit laatste punt vind ik dat Meijer er bijv. sterk voorstander van is om aan bewoners (in dit geval eigenaar bewoners of kleine afwezige eigenaars) geld te geven waarmee ze zelf bijvoorbeeld architecten/ontwerpers/adviseurs kunnen inhuren. De overheid als organisator van zijn eigen tegenkracht (d.w.z. tegenkracht op korte termijn, op lange termijn is het voordelig).*

Aansluitend legt Meijer de nadruk op investeren in planvorming (ook heel letterlijk dus).

Investeren in planvorming betekent voor de overheid: initiëren, marktverkenning, mensen interesseren, enthousiasmeren, een gebied "verkopen", commitments binnenhalen (bijv. van projectontwikkelaar) en uitdelen ("als jullie bouwen, houden wij de straat schoon"; dit gaat bij wijze van spreken in de vorm van contracten)

*= PvS: In feite praten we hier over een heel directe vorm van het 60 jaren ideaal model van de advocacy planning (n.b. van Meijer: "advocaten" prima, maar ik doe tenslotte alleen zaken met direct betrokkenen. Met individuen. Met wijkenverenigingen, opbouwwerk e.d. zit je altijd met het representativiteits probleem.

Aan de basis van dit idee van planning ligt: "onderhandelen op basis van wederzijds voordeel", zoals Meijer het uitdrukt. Een en ander betekent een radicale breuk met masterplans, blueprint planning en eindsituatie planning. PvS: er is immers geen eindsituatie, alles is proces.

Toch(vgl hier eenzelfde switch als in het De Groot/Klusman interview) ... toch is een bestemmingsplan niet onbelangrijk. Het bestemmingsplan Kalverstraat/Nwe Dijk bevat het novum van "de bestemming binnenstadsfunctie". D.w.z. alles (!) mag, behalve speelautomaten hallen, sex en (kleine) horeca (café, snackbar). Die drie impliceren namelijk ellende. Ze worden bevroren. Meijer: we willen dynamiek, de flexibiliteit van dit gebied handhaven, maar niemand wil deze drie. We hebben elkaar dus gevonden op wat we niet willen en dat kan je in een bestemmingsplan vastleggen. Verder heb je altijd nog de bouwverordeningen, APV, leefmilieu verordening.

Lest best komt nog even de rol van de politie ter sprake.

- Er is een continue dialoog gaande tussen politie-bewoners-ambtelijk apparaat.
- Wij (binnenstadscoördinatie) zorgen voor de coördinatie, de olie op de radaren.
- Politiekennis stroomt dus nu door (preventieve tips, linke plekken e.d.) (PvS: optimistische visie op het kunnen van de politie; Loef moest wel het onderzoek doen in de pv-chaos Warmoestraat).
- Essentieel is dat wij weer een heel directe link hebben naar Van Thijn (m.a.w. horizontaal overleg/onderhandelen gesteund met een directe lijn naar de top).

Einde gesprek 16 uur (uitgewerkt dezelfde avond, uitgetikt en tikkend bijgeslepen volgende ochtend (voor het volgende gesprek)). Volgende gesprek was daarna met Priemus.

Concl. PvS:

Als ik heel kort het belang van het totale gesprek voor het onderzoek nu (al schrijvend, vlak na het gesprek) tracht samen te vatten, kom ik tot het volgende:

- Conclusies overlappen geheel met De Groot/Klusman gesprek (zie aldaar).
- Bij formele planning (bestemmingsplan) moeten we ons richten op wat niet moet. Daar moeten we dus ook naar zoeken: wat is uit criminaliteitspreventief oogpunt bezien in ieder geval heel slecht om te doen.
Wild idee: in de literatuur zoeken naar relaties tussen delictvormen en de clustering rond bepaalde functies: wat zijn zekere trouble functies (per delict). Sluit overigens aan bij tweede gedachtenstreepje.
Overigens komen we hiermee nog eerder terecht bij de leefmilieuverordening die immers niet (zoals het bestemmingsplan wel beoogt) positief sturing aan het ruimtegebruik wil geven, maar die er eerder toe dient om exessen (functies die in dat gebied onwettig zijn) te voorkomen.
- Het hele sub-lokale onderhandelingsproces (let wel: het is een proces!) is essentieel. Bij dat proces moet op een of andere manier criminaliteitspreventie aangehaakt worden. De eerst aangewezen criminaliteitsdeskundige is m.i. in principe de politie. Zij -eventueel per specifiek delict in samenwerking met anderen (bijv.: vrouwen netwerken/ verkrachting en aanranding, diensten/vandalisme)- zouden op grond van hun registraties en kennis (wijkdienst/ surveillance/etc.) een criminaliteitsanalyse moeten kunnen maken en op grond daarvan -in samenwerking met anderen- een beleid moeten kunnen uitstippelen. Een beleid dat weer past in het grotere beheer-kader.
Jammer: de politie weet nauwelijks wat ze doet (analyse gebrek bij preventie).

Gespreksverslag resp. 4

Gesprek met heer Priemus, TH Delft, 13 maart 1986, 11.30 uur tot 13.00 uur, Holiday Inn hotel Utrecht.

De eerste drie vragen uit het vooraf opgestuurde lijstje (ideologieën) zijn gecombineerd afgewikkeld.
Priemus maakt een onderscheid tussen macro en micro ideologie.

Macro:

Overheersend is de splitsing van functies, het uitsorteren van functies. De CIAM ideeën.

Deze ideologie sjouwt rustig door, ondanks ideeën als bouwen voor de buurt, gebundelde deconcentratie, concentratie, compacte stad e.d.. Dat zijn niet meer dan golfjes binnen de functiescheidings ideeën.

De scheiding van wonen, werken en verkeer acht Priemus een -zeker voor wat betreft criminaliteit- zeer gevaarlijke benadering. Dit is vooral gevaarlijk in verband met controle mogelijkheden die daardoor verdwijnen.

Op streek, structuur en bestemmingsplaniveau ziet Priemus nauwelijks erg innige relaties en mogelijkheden met criminaliteit: het wordt pas echt spannend op micro niveau.*In de CIAM ideologie zullen echter in de naaste toekomst zeker een aantal flinke scheuren gaan ontstaan: we gaan namelijk een ander tijdperk in; het post-industriële tijdperk. D.w.z.:

- minder sexe specifiek (PvS: vgl. de Vrouwen/bouwen ideeën);
- computer/communicatie ontwikkelingen;
- meer vrije tijd;
- buurt economie en informele sector.

Door al deze ontwikkelingen worden wonen en werken weer meer geïntegreerd, meer verweven.

PvS: de gegeven schets lijkt erg sterk op hetgeen in het gesprek De Groot/Klusman gesteld werd (zie aldaar n.a.v. eerste drie vragen; periode nu-heden).

Micro:

Essentieel is hier de overgang publiek-privé. De 60er jaren ideologie was compact bouwen (PvS: compact huisvesten), hoogbouw, functionalisme. De straatfunctie werd in het gebouw getrokken à la Bijlmer. Deze ruimten zijn echter noch publiek, noch privé. Die filosofie pakt dan ook nu verkeerd uit.

Vergelijk hier de ideeën van Newman.

Het post modernisme van Weeber (die onder studenten bijv. weer razend populair is), is hier een exponent van: "mijn architectuur is prima, alleen verpesten de beheerders mijn mooie gebouwen steeds".

*= PvS: hetgeen overigens Priemus' kritiek op functiescheiding niet teniet doet. Overigens is dat "uitsorteren" m.i. wél aan te pakken op structuur en bestemmingsplan niveau: zie de voorbeelden in het interview met De Groot/Klusman.

Met de voorgaande micro-macro beschouwing is gelijk ook vraag 4 uit het aandachtspuntenlijstje voor dit interview afgewerkt. Immers (PvS vat in eigen woorden samen):

De macro ontwikkeling (scheuren in CIAM, minder uitsorteren van functies) acht Priemus op de lange termijn positief voor criminaliteitspreventie. Er zal door de toenemende verwevenheid meer controle mogelijk worden. Wonen, werken en verkeer totaal gescheiden, raakt "uit" in de toekomst.

De micro ontwikkelingen lijken echter (op korte termijn) ten dele slecht te zijn voor criminaliteitspreventie. Weeberiaanse architectonische hoogstandjes raken weer meer in (hoogbouw discussie e.d.). Daarmee dreigt opnieuw Bijlmerachtige ellende.

Vraag 5 (hoe krijgen we ruimtelijke planners zo gek om iets aan criminaliteitspreventie te doen).

Priemus ziet heel weinig in het echt "keihard" toetsen van plannen op hun criminaliteitspreventieve eigenschappen. Dat is onmogelijk, omdat er geen wetten vooraf te geven zijn. Criminaliteit is te situationeel gebonden, er is sprake van teveel verschillende factoren en invloeden; zie jullie eigen geschriften (Van Dijk en Van Soomeren). Je kunt dus niet voorspellen, hoogstens achteraf analyseren "waar het fout is gegaan". (PvS: let op, deze -via evaluaties binnen te halen feed-back acht ik zeer belangrijk, dit maakt een leerproces mogelijk. Priemus zal er later als de beheerervaring ter sprake komt nog op terugkomen).

Hiermee wordt de macht/kracht van ruimtelijke planning (per definitie: vooraf) bij implementering van criminaliteitspreventie dus eigenlijk tot nul gereduceerd.

Wat dan wel?

Welnu.....

Volgens Priemus kan je dus hoogstens trachten om criminaliteitspreventie via voorlichting en opleiding aan architecten en stedenbouwers te verkopen. Daarbij acht Priemus ook de doelgroep "gemeentelijke diensten" van groot belang (de ambtelijke inbreng is immers enorm).

Voor VROM (incl. RPD) ziet Priemus in dit opzicht twee belangrijke taken weggelegd:

- Via eenvoudige boekjes, brochures, studiedagen, besprekingen/beschrijvingen van diverse cases moet de doelgroep (zie boven) voorgelicht worden. Essentieel hierbij zijn plaatjes, schema's en illustraties. (PvS: deze doelgroep kan niet lezen, het zijn plaatjes en kaartjes kijkers).

*= PvS: niet besproken maar wel relevant bij dit punt is het gegeven dat "de nieuwe hoogbouw" m.i. dure hoogbouw is (Rotterdamse Ponskaart plannen e.d.). Het gevaar dreigt hier m.i. dat er van de buitenwereld afgesloten vestingen ontstaan voor de dure jongens. Vergelijk hier het prairyfort model in de grote steden USA.

Tevens mag m.i. opgemerkt worden dat er in architectenland duidelijk van minimaal twee kampen sprake is, waarbij Weeber exponent van één van die twee kampen is.

- Het systematisch nalopen van alle VROM nota's, plannen, subsidie-regelingen e.d. om te bezien in hoeverre het uitsorteren van functies (de CIAM ideologie) daarin is terug te vinden. Die zit namelijk overal! Bijv. ook in diverse subsidie-regelingen die functie-verweving zeer moeilijk maken (hangt samen met interne verkokering van VROM): parkeren, wonen en werken door elkaar is hierdoor bijna onhaalbaar. Een projectorganisatie zou beter zijn (PvS: vergelijk hier het gesprek met Meijer).
- Een derde punt dat hier nog thuishoort (maar in het gesprek feitelijk veel later aan de orde kwam) betreft de architecten titel. Je zou de eis moeten stellen (eindterm in curriculum) dat architecten in het onderwijs ook kennis verwerven over de negatieve consequenties (zoals criminaliteit) van hun producten. Vreemd is dat elke architect wel denkt dat hij met zijn gebouwen mensen gelukkiger kan maken, maar dat zo'n gebouw ook ellende kan veroorzaken, dat gaat er bij de architecten opeens niet in (botte samenvatting van het gestelde door PvS).

Nog steeds vallend onder vraag 5 (hoe krijgen we criminaliteitspreventie in het ruimtelijk planningsproces ingebakken) gaat het gesprek vervolgens ruime tijd over specifiek woningbouw (achtergrond is hierbij vanzelfsprekend de exploitatieproblematiek in de naoorlogse hoogbouw, incl. de daarvan deel uitmakende criminaliteitsproblematiek; zie het Priemus/Prak verval model).

Volgens Priemus is het essentieel dat een opdrachtgever veel beheerervaring heeft. Als je beheert, ken je de consequenties van een bepaalde bouwwijze (bewoners komen direct bij de beheerder klagen bijv.). Bij ruimtelijke planning in zijn algemeenheid zou je eenzelfde model moeten hanteren: planning, bouw en beheer in één hand, of tenminste heel direct gekoppeld, opdat feed back (de ervaringen opgedaan met hetgeen er al staat) direct weer in het planningsproces ingevoerd kan worden. Voorbeeld: WBV als (actieve) opdrachtgever en als beheerder. Ook hier duikt natuurlijk direct weer de term project-organisatie op. Dat moet echter niet de oude vorm aannemen van 20 super-deskundigen die rond de tafel gezeten eeuwig langs elkaar heenpraten (oude planologische idealen over multi-disciplinair werken). Wat je volgens Priemus nodig hebt is een project- coördinator (een knopen doorhakkende duizendpoot met grandioos incasseringvermogen), die waar het hem goeddunkt een specialist uit de kast kan trekken (interne specialist van bijv. gemeentelijke dienst, of externe specialist).

Van alles overheersend belang is wel -en dat kan niet genoeg benadrukt worden- dat beheerfiguren hun kennis in het plannen en bouwen inbrengen. Dat zou je bijv. ook bij nieuwbouw moeten doen (en dat kan best).

Overigens bestaat er voor beheer nog geen echte theorie (i.t.t. "nieuwbouw planning"). Priemus ziet een soort nieuw specialisme ontstaan, een cluster bestaande uit:

- stedelijk beheer
- vastgoed informatie (als instrument om ontwikkelingen in de gebouwde omgeving bij te kunnen houden, op grond waarvan beleid gevoerd wordt)
- voorraad beheer.

Als extra wordt in dit gesprek nog de vraag aangesneden in hoeverre er van een ontwikkeling sprake is waarbij corporaties een sterkere rol gaan spelen als opdrachtgever (zie de opmerkingen van Klusman, pag. 2 onder/3 boven). Er blijkt hier eigenlijk niet van een nieuwe ontwikkeling sprake. A'dam (het Klusman Holendrecht voorbeeld) is een bijzonder geval. Al in 1969 is duidelijk vastgelegd dat de WBV het primaat heeft als opdrachtgever (1969, Schut). A'dam is erg laat met deze "omslag". Al kan het woord omslag op zich ook behoorlijk gerelativeerd worden: Priemus noemt een aantal voorbeelden van corporaties die altijd als een bok op de haverkist hebben gezeten (actief opdrachtgeverschap). In zijn algemeenheid kan echter wel gesteld worden dat tijdens de periode van de grootschalige systeembouw in de zestiger jaren het opdrachtgever primaat meer bij de gemeente* lag. De grap is dat we daarmee dus een voorbeeld zien van de eerdere stelling dat je plannen/bouwen nooit los moet knippen van beheren: de huidige beheerders van die grootschalige bouw zitten nu met de gebakken leegstandsperen.

Lest best komt nog even literatuur aan de orde. Priemus noemt het bekende rijtje Jacobs, Newman, Coleman. Als je die wat ontdoet van de overdrijvende rim ram en een goede samenvatting geeft, is er al veel gewonnen. Zoiets bestaat in Nederland niet. De doelgroep heeft er hoogstens via via iets over gehoord. Verder eventueel nog wat aandacht voor bredere maatschappelijke oorzaken van criminaliteit. Dit om al te sterk fysisch deterministische beschouwingen bij voorbaat te relativiseren.

Einde gesprek om ongeveer 13 uur. Direct 's-middags uitgewerkt. Pas op 17 maart uitgetikt en hier en daar nog wat bijgeslepen.

*= Nog precieser geformuleert (PvS): het primaat lag in de 60er jaren bij de gemeentelijke bouwers (SO, de technische poot van de dienst VH). Kortom: vooral bij de technenuten. Dit is niet geheel van belang ontbloot. Immers: ook een dienst VH herbergt vaak mensen met beheerervaring; en een heel grote WBV kan ook een vrij geïsoleerde "super technenuten" afdeling herbergen.

Concl. PvS:

Ook hier heb ik direct na het gesprek de "leermomenten" van het gesprek (in het kader van het RPD onderzoek) opgeschreven.

- Allereerst het idee dat CIAM tot nu toe alles "overwoekerd" heeft. Deconcentratie versus concentratie is niet meer dan een golfje binnen deze ideologie. Aansluitend: er ontstaan scheurtjes in deze ideologie (vgl. ook De Groot/Klusman).
- De harde stelling (de hardste tot nu toe in deze gesprekkenserie) dat het formeel juridisch instrumentarium onbruikbaar is, omdat je nooit in staat zal zijn om te zeggen "hoe het moet". PvS: de n.a.v. eerdere gesprekken getrokken conclusie blijft echter staan: zoek -t.b.v. formele planning- naar "hoe het in ieder geval niet moet"; al wordt dat -misschien in iets mindere mate- natuurlijk ook sterk door de situatie ter plekke bepaald.
- Gooi het liever over de boeg van voorlichting en onderwijs. PvS: dat waren we altijd al van plan (zie onderzoeksvoorstel), maar het komt hiermee nog sterker naar voren. Dat impliceert dat we nu al heel goed moeten gaan nadenken over dingen als:
 - . doelgroep bepaling voor eindresultaat van dit onderzoek
 - . een soort verspreidingsplan voor de eindresultaten maken (daar meer aandacht aan geven: implicatie dat er een soort komeetachtige staart van kennisverspreidende activiteiten achter het onderzoek moet komen te zitten).
 - . meer van dit soort "voorlichtingstechnische/ pedagogisch/didactische puntjes (nog eens goed over nadenken!).
- Alle opmerkingen uit eerdere interviews over projectorganisatie, "low profile" planning op sub-lokaal niveau, het sterke procesmatige karakter van "moderne planning" (i.t.t. blue prints) e.d. bleken ook in dit interview met Priemus weer om de hoek te komen kijken. Een nieuw en sterker benadrukt punt (geldt m.n. voor woningbouw): de koppeling planning-bouw-beheer. Alleen via beheer ontstaat feed back.

PvS: nadeel is wel dat deze feed back vaak intern blijft (bijv. binnen één WBV leert men hoe het niet moet). Het mooiste zou zijn als je dit feed back proces zou kunnen formaliseren opdat ook anderen er iets van zouden kunnen leren (duidelijke rol weggelegd voor NWR, Ministeries e.d.). Daarmee kom ik toch weer terecht bij idee van evaluatie/criminaliteits analyse als constant proces ingebakken in ruimtelijke planning (zie vooral conclusie gesprek Meijer).

Bijlage 3:

Tijdsbesteding onderzoeker(s)

Tijdsbesteding onderzoeker(s) van 6-2-86 t/m 12-4-86

- Begeleidingscom. verg. 6-2:	4 uur
- Diverse tel. gespr. pre-selectie	4 uur
Def. selectie, brieven, aandachtspunten lijst, gesprekken, uitwerking (maart 86)	44 uur
- Voortgangsverslag	40 uur
- Begeleidingscom. verg. 28-4:	4 uur
TOTAAL	96 uur (12 dagen)

Blijft over: 53 dagen*

Onder voorbehoud

De in hoofdstuk 3 voorgestelde veranderingen zouden impliceren:

Totaal (zie boven):	12 dagen
Beheeruitbreiding:	20 dagen
Functiemengingsdebat:	5 dagen
Overige interviews:	15 dagen
Literatuur onderzoek:	13 dagen
	65 dagen

*= Opgemerkt moet worden dat er tevens reeds een begin is gemaakt met het literatuuronderzoek (verzamelen literatuur, eerste selectie, opzetten maken voor de delictplaatjes.

Deze uren zijn hier nog niet ingecalculeerd.

Bijlage 4:

Beheer van de woonomgeving