

Directie *B*
Criminaliteitspreventie

Ministerie van Justitie

Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3706710 Telefax 070 - 3459246

Preventie en Buurtbeheer

Criminaliteitspreventie
op wijk- en buurniveau

91/13

Preventie en Buurtbeheer

Criminaliteitspreventie
op wijk- en buurtniveau

J. de Waard
P.M. de Savornin Lohman
Juni 1991

m.m.v.:

K. Blits (DCP)

H. Bruinink (BCP)

T. Eijken (DCP)

M. van der Gugten (BCP)

R. van Overbeeke (BCP)

P. van Soomeren (BCP)

M. Wijn (DCP)

(c) 1991, Stafafdeling Informatievoorziening
Directie Criminaliteitspreventie
Ministerie van Justitie

ISBN 90-5319-007-4

Inhoudsopgave

	Samenvatting	1
	Summary	3
1	Inleiding	5
1.1	Het doel van deze publikatie	5
1.2	De inhoud van deze publikatie	5
1.3	Leeswijzer	5
2	Buurtbeheer: definitie en ontstaansgeschiedenis	7
2.1	Definities	7
2.2	Ontstaansgeschiedenis	9
2.2.1	<i>Het kielzog van de stadsvernieuwing</i>	9
2.2.2	<i>Ervaringen met criminaliteitspreventie op buurniveau</i>	10
3	Buurtbeheer en criminaliteitspreventie	13
3.1	Enkele kernbegrippen	13
3.2	Welke buurten?	14
3.3	Wanneer treedt een vervalproces in?	15
4	Mogelijke maatregelen	17
4.1	Een maatregelenmatrix	17
4.2	Dadergerichte preventie	18
4.3	Situatiegerichte preventie	19
4.4	Slachtoffergerichte preventie	19
4.5	Het kiezen van maatregelen: de 'maatregelenmix'	20
4.6	Maatregelen in buurten met een daderpopulatie	20
5	Organisatie en planning	21
5.1	De organisatie en planning van criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer	21
5.2	Drie bouwstenen: buurtbeheergroep, coördinatie en ondersteuning	21
5.2.1	<i>De buurtbeheergroep</i>	21
5.2.2	<i>De buurtbeheercoördinator</i>	22
5.2.3	<i>Ondersteuning</i>	23
5.3	De belangrijkste participanten	23
5.3.1	<i>De rol van de gemeente</i>	24
5.3.2	<i>De rol van de woningcorporaties</i>	24
5.3.3	<i>De rol van politie en justitie</i>	24
5.3.4	<i>De rol van buurtbewoners/gebruikers</i>	25
5.4	De planning	25
5.4.1	<i>De voorbereiding</i>	26
5.4.2	<i>Realistische doelen en tijdstermijnen</i>	26
5.4.3	<i>De start van de uitvoering</i>	26
5.4.4	<i>Het bewaken van de doelen</i>	27
6	De rol van onderzoek	29
6.1	Tijdens de voorbereidingsfase	29
6.2	Bij de vormgeving van de aanpak	29
6.3	Tijdens de evaluatie	30
6.4	Instrumenten bij gegevensverzameling	31

Deel 2:	Vier praktijkvoorbeelden:	33
	Inleiding	33
7	Deventer: Het Oostrik	35
7.1	Buurtkarakteristiek	37
7.2	Criminaliteit en onveiligheid	37
7.3	Beheervisie	38
7.4	Organisatie	38
7.5	Beheeractiviteiten	39
7.6	Financiering	40
7.7	Conclusie	40
8	Nijmegen: Meyhorst	41
8.1	Buurtkarakteristiek	43
8.2	Aanleiding tot buurtbeheer	43
8.3	Criminaliteit en onveiligheid	43
8.4	Beheervisie	44
8.5	Organisatie	44
8.6	Beheermaatregelen	45
8.7	Financiering	45
8.8	Conclusie	46
9	Zeist: de Vogelwijk	47
9.1	Buurtkarakteristiek	49
9.2	Criminaliteit en onveiligheid	49
9.3	Aanleiding tot buurtbeheer	50
9.4	Beheervisie	50
9.5	Organisatie	51
9.6	Beheermaatregelen	52
9.7	Financiering	52
9.8	Conclusie	52
10	Rotterdam: Schiemondd/Spangen/Tarwewijk	55
10.1	De aanpak in Schiemondd	57
10.2	Beheervisie	59
10.3	Uitbreiding naar twee nieuwe buurten	59
10.4	Organisatie	59
10.5	Aanpak	60
10.6	Fasering	60
10.7	Conclusies	61
	Literatuur	63
	Overzicht van DCP-Publikaties	67

I Samenvatting

Criminaliteitspreventie, ingekaderd in buurtbeheer is een belangrijk speerpunt in het beleid van de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie voor de komende 3 jaar.

Bij buurtbeheer gaat het om een voortdurende en kleinschalige aandacht en zorg voor de leefbaarheid van de buurten in brede zin. Onder criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer wordt verstaan:

"Een aanpak van veel voorkomende criminaliteit op een geografisch afgebakend gebied door middel van een samenhangend pakket van maatregelen, waarbij wordt samengewerkt door gemeentelijke afdelingen en diensten, politie, justitie, maatschappelijke organisaties en bewoners/gebruikers."

In concreto gaat het om een integrale buurtgerichte aanpak met een pakket van maatregelen dat bijdraagt aan:

- de preventie of reductie van veel voorkomende criminaliteit;
- de preventie of reductie van verval of verloedering;
- de preventie of reductie van angstgevoelens bij de bevolking.

Buurtbeheer is geschikt voor buurten waar criminaliteit, verloedering en angstgevoelens hand in hand gaan. Veelal zijn dit oude stadswijken in grote steden en na-oorlogse midden- en hoogbouw wijken uit de jaren zestig en zeventig. Het gaat om buurten die in een neerwaartse vervalspiraal raken. Dit is niet alleen te zien aan de daadwerkelijk plaatsvindende criminaliteit, maar ook aan allerlei verloederings- en vervalindicatoren ('signs of crime'). Een criminaliteitspreventief maatregelenpakket dat onderdeel is van een bredere buurtbeheeraanpak lijkt de meest geëigende aanpak voor buurten die in een dergelijke vervalspiraal zijn beland of daarin dreigen te belanden.

Om problemen rond criminaliteit, verloedering en onveiligheid goed aan te kunnen pakken, is het nodig een evenwichtig en compleet pakket van preventieve maatregelen samen te stellen dat is toegesneden op de problemen in de buurt. Preventiemaatregelen die binnen buurtbeheer toegepast worden, zijn een mix van dadergerichte, slachtoffergerichte en situatiegerichte maatregelen. Meestal zal men zich bij buurtbeheer richten op specifieke risicogroepen of risicoplaatsen (secundaire preventie) dan wel op personen en situaties die in criminaliteitsopzicht hoogst problematisch zijn (tertiaire preventie). Daarnaast kunnen maatregelen gericht op de totale buurt of buurtbevolking (primaire preventie) ook een plaats krijgen binnen de aanpak.

Welk pakket van maatregelen uit de bus rolt, hangt sterk af van de problemen en behoeften in de buurt. Een gedegen analyse van de problemen in de buurt is daarom onontbeerlijk bij het kiezen van maatregelen.

Om buurtbeheer tot een succes te maken is een goede organisatie van essentieel belang. De drie belangrijke bouwstenen in dit verband zijn de instelling van een buurtbeheergroep, de aanstelling van een coördinator buurtbeheer en de technische en organisatorische ondersteuning die van derden ontvangen wordt.

Naast een goede organisatiestructuur is een goede planning een belangrijke voorwaarde voor succes. Een gedegen inhoudelijke voorbereiding met in ieder geval een goede probleem- en criminaliteitsanalyse is onontbeerlijk. In buurtbeheerbuurten zal niet alles zomaar van de grond komen, realistische doelen en tijdstermijnen zijn vereist.

Een goede start van het project is het halve werk. De wijze waarop het project bij bewoners wordt geïntroduceerd, is cruciaal. Effectief buurtbeheer veronderstelt verder flexibiliteit en maatwerk. Dat betekent dat er ruimte moet zijn voor tussentijdse wijzigingen en verschuivingen

in de gestelde prioriteiten.

Tenslotte speelt onderzoek voortdurend een belangrijke en ondersteunende rol. Niet alleen in de voorbereidingsfase van het project, maar ook bij de vormgeving van de aanpak en de evaluatie ervan.

Criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer staat nog in de kinderschoenen. Het is daarom niet mogelijk om nu al geslaagde voorbeelden van een dergelijke aanpak ten tonele te voeren. Wel is het mogelijk een globale indruk te geven van de verschillende manieren, waarop buurtbeheer en buurtgerichte criminaliteitspreventie wordt opgepakt in een aantal Nederlandse gemeenten.

Zo is *Deventer* één van de eerste gemeenten, die een integrale visie op stedelijk beheer heeft ontwikkeld. Het in deze gemeente uitgevoerde buurtbeheerexperiment is interessant vanwege de integrale benadering en de organisatiestructuur. De hier ingestelde buurtbeheergroepen kregen een eigen budget en enige beleidsvrijheid.

De resultaten van een buurtbeheerexperiment in *Nijmegen* zijn veelbelovend. Het blijkt daar echter wel moeilijk om bewoners te laten participeren.

Buurtbeheerplannen in *Zeist* en *Rotterdam* zijn fraaie voorbeelden van een integrale aanpak van criminaliteit op buurtniveau. De projecten zijn ook interessant omdat in dit geval het initiatief niet bij de gemeenten lag maar bij een woningcorporatie.

Ervaringen met buurtbeheer in binnen- en buitenland kunnen gemeenten die nog met buurtbeheerprojecten gaan starten van dienst zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van een criminaliteitspreventief project op buurtniveau.

II Summary

In September 1990 a new policy plan was presented by the Dutch Minister of Justice to Parliament for the period 1990-1995, called Law in Motion (Recht in Beweging). As one of the new priorities for crime prevention is mentioned the development of integrated crime prevention projects in high crime neighbourhoods. In this report a description is presented of the experiences with such projects in the Netherlands and abroad. The following themes are dealt with in 5 chapters: Crime prevention at the neighbourhood level: definitions and genesis; A two dimensional typology of crime prevention projects; Organisational aspects and planning; The role of evaluation research. Finally, four exemplary projects are described and commented upon.

The main objectives of the integrated crime prevention projects are the following:

- prevention or reduction of massive petty crime;
- prevention or reduction of deterioration, disorder and decay;
- prevention or reduction of fear of crime.

These integrated tailored projects are especially suitable to be implemented in neighbourhoods where crime, disorder and feelings of insecurity are part of the daily way of life. Each crime prevention project starts with a detailed inventory of the crime problems at issue. A standardized victimization survey and eventual self-report delinquency studies are indispensable tools for such an assessment. Each crime problem requires an adapted mixture of various types of interventions. The Department of Crime Prevention has developed a model to outline this right mixture (Van Dijk and De Waard, 1991). In most instances the optimal mix of preventive measures must be backed by targeted law enforcement efforts.

A well established organizational structure is of essential importance to implement a project. A steering committee, a co-ordinator and technical or organizational support are essential.

Co-ordinators will be deployed in the neighbourhoods at issue who will make an inventory of the main problems and develop a programme. The programme will comprise specific crime prevention projects aiming at surveillance, cleaning, target hardening, screening of new tenants, improved maintenance of tenants rules, et cetera. Such projects will be financially supported by the Department of Crime Prevention of the Ministry of Justice. It is essential that both the relevant city departments and the local police give a high priority to the servicing of the selected neighbourhoods.

In the first instance, about 20 of such integrated projects will be launched in a dozen different cities throughout the Netherlands.

Evaluation research (process and effect) is necessary to determine whether a project is successful or not. One chapter of the report is devoted to this subject. Finally four ongoing integrated crime prevention projects are described and commented upon.

1. Inleiding

1.1 Het doel van deze publikatie

De Staatssecretaris van Justitie heeft bepaald dat criminaliteitspreventieve initiatieven, die zijn ingekaderd in buurtbeheer, een belangrijk speerpunt vormen van het beleid voor de komende 3 jaar. De Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie heeft hierbij een initiërende en begeleidende rol en treedt tevens op als (mede-)subsidiegever voor diverse gemeentelijke buurtbeheerexperimenten die een duidelijke criminaliteitspreventieve component hebben.

Het begrip 'buurtbeheer' is van vrij recente datum en het zal niet iedereen duidelijk zijn wat daar precies onder verstaan moet worden. Deze notitie heeft tot doel om duidelijk te maken wat buurtbeheer inhoudt en op welke wijze buurtgerichte maatregelen gericht op de reductie van criminaliteit en aanverwante problemen (verloedering, angstgevoelens) ingepast kunnen worden in het buurtbeheer. Het doel van deze publikatie is een bijdrage te leveren aan de ideeënvorming rond buurtbeheer en criminaliteitspreventie. De in deze notitie opgenomen visie, aanbevelingen en voorbeelden kunnen lokaal betrokkenen helpen bij het ontwikkelen en uitvoeren van een criminaliteitspreventief project op buurtniveau.

1.2 De inhoud van deze publikatie

Deze publikatie bestaat uit twee delen:

- Een *algemeen deel* waarin wordt uiteengezet wat wordt verstaan onder buurtbeheer, wat criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer in kan houden, en waarin tal van praktische aanbevelingen zijn opgenomen met betrekking tot het opzetten, uitvoeren en evalueren van criminaliteitspreventieve maatregelen (hoofdstuk 2 t/m 6).
- Een tweede deel waarin vier Nederlandse *praktijkvoorbeelden* van een buurtbeheeraanpak worden beschreven (hoofdstuk 7 t/m 10).

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de kernbegrippen 'buurt', 'beheer' en 'buurtbeheer', waarna een korte schets van de ontstaansgeschiedenis van buurtbeheer wordt gegeven.

In hoofdstuk 3 komt aan de orde welke buurten in aanmerking komen voor integrale, buurtgerichte criminaliteitspreventie.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de mogelijke criminaliteitspreventieve maatregelen die men kan nemen in dergelijke buurten en de wijze waarop men een keuze uit de veelheid van maatregelen kan maken.

Een integrale buurtgerichte aanpak stelt ook de nodige eisen aan de organisatorische inrichting en planning van de maatregelen: dit komt aan de orde in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 wordt stilgestaan bij de rol en functie van onderzoek in een buurtgericht criminaliteitspreventieproject.

In het tweede deel van deze publikatie passeren, in de hoofdstukken 7 tot en met 10, een viertal Nederlandse praktijkvoorbeelden de revue.

2. Buurtbeheer: Definitie en ontstaansgeschiedenis

2.1 Definities

Zoals vaak het geval is met een nieuw begrip, doen verschillende invullingen en definities van het begrip buurtbeheer de ronde. Om een goede definitie van het begrip buurtbeheer te kunnen geven, moeten we eerst stilstaan bij de betekenis van de samenstellende delen. Wat dient men te verstaan onder een 'buurt' en wat houdt 'beheer' in?

Wat is een buurt?

Het begrip 'buurt' lijkt bedrieglijk eenduidig en concreet. In werkelijkheid is het een uiterst rekbaar begrip dat door diverse betrokkenen heel verschillend ingevuld kan worden. Drie indelingsdimensies zijn hier relevant:

1. Een 'administratieve' of 'bureaucratische' indeling: de buurtindeling die gehanteerd wordt door de gemeente, de politie en andere gemeentebreed opererende organisaties. Meestal hanteert iedere organisatie een eigen buurtindeling, die niet geheel spoort met die van andere organisaties. Deze verschillende buurtindelingen kunnen problemen opleveren bij de gegevens- verzameling over buurten en bij de afstemming van de buurtgerichte maatregelen.
2. Een fysieke indeling, waarbij buurten worden afgebakend aan de hand van bepaalde fysieke grenzen (water, wegen, spoorlijn) en/of aan de hand van bepaalde gedeelde bebouwingskenmerken (bouwstijl, bouwtype, bouwjaar).
Bij sterk op woningen gericht buurtbeheer ligt een buurtafgrenzing aan de hand van gelijkvormige bouwtypen voor de hand; dit vereenvoudigt de probleemanalyse en de keuze van maatregelen aanzienlijk.
3. Een indeling op sociale criteria, waarbij de buurt primair wordt gezien als een sociaal netwerk. Een voorbeeld hiervan in de definitie van de Amerikaanse onderzoeker Skogan (1990): "Een buurt kan men als zodanig omschrijven wanneer er sprake is van een stabiel sociaal systeem met een zekere mate van sociale integratie van de bewoners". Een dergelijke definitie is relevant, wanneer men bewonersparticipatie hoog in het buurtbeheervandel heeft staan.

Elk van deze indelingscriteria heeft een directe relevantie ten aanzien van een buurtafbakening voor buurtbeheer. Bij het bepalen van buurtgrenzen zal men naar een acceptabel compromis moeten zoeken, waarin met alle drie criteria rekening wordt gehouden. Daarbij mag het laatstgenoemde (sociale) criterium zeker niet uit het oog worden verloren: de vraag wat bewoners *zelf* als 'hun' buurt beschouwen is vrij essentieel, zeker als men van plan is de bewoners actief te betrekken bij het zelf- of medebeheer van de buurt.

Wat is beheer?

In algemene zin kan 'beheer' worden beschreven als de zorg voor de instandhouding of verbetering van een bepaalde omgeving.

Het beheer van een buurt valt op twee dimensies in te delen:

- Naar *beheerobjecten*: met als hoofdonderscheid beheer van gebouwen (woningen, bedrijven en dergelijke) enerzijds en beheer van de onbebouwde ruimte (straten, groen, parken) anderzijds. Het beheer van de onbebouwde ruimte ligt vrijwel volledig in handen van de gemeente. Bij het beheer van gebouwen kunnen zeer veel uiteenlopende partijen een taak hebben, zoals de gemeente (woningbedrijf), woningcorporaties, bedrijven en particulieren.
- Naar *beheertaken*, waarbij een driedeling kan worden gemaakt naar fysiek/ technisch beheer, sociaal beheer en financieel/economisch beheer.

Het fysiek/technisch beheer is de meest bekende en ingeburgerde beheervorm. Hoofdrolspeleers hierbij zijn de beheerders van (woon)gebouwen (woningcorporaties, gemeentelijk woningbedrijf, particulieren), die geacht worden hun gebouwen in stand te houden, en de gemeentelijke diensten en bedrijven, die de zorg voor de woonomgeving hebben.

Een andere onmisbare vorm van beheer is het *sociaal* beheer, gericht op de bewoners/gebruikers van de buurt. Sociaal beheer kan heel breed zijn en kan betrekking hebben op problemen als werkloosheid, huisvestingsproblemen, psychosociale problemen, etc. Belangrijke sociaal beheerders zijn het particulier initiatief (welzijnswerk, opbouwwerk, hulpverlening), het onderwijs, de politie en de gemeente (afdelingen onderwijs, welzijn, cultuur). Echter, ook de fysiek/technische beheerders vervullen (vaak impliciet) belangrijke sociale beheertaken: de huismeester sust ook burenruzies, de plantsoendienst werkt mee aan een onderwijsproject, etc. Andersom kunnen sociaal beheerders bijdragen aan het fysiek/technisch beheer van de buurt, bijvoorbeeld aan vandalismedprojecten op scholen.

Aan de bijdrage van elk van deze partijen in het beheer zijn uiteraard kosten verbonden. Het *financieel/economisch* beheer zit dan ook verspreid over alle hiervoor genoemde partijen.

Goed beheer is alleen mogelijk als beheerders met elkaar samenwerken en hun inspanningen op elkaar afstemmen. Een keurig schoongeveegde straat die begrensd wordt door verwaarloosde woningen ziet er nog steeds slecht beheerd uit. En een schitterend gerenoveerd woningcomplex zal in hoog tempo verloederen, als men geen aandacht besteedt aan de samenstelling en het woongedrag van de (toekomstige) bewoners. Voor een overzicht van criminaliteitspreventieve projecten, waarin aandacht is besteed aan de bewonerssamenstelling van wooncomplexen, zij verwezen naar Willemse, 1989.

Wat is buurtbeheer?

Mede op basis van het bovenstaande kunnen we de volgende omschrijving geven van buurtbeheer:

"Buurtbeheer is een geheel van activiteiten gericht op het in standhouden dan wel verhogen van de waarde (aantrekkelijkheid, prijs) van een samenhangend stadsdeel. De activiteiten zijn gebaseerd op de bij bewoners/gebruikers van een buurt geïnventariseerde wensen en problemen, en worden uitgevoerd in nauwe samenspraak en samenwerking met bewoners/gebruikers."

Buurtbeheer is in deze optiek vooral een kwestie van voortdurende en kleinschalige aandacht en zorg voor de *leefbaarheid* van buurten in brede zin: het maatschappelijk, psychisch en fysiek welzijn van buurtbewoners, de fysieke toestand van de buurt, de openbare orde en veiligheid in de buurt.

Welke leefbaarheidsaspecten meer of minder aandacht verdienen hangt af van de concrete problemen in een buurt. Per buurt kan (en moet) buurtbeheer dan ook anders ingevuld worden, afhankelijk van de in die buurt levende problemen en behoeften. Een degelijke probleem- en criminaliteitsanalyse is daarbij onontbeerlijk.

Een ander centraal uitgangspunt van deze omschrijving van buurtbeheer is de grote betrokkenheid van de *bewoners en gebruikers*. Gebruikers zijn bijvoorbeeld: de in die buurt gevestigde middenstanders, de werknemers van bedrijven, gebruikers van voorzieningen in de buurt, etc. Zij zijn degenen die, in samenspraak met degenen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de buurt, aan moeten geven wat de belangrijkste buurtproblemen *zijn*. De prioriteitsstellingen van bewoners/gebruikers kunnen uiteraard verschillen van die van de in de buurt actieve instanties. Voorts wordt ernaar gestreefd om buurtbeheer, waar mogelijk, uit te denken en uit te voeren in *samenspraak en samenwerking* met buurtbewoners of buurtgebruikers. Deze moeten dan ook vertegenwoordigd zijn in relevante overleggen en betrokken worden bij de uitvoering van het buurtbeheer.

Tot zover de omschrijving van buurtbeheer. Aan deze omschrijving ligt een aantal ideeën en inzichten ten grondslag, die niet zomaar uit de lucht komen vallen. Het begrip 'buurtbeheer' heeft haar bestaan te danken aan een aantal ontwikkelingen op het gebied van de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en de preventie van criminaliteit.

2.2 Ontstaansgeschiedenis

Het inzicht dat in bepaalde buurten gewerkt moet worden met een brede, buurtgerichte beheeraanpak heeft twee historische wortels:

- de ontwikkelingen op de terreinen van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, en met name de problemen tijdens en na afronding van de stadsvernieuwing;
- de in de afgelopen jaren opgedane ervaringen met de preventie van veel voorkomende criminaliteit op buurniveau.

2.2.1 Het kielzog van de stadsvernieuwing

De volkshuisvesting in ons land is sinds het midden van deze eeuw gedomineerd geweest door een nijpend woningtekort. De nadruk is dan ook sterk gericht geweest op produktie: nieuwbouw. Dat geldt zeker voor de periode na de Tweede Wereldoorlog. Men vond nieuwe woningbouwlokaties in het gebied rond de stad. Ondanks deze uitbreidingsnieuwbouw blijft de druk op de woningmarkt onverminderd hoog. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het gemiddeld aantal mensen per woning (gemiddelde woningbezetting) sterk daalt onder invloed van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. De 'overloop' van stadsbewoners naar groeikernen biedt hiervoor tenslotte soelaas. Voor de oude 'moedersteden' heeft dit minder gunstige gevolgen: met name gezinnen met kinderen en de hogere inkomensgroepen verlaten massaal de stad. Naast de uitbreiding rond de stad en de overloop naar groeikernen beginnen de gemeenten in de jaren zestig ook plannen te maken voor de oude wijken: "Er wordt gekozen voor grootscheepse *sanering*, enorme verkeersdoorbraken en 'city-vorming'. Het begrip 'bewoners' komt in die plannen nauwelijks voor; die vormen eerder een hinderlijk obstakel in de vooruitgang, dan een groep mensen waarmee bij stadsvernieuwing en sanering rekening gehouden moet worden" (Otters, 1991). Deze politiek roept steeds meer verzet op bij de bevolking en eind jaren zestig/begin jaren zeventig komt de kentering. Met vallen en opstaan leren gemeentelijke besturen en betrokken diensten dat stadsvernieuwing een ander, en aanzienlijk complexer proces is dan nieuwbouw in uitbreidingsgebieden en randgemeenten.

Tegen deze achtergrond ontstaat de 'Bouwen voor de buurt'-filosofie, die neerkomt op drie principes:

- Aansluiten bij de specifieke situatie van de buurt en de wensen van bewoners, waarbij het karakter en de structuur van de buurt zoveel mogelijk gehandhaafd blijft (buurtgerichte aanpak).
- Renoveren van de woningvoorraad in combinatie met het in stand houden van het voorzieningenaanbod in de buurt en het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving (integrale aanpak).
- Aanpakken van deelgebieden, zodat de buurt als geheel kan blijven functioneren en bewoners via een doorschuifstelsel binnen de buurt gehuisvest blijven (gefaseerde aanpak).

De *projectorganisatie* doet haar intrede: actieve bewoners, vaak geholpen door professionele ondersteuners, ambtenaren en middenstanders bepalen in sterke mate decentraal wat en hoe er gebouwd gaat worden. Ondanks alle inspanningen blijkt men echter vaak niet in staat de oude buurtnetwerken intact te houden. Bovendien begint in de jaren tachtig deze 'bouwen voor de buurt' stroomwals gestaag te vertechnocratiseren: allerlei deskundigen vormen steeds sterker de spil van het proces. De idealistische motieven die aanvankelijk de drijvende kracht waren achter de stadsvernieuwing (het wegwerken van maatschappelijke achterstand) schuiven naar de achtergrond.

Aan de follow-up van de stadsvernieuwing, het *beheer* van de woningen en vooral het beheer van de woonomgeving, wordt in deze periode veelal weinig aandacht besteed. Beheer is nooit een populair onderwerp geweest in de wereld van de volkshuisvesting. In de eerste plaats was het politiek gezien niet erg populair, in de tweede plaats is het lastig om beheer structureel op de begroting te krijgen. Het Ministerie van VROM, die de stadsvernieuwing financiert, is altijd nadrukkelijk van mening geweest dat (financiering van) het beheer van stadsvernieuwingsprojec-

ten niet tot haar taak behoort. Het beheer van de stadsvernieuwingsgebieden werd geacht opgepakt te worden door de traditionele (fysiek/technische) beheerders: de woningbeheerders (woningcorporaties en gemeentelijk woningbedrijf) voor de woningen, de gemeente voor de woonomgeving. In een aantal buurten bleek echter al snel dat deze 'traditionele' vorm van beheer niet was opgewassen tegen de problemen in de buurt: de mooie nieuwe woningen en woonomgeving bleken in rap tempo te verloederen.

In deze zelfde periode (jaren tachtig) ontstaan nog op een ander terrein beheerproblemen: de problematische hoogbouw, veelal gebouwd eind jaren zestig/begin jaren zeventig, steekt de kop op. Trefwoorden zijn hier: het vertrek van de oude bewoners (kapitaalkrachtigen en gezinnen) naar eengezinswoningen, leegstandsproblemen, instroom van minder kapitaalkrachtigen, toename van beheersproblemen (verloedering, criminaliteit), verdere verslechtering van het imago van de flats, nog meer leegstand en leegloop, etc. Deze vervalspiraal heeft op diverse plaatsen al geleid tot zeer ingrijpende maatregelen als de sloop of aftopping van grootschalige woningcomplexen (zie o.a. Hoenderdos, 1989; Vermeeren, 1989; Prak en Priemus, 1984).

De hierboven geschetste ontwikkelingen hebben tot gevolg gehad, dat er vanaf 1985 in de wereld van de volkshuisvesters en ruimtelijk ordenaars sprake is van een hernieuwde belangstelling voor *beheervraagstukken*. Ook degenen die actief zijn op het gebied van de criminaliteitspreventie beginnen belangstelling te krijgen. Zo wordt in een in 1986 door de Rijksplanologische Dienst gepubliceerde nota Ruimtelijke planning en criminaliteit melding gemaakt van de opkomst van de zogenaamde 'beheer-planologie' (de Savornin Lohman en van Soomeren, 1986).

Recent zijn diverse publikaties verschenen waarin de koppeling tussen criminaliteitspreventie en buurtgericht beheer nader wordt uitgewerkt (o.a. Coenen, 1989; Heeger, 1989; Elsinga, 1990; Hesseling, 1990; Werkgroep Toekomst Bijlmermeer, 1990; Wassenberg, 1990).

2.2.2 Ervaringen met criminaliteitspreventie op buurniveau

De koppeling tussen criminaliteitspreventie en buurtgericht beheer is zeker niet alleen geworteld in de bovenbeschreven ontwikkelingen. Ook de criminaliteitspreventie-deskundigen in binnen- en buitenland kwamen tot de ontdekking dat voor bepaalde buurten een buurtgerichte, integrale aanpak nodig was om de (veelal grote) problemen in die buurten het hoofd te kunnen bieden. In Amerika heeft men inmiddels al zo'n 20 jaar ervaring met criminaliteitspreventie op buurniveau (zie voor een overzicht o.a. Rosenbaum, 1988). Aangezien deze ervaringen ten dele ook bruikbaar zijn voor Nederland, gaan we eerst in op de Amerikaanse ervaringen. Daarna staan we stil bij de Nederlandse ontwikkelingen op dit terrein.

Amerikaanse ervaringen: buurtgerichte preventieprojecten

Eind jaren zestig werd het de Amerikaanse politiek duidelijk dat de al maar stijgende criminaliteit en de hieruit voortvloeiende onrustgevoelens onder het publiek niet meer alleen door de politie konden worden aangepakt. Diverse studievercommissies kwamen met de aanbeveling dat de bevolking gemobiliseerd moest worden, met als doel te gaan participeren in het criminaliteitspreventie proces. Begin jaren zeventig werden de eerste voorzichtige stappen gezet om preventieprojecten op buurniveau te starten. Het grote knelpunt in deze beginperiode was dat deze programma's vanuit de centrale overheid (Washington, D.C.) als het ware 'hapklaar' werden aangeboden aan lokale overheden. De praktijk wees uit dat deze benadering niet aansloeg (Lewis and Salem, 1981). Vervolgens groeide langzaam bij politici, gemeentebestuurders en politie het besef dat bij de preventie van criminaliteit in een lokale situatie eerst gewerkt moet worden aan het realiseren van *samenwerkingsverbanden* tussen alle relevante organisaties die actief zijn in die lokale situatie en de lokale bevolking (Lavrakas, 1985). Begin jaren tachtig ontstaat - in navolging van dit inzicht - een groot aantal buurtgerichte criminaliteitspreventieprojecten die veel sterker zijn toegesneden op de lokale behoeften en omstandigheden. Een groot deel van deze projecten is door externe onderzoekers geëvalueerd, (Roehl en Cook, 1984; Lavrakas en Bennett, 1989 en Garofalo en McLeod, 1989) en hun conclusies zijn vrijwel eensluidend:

- In veel gevallen is er geen aantoonbaar effect van de projecten op het criminaliteitsniveau in de buurten.
- In bepaalde projecten zijn er wel duidelijke effecten op de *angstgevoelens* bij bewoners. Bennett (1990, 1991) geeft een aantal voorbeelden waarbij de buurtaanpak leidde tot vermindering van angst bij bewoners.
- Ondanks de tegenvallende resultaten voor wat betreft de criminaliteitsreductie is men niet negatief over de buurtaanpak. Uit verschillende evaluaties blijkt dat succes mogelijk is, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Vooral de voorbereidingsfase van een project blijkt bepalend voor de slaagkans van een project.

Nederlandse ervaringen met buurtgerichte criminaliteitspreventie

In de loop van de jaren '80 is in een aantal Nederlandse gemeenten geëxperimenteerd met criminaliteitsreductie door middel van buurtpreventieprojecten. Bij buurtpreventie draait het om het verhogen van de betrokkenheid van buurtbewoners bij de preventie van criminaliteit. Kernthema is de zogenaamde 'sociale controle': de alertheid van bewoners op verdachte situaties of mensen en de bereidheid om deze te melden aan een buurtcontactpersoon, de politie en/of de gemeente. Daarnaast wordt het nemen van technopreventieve maatregelen aangemoedigd (bijvoorbeeld verbetering van het hang- en sluitwerk van woningen) en worden maatregelen genomen om de fysieke mogelijkheid tot het uitoefenen van sociale controle te verbeteren (bijvoorbeeld het verbeteren van de openbare verlichting en het snoeien van groen). Zes buurtpreventieprojecten zijn geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van Justitie (de Savornin Lohman en van Dijk, 1988). Uit deze evaluatie kwam onder meer naar voren dat buurtpreventieprojecten een redelijke tot goede kans van slagen hebben, mits:

- de buurt niet te groot is;
- de buurt goed afgebakend is;
- het project gericht is op één of enkele welomschreven delicten die direct het eigenbelang van de bewoners raken (in de praktijk meestal woninginbraak);
- de buurt voor het overige niet veel problemen kent;
- de bewoners redelijk zelfredzaam zijn;
- de bewonerssamenstelling vrij homogeen is en
- er al sprake is van een zekere mate van buurtorganisatie/buurtnetwerk.

Kortom: buurtpreventie gericht op één of enkele delicten werkt goed in de 'betere' buurten. In de rapportage werd hieraan de vraag gekoppeld onder welke condities een buurtpreventie-aanpak kan werken in meer problematische buurten, die zo'n aanpak juist extra hard nodig hebben. In buurten die te kampen hebben met een opstapeling van leefbaarheidsproblemen is meestal sprake van onrust- en onveiligheidsgevoelens en argwaan tussen buurtbewoners onderling en jegens overheden (gemeente, politie). In dergelijke buurten is een veel bredere aanpak nodig, gericht op de totale leefbaarheid van de buurt. Met geïsoleerde criminaliteitspreventieve maatregelen bereikt men in zo'n geval weinig of niets. Het inpassen van criminaliteitspreventie in een *buurtbeheeraanpak* is een mogelijk antwoord op de problemen in dergelijke buurten.

3. Buurtbeheer en criminaliteitspreventie

3.1 Enkele kernbegrippen

Criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer

Buurtbeheer betreft in principe de totale zorg voor de leefbaarheid van buurten, het kan dus gericht zijn op instandhouding of verbetering van alle mogelijke (fysieke, sociale, maatschappelijke) condities van de buurt en haar bewoners. Criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer beperkt zich tot die buurtcondities die een vrij directe relatie hebben tot criminaliteit, verloedering en onveiligheid. Onder het laatste valt ook de onveiligheidsbeleving (angstgevoelens) van buurtbewoners.

De Directie Criminaliteitspreventie verstaat onder criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer:

"Een aanpak van veel voorkomende criminaliteit op een geografisch afgebakend gebied, door middel van een samenhangend pakket van maatregelen, waarbij wordt samengewerkt door gemeentelijke afdelingen en diensten, politie, justitie, maatschappelijke organisaties en bewoners/gebruikers."

In concreto gaat het daarbij om maatregelen die bijdragen aan:

- de preventie of reductie van veel voorkomende criminaliteit;
- de preventie of reductie van verval of verloedering;
- de preventie of reductie van angstgevoelens bij de bevolking.

Criminaliteit en verloedering

Formeel gesproken is criminaliteit wettelijk gezien een duidelijk begrip: het betreft die gedragingen en gebeurtenissen die strafbaar zijn gesteld. De gemiddelde buurtbewoner bekijkt de wereld echter niet met het wetboek in de hand: in de dagelijkse werkelijkheid maakt criminaliteit deel uit van een scala aan gedragingen en gebeurtenissen die als belastend voor het leefklimaat ervaren kunnen worden. Het gaat hier om zaken die niet altijd strafbaar zijn gesteld bij wet of die geen hoge prioriteit hebben bij politie of justitie zoals hinderlijk gedrag, vervuiling, openbare dronkenschap, hondepoep, parkeer- en geluidsoverlast, enzovoorts. Veelal gaan dergelijke problemen hand in hand met criminaliteit in de buurt. Dat is niet vreemd, want criminaliteit en verloedering zijn twee manifestaties van één en hetzelfde probleem: de buurt is blijkbaar niet meer in staat om bepaalde normen te handhaven.

In de optiek van buurtbewoners is de grens tussen criminaliteit enerzijds en overlast of verloedering anderzijds dus een vage en in veel gevallen niet erg relevant. In deze publikatie wordt dan ook een brede definitie van criminaliteitspreventie gehanteerd: het gaat niet alleen om de preventie van formeel strafbare gebeurtenissen of gedragingen, maar ook om de aanpak van daarmee samenhangende problemen als verloedering en angstgevoelens bij bewoners.

Angstgevoelens

Het begrip 'angstgevoelens' (of onveiligheidsgevoelens) kan op verschillende manieren ingevuld worden. Men kan het begrip toespitsen op de angst bij buurtbewoners om persoonlijk slachtoffer te worden van criminaliteit, maar men kan ook een meer algemene zorg over het teloorgaan van de 'oude' buurt rangschikken onder dit begrip (Skogan en Maxfield, 1981; Lewis en Maxfield, 1980). In buurten met veel overlast- en criminaliteitsproblemen kunnen angstgevoelens nog een heel andere dimensie krijgen: buurtbewoners kunnen zich bedreigd voelen door bepaalde medebewoners (Winkel en van der Wurff, 1990; Beijerse, Moerland en Fijnaut, 1990). Als er criminele gezinnen of netwerken in de buurt wonen, dan kan daar een reële dreiging van uitgaan. Ook het wonen in een buurt met een mix van culturen kan gevoelens van onveiligheid en angst oproepen. Hoe angstgevoelens precies omschreven moeten worden hangt, met andere woorden,

af van de lokale situatie. Het zal duidelijk zijn dat het van belang is om in buurten te onderzoeken wat de oorzaken of aanleidingen zijn van eventuele angstgevoelens bij bewoners.

3.2 Welke buurten?

Uit vijf jaar ervaring met bestuurlijke preventie op lokaal (en soms op buurt-) niveau is gebleken, dat een integrale, buurtgerichte aanpak geschikt is voor buurten waar criminaliteit, verloedering en angstgevoelens hand in hand gaan (Eindrapport, 1991).

Globaal gesproken zijn er in Nederland twee typen buurten aan te wijzen waar dergelijke vervalprocessen zich afspelen:

- oude stadswijken in de grote steden, die vaak alweer een renovatie achter de rug hebben, maar in snel tempo opnieuw vervallen;
- na-oorlogse midden- en (vooral) hoogbouwwijken uit de jaren zestig en zeventig, die gekenmerkt worden door grootschaligheid en anonimiteit.

In de publikatie 'Wijken onder druk' (1989) wordt de problematiek in deze typen wijken beschreven en verklaard. Men komt tot het onderstaande 'torenmodel', dat aangeeft welke buurtkenmerken de sociale structuur in deze wijken zwaar belasten.

Figuur 1: 'Het torenmodel'; de overbelaste sociale structuur in een buurt

Sociale factoren

- veel fysieke en mentale problemen
- conflicterende leefstijlen
- lage participatiegraad

Voorzieningen

- gebrek aan sociaal-culturele voorzieningen
- gebrek aan economische voorzieningen
- gebrek aan beheersvoorzieningen
- gebrekkige samenwerking tussen diverse instellingen/organisaties

Ruimtelijke omgeving

- veel semi-openbare ruimten
- vervreemdend/participatieremmend karakter van de omgeving
- concurrerend gebruik van schaarse ruimte
- hoge confrontatiegraad

Huisvesting

- kwetsbaar voor overlast
- kwetsbaar voor vernieling
- onaantrekkelijke verhouding kwaliteit en woonlasten

Financieel-economische positie

- zwakke financiële positie (veel uitkeringsgerechtigden)
 - hoge graad van werkloosheid
 - slechte economische vooruitzichten
-

Juist in deze buurten hebben geïsoleerde (vaak ad hoc genomen) maatregelen onvoldoende kracht om problemen adequaat op te lossen. De ervaring van de laatste jaren heeft geleerd dat onder dergelijke omstandigheden een *integrale aanpak* van de problemen nodig is. Dit houdt in dat een *mix* van maatregelen wordt genomen door meerdere, samenwerkende organisaties. Deze integrale aanpak dient niet alleen tot uiting te komen in de samenhang tussen de criminaliteitspreventieve maatregelen onderling, maar ook in de samenhang tussen het onderdeel criminaliteitspreventie en het totale, bredere buurtbeheer. Een goed, samenhangend maatregelenpakket moet altijd gebaseerd zijn op een gedegen probleem- en criminaliteitsanalyse.

3.3 Wanneer treedt een vervalproces in?

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe buurten, na het voltrekken van de stadsvernieuwing, toch weer ten prooi kunnen vallen aan verloedering. Dergelijke processen kunnen zich in principe voltrekken in iedere buurt, als deze om de een of andere reden uit zijn evenwicht wordt gebracht.

Belangrijke destabiliserende factoren zijn: wijziging van de huur- of koopprijs van woningen, grootschalige sloop van woningen, een stop op de investeringen in een buurt, het verdwijnen van de kleine middenstand, toenemende werkloosheid, versnelde uitstroom van bewoners, bijvoor-

beeld door het gereedkomen van aantrekkelijker nieuwbouwwoningen en snelle instroom van nieuwe bewonersgroepen. Onder de buurtbewoners kan hierdoor een soort 'generale onzekerheid' ontstaan: men ziet dat de oude buurtnetwerken verloren gaan, men voelt zich in de steek gelaten door de gemeente en andere instanties en men krijgt het gevoel dat men geen greep meer heeft op wat er in de buurt gebeurt (Hope, 1986; Wuertz, 1990). Deze veranderingen hoeven niet altijd samen te gaan met een toename van de criminaliteit in de buurt. Als dit wel gebeurt dan kunnen buurten in korte tijd geheel verpauperen. De buurt raakt in een neerwaartse vervalspiraal: wanorde en criminaliteit zorgen ervoor dat bewoners zich fysiek en geestelijk van de buurt afzonderen, waardoor het vermogen van de buurt om zelf iets aan het verval te doen sterk afneemt.

Als een buurt zich in een dergelijk vervalstadium bevindt, neemt de onrust en argwaan bij bewoners verder toe, en bewoners willen weg uit de buurt. Met name gezinnen en de meer kapitaalkrachtige bewoners verdwijnen het eerst. Hun plek wordt opgevuld door eenpersoonshuishoudens, door mobiele niet-buurtgebonden bewoners en door mensen die weinig vrije keuze hebben op de woningmarkt. Zij die niet de mogelijkheid hebben om te verhuizen, isoleren zichzelf (Goodstein and Shotland, 1980). De teloorgang van het gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de buurt komt tot uiting in een afnemende participatie in buurt- en bewonersorganisaties: een voorbode van het totale verval van de organisatorische capaciteit van een buurt.

Criminaliteit is in die zin een belangrijke factor, die eraan kan bijdragen dat een buurt in korte tijd in verval raakt. Let wel: criminaliteit is niet de enige indicatie van een eventueel verval van een buurt. Ook het fysieke aanzien van de buurt is daarvoor bepalend. Uit allerlei 'signs of crime' blijkt dat de buurt in sociaal opzicht in verval is geraakt. Onder 'signs of crime' worden de al eerder genoemde verloederings- of vervalfactoren verstaan: graffiti, vervuiling, hondepoep, parkeeroverlast, sloopauto's, openlijk gebruik van alcohol of drugs, leegstaande en vervallen gebouwen, geluidshinder/overlast van cafés, rondhangende jongeren, etc. Deze signs of crime zijn een overduidelijk signaal dat het 'zelfreinigend vermogen' van de buurt ernstig is aangetast (Wilson en Kelling, 1982).

Een criminaliteitspreventief maatregelenpakket dat onderdeel is van een bredere buurtbeheeraanpak lijkt de meest geëigende aanpak voor buurten die in een dergelijke vervalspiraal zijn beland of daarin dreigen te belanden.

4. Mogelijke maatregelen

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke criminaliteitspreventieve maatregelen men kan nemen in het kader van buurtbeheer. Zo'n opsomming is natuurlijk nooit uitputtend: men raadplege Rosenbaum (1988) voor een uitgebreid overzicht van projecten en experimenten die hebben plaatsgevonden. In dit hoofdstuk wordt een aantal oplossingsrichtingen beschreven, alsmede enkele aanbevelingen betreffende het samenstellen van een evenwichtige 'mix' van maatregelen.

4.1 Een maatregelenmatrix

Criminaliteitspreventieve maatregelen kunnen op twee dimensies worden ingedeeld (Van Dijk en De Waard, 1991).

In de eerste plaats kunnen preventiemaatregelen worden ingedeeld naar 'niveau' of moment waarop wordt ingegrepen:

- *Primaire preventie*: algemene preventieve activiteiten, veelal in de voorwaardenscheppende sfeer. Algemene voorlichtingscampagnes en goede wet- en regelgeving vallen hieronder. Primaire preventie is in principe gericht op de totale bevolking.
- *Secundaire preventie*: maatregelen gericht op specifieke risicogroepen (aan dader- of slachtofferkant) en risicobuurtten. Voorbeelden hiervan zijn het randgroepenwerk, wijkagenten, stadswachten en buurtpreventie.
- *Tertiaire preventie* richt zich op personen en situaties die in criminaliteitsopzicht hoogst problematisch zijn. Voorbeelden hiervan zijn: de HALT-afdoening, slachtofferhulp en projectsurveillance op 'hot spots'.

De tweede indelingsdimensie heeft te maken met de trits *dader-slachtoffer-situatie*: elk van deze drie aspecten kan men beïnvloeden om criminaliteit te voorkomen. Om te kunnen bepalen op welke aspecten men de maatregelen moet richten, is een goede probleem- en criminaliteitsanalyse noodzakelijk.

Als men de twee dimensies haaks op elkaar zet ontstaat een maatregelenmatrix, waarin men 9 typen preventiemaatregelen kan onderscheiden. In de matrix op de volgende bladzijde worden in elke cel enkele voorbeelden van preventiemaatregelen gegeven.

Preventiemaatregelen die binnen buurtbeheer toegepast worden zijn een mix van dadergerichte, slachtoffergerichte en situatiegerichte maatregelen. Meestal zal men zich bij buurtbeheer met name richten op secundaire en tertiaire preventie, hoewel ook primaire preventie binnen buurtbeheer een plaats kan krijgen.

Figuur 2: Maatregelenmatrix

	primaïr (gehele bevolking)	secundair (risicogroepen/ buurten)	tertiair (probleemgroepen/ plekken)
dadergericht	jongerenwerk opvang spijbelaars spijbelcontrole vandalisme-info wetgeving	CAD's randgroep jongerenwerk sociale vaardigheden werkgelegenheidsprojecten	alternatieve sancties HALT reclassering rehabilitatie restitutie
situatiegericht	functioneel toezicht hang- en sluitwerk veilig bouwen	directe schoonmaakacties herinrichting wijken particuliere beveiliging stadswachten verlichtingsmaatregelen	"police crackdowns" sloop/aftopping sluiting criminogene plaatsen verhoogde bewaking verhoogde politie- surveillance
slachtoffergericht	adviezen aan slachtoffers algemene voorlichting over preventie	buren-belprojecten buurtpreventie escort services (vervoer) gerichte voorlichting hulp aan bejaarden opzetten buurtorganisaties	beveiligingsadviezen opvangtehuizen politiële slachtofferhulp slachtofferhulpprojecten

Hieronder wordt kort ingegaan op maatregelen die vallen onder secundaire en tertiaire preventie. Het is niet mogelijk om de genoemde maatregelen in dit bestek uitgebreid uit te werken. Nadere informatie over specifieke maatregelen kan opgevraagd worden bij de Directie Criminaliteitspreventie.

4.2 Dadergerichte preventie

Secundair dadergericht

Deze maatregelen zijn specifiek gericht op personen die een verhoogd risico hebben om een criminele levenswijze te ontwikkelen. Te denken valt aan:

- activiteiten met straat- of zwerggroepen van jongeren (sport, leer/werkprojecten, sociale vaardigheidstrainingen);
- hulpverlening aan drugs-, alcohol- of gokverslaafden.

Tertiair dadergericht

Deze maatregelen zijn gericht op feitelijke daders van criminaliteit. Van oudsher ligt hier een taak voor de reclassering. De laatste jaren heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan, waarbij daders op alternatieve wijze worden benaderd. Voorbeelden hiervan zijn:

- toepassing van alternatieve sancties;
- versnelde afhandeling van strafzaken (lik op stuk beleid);
- HALT-aanpak van vandalistische jongeren (herstel van schade).

Rehabilitatie van daders is in buurten te verwezenlijken door ze direct in te schakelen bij de uitvoering van preventiemaatregelen. In Engeland worden bijvoorbeeld (ex-)delinquenten ingeschakeld bij werkzaamheden aan wooncomplexen.

4.3 Situatiegerichte preventie

Secundair situatiegericht

Deze vorm van preventie richt zich op buurten waar relatief veel criminaliteit wordt gepleegd.

Enkele voorbeelden zijn:

- herinrichting van wijken of winkelcentra;
- verbetering van de openbare verlichting;
- het instellen van extra (particuliere) beveiliging voor winkelcentra en bedrijven;
- het aanstellen van stadswachten;
- de aanpak van 'enge plekken';
- directe schoonmaakacties (graffiti).

Tertiair situatiegericht

Hier gaat het om de aanpak van de echte 'brandhaarden' van criminaliteit, verloedering of onveiligheid. Zeer ingrijpende maatregelen zijn nodig om de problemen ter plekke terug te dringen. Voorbeelden zijn:

- verhoogde bewaking op 'hot spots', bijvoorbeeld uitgaanscentra;
- sloop/aftopping van problematische woongebouwen;
- sluiting van 'riskante' voorzieningen als sexbedrijven, gokhuizen en cafés.

In Amerika is vanuit de politie het 'probleemgericht politieren' de laatste jaren veel toegepast als preventiemaatregel (Sherman, 1990). Ook in Nederland werkt de politie meer en meer probleem-georiënteerd. Zo is in Amsterdam een tijd lang extra politie-aandacht gegeven aan straatroof, terwijl men zich nu richt op rofovervallen op winkels. Dergelijk pro-actief politie-optreden kan een belangrijke bijdrage leveren aan de preventie van specifieke vormen van criminaliteit.

4.4 Slachtoffergerichte preventie

Ook aan de kant van de (potentiële) slachtoffers van criminaliteit zijn er beïnvloedingsmogelijkheden, gericht op het verhogen van de preventiebereidheid, het versterken van de sociale controle en het verminderen van angstgevoelens.

Secundair slachtoffergericht

Deze variant wordt binnen buurtgerichte projecten op zeer uiteenlopende wijzen toegepast. De maatregelen richten zich op de (zelf)bescherming van bewoners die een verhoogde kans lopen slachtoffer te worden van criminaliteit of die in verhoogde mate last hebben van onveiligheidsgevoelens. Voorbeelden zijn:

- buurtpreventie;
- alarmeringssystemen voor ouderen (mobiel alarm, burenbelpprojecten);
- zelfverdedigingscursussen voor vrouwen;
- speciale vervoersvoorzieningen voor vrouwen/ouderen, 'escort services'.

Tertiair slachtoffergericht

Deze maatregelen hebben tot doel om buurtbewoners die slachtoffer zijn geworden van criminaliteit op te vangen en te ondersteunen, bijvoorbeeld:

- beveiligingsadvies aan huis bij inbraakslachtoffers;
- opvang voor slachtoffers van (sexuele) mishandeling;
- slachtofferhulpprojecten;
- schadevergoedingsregelingen.

4.5 Het kiezen van maatregelen: de 'maatregelenmix'

Om de problemen rond criminaliteit, verloedering en onveiligheid goed aan te kunnen pakken, is het nodig een evenwichtig en compleet pakket van preventieve maatregelen samen te stellen dat is toegesneden op de problemen in de buurt. Welk pakket van maatregelen uiteindelijk uit de bus rolt, hangt sterk af van de problemen en behoeften in de buurt.

Bij het samenstellen van het maatregelenpakket dient rekening te worden gehouden met de volgende zaken:

1. Een gedegen analyse van de problemen in de buurt is onontbeerlijk bij het kiezen van maatregelen. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om de toegankelijkheid van wooncomplexen te verminderen, als de daders zelf in die complexen wonen.
Voor tot actie wordt overgegaan, dient bekend te zijn wat er precies aan de hand is, waar en wanneer het precies gebeurt, wie de (mogelijke) daders zijn, welke motieven/achtergronden een rol spelen, etc. Hoe meer inzicht men heeft in het *wat, waar, wanneer, hoe, wie en waarom*, des te beter is men in staat effectieve preventiestrategieën te ontwikkelen.
2. Combineer specifieke korte termijnacties (aanklopacties, brandhaarden) zoveel mogelijk met lange termijn activiteiten, gericht op structurele verbetering van de knelpunten. Met 'brandjes blussen' kan onmiddellijk succes worden behaald in de ogen van buurtbewoners en politiek, maar het gevaar is groot dat de problemen zich verplaatsen of na verloop van tijd terugkeren (zie ook Hesseling en de Waard, 1990). Zet dus ook lange termijn strategieën uit, gericht op structurele verbetering van de (buurt)condities die bijdragen aan het probleem.
3. Als snel tot actie moet overgaan: combineer actie met nader onderzoek. Zo kan bijvoorbeeld aan een jongerenwerker, die aan de slag gaat met groepen probleemjongeren in de buurt, gevraagd worden om een aantal gegevens over die jongeren uit te zoeken (school-, werk-, woonsituatie). Op basis van deze gegevens kan een goed en gefundeerd langere termijn beleid ten aanzien van deze jongeren ontwikkeld worden.
4. Wees nooit tevreden met een eenmaal gekozen maatregelenpakket. Blijf kritisch volgen hoe de maatregelen uitwerken en blijf nadenken over mogelijke verbeteringen en innovaties. Zorg dus dat de broodnodige feedback verkregen wordt over maatregelen die in de uitvoeringsfase zitten en zorg er voor op de hoogte te blijven van nieuwe ideeën en ontwikkelingen.

4.6 Maatregelen in buurten met een daderpopulatie

De meeste preventieprogramma's op buurtniveau gaan uit van de veronderstelling dat criminaliteit in de buurt gepleegd wordt door buitenstaanders, waar de buurt zich tegen moet beschermen. Wanneer er echter sprake is van een daderpopulatie binnen de buurt, en dat is vaak het geval in buurten met een hoog criminaliteitsniveau, dan komt men met dergelijke maatregelen niet ver. In een dergelijke buurt zal het zwaartepunt moeten liggen bij dadergerichte maatregelen.

In de eerste plaats zal bij aanvang van het project gerichte aandacht besteed moeten worden aan dadergroepen, die een bedreiging vormen voor de overige buurtbewoners. Men zal duidelijk moeten maken dat men bereid en in staat is om iets ten aanzien van deze groepen te ondernemen. Het Openbaar Ministerie zal hierbij een rol moeten spelen; bijvoorbeeld door het hanteren van een lik-op-stuk beleid, waarbij daders snel en consequent worden vervolgd en bestraft. Op de korte termijn aanpak wordt nader ingegaan in paragraaf 5.4.3.

Op de langere termijn zal een oorzakelijke dadergerichte aanpak ontwikkeld moeten worden, gericht op het aandragen van alternatieven voor een criminele loopbaan. Het gaat daarbij om verstreckende zaken als het verbeteren van scholingsmogelijkheden, kansen op de arbeidsmarkt en recreatiemogelijkheden. Het zal duidelijk zijn dat deze aanpak van een heel ander kaliber is dan de hierboven besproken preventiemaatregelen, en dat specifieke deskundigheid hiervoor vereist is (Curtis, 1990). Ook hier kan samenwerking met het Openbaar Ministerie op zijn plaats zijn, deze kan een beleid voeren waarbij bepaalde daders strafvervolgning kunnen voorkomen door deel te nemen aan bepaalde programma's (bijvoorbeeld een scholingsprogramma).

5. Organisatie en planning

De verscheidenheid van mogelijk te nemen maatregelen brengt met zich mee dat er geen kant en klare blauwdrukken te geven zijn voor wat betreft de organisatie en planning van buurtbeheerprojecten. Desalniettemin kan men uit binnen- en buitenlandse literatuur over concrete 'buurtbeheerachtige' projecten een aantal algemene lessen destilleren, die vrij breed van toepassing zijn.

5.1 De organisatie en planning van criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer

Hoe (en hoe zwaar) de organisatiestructuur rond criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer opgezet dient te worden, hangt af van de gekozen maatregelen en van het gewicht van criminaliteitspreventie binnen het bredere buurtbeheerbeleid. De lichtste variant is dat het onderwerp criminaliteitspreventie wordt opgepakt door een in het kader van buurtbeheer opgerichte project- of werkgroep (buurtbeheergroep). Het is dan wel zaak om de politie (wijkagent) te betrekken bij dit overleg. De zwaarste variant is dat het totale buurtbeheer wordt ondergebracht bij een bestaande lokale Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit. Deze zal het dagelijks bestuur van het buurtbeheerproject meestal delegeren aan een daartoe ingestelde werk- of projectgroep.

Hoe het ook zij, in deze notitie gaan we ervan uit dat er een overlegvorm wordt ingesteld ten behoeve van buurtbeheer in een specifieke buurt. We noemen dit de '*buurtbeheergroep*'. Het tweede uitgangspunt is dat er een *coördinator buurtbeheer* wordt aangesteld. Het derde en laatste uitgangspunt is, dat er gezorgd wordt voor (externe) *ondersteuning* van het project en haar uitvoerders. Op deze drie belangrijke bouwstenen van buurtbeheer gaan we hieronder apart in. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij de belangrijkste *participanten* (actoren) bij criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer. Tot slot komt de *planning* van het project aan de orde.

5.2 Drie bouwstenen: buurtbeheergroep, coördinatie en ondersteuning

5.2.1 De buurtbeheergroep

De buurtbeheergroep is verantwoordelijk voor de aansturing van buurtbeheer in een bepaalde buurt. In deze groep zijn diegenen vertegenwoordigd die:

- uit hoofde van hun functie direct betrokken zijn bij de buurt;
- als bewoner of gebruiker betrokken zijn bij de buurt.

Welke functionarissen deel uitmaken van de groep hangt uiteraard af van de problematiek en van de geplande maatregelen. Een ander argument om een functionaris uit te nodigen voor lidmaatschap van de buurtbeheergroep is de inschatting dat deze in de positie is om bepaalde dingen snel voor elkaar te krijgen. Ook bewoners en eventuele gebruikers (bijvoorbeeld bedrijven) dienen vertegenwoordigd te zijn in de groep.

Aangezien in een buurtbeheergroep altijd wordt samengewerkt door mensen die ieder hun eigen belangen hebben, kan het nuttig zijn om al in de beginfase een inschatting te maken van de belangen en (verborgen) doelen van de betrokkenen. Projecten kunnen volkomen worden lamgelegd door een machtsstrijd of prestigeslag. Ook het expliciteren en schriftelijk vastleggen van de doelen van het project kan helpen voorkomen dat een dergelijke doelen- en belangenstrijd ontstaat.

Uit binnen- en buitenlandse ervaringen met dergelijke buurtgerichte groepen komt een aantal

knelpunten naar voren.

- De vertegenwoordigers van instanties en organisaties zijn vaak niet gemandateerd. Langdurige terugkoppelprocedures halen de vaart uit het project. Het is dus van belang al bij de start afspraken te maken met de betrokken organisaties over de beslissingsruimte van hun vertegenwoordigers.
- Het komt vaak voor dat deelname aan de buurtbeheergroep een taak is die men 'erbij' of zelfs in de vrije tijd doet. De tijdsinvestering van de leden is daarom noodgedwongen beperkt. Ook over dit punt moet onderhandeld worden met de desbetreffende organisaties. Het expliciet toekennen van werktijd voor buurtbeheer aan de desbetreffende functionaris verhoogt ook het commitment van de organisatie.
- Een buurtbeheergroep zonder financiële middelen is een vis op het droge. Juist bij buurtbeheer is het van groot belang dat men snel en flexibel in kan spelen op de problemen en behoeften in de buurt. De buurtbeheergroep zal dus in ieder geval moeten kunnen beschikken over een budget waaruit korte termijn activiteiten gefinancierd kunnen worden. Financiële verantwoording geschiedt achteraf.
- Buurtbeheergroepen blijken vaak grote moeite te hebben om buurtprojecten goed van de grond te krijgen. Te hoog gestelde doelen en een zwakke organisatie zijn hier vaak debet aan. Het verdient daarom aanbeveling aansluiting te zoeken bij bestaande organisaties binnen de buurt. Een mooi voorbeeld van zo'n samenwerkingsverband is te vinden in een recent rapport van de Engelse Crime Prevention Unit (Sampson en Farrell, 1990).
- Een kenmerk van veel buurtbeheerbuurten is echter dat sterke buurtorganisaties ontbreken. Men zal dan zelf moeten investeren in het opbouwen van een buurtorganisatie of een (informeel) buurtnetwerk. Daarbij bestaat het gevaar dat men blijft steken in dit 'netwerken', in het zoeken van contact met bewoners. Een alternatieve strategie is om 'over de hoofden van de buurtbewoners heen' aan de slag te gaan met het aanpakken van heel zichtbare problemen. Door middel van deze concrete activiteiten komt men in contact met buurtbewoners en vindt men aanknopingspunten voor het opbouwen van een actief bewonersnetwerk.
- De representatie van bewoners in de buurtbeheergroep is vaak problematisch. Een veel gehoorde klacht van buurtbewoners is, dat de leden van de buurtbeheergroep niet de bewoners zelf representeren of zelfs helemaal niet in de buurt wonen. In buurten waar spanningen bestaan tussen bewonersgroepen, kan bovendien de deelname van de ene groep leiden tot de weigering van een andere groep om deel te nemen. Het kan zelfs zover gaan dat het totale project door hen geboycot wordt. Men dient dus van tevoren al een inschatting te maken van mogelijke tegenstellingen tussen bewonersgroepen en van de gevolgen die dit kan hebben voor het project. Een derde probleem met bewonersrepresentatie is dat etnische minderheden en laag opgeleiden meestal niet vertegenwoordigd zijn. Zeker als deze groepen wel ruim vertegenwoordigd zijn in de buurt, zal men zich moeten inspannen om deze groepen toch op de een of andere wijze te betrekken bij het overleg.
- Soms wil een buurtbeheergroep te veel zaken in eigen hand houden. Als het buurtbeheerbeleid grootschaliger wordt, zullen onderdelen van het totale programma afgesplitst moeten worden naar kleinere taak- of werkgroepen. Logheid en vertraging treedt vooral op naarmate alle onderdelen van het beleid tot in de details in de buurtbeheergroep behandeld moeten worden.

5.2.2 De buurtbeheercoördinator

Omdat bij buurtbeheer op de meest uiteenlopende terreinen wordt samengewerkt met een groot aantal betrokkenen, is een coördinator onontbeerlijk.

Buurtprojecten die grootschalig zijn, kunnen niet volstaan met één coördinator. Het aanstellen van minimaal twee coördinatoren (eventueel twee part-timers) heeft verschillende bijkomende voordelen: men heeft een klankbord aan elkaar (waardoor er minder twijfel, stress en ziekteverzuim is) en de continuïteit wordt vergroot: de voortgang wordt niet vertraagd bij ziekte, vakantie of vertrek van één van de medewerkers. Een mogelijk nadeel is dat zich conflicten of een prestigestrijd kunnen voordoen.

Voorts dient de plaatsing van de coördinator *centraal* te zijn: deze functionaris wordt bij voorkeur aangehaakt bij de organisatie die een *spil*functie vervult binnen het project.

Uit binnen- en buitenlandse ervaringen met projectcoördinatoren in buurtgerichte projecten komen de volgende knelpunten naar voren (Lavrakas en Bennett, 1989).

- Deze functionaris krijgt meestal een tijdelijke aanstelling, hetgeen in de hand werkt dat de coördinator tijdig gaat uitkijken naar een andere baan en vervolgens voortijdig vertrekt. Andere factoren die tot voortijdig vertrek van de projectcoördinator kunnen leiden zijn: een ontoereikende financiële vergoeding, een te vage functie-omschrijving en het ontbreken van werkbegeleiding of supervisie.
- De gevolgen van tussentijdse personeelsswisselingen binnen de coördinatiefunctie kunnen vrij rampzalig zijn: de buurtbeheergroep raakt gefrustreerd of stuurloos, vrijwilligers lopen weg, beleidslijnen worden onduidelijk en veel opgebouwde ervaringskennis gaat verloren. Men kan trachten dit te voorkomen door te zorgen voor goede arbeidsvoorwaarden en het realiseren van een vaste aanstelling dan wel een vervolgfunctie. Een andere oplossing is, om een functionaris met een vaste aanstelling vrij te stellen voor de coördinatiefunctie. De reguliere werkzaamheden van deze functionaris worden gedurende de projectperiode dan overgenomen door een tijdelijke kracht.
- Soms accepteren bewoners de coördinator niet als hun representant of belangenbehartiger. Deskundigheid en vaardigheden op het gebied van het omgaan met bewoners zijn dus belangrijke vereisten voor het uitoefenen van deze functie.

5.2.3 Ondersteuning

Het succes van een project wordt mede bepaald door de technische en organisatorische ondersteuning die van derden ontvangen wordt. Externe ondersteuning kan gegeven worden door de subsidieverstrekker, maar ook door een extern onderzoeks- en adviesbureau. In Engeland is bijvoorbeeld de 'Safe Neighbourhoods Unit' speciaal opgericht ten behoeve van deze ondersteuning (Osborn, 1990). De bijstand moet bestaan uit concrete hulp tijdens het ontwikkelen en implementeren van het programma. Een externe ondersteuner kan bijvoorbeeld zorgen voor:

- deskundigheidsbevordering binnen projecten, door de opgedane leerervaringen te systematiseren en terug te koppelen naar de betrokkenen (workshops en cursussen);
- informatie-uitwisseling tussen buurtprojecten in binnen- en buitenland;
- inzet van professionele consultants of onderzoekers, die specifieke problemen in kaart kunnen brengen.

Deze ondersteuning is niet alleen in de beginfase nodig, maar moet continu tijdens de duur van het project worden aangeboden. De externe ondersteuner dient ervoor te zorgen dat men op de hoogte is van succesvolle formules en dat maatregelen, die niet effectief blijken, niet steeds opnieuw worden toegepast.

5.3 De belangrijkste participanten

Aan een buurtbeheerbeleid dat (mede) gericht is op criminaliteitspreventie, zullen in principe minimaal de volgende participanten een bijdrage moeten leveren:

- de gemeente;
- woningcorporaties/gemeentelijk woningbedrijf;
- politie en justitie;
- de bewoners/gebruikers van de buurt.

5.3.1 De rol van de gemeente

Een groot deel van de fysiek/technische (buurt)beheertaken ligt bij de gemeente. Alle daarvoor relevante diensten en afdelingen kunnen dan ook betrokken worden bij buurtbeheer. Ook gemeentelijke afdelingen met sociale beheertaken (welzijn, onderwijs, werkgelegenheid) kunnen participanten in de buurtbeheergroep zijn. Welke gemeentelijke afdelingen of diensten deelnemen aan het project, hangt uiteraard af van de geplande maatregelen.

Naast het bijdragen aan de voorbereiding en uitvoering van maatregelen heeft de gemeente ook tot taak om (extra) *middelen* beschikbaar te stellen om buurtbeheer mogelijk te maken. De inzet van de gemeente ten aanzien van buurtbeheer moet ook tot uitdrukking komen in de bereidheid daaraan mee te betalen. Daarnaast kan de gemeente een bijdrage leveren door de bestaande middelen ten bate van het beheer van de buurt op een zodanige wijze beschikbaar te stellen, dat een slagvaardige en integrale beheersaanpak mogelijk gemaakt wordt.

5.3.2 De rol van de woningcorporaties

Samenwerking met woningcorporaties en/of het gemeentelijk woningbedrijf zal in de meeste buurtbeheerprojecten voor de hand liggen. Het gaat dan vooral om beheerders van sociale woningbouw, die in Nederland 40% van de woningmarkt bestrijkt. Deze corporaties hebben veel (economisch) belang bij relatieve rust in een buurt. Een slecht imago van de buurt of van een bepaald woningcomplex in de buurt kan leiden tot leegloop, leegstand en verdere imagoverslechtering. Corporaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan buurtbeheer.

- In de eerste plaats beschikken de meeste corporaties over een goed organisatorisch kader (ook aan bewonerszijde) waarbij buurtprojecten kunnen aansluiten.
- Voorts hebben corporaties vaak de middelen en menskracht in huis om bepaalde preventie-activiteiten uit te voeren. Een van de maatregelen kan zijn het door corporaties installeren van goedgekeurd hang- en sluitwerk, waarmee met name in Groot Brittannië is geëxperimenteerd (Osborn, 1990). In Nederland heeft dit initiatief hier en daar al navolging gevonden (Zwolle, Lelystad).
- Corporaties beschikken vaak over gegevens die bruikbaar kunnen zijn bij knelpuntenonderzoek en de evaluatie van het beleid. Te denken valt aan: verhuisgedrag en -wensen, gezinssamenstelling, vandalismerregistratie, registraties van huismeesters, indicaties van 'problematische' huishoudens, etc. Uit een recente Nederlandse evaluatie van huismeesterprojecten bleek overigens, dat de waarde van deze gegevens niet overschat moet worden; er wordt vaak gebrekkig geregistreerd (Hesseling, 1990)

5.3.3 De rol van politie en justitie

Uit evaluatie-onderzoek blijkt dat aan de politie een centrale rol moet worden toebedacht in buurtgerichte criminaliteitspreventieprojecten (Skogan, 1990; Pate e.a, 1986; Bennett, 1991). Vooral in buurten met een hoog criminaliteitsniveau blijkt het in de praktijk niet mogelijk om alleen via versterking van de informele sociale controle door buurtbewoners de problemen aan te pakken. Bij conflicten en spanningen tussen buurtbewoners of bewonersgroepen onderling kan de politie optreden als onpartijdig bemiddelaar. Dit lukt uiteraard alleen als de politie niet door alle betrokkenen als 'de vijand' wordt beschouwd.

De politie dient dan ook van het begin af aan betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het buurtbeheerbeleid. Vooral in projecten waarin de bewoners gestimuleerd worden actiever te reageren op verdachte of onwenselijke situaties is samenwerking met de politie een absolute voorwaarde. Dit mede om te voorkomen dat bepaalde bewoners het recht in eigen hand gaan nemen. Discussies tussen politie en bewoners over de problemen in de buurt kunnen voor beide partijen verhelderend werken. Op deze wijze kan gezamenlijk naar oplossingen worden gezocht. Het verdient de voorkeur om projecten op te starten in buurten waar al wijkteams van politie

functioneren.

In het verlengde van de politie speelt ook justitie (het Openbaar Ministerie) een rol; deze kan meewerken door een apart beleid te hanteren ten aanzien van in de buurt gepakte of uit de buurt afkomstige daders (lik-op-stuk behandeling, toepassing alternatieve sancties). Zeker in buurten met een daderpopulatie is samenwerking met het Openbaar Ministerie een vereiste.

5.3.4 De rol van buurtbewoners/gebruikers

Bij buurtbeheer wordt er over het algemeen van uitgegaan dat buurtbewoners (op termijn) gaan participeren in het beleid. De minimumvariant is dat buurtbewoners in de gelegenheid worden gesteld om hun wensen, klachten en vragen kenbaar te maken. De maximumvariant is dat buurtbewoners zich zelf ontfemen over bepaalde beheertaken in hun buurt (bewonerszelfbeheer).

In de praktijk blijkt echter dat het vaak veel moeite kost om buurtbewoners te laten participeren in de voorbereiding of uitvoering van een project en dat de preventiebereidheid vaak zeer laag is (Lab, 1988). Niet alleen de werving van (vrijwillig) meewerkende buurtbewoners is moeilijk: het is vaak nog lastiger om deze mensen gedurende een langere tijd gemotiveerd te houden. De verwachtingen rond bewonersparticipatie mogen dan ook niet te hoog gespannen zijn. Wat betreft de *werving* van buurtbewoners is het volgende gebleken.

- Uit diverse ervaringen blijkt dat buurtbewoners sneller geneigd zijn om bepaalde taken op zich te nemen, als zij daarvoor *persoonlijk* benaderd worden. Te denken valt aan het uitvoeren van eenvoudige schoonmaak- en onderhoudsklussen, burenhulp, hulp aan ouderen etc. Indirecte contactlegging (aanschrijven of een oproep in nieuwsbrief of op 't prikbord) werkt veel minder stimulerend. Van belang is dus dat er in de buurtbeheergroep of bij een buurtorganisatie kader aanwezig is dat de vaardigheden bezit om dergelijke contacten te leggen.
- Sleutelpersonen of 'informele leiders' kunnen een belangrijke rol spelen bij de werving van buurtbewoners. Via hen kan men geïntroduceerd worden bij buurtbewoners die mogelijk geschikt zijn voor bepaalde taken. Als men allochtone bewoners wil betrekken, dan vormen sleutelpersonen (bijvoorbeeld een imam) veelal een onmisbare schakel in de contactlegging.

Op deze wijze kan een kweekvijver van potentiële participanten worden opgezet.

Methoden om de *motivatie* van meewerkende bewoners op peil te houden zijn:

- Zorg dat het takenpakket van meewerkende bewoners afwisselend en redelijk interessant is.
- Kies taken die snel zichtbare resultaten opleveren.
- Bouw educatieve elementen in: geef goede instructies, gerichte opleidingen en cursussen.
- Geef feedback: houd de meewerkende bewoners op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het project. Dit kan bijvoorbeeld door middel van nieuwsbrieven of bijeenkomsten.
- Zorg dat er voldoende beïnvloedingsmogelijkheden zijn voor de meewerkende bewoners; laat merken dat hun ideeën en suggesties serieus worden genomen.
- Zorg minimaal voor een onkostenvergoeding. Veel beter is nog, om buurtbewoners tegen betaling diensten te laten verrichten.
- Nog een stap verder is, dat men het werk zo organiseert dat het (op termijn) mogelijk wordt om betaalde banen te creëren.

5.4 De planning

Naast een goede organisatiestructuur is een goede planning een belangrijke voorwaarde voor succes. Belangrijke ingrediënten voor een goede planning zijn:

- een degelijke voorbereiding;
- realistische doelen en tijdstermijnen;
- een goede start;
- bewaking van de doelen tijdens de rit;
- evaluatie van het beleid.

5.4.1 De voorbereiding

Naast een goede organisatorische voorbereiding is een gedegen inhoudelijke voorbereiding nodig. Dit betekent minimaal dat er voldoende betrouwbare informatie moet zijn over de buurt en haar problemen om een aantal *globale* beleidslijnen uit te kunnen zetten. Hiermee wordt uitdrukkelijk *niet* bedoeld dat men zich het eerste jaar alleen maar bezig moet houden met 'verkennen' en 'nader onderzoek'. Het verwerven van meer inzicht in de kenmerken en problemen van de buurt mag geen excuus zijn om ondertussen niets te *doen* aan die problemen. Anderzijds blijkt een té pragmatische houding op den duur ook niet effectief. De kans is groot dat men dan belangrijke knelpunten en problemen over het hoofd ziet en dat men maatregelen neemt die niet passen bij het aan te pakken probleem. Een goede probleem- en criminaliteitsanalyse is dus onontbeerlijk. Een voorbeeld van een dergelijke probleem- en criminaliteitsanalyse is onlangs in Dordrecht vervaardigd (Kees, 1990).

Het nader verkennen en uitdiepen van knelpunten kan vaak heel goed geïntegreerd worden in het werken aan oplossingen. Het voorbeeld van de gegevens verzamelende jongerenwerker is al genoemd. Een ander voorbeeld is het opzetten van een buurtmeldpunt voor vragen en klachten in verband met criminaliteit, verloedering en onveiligheid. Zo'n meldpunt heeft een functie in de *aanpak* van gesignaleerde problemen (doorspelen van meldingen aan relevante instanties) en in het onderzoekstraject: op basis van de meldpuntgegevens kan men meer inzicht verwerven in de knelpunten en ontwikkelingen met betrekking tot criminaliteit, verloedering en onveiligheid.

5.4.2 Realistische doelen en tijdstermijnen

In buurten met een hoog criminaliteits- en verloederingsniveau is meestal weinig potentieel aanwezig om daadwerkelijk iets aan de problemen te doen. Het is dus belangrijk dat de direct betrokkenen (buurtbeheergroep, subsidieverstrekkers) realistische verwachtingen hebben voor wat betreft de te verwachten effecten van een buurtbeheeraanpak. Ook de tijdsduur waarbinnen zich veranderingen voltrekken moet realistisch worden ingeschat, zeker als het gaat om meer structurele zaken als sociale controle en bewonersbetrokkenheid. Een geringe afname van de aan te pakken delicten, de verloedering en het angstniveau binnen een periode van 3 tot 5 jaar kan bijvoorbeeld een realistisch doel zijn.

Van groot belang is dat de gestelde doelen goed worden doorgesproken met de direct betrokkenen (buurtbeheergroep) en dat ze expliciet (schriftelijk) worden vastgelegd. Dit vermindert de kans op vervaging van de doelstellingen en kan helpen te voorkomen dat in een later stadium onenigheid of een belangenstrijd ontstaat omtrent de doelen van het project.

5.4.3 De start van de uitvoering

Eerste indrukken zijn soms sterk bepalend voor het beeld dat men van anderen heeft. Hetzelfde geldt voor een nieuw project: de wijze waarop het project bij bewoners geïntroduceerd wordt, is cruciaal. Kies daarom een duidelijk startpunt, bijvoorbeeld een dag waarop met aandachtttrekken de activiteiten of iets dergelijks het project bij de bewoners wordt geïntroduceerd. Op allerlei creatieve manieren kan geprobeerd worden om zoveel mogelijk buurtbewoners te betrekken bij deze dag. Tussen de feestelijkheden door kan mondeling en schriftelijk informatie worden verstrekt over het project.

Aan de openingsdag moet vervolgens direct een concrete en zichtbare follow-up worden gegeven. De plannen daarvoor moeten dus al klaar liggen. Psychologisch gezien is het verstandig om kleinschalig te beginnen met activiteiten die direct zichtbare resultaten afwerpen (bijvoorbeeld snel verwijderen van graffiti). Men ziet dan dat er ook werkelijk wat gebeurt. Dit werkt voor bewoners motiverender, dan het vooruitzicht dat de criminaliteit binnen een aantal jaren enigszins af zal nemen.

Speciale aandacht verdienen buurten die veel *daders* in de buurt hebben wonen. Soms is in een buurt sprake van criminele netwerken die de overige buurtbewoners intimideren zo niet terroriseren. Buurtbewoners zijn dan vaak dermate bang voor represailles dat zij niets durven te ondernemen. Als deze problemen spelen in een buurtbeheerbuurt, dan kan men het project het beste (cf. Forrester et al., 1988, 1990) starten met een combinatie van:

- situationele preventie: algemene maatregelen die de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit verminderen (bijvoorbeeld inbraakbeveiliging woningen);
- dadergerichte preventie: een directe benadering van criminele buurtbewoners door bijvoorbeeld reclassering en welzijnswerkers, ondersteund door een repressieve aanpak door politie en justitie.

Men moet aan de buurtbewoners laten zien dat men bereid en in staat is om op te treden tegen dadergroepen. Pas als bewoners dit vertrouwen hebben kan gewerkt gaan worden aan actieve bewonersparticipatie in het project. Samenwerking met het Openbaar Ministerie is hier vereist.

5.4.4 Het bewaken van de doelen

Goed buurtbeheer veronderstelt flexibiliteit en maatwerk; dat betekent dat er ruimte moet zijn voor tussentijdse wijzigingen en verschuivingen in de gestelde prioriteiten. Deze vrij grote manoeuvreerruimte draagt het gevaar in zich dat de oorspronkelijke doelstellingen van het project uit het oog worden verloren. Uit diverse evaluaties blijkt dat dit gevaar acuut wordt als de coördinator (die vaak als doelenbewaker optreedt) voortijdig het project verlaat. Gevolg kan zijn dat de participanten het spoor bijster raken en afhaken of 'voor zichzelf beginnen'. Buurtbeheer kan dan een doel op zich worden in plaats van een *middel* om bepaalde doelen te bereiken.

Het is dus van belang om ook tijdens de uitvoering van het beleid *toetsmomenten* in te bouwen waarop het hele buurtbeheerproject wordt vergeleken met de eerder geformuleerde doelen. Dit kan bijvoorbeeld een taak zijn van de subsidiegever, in overleg met de buurtbeheergroep.

6. De rol van onderzoek

Bij buurtbeheer speelt onderzoek een belangrijke en ondersteunende rol. Een buurtbeheerproject begint met een analyse van de problemen met betrekking tot criminaliteit, verloedering en angstgevoelens in de buurt. Onderzoek speelt voortdurend een belangrijke rol. Niet alleen in de voorbereidingsfase van een buurtbeheerproject, maar ook bij de vormgeving van de aanpak en de evaluatie ervan.

In schema:

fase	voorbereiding	vormgeving	evaluatie
onderzoek-vraag	Wat is er aan de hand?	Hoe kunnen de problemen worden	hoe verloopt de aanpak?
	Wat moet worden aangepakt	Is er draagvlak?	Wat zijn de effecten?

6.1 Tijdens de voorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase staat de vraag centraal: "Wat is er aan de hand in de buurt? Welke criminaliteitsproblemen, welke vormen van verloedering en overlast zijn te vinden in de buurt en hoe staat het met de angst/onveiligheidsgevoelens van de bewoners?"

De analyse zal zich zeker niet moeten beperken tot de pure criminaliteit. Het is ook van belang zicht te krijgen op de 'signs of crime' (verloederingsfactoren), waaruit blijkt dat de buurt in verval raakt. Is er in de buurt sprake van hondepoep, parkeeroverlast, leegstand of vervallen gebouwen, rondhangende jongeren e.d. Overigens is het niet alleen van belang zicht te krijgen op de omvang van de problemen, maar ook op de ernst ervan. In hoeverre storen de buurtbewoners zich er aan?

Nadat de problemen in de buurt in kaart zijn gebracht kunnen prioriteiten worden bepaald. Het gaat dan om de vraag: "Wat moet worden aangepakt?" Het in kaart brengen van de bestaande situatie fungeert verder ook als een nulmeting voor de effectevaluatie van de buurtbeheeraanpak. Het onderbouwen van de prioriteiten met onderzoek heeft belangrijke voordelen. Aan de hand van onderzoeksgegevens kan men hard maken waarom bepaalde zaken in de buurt prioriteit moeten hebben. Zo kan men zich verweren tegen allerlei eisen en verwachtingen van buurtbewoners, woningbouwverenigingen, politici e.d.

Overigens zal tijdens de uitvoering van het buurtbeheerproject steeds de vinger aan de pols moeten worden gehouden. Het is van belang om gunstige en ongunstige ontwikkelingen in de buurt met betrekking tot de omvang en ernst van de problemen tijdig te signaleren, zodat hierop direct kan worden ingespeeld.

6.2 Bij de vormgeving van de aanpak

Bij het vormgeven van de buurtbeheeraanpak staat een andere onderzoeksvraag centraal: "Hoe kunnen de criminaliteitsproblemen die prioriteit hebben gekregen worden aangepakt?"

Het antwoord op deze vraag is van belang om binnen de buurtaanpak te kunnen kiezen tussen verschillende soorten maatregelen. Afhankelijk van de problemen, de kenmerken en achtergronden en degenen die erbij betrokken zijn, kunnen maatregelen worden gekozen uit de maatregelenmatrix die in hoofdstuk 4 is beschreven:

- is voor het probleem een meer slachtoffer-, dader- of situatiegerichte preventie-aanpak noodzakelijk?
- moeten de maatregelen zich op alle buurtbewoners (primaire preventie), bijzondere risicogroepen/-situaties (secundaire preventie) of personen/-situaties die hoogst crimineel zijn (tertiaire preventie) richten?

Aan de hand van een nadere analyse van de problemen in de buurt kan ook worden bekeken wie een bijdrage kan leveren aan de oplossing van het probleem. Welke personen, instanties of organisaties kunnen worden aangesproken op hun medeverantwoordelijkheid bij de oplossing van het probleem?

Bij de uitvoering van de maatregelen is verder de rol van de buurtbewoners in veel gevallen onmisbaar. Voordat de maatregelen worden uitgevoerd is het van belang een indicatie te krijgen van de mogelijke rol van de bewoners. Is er een draagvlak voor maatregelen of juist niet? Mogelijk kunnen 'informele leiders' in de buurt (die de verschillende bevolkingsgroepen binnen de buurt vertegenwoordigen) worden opgespoord. Zijn zij bereid te participeren in het buurtbeheerproject? In welke context zal buurtbeheer zich afspelen? Hoe staat het met de mutatiegraad, leegstand en economische bedrijvigheid? Maar ook: wat is de leeftijdsopbouw in de buurt, werkloosheidspercentage, percentage allochtonen e.d. Deze contextgegevens zijn van belang voor het stellen van realistische doelen. Het gaat hier in feite niet alleen om de vraag hoe de buurtbeheeraanpak kan worden uitgevoerd, maar of er voor zo'n aanpak een breed draagvlak is.

6.3 Tijdens de evaluatie

Buurtbeheer is nog een relatief nieuw fenomeen in Nederland. Vernieuwende projecten dienen geëvalueerd te worden. Niet alleen om vast te stellen of deze aanpak resultaat oplevert. Ook de succes- en belemmerende factoren van een buurtbeheeraanpak komen zo boven tafel en wordt steeds meer bekend over de voorwaarden waaronder buurtbeheer succesvol is.

Evaluatie-onderzoek bestaat uit twee onderdelen: de proces- en de effectevaluatie.

Tijdens de procesevaluatie wordt bekeken hoe de uitvoering van de buurtbeheeraanpak verloopt. Welke factoren werken daarbij bevorderend en welke belemmerend? Hoe worden de gesignaleerde problemen bij de uitvoering van preventieve maatregelen in probleembuurtten (bijvoorbeeld lage participatiegraad, continuïteitsproblemen) ondervangen of verminderd door de buurtbeheeraanpak?

Bij de effectevaluatie gaat het erom zowel het effect van het totale project als van de afzonderlijke maatregelen voor zover mogelijk in kaart te brengen. Hebben de aanpak en de afzonderlijke maatregelen effect op het niveau van de criminaliteit, verloedering en angstgevoelens in de buurt? En zo ja, onder welke voorwaarden?

Voor een verantwoorde effectevaluatie is een voor- en nameting van de situatie in de buurt noodzakelijk. De voormeting zal samenvallen met de probleeminventarisatie in de voorbereidingsfase van het project. De nameting zal na het project dienen plaats te vinden om te kunnen vaststellen of en in vergelijking met de nulsituatie voor het project iets ten goede is veranderd¹. Naast een voor- en een nameting is ook een controlegebied noodzakelijk. In dit controlegebied moet ook een voor- en een nameting plaatsvinden, om na te kunnen gaan wat er in een gebied gebeurd is waar geen buurtbeheer maatregelen zijn genomen. Zo'n controlegebied zou bijvoorbeeld de rest van de gemeente kunnen zijn². Het is mogelijk dat in de rest van de gemeente de criminaliteit daalt. Om over een effect van de buurtbeheeraanpak op het criminaliteitsniveau te kunnen spreken, moet de daling van de criminaliteit in de buurtbeheerbuurt groter zijn dan in het controlegebied. Mogelijk zijn zelfs verplaatsingseffecten te achterhalen.

1 Het is zelfs aan te bevelen tussentijds nog een meting te houden, omdat een buurtbeheerproject een nogal lange looptijd (ongeveer 3 tot 5 jaar) heeft.

2 Het vinden van een goed controlegebied kan problemen opleveren. Tijdens de loop van het buurtbeheerproject mag men in het controlegebied geen initiatieven ontwikkelen. Daarom verdient het aanbeveling om de rest van de gemeente als controlegebied te hanteren. Initiatieven gericht op het tegengaan van problemen op lokaal niveau hebben immers minder invloed dan op buurniveau.

6.4 Instrumenten bij gegevensverzameling

Bij het verzamelen van gegevens kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten³.

De belangrijkste zijn:

- politieregistratie;
- andere registraties;
- bevolkingsonderzoek;
- onderzoek onder bedrijven/instellingen
- self report studie;
- onderzoek onder sleutelfiguren;
- systematische observatie.

Afhankelijk van het doel en de inhoud van het buurtbeheerproject zullen deze instrumenten kunnen worden ingezet. Bij een dadergerichte aanpak zal een self report studie grote diensten kunnen bewijzen. Als zo'n invulling er niet of nauwelijks is, heeft een dergelijke studie weinig zin.

In bijna alle gevallen is het raadplegen van de politieregistratie en het houden van een bevolkingsonderzoek noodzakelijk. Zo zijn gegevens over criminaliteit en bepaalde vormen van verloedering te vinden in de politieregistratie. Een bevolkingsonderzoek is van belang omdat het in een buurtbeheeraanpak vooral moet gaan om door de bevolking zelf ervaren problemen en hun waardering voor de genomen maatregelen.

Indien bevolkingsonderzoek wordt gehouden, zal dit dienen te geschieden met de standaard die door het Ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken is ontwikkeld. Binnen deze standaard kunnen specifiek op de buurt gerichte vragen worden meegenomen.

Deze standaard bewijst zeker bij de evaluatie van de buurtbeheerprojecten haar grote waarde. Pas dan is vergelijking tussen buurtbeheeraanpakken mogelijk en komen succesfactoren en effecten van buurtbeheer echt in beeld.

Het belang van standaardisatie geldt overigens niet alleen voor het bevolkingsonderzoek, maar voor elk onderzoeksinstrument dat wordt ingezet.

³ Meer informatie over het doel en gebruik van deze instrumenten bij onderzoek voor een buurtbeheerproject is te verkrijgen bij de Directie Criminaliteitspreventie.

Deel 2: Vier praktijkvoorbeelden

Inleiding

In dit tweede deel worden vier praktijkvoorbeelden van buurtbeheerprojecten gegeven, die ofwel een duidelijke criminaliteitspreventieve component hebben ofwel een goede voedingsbodem vormen voor integrale, buurtgerichte criminaliteitspreventie.

Bij het kiezen van de voorbeelden is gestreefd naar zoveel mogelijk variatie wat betreft gemeentegrootte en buurttype, het type problematiek, de ontwikkelde maatregelen en de organisatorische en financiële inrichting van het project. Ook het uitvoeringsstadium van de projecten verschilt: sommige projecten zijn al enige tijd operationeel, terwijl andere zich nog in de voorbereidingsfase bevinden.

Het doel van de praktijkvoorbeelden is, om de lezer een globale indruk te geven van de verschillende manieren waarop buurtbeheer en buurtgerichte criminaliteitspreventie wordt opgepakt in een aantal Nederlandse gemeenten. Wellicht zijn hieruit ideeën te putten, die bruikbaar zijn voor de eigen gemeente.

In de beschrijving van de praktijkvoorbeelden ligt de nadruk op de beheervisie(s) achter de projecten en op de organisatorische en (financieel)technische inrichting van de projecten. De concrete maatregelen worden summier behandeld. Nadere informatie hierover kunt u opvragen bij de desbetreffende gemeenten.

In de figuur op de volgende bladzijde wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van de vier voorbeeldprojecten.

Figuur 3: Typering van de voorbeeldprojecten

	Deventer	Nijmegen	Zeist	Rotterdam
	(Oostrik	(Meijhorst)	(Vogelwijk)	(Schiemond)
Buurtkarakteristiek				
- bouwperiode	1970-1980	1970-198-	1950-1960	1982-1989
- aantal woningen	1000	1600	250	1400
- % sociale woningbouw	60%	onbekend	onbekend	100%
- bouwtypen	75% laag, 25% 4-hoog	60% etage- bouw	laag- en 4-hoogbouw	hoogbouw
- voorzieningen	zeer beperkt	redelijk	nihil	beperkt
- bedrijvigheid	zeer beperkt	redelijk	nihil	nihil
- openbare ruimte/groen	redelijk	redelijk	redelijk	redelijk
- aantal jongeren	hoog	laag	hoog	hoog
- aantal alleenstaanden	toenemend	hoog	laag	hoog
- aantal werklozen	onbekend	hoog	30%	hoog
- aantal allochtonen	5%	hoog	25%	hoog
- doorstroming	hoog	hoog	onbekend	redelijk
Problemen				
- criminaliteit	graffiti, vandalisme	relatief veel in enkele complexen gemiddeld onbekend	vandalisme, overigens niet meer dan bergingen	vandalisme, graffiti inbraak
- angstgevoelens	ja	onbekend	ja	ja
- overlast (bewoners)	onbekend	ja	ja	ja
- verloedering/verval	ja	ja	ja	ja
Betrokkenen				
- gemeente	+	+	+	+
- politie	+	+	+	+
- corporaties/woningbedrijf	+	+	+	+
- particulier initiatief	+	+	+	+
- bedrijven	-	-	-	-
- bewoners	+	+	+	+
- overigen	-	-	+	+
			migranten- organisaties	onder- zoekers
Financiering				
	buurtbudget door bundeling van sector- budgetten	buurtbudget uit stadsver- nieuwings- fonds	sectorbudget stadsver- nieuwings- fonds, alg. middelen, budget corpo- raties	gemeente-en rijkssub- sidie (SEV)

Deventer: Het Oostrik



FOTO: GERT VAN DE KAMP

7. Deventer: Het Oostrik

7.1 Buurtkarakteristiek

Het Oostrik is gelegen in het noord-oosten van Deventer en maakt onderdeel uit van de wijk Colmschate. De buurt wordt begrensd door de spoorlijn Deventer-Almelo, een doorgaande verkeersweg, een buurtwinkelcentrum en de buurt Blauwenoord. Het gebied ligt ver van het centrum (ca. 4 km).

Het Oostrik is een betrekkelijk nieuwe buurt, gebouwd in de jaren '70.

De buurt bestaat uit circa 1000 huur- en premiehuurwoningen, zestig procent is sociale woningbouw. In de afgelopen jaren hebben de woningcorporaties ongeveer 200 premie-huurwoningen verkocht aan de bewoners om de doorstroming te verminderen en de betrokkenheid bij de buurt te vergroten.

Driekwart van de woningen is laagbouw, veelal gegroepeerd rond woonerven, een kwart is 4-hoogbouw (gestapelde maisonnettes). Bouwtechnisch gezien zijn er momenteel weinig problemen, omdat de buurt nog vrij nieuw is. De buurt maakt een monotone indruk door de eenvormige bebouwing.

Wonen is de dominante functie van de buurt; er zijn nauwelijks bedrijven, kantoren of winkels. Ook voor andere behoeften (winkelcentrum, markt, bibliotheek, wijkcentrum, ziekenhuis) is men aangewezen op aangrenzende buurten. De verkeersoorten (auto's, (brom)fietsen, voetgangers) zijn vergaand gescheiden. Voor autoverkeer is een ringweg rond de buurt aangelegd en zijn snelheidsbeperkende maatregelen in de buurt genomen. Voor fiets- en voetgangersverkeer zijn er gecombineerde doorgaande paden in het woongebied. Het wegennet maakt op een buitenstaander een ondoorgrondelijke indruk. In het gebied ligt een strook met groenvoorzieningen en water.

Kenmerkend voor deze buurt is het relatief grote aantal jongeren en het kleine aantal bejaarden. Het aantal eenpersoonshuishoudens is aan het toenemen. Er is leegstand in de buurt, en de doorstroming is hoog, deze negatieve tendensen zijn overigens de laatste tijd verminderd. De totale omvang van de bevolking is hierdoor sterk aan het afnemen. Door de hoge mobiliteit is de betrokkenheid van de bewoners bij hun buurt gering.

In 1986 was het percentage vreemdelingen 5%.

Er is een zeer actief buurtwerk, dat goed georganiseerd is en in regelmatig contact met de gemeente staat. In het verleden heeft de buurt een negatief imago gehad vanwege de hoge concentratie van probleemhuishoudens die in de buurt ontstond. De negatieve spiraal is inmiddels enigszins omgebogen, mede dankzij het buurtwerk en de buurtbeheeraanpak. De sociale situatie is momenteel niet problematisch, maar ook niet echt goed te noemen.

7.2 Criminaliteit en onveiligheid

Er is sprake van onveiligheidsgevoelens onder de bewoners. Uit een kleinschalige enquête (1988) blijkt dat van de vrouwen in het Oostrik 35% zich 's avonds en 48% zich 's nachts zelden of nooit veilig voelt op straat. De plekken die men als onveilig ervaart zijn onder meer trappenhuisen, bergingen, carports, achterpaden en een fietspad aan de rand van de buurt, dat geheel door menshoog groen is omgeven.

Verder zijn er klachten over graffiti. Dit neemt nog geen ernstige vormen aan. In het verleden heeft het fenomeen autosleutelen-op-straat zich voorgedaan; inmiddels komt dit nauwelijks meer voor.

7.3 Beheervisie

De onderwerpen stadsvernieuwing en stedelijk beheer staan in Deventer al relatief lange tijd hoog op de politieke agenda. Eind zestiger jaren was het grondgebied van de gemeente al geheel vol gebouwd, terwijl er nog steeds behoefte aan kwalitatief goede sociale woningbouw was. De gemeenteraad achtte grootschalige sloop, gevolgd door nieuwbouw, ongewenst; er werd voor gekozen de bestaande bebouwing gefaseerd op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen of te houden. In 1971 werd een aanvang gemaakt met de stadsvernieuwing. Later ontstond aandacht voor het beheer na stadsvernieuwing en voor preventief beheer in buurten van recenter datum (voorkomen van verval).

In de nota Stedelijk Beheer (1988) wordt een onderscheid gemaakt tussen stadsbeheer en buurtbeheer. Bij buurtbeheer gaat het om een gedetailleerder analyse van buurtkenmerken en -problemen, een meer uitvoeringsgerichte aanpak en een lager abstractieniveau dan bij stadsbeheer. Buurtbeheer omvat ook meer sociale activiteiten dan stadsbeheer en biedt daarom meer mogelijkheden tot participatie van bewoners. We beperken ons hier verder tot de visie van de gemeente Deventer op *buurtbeheer*.

Buurtbeheer wordt omschreven als 'de continue zorg voor het leefmilieu in de buurt, waarbij het leefmilieu bestaat uit de beleving van:

- de technische kwaliteit van de aanwezige woningen, woonomgeving en voorzieningen;
- het aanwezige sociale klimaat in de buurt;
- de ruimtelijk-functionele kwaliteit van de stedenbouwkundige structuur'.

Buurtbeheer wordt dus uitdrukkelijk niet alleen gezien als het tegengaan van fysiek verval van de gebouwde omgeving, maar ook van sociaal verval en verval van woonomgeving en voorzieningen-niveau. Men onderscheidt daarbij vier beheers-categorieën: sociaal-maatschappelijk, ruimtelijk-functioneel, technisch en financieel-economisch beheer. Voorts omvat beheer het hele proces van analyse, planvorming, uitvoering, en evaluatie van plannen.

Deze zeer *integrale* opvatting van buurtbeheer werd ingegeven door de diversiteit aan problemen die zich voordeed in de buurten: naast het coördineren van de gemeentelijke inspanningen werd het wenselijk geacht de initiatieven van particuliere bedrijven en bevolking te betrekken bij het beheer. De inhoud van beheeractiviteiten kan per buurt sterk uiteenlopen. In de nota Stedelijk Beheer spreekt men in dit verband over 'maatwerk'.

7.4 Organisatie

Om adequaat op buurtproblemen te reageren, bleek de bestaande gemeentelijke organisatiestructuur eigenlijk ongeschikt. Het integrale maatregelenpakket vereiste een betere onderlinge afstemming van de activiteiten van alle betrokken organisaties en diensten, zowel op beleids- als op uitvoerend niveau. Burgemeester Waal van Deventer stelt dan ook dat buurtbeheer overwegend een organisatieprobleem is (De Europese Gemeente, no. 1, 1989). In plaats van een structuur met beleidsvelden (Openbare Werken, Onderwijs, Financiën, e.d.) als eenheid, moest er een structuur komen met de buurt als eenheid. Er werd daarom gekozen voor een projectorganisatie.

In de voorbereidende fase is een interviewronde gehouden onder de betrokken gemeentelijke diensten, afdelingen en andere instellingen, met als doel het draagvlak voor buurtbeheer te verbreden en te inventariseren welke beheeractiviteiten er al plaatsvonden.

Er is vervolgens speciaal voor de buurtbeheerprojecten een aparte organisatie-en financieringsstructuur opgezet. Daarbij werd aangesloten bij de bestaande gemeentelijke organisatiestructuur en bij de bestaande beheercapaciteit van de diensten.

Figuur 4: Organisatiemodel project het Oostrik



Als schakel tussen de gemeentelijke organisatie en de buurt werd de *buurtbeheergroep* in het leven geroepen (elk van de 4 buurtbeheerbuurten heeft een eigen buurtbeheergroep). Hierin hebben zitting: de diverse gemeentelijke diensten, bewoners, woningcorporaties, buurt- en opbouwwerk en de wijkagent. De taken van deze groep zijn het ontwikkelen van een beheervisie en aan de hand daarvan het opstellen van een beheerplan en het afstemmen van beheeractiviteiten op elkaar en op bewonerswensen.

De buurtbeheergroep vormt het uitvoerende niveau en heeft beslissingsbevoegdheid over de uitvoering. De uitvoering van activiteiten kan op drie manieren: de buurtbeheergroep kan het zelf doen, ze kan opdracht geven aan gemeentelijke diensten (dit moet via B & W) en er kunnen derden ingehuurd worden. De bewonersinbreng wordt ondersteund door het opbouwwerk. Bewoners hebben inspraak bij het opstellen van plannen.

Boven de buurtbeheergroep staat de *Werkgroep Stedelijk Beheer*, die beleidsvoorbereidende en ondersteunende taken heeft, en die zorgt voor de informatie-uitwisseling van de buurtbeheergroepen onderling en de communicatie met de Stuurgroep.

De *Stuurgroep Stedelijk Beheer* staat boven de werkgroep en heeft meer voorwaardenscheppende taken. Aan B & W doet de Stuurgroep voorstellen omtrent budgetten en beheerplannen. In de stuurgroep hebben zitting: een aantal wethouders, diensthoofden en vertegenwoordigers van de woningcorporaties, het buurtwerk en de politie.

De gemeente hanteert voor buurtbeheer een bottom-up benadering: de plannen worden gemaakt op basis van wensen afkomstig van het onderste niveau. Deze plannen worden vervolgens geïntegreerd met de stedelijk beheer visie van de gemeente.

Voor het sturen en beheersen van de buurtbeheerprojecten is gekozen voor *contractmanagement*, zowel bij samenwerking tussen publieke en private partijen als tussen publieke partijen onderling of private partijen onderling.

Voorts wordt *planmatig en gefaseerd* te werk gegaan. Na de voorbereidende fase (inventarisatie van bestaande beheeractiviteiten en betrokken partijen) is sprake van een jaarlijks terugkerende cyclus van activiteiten: inventarisatie van problemen, ontwerpen van een samenhangend pakket van maatregelen, besluitvorming over de maatregelen, afstemming met andere buurten, uitvoering en evaluatie. Het cyclische karakter van deze werkwijze maakt tussentijds bijstellen van plannen en maatregelen mogelijk.

7.5 Beheeractiviteiten

De concrete maatregelen die men in het Oostrik heeft voorgesteld of reeds heeft uitgevoerd, hebben betrekking op een zevental terreinen, te weten: woningen, verkeer, openbare verlichting, groen- en speelvoorzieningen/milieu, maatschappelijke voorzieningen, planologie en algemene aandachtspunten. Inmiddels (eind 1990) zijn vooral de fysieke maatregelen uitgevoerd en is voor de overige maatregelen het voorbereidende werk verricht. Wat betreft de aanpak van criminali-

teit en onveiligheid zijn de volgende maatregelen opgenomen in het beheersplan:

- aanpak van onveilige plekken door middel van betere verlichting;
- een experiment met een huismeester/buurtconciërge;
- een vandalisme preventieproject;
- intensivering van de politiesurveillance en onderzoek naar de mogelijkheden van het vestigen van een politie-wijkpost in de buurt.

7.6 Financiering

Om buurtbeheer mogelijk te maken, werden de beheersbudgetten van de diverse gemeentelijke diensten en afdelingen gebundeld tot één buurtbeheerbudget per buurt. Met dit geld moet het buurtbeheer-nieuwe stijl budgettair neutraal uitgevoerd worden. Voordat met het buurtbeheer-project begonnen werd, is aan de afdeling Financiën gevraagd een overzicht te maken van de jaarlijkse reguliere beheerkosten per buurt. Het totaalbedrag voor het Oostrik kwam uit rond de 7 ton, inclusief een eenmalige subsidie van f 130.000 voor vandalismebestrijding, maar exclusief overhead. De diensten die aan het buurtbudget bijdragen zijn: Ruimtelijke Ordening en Openbare Werken, Sociaal-Economisch Beleid, Onderwijs, Natuur en Milieu, Sport en het gemeentelijk woningbedrijf. Politie, wijkwerk en sociaal-cultureel werk dragen alleen in de personele sfeer bij. Daarnaast is er voor de vier buurtbeheerprojecten gezamenlijk nog f 190.000,- extra beschikbaar, waarmee onder andere een secretariaat voor de projecten en vergaderkosten bekostigd worden. Als voordelen van deze buurtgebonden financieringswijze worden genoemd: de activiteiten kunnen beter worden afgestemd op de wensen van de betrokkenen, en het is makkelijker om objecten die voorheen onder het beheer van verschillende gemeentelijke diensten vielen, gecombineerd aan te pakken (bij voorbeeld: riolering, wegen, groen en schoolpleinen).

Budgetbewaking geschiedt door de gemeentelijke afdeling Financiën. Door dit centraal te regelen is het op elk moment mogelijk een financieel overzicht te verkrijgen. Deze afdeling houdt de buurtbeheergroep regelmatig op de hoogte van de saldi. De buurtbeheergroep zorgt voor financiële *uitvoering, besluitvorming* (begroten en budgetteren) is in handen van de gemeenteraad.

7.7 Conclusie

Al betrekkelijk lang wordt er in Deventer gedacht over en gewerkt aan stedelijk beheer. In dit kader zijn in 1986 vier experimentele buurten - waaronder het Oostrik - aangewezen waar ervaring met buurtbeheer wordt opgedaan. Hoewel de evaluatie van de experimenten nog niet afgerond is, constateert de gemeente dat men op de goede weg is. De ervaringen met buurtbeheer hebben, aldus de gemeente (Nota Stedelijk Beheer), de volgende inzichten opgeleverd:

- Buurtbeheer kan niet los staan van een visie op beheer van de hele stad.
In een buurt kunnen immers zaken naar voren komen die het buurtniveau overstijgen. Buurtbeheer moet dus ingebed zijn in een beheersvisie op een hoger (stedelijk) schaalniveau.
- Buurtbeheer moet zich niet beperken tot fysiek beheer van gebouwen, maar dient zich uit te strekken tot sociaal beheer en beheer van de woonomgeving.
- Buurtbeheer is vooral een organisatorisch vraagstuk; het komt neer op het coördineren van de activiteiten van de diverse beherende instanties. Het is daarom nodig een nieuwe projectmatige organisatiestructuur op te zetten die speciaal op het beheer van de buurt is toegesneden, en waarin bevoegdheden verregaand gedecentraliseerd zijn.
- Het is van belang zich van tevoren te verzekeren van voldoende draagvlak door de betrokken partijen (gemeentelijke diensten en afdelingen, politie, welzijnswerk, woningbouwverenigingen en bewonersorganisaties) te raadplegen, te informeren en hun bereidheid tot medewerking te peilen.
- Tot slot verdient het volgens de gemeente Deventer aanbeveling een planmatige en gefaseerde werkwijze aan te houden, waarbij de fasen cyclisch doorlopen worden zodat tussentijds bijsturen mogelijk is.

Nijmegen: Meyhorst

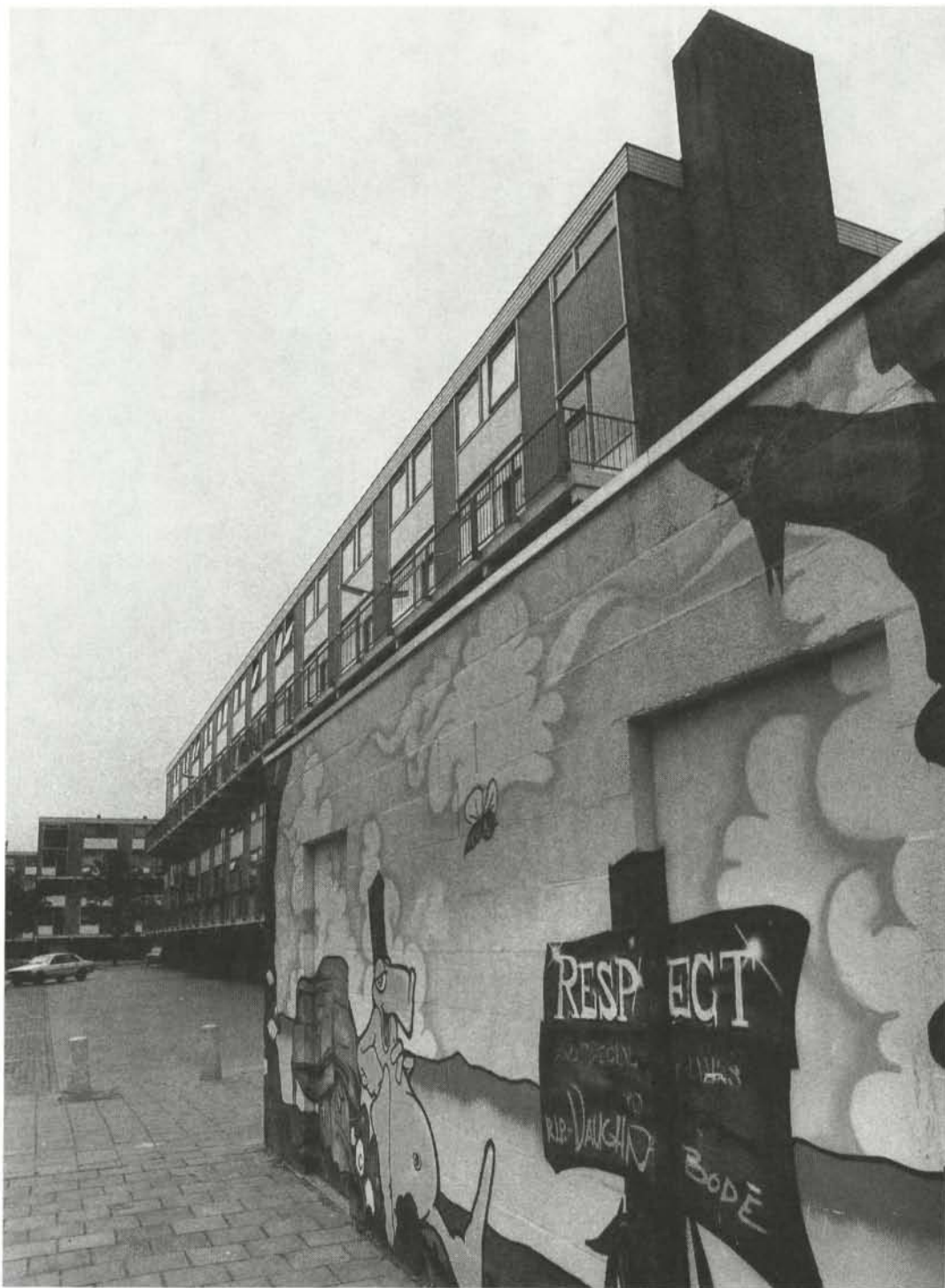


FOTO: FLIP FRANSSEN

8. Nijmegen: Meyhorst

8.1 Buurtkarakteristiek

De wijk Meyhorst maakt, tezamen met zes andere wijken, deel uit van het stadsdeel Dukenburg in het zuid-westen van Nijmegen. Dukenburg is gebouwd in het begin van de jaren zeventig. Meyhorst wordt aan alle kanten begrensd door wegen en/of waterpartijen en is voor autoverkeer slechts toegankelijk via twee ontsluitingswegen. Het is hoofdzakelijk een woonwijk, economische activiteiten zijn niet of nauwelijks in de wijk zelf aanwezig.

In totaal staan er in Meyhorst zo'n 1600 woningen waarin tegen de 4000 mensen gehuisvest zijn. In de wijk treffen we een mix van bouwtypen aan: drie hoogbouwflats in het noorden, een hoogbouw bejaardenflat in het oosten, maisonnettes in het zuiden, driehoog etage-woningen op een onderbouw van bergingen in het westen en laagbouwwoningen op diverse plaatsen.

Bijna 60% is etagebouw, ruim 10% is koopwoning (uitsluitend laagbouw).

Qua voorzieningen beschikt Meyhorst over twee basisscholen, een grootschalig wijkcentrum (voor heel Dukenburg) waarin diverse sociaal-culturele en educatieve activiteiten zijn ondergebracht, een zwembad, een wijkwinkelcentrum, een sporthal en een jongerencentrum. Horecavoorzieningen ontbreken vrijwel volledig. In de wijk wonen ten opzichte van heel Nijmegen relatief veel één-oudergezinnen en mediterranen. Verder is er sprake van een toenemende vergrijzing, lage inkomens en hoge huren en een hoog percentage werklozen. De doorstroming is relatief hoog.

8.2 Aanleiding tot het buurtbeheer

In de afgelopen jaren is de verpaupering van de hoogbouwcomplexen, de maisonnettes en het wijk- en winkelcentrum duidelijk zichtbaar geworden. Om de verpaupering een halt toe te roepen is door de woningbouwverenigingen en de gemeente een aantal verbeteringsmaatregelen genomen, die vooral gericht waren op de fysieke conditie van de complexen en hun omgeving. Het betrof o.a. verbeteringen aan woningen en bergingen, versneld klachtenonderhoud, betere verlichting, aanpassing van de parkeer-, speel- en groenvoorzieningen, verkeerstechnische verbeteringen. Voorts werden ten bate van twee hoogbouwflats en de maisonnettewoningen huismeesters aangesteld. Voor het winkel- en voorzieningencentrum zijn diverse plannen in uitvoering om het centrum een face-lift te geven. De gepleegde ingrepen lijken succes te hebben: de leegstand in de hoogbouwflats is omgezet in een wachtlijst en de overlast van zendpiraten, prostitutie en krakers is verdwenen. Alle betrokkenen zijn zich er echter van bewust dat de ingrepen gevolgd moeten worden door een actieve vorm van wijkbeheer, om te voorkomen dat de complexen (en de wijk Meyhorst in bredere zin) opnieuw terechtkomen in een vervalspiraal.

8.3 Criminaliteit en onveiligheid

Gemiddeld genomen komt het criminaliteitsniveau in Meyhorst overeen met het stedelijk gemiddelde en de overige wijken in Dukenburg (politicijfers). Toch zijn er enkele complexen in Meyhorst aan te wijzen, die meer dan gemiddeld te lijden hebben van criminaliteit. Het betreft met name de eerder genoemde drie hoogbouwcomplexen, de maisonnettes en het wijk- en winkelcentrum. Deze complexen hadden, naast criminaliteit en algehele verpaupering, ook te kampen met problemen als prostitutie, zendpiraten en het kraken van leegstaande woningen. De problemen in deze drie 'brandhaarden' hebben er toe geleid dat Meyhorst in zijn totaliteit als probleemwijk wordt gezien.

8.4 Beheervisie

De gemeente Nijmegen koppelt haar definitie van 'wijkbeheer' aan die van stadsvernieuwing. Dit laatste wordt, aansluitend op de omschrijving in de Wet Stads- en dorpsvernieuwing, omschreven als "het inhalen van achterstand-situaties op technisch, sociaal en economisch gebied in wijken/buurtten met een geconcentreerde achterstand op voornoemde terreinen". Wijkbeheer wordt door de gemeente gezien als "alle acties gericht op het (weer) voorkomen van achterstand-situaties op technische en sociaal gebied in het territoire van de dagelijkse leefomgeving".

Wijkbeheer is door B&W en de gemeenteraad medio 1989 als een van de vijf beleidstrategische hoofdthema's aangewezen.

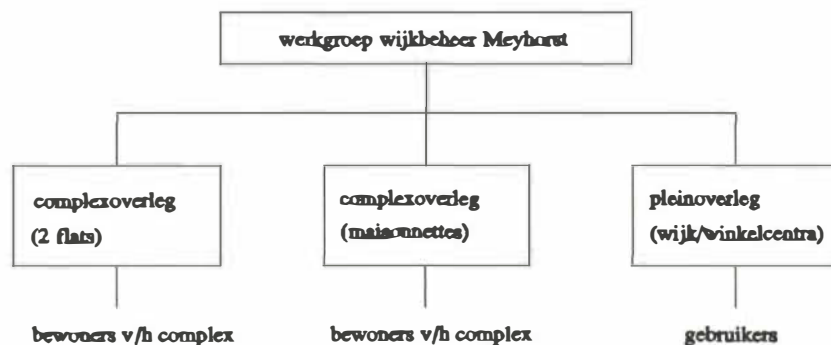
Het wijkbeheerexperiment Meyhorst is, samen met een experiment wijkbeheer in het Willemskwartier, een voorloper van het gemeentelijk *project wijkbeheer*. Voor een voorlopersfunctie van de Meyhorst is bewust gekozen, omdat er na de fysieke verbeteringen niet te lang gewacht kan worden met een beheeraanpak, daar anders de greep op de situatie verslapt. Bovendien kunnen de concrete ervaringen met het wijkbeheer in de Meyhorst van nut zijn voor de projectgroep wijkbeheer bij de formulering van haar voorstellen. Dit project is gestart omdat er behoefte bestond de diverse wijkbeheerinitiatieven beter op elkaar af te stemmen en in een breder beleidskader te plaatsen. Een ambtelijke Projectgroep wijkbeheer is eind 1989 begonnen met het ontwikkelen van een organisatiemodel voor wijkbeheer en een signaleringssysteem, aan de hand waarvan men kan bepalen welke wijken in aanmerking komen voor wijkbeheer. Een en ander zal resulteren in een plan van aanpak, waarin organisatorische uitgangspunten worden vastgesteld en voorstellen worden gedaan tot het invoeren van wijkbeheer in een aantal aan te wijzen gebieden. Men streeft nadrukkelijk niet naar een totaalplan voor de gehele stad, maar meer naar een speerpunten-strategie, zodat met wijkbeheer wordt gestart in 4 à 5 wijken die - gezien hun huidige ontwikkelingsrichting - het eerst in aanmerking komen voor een integrale beheeraanpak.

8.5 Organisatie

Om te voorkomen dat de wijk Meyhorst in de toekomst opnieuw verpaupert, is vroegtijdige signalering van problemen, gevolgd door preventieve actie, en een permanent contact tussen de belangrijkste partijen van groot belang. Signalen komen bij verschillende instanties binnen, maar vragen vaak een gecombineerde aanpak van meerdere partijen. Voor het welslagen van wijkbeheer is het daarom noodzakelijk dat een goed organisatiemodel wordt opgezet dat garandeert dat contacten snel gelegd worden en dat actie wordt ondernomen door de partijen die hierbij betrokken zijn.

In Meyhorst is het volgende organisatiemodel opgezet.

Figuur 5: Organisatiemodel project Meyhorst



De werkgroep *Wijkbeheer Meyhorst* (per 1 januari 1990 ingesteld) zet de grote lijnen uit voor de beheeraanpak in de wijk en neemt beslissingen over de besteding van het buurtbudget (zie 8.6). De werkgroep bestaat uit een ambtelijk coördinator (projectbureau Stadsvernieuwing), een sociaal coördinator (welzijnswerk), vertegenwoordigers van twee woningbouwverenigingen, de politie (rayonagent) en twee bewoners.

De ambtelijk coördinator is verantwoordelijk voor de voortgang van het wijkbeheer experiment en voor de informatievoorziening aan de belanghebbende partijen. De sociaal coördinator draagt zorg voor coördinatie en afstemming van de activiteiten van instellingen op sociaal-maatschappelijk vlak en de inbreng van bewonerszijde. De vertegenwoordigers van de woningbouwverenigingen hebben een coördinerende taak binnen hun eigen apparaat en bewaken de afstemming van de beheeractiviteiten op complexniveau. De rayonagent heeft tot taak problemen op zijn gebied te signaleren en te adviseren over oplossingen. De deelname van bewoners betekent een verrijking aan kennis/informatie in de werkgroep. Zij zitten er nadrukkelijk niet als vertegenwoordiger van hun complex.

De aanpak en afstemming van de dagelijkse beheerzaken van woning en woonomgeving geschiedt in de *complexoverleggen*, waarin de woningbeheerders, een opbouwwerker, vertegenwoordigers van de bewoners/gebruikers en een ambtelijk opzichter zitting hebben. Momenteel zijn er drie complex-overleggen: een in het complex maisonnettes, een in twee hoogbouwflats en het Pleinoverleg (wijk- en winkelcentrum). Het vierde complexoverleg, voor de driehoog-etagewoningen, start binnenkort. De overige woningcomplexen zijn (nog) niet toe aan een complexoverleg. Er zijn binnen deze complexen relatief weinig problemen, wat mogelijk verklaart dat er van de kant van de bewoners weinig animo bestaat om deel te nemen in een overleg.

De organisatie laat toe dat meerdere complex-overlegorganen hun intrede kunnen doen. Het hangt van de zwaarte van het beheer in een complex af, hoe frequent het complexoverleg bijeen komt.

De werkgroep *Wijkbeheer Meyhorst* valt formeel onder de Projectgroep Stadsvernieuwing-West, aan deze projectgroep wordt gerapporteerd over de voortgang. De eerder genoemde ambtelijke Projectgroep wijkbeheer komt niet in het plaatje voor, aangezien deze een beleidsvoorbereidende functie had. (visie-ontwikkeling en selecteren buurten aan de hand van signaleringsgegevens).

8.6 Beheermaatregelen

De werkgroep *Wijkbeheer Meyhorst* heeft een aantal beheerprojecten opgezet of op stapel staan, die ondermeer betrekking hebben op verbetering van de voorzieningen en activiteiten voor jongeren, het versterken van het functioneel toezicht (pleinopzichter) en het tegengaan van vervuiling (zwerfvuilproject). Daarnaast zijn er nog tal van activiteiten die, inspelend op de wensen en klachten van bewoners, door de werkgroep of het complexoverleg worden behandeld en uitgevoerd. Deze projecten betreffen de kleinere wensen in de woonomgevings sfeer (aanleggen zandbak/speelgelegenheid, tegengaan overlast parkeren, etc.). Het zijn met name deze projecten die het belang van het wijkbeheerexperiment onderstrepen: snel inspelen op wensen en klachten van bewoners door de betreffende diensten en/of instanties, waardoor de bewoners het nut en het resultaat van wijkbeheer zien.

8.7 Financiering

Sinds 1 januari 1990 is in het kader van het (concept-)Uitvoeringsprogramma Stadsvernieuwing 1990 - 1994 een budget voor wijkbeheer beschikbaar van f 800.000,-.

Voor Meyhorst is in het eerste jaar (1990) een beheerbudget van f 100.000,- gereserveerd. Los van het wijkbeheerbudget is er voor de aanpassing van (de omgeving van) het winkel- en wijkcentrum een budget van f 750.000 gereserveerd uit het Meerjarig Investerings Schema (MIS)

van de gemeente Nijmegen. Op dit beheerbudget kan pas aanspraak worden gemaakt, als dekking binnen de reguliere budgetten van de gemeentelijke diensten, de (semi-)particuliere instellingen en de woningbeheerders niet mogelijk is. Bovendien geldt dat bestedingen uit het wijkbeheerbudget moeten passen binnen de definitie van wijkbeheer en dat er geen personeelskosten of exploitatiekosten uit gefinancierd mogen worden. De ambtelijke coördinator van de werkgroep Wijkbeheer Meyhorst is budgethouder en verantwoordelijk voor het beheerbudget.

Over activiteitenkosten en investeringen tot een bedrag van f 5.000,- kan de werkgroep zelf beslissen. Bestedingen groter dan f 5.000,- moeten worden goedgekeurd door de Projectgroep Stadsvernieuwing-West. In voorkomende gevallen (ingrepen in de woonomgeving) zorgt de ambtelijk coördinator voor mede-advisering vanuit de (verschillende) ambtelijke disciplines.

Jaarlijks worden de Projectgroep Stadsvernieuwing West en de Stuurgroep Stadsvernieuwing geïnformeerd over de gedane bestedingen.

8.8 Conclusie

De Nijmeegse nieuwbouwwijk Meyhorst trad in de loop van de jaren tachtig bij een aantal complexen (hoogbouwflats, maisonnettes en het wijk/winkelcentrum) een vervalproces in. Er was sprake van fysieke verloedering, criminaliteit en andere negatieve ontwikkelingen in het woonklimaat. Vanaf 1988 is een groot aantal (voornamelijk fysieke) verbeteringsmaatregelen uitgevoerd, die succes lijken te hebben. Om de verbeterde condities in stand te houden en de wijk verder op te waarden is intensief dagelijks wijkbeheer noodzakelijk. Per 1 januari 1990 is daarom gestart met een wijkbeheerexperiment.

Ondanks het feit dat het experiment nog geen jaar loopt, zijn de eerste tekenen positief. Er is een goed organisatiemodel opgezet en de financiering is voor de eerste twee jaar rond. Er staat een aantal interessante beheer-projecten op stapel en de (vaak kleine) klachten en wensen van bewoners met betrekking tot de woon- en leefomgeving worden door de werkgroep en het complexoverleg snel en doeltreffend afgehandeld.

Het enige punt van zorg is tot nu toe de participatie van bewoners uit de complexen met relatief weinig problemen. Naast enkele bewonerscomités in de (voormalige) probleemcomplexen blijft het moeilijk om nieuwe bewonersorganisaties op complexniveau op te zetten.

Zeist: Vogelwijk



FOTO: GIJS VAN DOLEWEERD

9. Zeist: Vogelwijk

9.1 Buurtkarakteristiek

Vogelwijk ligt in de wijk Zeist-west, temidden van nieuwbouw van recenter datum. Aan één kant grenst Vogelwijk aan een klein industrieterrein. De buurt ligt vrijwel aan de rand van de gemeente en bevindt zich vrij ver van het centrum (ca. 1,5 km). Vogelwijk is een relatief kleine buurt met enkele galerij- en portiekflats van vier verdiepingen hoog en rijtjeshuizen. Het gebied waar de beheeractiviteiten zijn gepland is eigenlijk slechts een deel van de Vogelwijk. Met name gaat het om de Grutto-, Roerdomp-, Kievit-, Reiger-, Snip-, en Meerkoetlaan. Het gedeelte ten noordwesten van de Kromme Rijnlaan, dat strikt genomen ook bij de Vogelwijk hoort maar van recenter datum is, blijft in deze casus buiten beschouwing. De buurt is aan het eind van de jaren vijftig gebouwd en omvat in totaal ongeveer 250 woningen. De meeste woningen worden beheerd door de woningbouwvereniging K'86. Er zijn geen koopwoningen in Vogelwijk. De buurt heeft uitsluitend een woonfunctie. Aan voorzieningen is er alleen een buurthuis annex speeltuin.

De straten zijn breed en van groen voorzien. Er is veel parkeergelegenheid. De flatgebouwen bestaan uit drie woonlagen bovenop een laag bergingen. De woningen zijn vrij groot; oorspronkelijk zijn ze bedoeld voor grote gezinnen. Het niveau van de huurprijzen lag in 1989 tussen de f 300,- en f 400,-.

Uit een niet-representatieve mini-enquête, gehouden in 1988, blijkt dat er verhoudingsgewijs veel grote gezinnen wonen: een derde van de huishoudens bestaat uit meer dan vijf personen. Uit dezelfde enquête blijkt dat ongeveer een derde van de bewoners werkloos is. Er is veel jeugd, vooral in de leeftijd van ± 12 tot 22 jaar, waarvoor in de buurt weinig voorzieningen zijn. De buurt wordt bewoond door mensen met zeer diverse culturele achtergronden. Naast relatief veel Marokkanen wonen er vooral Turken, Joegoslaven en Surinamers. Er is op het niveau van de buurt erg weinig informatie voorhanden. Zo geeft de gemeente bijvoorbeeld cijfers over de hele wijk Zeist-west. Voor de buurt Vogelwijk kunnen er echter afwijkende cijfers gelden. Voor de hele wijk Zeist-west ligt het percentage niet-Nederlanders bijvoorbeeld op 15%, voor Vogelwijk op 35%.

9.2 Criminaliteit en onveiligheid

In het algemeen maakt de Vogelwijk een verloederde indruk wat de buurt een slechte naam bezorgd heeft. Ten opzichte van de rest van de gemeente komt er in het algemeen niet meer criminaliteit voor. Evenmin bestaat bij de politie de indruk dat bewoners van de Vogelwijk vaker dan gemiddeld slachtoffer van criminaliteit worden. Wel is er, naar oordeel van de wijkagent, meer vandalisme dan gemiddeld en dan vooral in en om de flatgebouwen, waar portieken en galerijen vernield worden, speelvoorzieningen het moeten ontgelden en muren en deuren beklad worden. Ook worden er regelmatig brandjes gesticht. Uit landelijk onderzoek is bekend dat de daders van dergelijke vandalistische praktijken veelal onder jeugd in de leeftijd van ongeveer 10 tot 14 jaar gezocht moeten worden. In een gesprek met de wijkagent is naar voren gekomen dat dit in Vogelwijk eveneens het geval is. Er is in deze buurt geen onderzoek met betrekking tot vandalisme uitgevoerd, noch met betrekking tot andere delicten. Bij de wijkagent leefde de indruk dat er in Vogelwijk enige daders van andere delicten dan vandalisme woonachtig zijn, maar dat deze niet in hun woonbuurt opereren. De meest voorkomende problemen waar de wijkagent mee te maken krijgt naast vandalisme, zijn burenruzies en klachten over geluidsoverlast of over ander asociaal gedrag.

De politie maakt bovendien melding van onder de bewoners levende gevoelens van onveiligheid. Aan de politie worden problemen vaak niet meer gemeld uit angst voor represailles.

De sfeer wordt verder getekend door de aanwezigheid van veel oude auto's waaraan soms op

straat gesleuteld wordt, door langsscheurende brommers en auto's, en rondslingerend grof vuil op straat, zoals kapotte stoelen, matrassen, platen hardboard en dergelijke. Uit de eerdergenoemde mini-enquête blijkt dat bewoners over het algemeen een lage waardering hebben voor de leefbaarheid in de buurt.

9.3 Aanleiding tot het buurtbeheer

Oorspronkelijk was het huizenbestand in bezit van de gemeente. Vogelwijk was (en is) een buurt met relatief lage huren. Daar er geen woningtoewijzingsbeleid was (alleen een puntensysteem), ontstond er van lieverlede een concentratie van bevolkingsgroepen met lage inkomens.

In 1986 zijn woningen en woonomgeving voor circa 8 miljoen gulden gerenoveerd. Het woningbestand is in dezelfde periode overgegaan in de handen van een woningcorporatie. De huurprijzen bleven relatief de laagste in Zeist. De bevolkingsgroepen die in het gebied wonen, waaronder met name veel mediterrane groepen, brengen een kenmerkende eigen problematiek met zich mee, zoals de verschillen tussen de eerste en tweede generatie, relatief veel jeugd, taal- en opleidingsachterstand met als gevolg veel werkloosheid. Alle ontwikkelingen tezamen hebben ertoe geleid dat het gebied verder verpauperde. In toenemende mate kwam er vandalisme en vervuiling voor: portieken werden vernield, vuilnis werd in openbaar groen gegooid en af en toe werden er brandjes gesticht. Eerst herstelde de woningcorporatie alle schade meteen. Toen het budget telkens overschreden werd, hield men hiermee op en verloederde de buurt in versneld tempo. De woningen werden steeds moeilijker verhuurbaar.

De technische ingrepen zijn dus niet voldoende gebleken om de negatieve spiraal van verloederingsprocessen om te buigen. Het was duidelijk dat ook het sociale aspect aandacht vroeg. Aangezien dit echter de capaciteit van de woningcorporatie te boven ging, heeft de woningcorporatie hiervoor de gemeente benaderd. Er werd vervolgens een extern adviesbureau ingeschakeld om een integraal beheerplan op te stellen.

Het plan dat door het adviesbureau is opgesteld omvat het opknappen van de flats, van de woonomgeving en het aanpakken van de sociaal-maatschappelijke problemen. Het beheerplan is in september 1989 aangeboden aan het College van B&W. In januari van het daaropvolgende jaar heeft er een informele commissiebehandeling plaatsgehad, waarin werd gepleit voor een voortvarende aanpak van het gebied.

9.4 Beheervisie

Van een expliciete visie op buurtbeheer is in Zeist (nog) geen sprake. De prioriteit heeft tot voor kort gelegen bij herstel van de regiofunctie van het centrum door middel van stadsvernieuwing en door aandacht voor de verkeerscirculatie. Dit heeft onder meer te maken met de politieke prioriteiten van het college van B & W in Zeist: men legde eerder de nadruk op het goed laten draaien van de gemeente als economisch hart van de regio, dan op beheer van sociale woningbouw. Het denken over het vernieuwen en beheren van achterstandsgebieden heeft pas recent een aanvang genomen.

In het beheerplan voor de buurt vinden wij de gedachte dat er een behoeftenhiërarchie op woongebied bestaat. Deze gedachte is overgenomen uit een onderzoek van Driessen en Beereboom (1984). Daarin wordt gesteld dat eerst aan een aantal basiswooneisen (voor buurtbeheer is met name de behoefte aan een veilige omgeving van belang) voldaan moet worden, voordat aan andere kwaliteiten van woning en woonomgeving wordt gedacht. De volgende basiseisen worden onderscheiden: een tocht- en vochtvrije woning; voldoende ruimte in de woning; een veilige, rustige buurt; een redelijk onderhouden woning; geen geluidsoverlast; speelgelegenheid voor eventuele kinderen. Op het volgende behoeftenniveau gaat het om voorzieningen als winkels op loopafstand, korte afstand tot het werk, bedrijvigheid in de buurt, sociale afwisseling, gevarieerde bebouwing, korte afstand tot het centrum, tuinen en parken. Die basiswooneisen zijn niet te compenseren door voorzieningen uit een volgend behoeftenniveau; zij

moeten minimaal aanwezig zijn om tevredenheid met het woonmilieu te bewerkstelligen bij bewoners.

Uit het oogpunt van criminaliteitspreventie is het van belang om te zien dat volgens deze theorie een veilige omgeving als basisbehoefte van bewoners wordt aangemerkt.

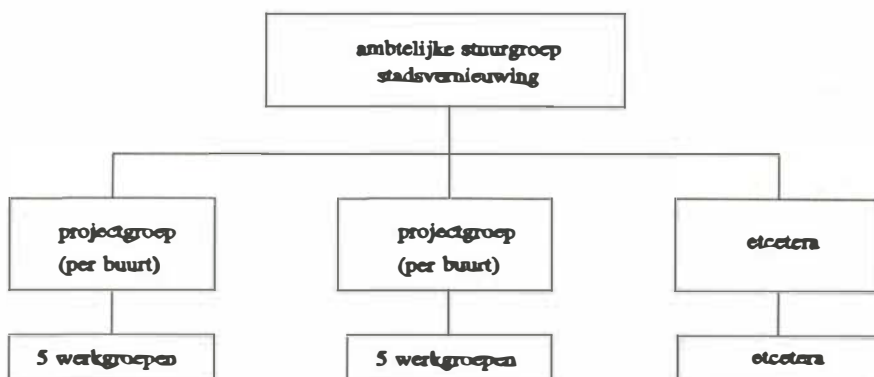
9.5 Organisatie

In Zeist is gekozen voor een projectorganisatie van buurtbeheer, omdat de sectorale organisatie van gemeenten in het algemeen niet geschikt wordt geacht om het integrale beheer van buurten of wijken te coördineren. Net als bij stadsvernieuwing is er een gebiedsgerichte organisatie nodig. Bij buurtbeheer is dit zelfs noodzakelijker dan bij stadsvernieuwing, omdat beheer een *continue zorg* inhoudt. Derhalve wordt een organisatie, die speciaal voor een buurt is opgezet en waarin een brede vertegenwoordiging van alle disciplines is opgenomen, voor buurtbeheer als het meest geschikt gezien.

De ambtelijke *Stuurgroep Stadsvernieuwing* is het overlegorgaan op stedelijk niveau. Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor de visie-ontwikkeling en het bespoedigen van de bestuurlijke besluitvorming door het wegnemen van belemmeringen. Onder deze stuurgroep zijn (per buurt) *projectgroepen* ingesteld, waarin een brede vertegenwoordiging van bij de buurt betrokken partijen is opgenomen. Het betreft onder andere: gemeente, woningcorporaties, bewoners, maatschappelijke organisaties, migrantenorganisaties en andere in de buurt actieve organisaties, al naar gelang de specifieke situatie. Anderzijds vindt men het niet nodig om *alle* partijen in de projectgroep te vertegenwoordigen, omdat de slagvaardigheid dan in gevaar zou kunnen komen. Wel wordt het als belangrijk gezien om alle partijen op de hoogte te houden.

Het project wordt geleid door een medewerker uit de gemeentelijke organisatie zodat de toegang tot de diverse gemeentelijke diensten vergemakkelijkt wordt. Dit is belangrijk omdat een aanzienlijk deel van de beheeractiviteiten door gemeentelijke diensten uitgevoerd moet worden. Om de gewenste slagvaardigheid te bewerkstelligen zou het wenselijk zijn dat de buurtgebonden projectgroepen de nodige financiële ruimte krijgen, waarbinnen beslissingen genomen kunnen worden omtrent de invulling van activiteiten. Dit is thans nog niet het geval. Onder verantwoordelijkheid van de projectgroep zijn vijf werkgroepen actief die gericht zijn op verschillende beleidsvelden (financieel, sociaal, technisch, ruimtelijk-functioneel en milieu). Hierin zijn bewoners, woningbouwverenigingen, opbouwwerk, gemeente en (eventueel op ad-hoc basis) overige organisaties buiten de buurt vertegenwoordigd.

Figuur 6: Organisatiestructuur



9.6 Beheermaatregelen

De in het beheerplan voorgestelde maatregelen hebben betrekking op vijf terreinen: financieel, sociaal, technisch, ruimtelijk-functioneel en milieu. In totaal werden er circa vijftientig maatregelen voorgesteld. Er wordt hier volstaan met het per terrein noemen van een greep uit de voorstellen.

Op het financiële terrein wordt onder meer voorgesteld om het gebied als stadsvernieuwings-actieggebied aan te wijzen, waardoor financiële middelen beschikbaar komen vanuit het stadsvernieuwingsfonds. Op het sociale vlak liggen er voorstellen om een buurtwerker en huismeester aan te stellen, sportactiviteiten voor de 'oudere' jeugd op te starten, het woningtoewijzingsbeleid aan te passen, trappenhuisgesprekken te voeren en een leer-werkproject te koppelen aan de Vogelwijk. Qua technische maatregelen wordt onder meer voorgesteld portieken van flatgebouwen aan te passen. Enkele van de ruimtelijk-functionele voorstellen zijn: het herinrichten van een trapveldje, het onderzoeken van de haalbaarheid van functiewijziging van een groenstrook tot woonbestemming en het nagaan van de mogelijkheid om een hobby-sleutelruimte op te zetten.

Tot nog toe zijn in de Vogelwijk echter weinig structurele maatregelen uitgevoerd. Slechts de herinrichting van een trapveldje en het aanbrengen van enkele voorzieningen bij het buurthuis konden in de afgelopen periode ter hand worden genomen. Door een reorganisatie van het gemeentelijke apparaat is de samenstelling van de projectgroep sterk gewijzigd en de uitvoering van maatregelen niet of nauwelijks tot stand gekomen. Onlangs is besloten om het actieprogramma uit het beheerplan te actualiseren en ernaar te streven om de uitvoering van de (bijgestelde) speerpunten nog in 1991 ter hand te nemen.

9.7 Financiering

In het beheerplan uit 1989 werden de kosten van de genoemde maatregelen in totaal begroot op ongeveer f 750.000,-. Voor de technische maatregelen was ruim f 350.000,- voorzien, voor sociale maatregelen ruim f 200.000,- en voor ruimtelijk-functionele maatregelen ruim f 170.000,-. Aan de hand van het binnenkort te actualiseren actieprogramma zal een herziene kostenberekening worden opgesteld.

In het oorspronkelijke beheerplan werd er vanuit gegaan, dat dit bedrag uit diverse bronnen bijeen gebracht zou moeten worden. Bij de gemeente zijn dit de sectorbudgetten voor beheer van de Vogelwijk, het stadsvernieuwingsfonds en de algemene middelen. Bij de corporaties kunnen de exploitatie van woningen, het onderhoudsfonds en de algemene bedrijfsreserve als bron dienen. Door het verhogen van de servicekosten kan een bewonersbijdrage gerealiseerd worden. Verder worden de mogelijkheden van het verwerven van rijkssubsidies onderzocht.

9.8 Conclusie

Uit deze case komen diverse lessen naar voren.

- Een buurt waar sociale woningbouw met lage huren voorkomt, loopt kans op een concentratie van bepaalde zwakke groepen bewoners wanneer de toewijzing van woningen uitsluitend aan de hand van formele criteria (puntensystemen) geschiedt. Een genuanceerder toewijzingsbeleid, waarin meer rekening wordt gehouden met de sociale en fysieke 'rek' van een buurt, was hier beter op zijn plaats geweest.
- Uit deze case blijkt dat het initiatief tot buurtbeheer niet altijd van de gemeente hoeft te komen, maar dat ook de particuliere sector het initiatief hiertoe kan nemen en op die manier de gemeente stimuleert tot het ontwikkelen van beleid op dit gebied. Verder blijkt in Zeist de woningcorporatie bij beheer niet altijd alleen maar aan bouwtechnische zaken te denken, maar ook oog te hebben voor sociale aspecten.
- Een hiermee samenhangende gevolgtrekking is dat men in Zeist de opvatting huldigt dat

buurtbeheer een integraal pakket van maatregelen vergt om alle aspecten van de buurtproblematiek te kunnen bestrijken, en dat het essentieel is om alle instanties, organisaties, bedrijven en verenigingen die in de buurt met beheer te maken hebben bij buurtbeheer te betrekken. Ook de bewoners dienen hier nauw bij betrokken te worden om een zo breed mogelijk draagvlak te scheppen.

- Het is wenselijk dat beheerplannen voor concrete buurten worden ingebed in een gemeentelijke visie op stedelijk beheer. Hierbij wordt een veilige omgeving als één van de basisbehoeften gezien.
- Wat tot slot uit deze casus geleerd kan worden, is dat de politieke opvatting van het gemeentebestuur een rol speelt bij de prioriteit die stedelijk beheer krijgt binnen het gemeentelijk beleid.

Rotterdam: Schiemondd/Spangen/Tarwewijk

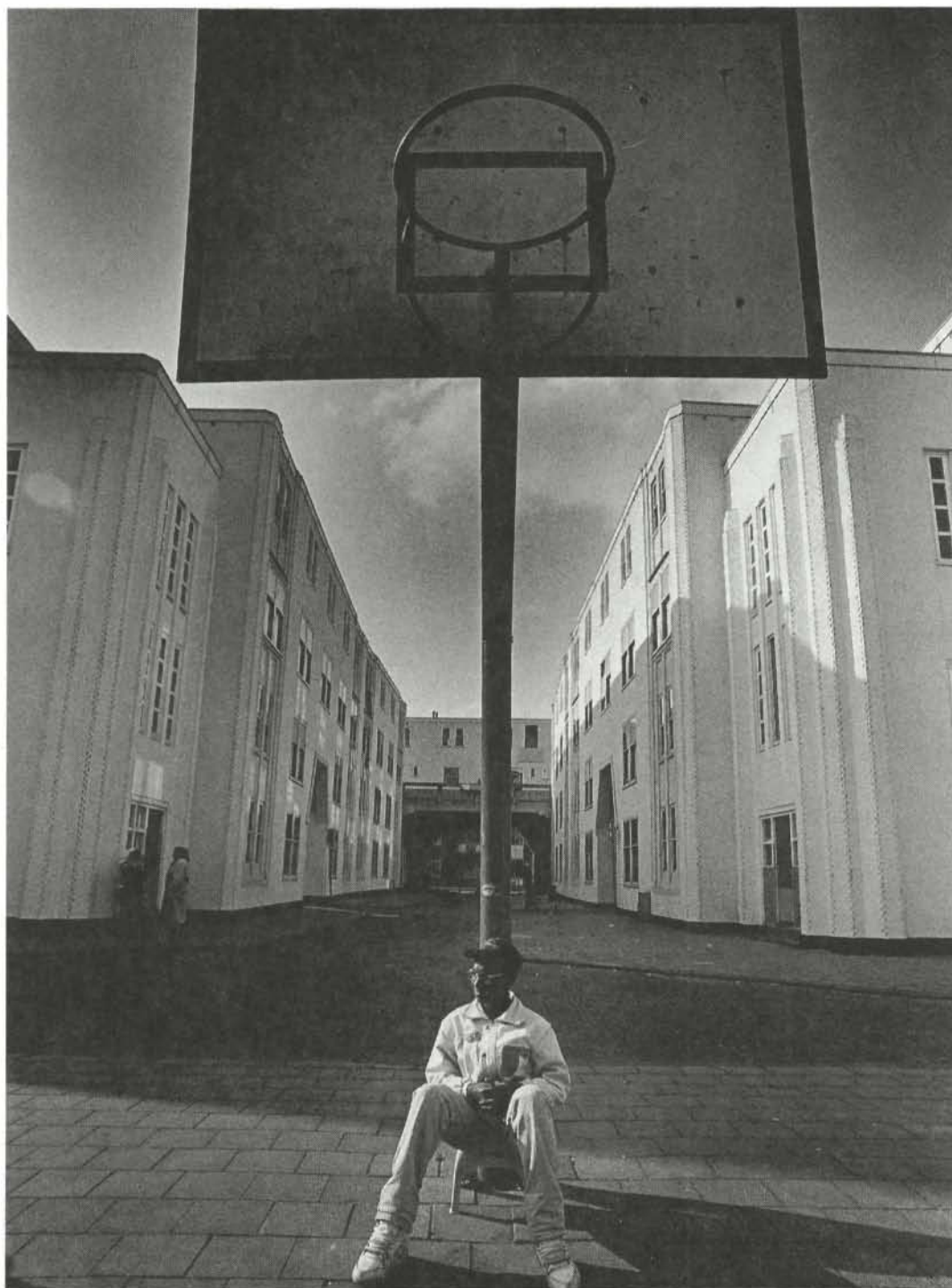


FOTO: JERRY LAMPEN

10. Rotterdam: Schiemond/Spangen/Tarwewijk

De beschrijving van het praktijkvoorbeeld in Rotterdam zit iets anders in elkaar dan de overige beschrijvingen. In Rotterdam wordt momenteel een buurtbeheerbeleid gestart in twee wijken (Spangen en Tarwewijk), naar model van het al langer lopende buurtbeheerproject in de wijk Schiemond. Hieronder beschrijven we kort de aanpak in Schiemond, daarna komen de plannen voor Spangen en Tarwewijk aan de orde.

10.1 De aanpak in Schiemond

Buurtkarakteristiek

Schiemond is opgezet als uitloopegebied van diverse stadsvernieuwingswijken in Rotterdam. In oktober 1982 is gestart met de bouw van deze wijk op een gedempt haventerrein. In 1987 is het merendeel van de ruim 1400 woningen opgeleverd en stroomt Schiemond snel vol met allerlei mensen uit verschillende wijken. De laatste woningen komen gereed in april 1989.

Criminaliteit en onveiligheid

Ondanks alle zorg die is besteed aan de woningen en de woonomgeving, doen zich al snel tal van problemen voor. Deze liggen op het gebied van vandalisme, vervuiling, graffiti, onveiligheid op straat en in de flats, overlast van jongeren en burenoverlast als gevolg van botsende leefstijlen. De contacten tussen bewoners onderling zijn over het algemeen zeer matig. Veel bewoners geven te kennen weer te willen verhuizen, omdat ze het niet naar hun zin hebben.

Aanleiding tot buurtbeheer

Woningbouwcorporatie 'Onze Woning', die alle woningen in Schiemond in beheer heeft, signaleert deze problemen en wil snel ingrijpen, samen met de bewonersorganisatie waarmee men vanuit de stadsvernieuwing van Delfshaven al contact heeft. Men besluit op basis van een notitie, waarin de mogelijke oorzaken (geïsoleerde ligging van de wijk, sterk gedifferentieerde bewonerssamenstelling en uiterst gering voorzieningenniveau) worden genoemd, aan te kloppen bij het gemeentebestuur (het projectteam Bestuurlijke preventie van veel voorkomende criminaliteit).

Overleg tussen politie, gemeente en woningcorporatie leidt er toe dat op korte termijn een onderzoek wordt ingesteld en dat een projectgroep, waarin alle in de wijk aanwezige instanties en diensten zitting hebben, wordt geïnstalleerd om de knelpunten in de wijk op te lossen.

Het onderzoek naar wat er onder de bevolking leeft en welke wegen dienen te worden bewandeld om het woon- en leefklimaat in de wijk te verbeteren, wordt uitbesteed aan de Technische Universiteit Delft. De onderzoekers nemen deel aan de bijeenkomsten van de projectgroep (beleidsteam) om, zonder verlies van hun onafhankelijke positie, gebleken kwesties direct te rapporteren. Daardoor hoeft het beleidsteam niet te wachten met het aanpakken van dringende knelpunten tot het definitieve rapport gereed is.

De onderzoeksresultaten overtuigen ook de betrokken gemeentelijke diensten van het feit dat er in Schiemond problemen zijn waar snel iets aan moet worden gedaan.

Het grootste knelpunt betreft het gemis aan allerlei voorzieningen, die waren eenvoudig niet ingepland. Zo is de buurt erg kinderrijk geworden, maar scholen en speelvoorzieningen ontbreken.

Het beleidsteam stelt op basis van het onderzoek een uitvoerig actieplan op (november 1988).

Organisatie

Het beleidsteam staat onder voorzitterschap van de Woningstichting 'Onze Woning', verder hebben hierin zitting:

- Bewonersorganisatie Delfshaven/Schiemond;
- Gemeentelijke diensten;
- Reinigingsdienst (Roteb);
- Projectbureau Delfshaven;
- Dienst Recreatie en Wijkaccommodaties;
- Projectteam bestuurlijke preventie veel voorkomende criminaliteit (gemeente Rotterdam);
- Gemeentepolitie;
- Secretarie-afdeling Wijkwelzijnszaken.

In verband met de afbouw van de stadsvernieuwing in Delfshaven is in december 1989 het *Wijkoverleg Beheer* opgericht. In dit wijkoverleg beheer hebben zitting:

- de bewonersorganisatie;
- woningstichting 'Onze Woning';
- de WEB-coördinator (namens Gemeentewerken en Roteb);
- de beheercoördinator.

Dit Wijkoverleg Beheer houdt zich ondermeer bezig met het coördineren van het beheer van de bebouwde en onbebouwde omgeving. Het Beleidsteam Schiemond is als werkgroep bij deze overlegstructuur ondergebracht en zal op termijn hierin geheel worden geïntegreerd. De integrale benadering van de wijk zal door het Wijkoverleg Beheer worden gecontinueerd.

Beheeractiviteiten

Het door het beleidsteam opgestelde actieplan Schiemond bevat (o.a.) de volgende zaken:

- vandalisme en graffiti;
- inbraak in kelderbergingen;
- sneller herstel en beter onderhoud;
- meer toezicht;
- verbetering van het voorzieningenniveau;
- terugdringen overlast (zoals autoreparaties op straat);
- bewoners betrekken bij hun buurt.

De gemeente neemt de in het actieplan Schiemond voorgestelde maatregelen in grote lijnen over en stelt de benodigde financiële middelen beschikbaar. Met behulp van subsidie van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting wordt een coördinator aangesteld bij de woningcorporatie om de activiteiten van de verschillende disciplines op elkaar af te stemmen. Voorjaar 1989 (de laatste woningen moeten dan nog worden opgeleverd) gaat men met de omvangrijke maatregelen van start, kleinere aanpassingen konden al eerder worden verricht.

Inmiddels is een groot deel van de door het beleidsteam voorgestelde actiepunten aangepakt en uitgevoerd. Het betreft onder meer:

- Verbetering van de woonomgeving: aanpassing van het openbaar vervoer (doortrekken van tramlijn 9 naar Schiemond), een tuinenproject, verbetering van de openbare verlichting, aanpassing van binnenterreinen (groen en speelvoorzieningen) en snel herstel van schade.
- De woonomgeving van de meest recente nieuwbouw zit in de bewonersinspraakronde. De les is geleerd: binnenterreinen worden nu pas ingericht na overleg met de bewoners.
- Aanpak graffiti: reiniging van gevels, aanbrengen anti-graffiti-coating, schoonmaakpakketten voor bewoners, snel verwijderen van graffiti.
- Welzijn: een werkgelegenheidsproject, waarin jongeren onderhoudswerkzaamheden in de buurt uitvoeren, aanstelling van een conciërge en een migrantenwerker, portiekgesprekken in probleemporthuizen, een speeltuin.
- Woningen: aanstelling huismeesters, compartimentering van galerijen, aanpassing bergingen.
- Woningtoewijzing: ten behoeve van een evenwichtige inplaatsing van de woningen in de laatste bouwphase is vooraf een blauwdruk gemaakt met bloksgewijs een procentuele verdeling van de diverse typen huishoudens.

In een jaar tijd zijn de veranderingen in Schiemond duidelijk zichtbaar. Het is dankzij de inzet van de bewonersorganisatie en de woningstichting nu een wijk waar men graag wil wonen.

10.2 Beheervisie

Rotterdam kent een lange traditie van grootschalige renovatie en nieuwbouw in het kader van de stadsvernieuwing. Hierbij heeft men zich jarenlang hoofdzakelijk met de bouwtechnische aspecten van deze bouwprocessen bezig gehouden. De woonomgeving en de daarmee verbonden sociale veiligheid kregen weinig tot geen aandacht in deze processen. Totdat er enkele jaren geleden een omslag heeft plaatsgevonden in het denken over criminaliteit en bebouwde omgeving. Theorieën over 'defensible space' (het treffen van voorzieningen in en rond woningen ter voorkoming van criminaliteit) en 'manageable space' (het treffen van voorzieningen ten aanzien van de woonomgeving, bijvoorbeeld functioneel toezicht) hebben ook in Rotterdam ingang gevonden. Zo ontstaat ook bij de 'harde' sectoren (zoals de Diensten Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing) meer aandacht voor de woonomgeving. In wijken waar de stadsvernieuwing is afgerond richten bewonersorganisaties en projectgroepen stadsvernieuwing zich nu op het beheer van de wijk.

10.3 Uitbreiding naar twee nieuwe buurten: Spangen en Tarwewijk

De aanpak van Schiedam staat model voor de projecten die inmiddels in een aantal Rotterdamse wijken van start zijn gegaan. In de wijken Spangen en Tarwewijk worden de projecten financieel ondersteund door het Ministerie van Justitie.

De centrale doelstelling van de projecten in Spangen en Tarwewijk is: door een integrale aanpak op buurtniveau de veiligheid in de wijken te bevorderen. Deze integrale aanpak richt zich op beïnvloeding van maatschappelijke factoren die veiligheid en criminaliteit bevorderen. Belangrijk thema vormt 'werk in veiligheid': het bevorderen van werkgelegenheid en functioneel toezicht in de wijk.

De wijkprojecten zullen enerzijds binnen de wijkgrenzen voor meer veiligheid moeten zorgen (angstgevoelens moeten verminderen en het niveau van criminaliteit moet omlaag), anderzijds dienen ze als experiment ter verdere ontwikkeling van de Rotterdamse aanpak van criminaliteit. In deze aanpak is de bestuurlijke preventie gericht op beïnvloeding van zowel situationele als meer sociale achterliggende factoren. Het beleid betreft zowel een 'bewoner-gerichte' benadering als het inzetten van meer 'dadergerichte' instrumenten.

10.4 Organisatie

Centraal in de beleidsbepaling op het gebied van bestuurlijke preventie in Rotterdam staat de Kerngroep 'Kleine Criminaliteit'. De Kerngroep ontwikkelt beleid, initieert en volgt wijkprojecten. In de kerngroep zijn gemeente, politie en Openbaar Ministerie vertegenwoordigd.

Voor beide wijkprojecten zijn begeleidingscommissies ingesteld, die op wijkniveau sturing geven aan de projecten. In deze commissies hebben vertegenwoordigers van in de wijk betrokken diensten, instellingen en bewoners zitting.

Binnen de wijken zijn netwerken in ontwikkeling om de te nemen maatregelen te initiëren. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande structuren, zodat het bestuurlijk preventiebeleid ingebed wordt in gangbare organisatievormen. Soms is het echter noodzakelijk om nieuwe netwerken op te zetten als aanvulling op bestaande structuren.

Als start zijn in de wijken werkgroepen geformeerd, die de opdracht hebben op korte termijn op deelterreinen plannen van aanpak op te stellen. Deze plannen vormen samen het zogenaamde 'Groot Actieplan'.

De projectleiders in de wijken bewaken de voortgang.

10.5 Aanpak

In de wijkprojecten wordt gekozen voor een integrale aanpak van de criminaliteit en onveiligheid. In de eerste plaats komt dit voor de bewoners tot uitdrukking in de Servicepunten 'Spangen veilig' en 'Tarwewijk veilig', waar zij terecht kunnen met alle vragen en klachten op het brede gebied van (on)veiligheid. In de tweede plaats zijn allerlei (gemeentelijke) diensten en instellingen betrokken bij de wijkprojecten. Ook wordt getracht de doelstellingen van deze projecten in de lopende taakuitvoering van de diensten en instellingen op te nemen.

In de derde plaats richten maatregelen zich zowel op bewoners als op (potentiële) daders. Zowel de subjectieve als objectieve veiligheid wordt bevorderd. Wat dit laatste betreft zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie en de districtsleiding van de gemeentepolitie om op wijkniveau een 'sub-driehoeksoverleg' te starten. In de vierde plaats beperken de projecten zich niet tot beïnvloeding van criminaliteit door een 'eng' situationeel preventiebeleid. Er wordt tevens getracht de achterliggende sociale, culturele en bestuurlijke factoren te bewerken, zodat een klimaat ontstaat dat de veiligheid in de wijken bevordert. Hierbij wordt gedacht aan wijken waar de overheid:

- sociale samenhang bevordert;
- positieve middelen inzet om duidelijke leefregels te laten gelden;
- werkgelegenheid (waaronder functioneel toezicht) stimuleert;
- een leefbaar en veilig woonmilieu schept;
- snel en alert inspringt op wensen en klachten van bewoners.

10.6 Fasering

De aanpak in Spangen en Tarwewijk wordt gefaseerd uitgevoerd:

1. onderzoek + opstellen en uitvoeren klein actieplan;
2. opstellen plannen van aanpak;
3. uitvoeringsfase;
4. evaluatie.

Onderzoek en klein actieplan

Het eerste halfjaar (april-oktober 1990) is gebruikt voor de inventarisatiefase. Door een onafhankelijk bureau is in beide wijken een bewonersonderzoek gehouden naar het voorkomen van criminaliteit, de veiligheidsbeleving en de leefbaarheid in de wijk.

Om zo snel mogelijk aan de bewoners duidelijk te maken dat het de deelnemende organisaties ernst is met de aanpak van problemen en knelpunten in de wijk, wordt al tijdens de onderzoeksfase een zogenaamd 'klein actieplan' opgesteld en uitgevoerd. Dit gebeurt op basis van een knelpuntenlijst die door de wijkagent, de bewonersorganisatie en het projectbureau Stadsvernieuwing is opgesteld, met als belangrijkste criterium dat een oplossing op korte termijn realiseerbaar moet zijn.

De bedoeling van dit klein-actieplan is tweeledig. Enerzijds om wijkbewoners op sprekende wijze duidelijk te maken dat hun klachten gehoor vinden en veiligheid een serieus aandachtspunt is. Anderzijds is het ook voor de wijkgebonden instellingen en diensten een kennismaking met een projectmatige wijze van werken, die zich sec op de problematiek richt, waarbij een eventueel instellingsbelang kan worden overstegen.

Eén van de activiteiten die op korte termijn gerealiseerd kon worden, is het instellen van een servicepunt in de wijk, een kantoortje op een centrale plaats. Deze servicepunten zijn voor wijkbewoners toegankelijk voor vragen, opmerkingen en klachten op het gebied van sociale veiligheid. In de servicepunten wordt samengewerkt tussen verschillende diensten om snel te kunnen reageren op klachten. Bovendien worden de servicepunten gebruikt door de inmiddels gevormde buurtteams van de politie om zoveel mogelijk zichtbaar aanwezig te zijn in de wijk. Ook de projectleiders en -medewerkers zijn hier gehuisvest. Verder zijn diverse maatregelen in de sfeer van technopreventie getroffen, zoals het afsluiten van binnenterreinen, het snoeien van

bosjes en het verwijderen van vuil. Een andere maatregel die op korte termijn kon worden gerealiseerd betreft de inzet van een 'cacinette'(drollenzuiger) ter bestrijding van de overlast van hondepoep. Hoewel dit niet onder de noemer 'sociale veiligheid' valt, is het voor de leefbaarheid in de wijk heel belangrijk.

Plannen van aanpak

Op basis van het bewonersonderzoek in de wijk wordt het 'Groot-Actieplan' opgesteld. De overlastgevende situaties worden in vijf categorieën verdeeld. Per categorie wordt door een werkgroep een plan van aanpak opgesteld. De vijf categorieën c.q. beleidsterreinen zijn:

- (drugs)overlast, bestrijding van vervuiling en verpaupering in de buitenruimtes;
- onveiligheidsgevoelens;
- organisatie van voorzieningen en dienstverlening;
- sociale samenhang;
- feitelijke criminaliteit.

Uitvoeringsfase

Het klein actieplan is reeds goeddeels uitgevoerd. De komende twee jaar zullen ook de maatregelen uit het groot-actieplan worden uitgevoerd.

Evaluatie

In 1994 zullen de projecten worden afgerond met een evaluatie. Om de effectmeting inhoud te kunnen geven, wordt nu reeds gewerkt aan de opzet van systematische dataverzameling. Zo is de bewonersenquête als nulmeting te hanteren. Deze wordt na afloop van de projectperiode herhaald. Ook wordt er een 'logboek' bijgehouden van alle klachten/meldingen/vragen van bewoners en vergemakkelijkt een duidelijke verslaglegging van de diverse projectonderdelen de procesevaluatie. Tot slot worden de lokale en decentrale criminaliteitsstatistieken bijgehouden, zodat ontwikkelingen in het niveau van criminaliteit nauwlettend kunnen worden gevolgd.

10.7 Conclusies

In de wijk Schiemonnd heeft de integrale aanpak van de problemen in de wijk, op initiatief van de woningbouwvereniging en de bewoners, goed gewerkt.

Belangrijke lessen voor de gemeente waren:

- voorzieningen moeten worden afgestemd op bewoners;
- de inrichting en het beheer van de woonomgeving moet in overleg met bewoners worden bepaald.

Het model Schiemonnd wordt nu toegepast in de wijken Spangen en Tarwe- wijk, die ieder een eigen problematiek kennen.

Als eerste aanzet om de veiligheid in deze twee wijken te bevorderen en een beter woon- en leefklimaat te creëren is een 'klein actieplan' uitgevoerd, waarbij maatregelen zijn getroffen die op sprekende wijze duidelijk maken dat de klachten uit de wijk serieus worden aangepakt. De zichtbaarheid van het project en van de diverse maatregelen is hierbij van belang: een servicepunt op een centrale plaats in de wijk, politie die direct aanspreekbaar is en in buurtteams opereert vanuit het servicepunt, gemeentelijke diensten die samenwerken bij onderhoud van openbare ruimten en groenvoorzieningen en snel op klachten inspringen, de inzet van een 'cacinette' om de overlast van hondepoep tegen te gaan enzovoort.

De maatregelen sluiten aan bij de wensen van de wijkbewoners en worden ondersteund door de resultaten van onderzoek onder bewoners. Op basis van dit onderzoek wordt thans het 'Groot Actieplan' opgesteld. Hierbij zullen maatregelen worden voorgesteld voor een structurele aanpak van kernproblemen in de wijk, zoals overlast van drugshandel en -gebruik, vervuiling en verpaupering van de wijk en gebrek aan sociale integratie tussen bewonersgroepen.

Literatuur

Bennett, Trevor (1990) Tackling fear of crime. Home Office Research and Statistics Department Research Bulletin, no. 28, pp. 14-19.

Bennett, Trevor (1991) The effectiveness of a police-initiated fear-reducing strategy. British Journal of Criminology, vol. 31, no. 1, pp. 1-4.

Beijerse, Jolande uit., Hans Moerland en Cyrille Fijnaut (1990) Problemen in een stadsvernieuwingswijk in Rotterdam-Zuid: meningen van mensen die er werken en/of wonen. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Centrum voor Geïntegreerde Strafrechtswetenschap.

Coenen, Michel (1989) Hoogbouw en sociale veiligheid in Capelle aan den IJssel: een inventariserend onderzoek bij acht naoorlogse complexen. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Curtis, Lynn A. (1990) Youth investment and community reconstruction: street lessons and multiple solutions since the Kerner and Eisenhower commissions. Washington, D.C. Milton S. Eisenhower Foundation.

Driessen, F. en H. Beereboom (1984) Sociale achterstand en beleving van de woonomgeving. Utrecht: Gemeente Utrecht, Dienst Ruimtelijke Ordening.

Dijk, Jan J.M. van. en Jaap de Waard (1991) A two-dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. Criminal Justice Abstracts (accepted for publication).

Eindrapport (1991) Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit: 1985 - 1990. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Voorlichting.

Elsinga, Marja (1990) Verloedering verleden tijd voor de Gilliswijk: evaluatie van de aanpak van problemen in een Delftse woonwijk. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Forrester, David, Mike Chatterton and Ken Pease (1988) The Kirkholt burglary prevention project, Rochdale. London: Home Office, Crime Prevention Unit.

Forrester, David et al. (1990) The Kirkholt burglary prevention project, phase II. London: Home Office, Crime Prevention Unit.

Garofalo, James and Maureen MacLeod (1989) Improving the use and effectiveness of neighborhood watch programs. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Goodstein, Lynn and R. Lance Shotland (1980) The crime causes crime model: a critical review of the relationships between fear of crime, bystander surveillance, and changes in the crime rate. Victimology, an International Journal, vol. 5, no. 4, pp. 133-151.

Heeger, H. (1989) Maatregelen ter bestrijding van leegstandsproblemen bij na-oorlogse woningcomplexen: inventarisatie en categorisering. Den Haag: Ministerie van VROM.

Hesseling, R.B.P. et al. (1990) Huismeesters in problematische woningcomplexen: tussenverslag evaluatie-onderzoek huismeesters. Den Haag: WODC.

Hesseling, Rene en Jaap de Waard (1990) De schaduwzijde van het succes: verplaatsing van criminaliteit verdient meer aandacht. SEC, Kwartaalblad over Samenleving en Criminaliteit, vol. 4, no. 1, pp. 15-17.

Hoenderdos, Ton (red.) (1989) Het beheer van naoorlogse wijken: uitdaging voor gemeenten, woningbeheerders en bewoners. Delft: Technische Universiteit, Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde.

Hope, Tim (1986) Crime, community and environment. *Journal of Environmental Psychology*, vol. 6, pp. 65-78.

Kees, P.E. (1990) Profiel van de buurten: een beschrijving in woord en getal van de drie buurten waarmee in Dordrecht in 1990 het buurtbeheer van start is gegaan. Dordrecht: Gemeente Dordrecht, Bureau voor Onderzoek en Statistiek.

Lab, Steven P. (1988) *Crime prevention: approaches, practices and evaluations*. Cincinnati: C.J. Anderson.

Lavrakas, Paul J. (1985) Citizen self-help and neighborhood crime prevention policy. In: Lynn A. Curtis (ed.) *American violence and public policy*. New Haven: Yale University Press, pp. 87-115.

Lavrakas, Paul J. and Susan F. Bennett (1989) A process and impact evaluation of the 1983-1986 neighborhood anti-crime self-help program. Evanston: Northwestern University, Center for Urban Affairs and Policy Research.

Lewis, Dan A. and Michael G. Maxfield (1980) Fear in the neighborhood: an investigation of the impact of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 17, no. 2, pp. 160-189.

Lewis, Dan A. and Greta Salem (1981) Community crime prevention: an analysis of a developing perspective. *Crime and Delinquency*, vol. 27, pp. 405-421.

Osborn, Steve (1990) *Safe communities 1989: local government action on crime prevention and community safety*. London: Safe Neighborhoods Unit.

Otters, E. (1991) Overloop en doorstroming: 75 jaar jaar volkshuisvesting in Amsterdam, deel 3. *Ons Amsterdam*, no. 1.

Pate, Antony M. et al. (1986) *Reducing fear of crime in Houston and Newark*. Washington, D.C.: Police Foundation.

Prak, N.L. en H. Priemus (1984) Model om verval van naoorlogse woningen beter te voorspellen. *Bouw*, vol. 39, no. 17.

Roehl, Janice A. and Royer F. Cook (1984) *Evaluation of the urban crime prevention program*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Rosenbaum, Dennis P. (1988) Community crime prevention: review and synthesis of the literature. *Justice Quarterly*, vol. 5, no. 3, pp. 323-394.

Sampson, Alice and Graham Farrell (1990) *Victim support and crime prevention in an inner-city setting*. London: Home Office, Crime Prevention Unit.

Savornin Lohman, P.M. de. en P. van Soomeren (1986) *Ruimtelijke planning en criminaliteit*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst.

Savornin Lohman, P.M. de. en A.G. van Dijk (1988) Buurtpreventie in Nederland: de lessen uit zes projecten. Den Haag: Ministerie van Justitie, Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven.

Sherman, Lawrence H. (1990) Police crackdowns: initial and residual deterrence. In: Michael Tonry and Norval Morris (eds.) Crime and Justice: a review of research, vol. 12. Chicago: University of Chicago Press, pp. 1-48.

Skogan, Wesley G. and Michael G. Maxfield (1981) Coping with crime: individual and neighborhood reactions. Beverly Hills: Sage.

Skogan, Wesley G. (1990) Disorder and decline: crime and the spiral decay in American neighborhoods. New York: Free Press.

Vermeeren, Jenny (1989) Sloop in de Falgabuurt?: hoe verloedering en kleine criminaliteit leidden tot het besluit deze buurt in Den Helder te slopen. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Wassenberg, Frank (1990) De bewoners over de toekomst van de Bijlmermeer: een onderzoek naar de mening van de bewoners over hun wijk en over de voorstellen van de Werkgroep Toekomst Bijlmermeer. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Werkgroep Toekomst Bijlmermeer (1990) De Bijlmer blijft veranderen. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Afdeling Volkshuisvesting.

Willemse, Hans M. (1989) De criminele buurt. Justitiële Verkenningen, vol. 15, no. 8, pp. 52-71.

Wilson, James Q. and G. Kelling (1982) Broken windows: the police and neighborhood safety. Atlantic Monthly, March, pp. 29-38.

Winkel, Frans Willem en Adri van der Wurff (red.) (1990) Angst voor criminaliteit: theorie onderzoek interventie. Amsterdam: Swets en Zeitlinger.

Wuertz, Karen (1990) Het onherbergzame wonen: sociaal-ruimtelijke symboliek en de beleving van onveiligheid. Leiden: Rijksuniversiteit, Onderzoekcentrum Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting.

Wijken onder druk (1989): studie naar de leefbaarheid in wijken met sociaal-economische achterstanden. Den Haag: Harmonisatieraad Welzijnsbeleid.

DCP-Publikaties

Uitgaven van de Stafafdeling Informatievoorziening van de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie zijn de volgende:

Titel	Auteur(s) en jaartal
* Criminaliteitsbeeld van Nederland <i>Ontwikkeling van de omvang en de aard van de criminaliteit in de periode 1980 - 1988</i>	A.W.M. Eijken november 1989
ISBN 90-5319-001-5	
* Verlichting <i>Verlichtingstechniek als hulpmiddel bij criminaliteitspreventie</i>	S.W. Heugen S.M.J. de Krom A.W.A. Moll A.J.H. Voermans december 1989
ISBN 90-5319-002-3	
* Woninginbraak in Nederland <i>Een analyse van het inbraakrisico op landelijk, regionaal en lokaal niveau in 1988</i>	J.J.A. Essers A.W.M. Eijken januari 1990
ISBN 90-5319-003-1	
* Voorlichting <i>Effecten van voorlichting bij misdaadpreventie, 1985-1988</i>	A.W.M. Eijken D.D. van Oosterzee maart 1990
ISBN 90-5319-004-X	
* Bedrijfsleven en Criminaliteit <i>Kerngetallen uit de eerste Nederlandse Slachtofferenquête onder bedrijven, 1988</i>	Bureau Criminaliteitspreventie Van Dijk en Van Soomeren BV mei 1990
ISBN 90-5319-005-8	
* Criminaliteitsbeeld van Nederland <i>Ontwikkeling en omvang van de criminaliteit in de periode 1980-1989</i>	A.W.M. Eijken november 1990
ISBN 90-5319-006-6	

*** Wegwijzer 1991**

*Taken, doelstellingen en personen
van de Directie Criminaliteitspreventie*

R.G.H. van Kaam
maart 1991

*** Standaard enquête bevolking**

*Bevolkingsonderzoek ten behoeve van politie,
bestuur en openbaar ministerie*

juni 1991

ISBN 90-5319-008-2

*** Buurtbeheer**

Criminaliteitspreventie op wijk- en buurniveau

J. de Waard
P.M. de Savornin Lohman
juni 1991

ISBN 90-5319-007-4

*** Overvallen**

*Overvalcriminaliteit tegen het bedrijfsleven
in Nederland; periode 1980-1989*

DCP/LBVM
verschijnt juli 1991

ISBN 90-5319-009-0

*** SEC**

Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie

verschijnt vier maal per jaar
(1-1; 1-4; 1-7; 1-10)

ISSN 0920-5128

Deze gratis publikaties kunnen worden aangevraagd bij:

Ministerie van Justitie

Stafafdeling Informatievoorziening, kamer H 403

Postbus 20301

2500 EH DEN HAAG

070 - 370 6542/6555/6710

Levering geschiedt zolang de voorraad strekt.