

**Gebiedsgericht  
veiligheidsbeleid**

**Amsterdam, 11 februari 1994  
Van Dijk, Van Someren en Partners  
Pauline de Savornin Lohman**

# Inhoud

|          |                                                                                                      |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Voorgeschiedenis</b>                                                                              | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Buurtbeveiligingsplannen (BVP):<br/>uitgangspunten, inhoudelijke en organisatorische aspecten</b> | <b>3</b>  |
| <b>3</b> | <b>Buurten en onveiligheid</b>                                                                       | <b>5</b>  |
| 3.1      | Wat dient verstaan te worden onder 'onveiligheid' en 'buurten'?                                      | 5         |
| 3.2      | De relatie tussen onveiligheid en buurten                                                            | 6         |
| <b>4</b> | <b>Gebiedsgericht veiligheidsbeleid</b>                                                              | <b>8</b>  |
| 4.1      | Buurtpreventie                                                                                       | 8         |
| 4.2      | Buurtbeheer                                                                                          | 9         |
| 4.3      | De brandhaarden/plekgerichte aanpak                                                                  | 11        |
| 4.4      | De modellen en buurtveiligheid(splannen)                                                             | 14        |
| <b>5</b> | <b>Slotaccoord</b>                                                                                   | <b>16</b> |

Bijlage: Amsterdamse voorbeelden

# 1 Voorgeschiedenis

In het begin van de jaren 80 won het inzicht terrein dat de bestrijding van de - in de jaren 70 explosief toegenomen - criminaliteit en de daarmee gepaard gaande onveiligheidsgevoelens bij de bevolking, niet overgelaten kon worden aan politie en justitie. Naast de repressieve aanpak diende een preventieve aanpak ontwikkeld te worden, toegesneden op de specifieke lokale situatie. Voorts werd geconstateerd dat de meeste criminaliteitsproblemen alleen effectief aangepakt kunnen worden door het nemen van meerdere, op elkaar afgestemde maatregelen op zeer uiteenlopende terreinen (juridisch, sociaal, fysiek). Deze *integrale benadering* van criminaliteit lag aan de basis van het in 1984 door de Commissie Roethof geïntroduceerde begrip 'Bestuurlijke Preventie van veel voorkomende criminaliteit'.

In Amsterdam is de bestuurlijke preventiegedachte opgepakt, en niet zonder resultaat: in de afgelopen jaren zijn tal van (bestuurlijke) preventieprojecten op veiligheidsgebied opgebloeid, waarin een groot aantal instanties, organisaties en groeperingen actief participeren. In een recente inventarisatie van de hoofdafdeling ABJZ worden maar liefst 150 Amsterdamse preventieprojecten van zeer uiteenlopende aard beschreven<sup>1</sup>.

Ongeveer vijf jaar na de introductie van Bestuurlijke Preventie maakte de Sociale Vernieuwingsgedachte zich meester van Nederland. De met Sociale Vernieuwing gepaard gaande aandacht voor leefbaarheidsproblemen in achterstandsgebieden, de focus op het buurtniveau en het grote belang dat aan bewonersactivering wordt gehecht gaven ook aan het criminaliteitspreventief denken en handelen een nieuwe impuls en ten dele een nieuw gezicht. Indicatief hiervoor is dat begrippen als 'criminaliteit' en 'delicten' - die hun bestaansrecht ontleen aan de begrippenkader van overheidsinstanties - langzamerhand plaats hebben gemaakt voor begrippen als 'veiligheid', 'orde' en 'rust'. Begrippen die veel meer aansluiten bij de dagelijkse beleving van de bevolking.

Bovendien bleek al snel dat onveiligheid in de woonomgeving door veel bewoners van achterstandsgebieden genoemd werd als een van de meest centrale leefbaarheidsproblemen in de buurt. Daarmee werd de aanpak van onveiligheid in brede zin (inclusief overlastproblemen en verloedering en vervuiling van de woonomgeving) een van de speerpunten van Sociale Vernieuwing. Dit aspect is vooral terug te vinden in de buurtbeheerprojecten, die in het kader van de Sociale Vernieuwing in verschillende Amsterdamse stadsdelen zijn opgezet.

Mede als gevolg van het gevoerde Bestuurlijke Preventiebeleid en het Sociale Vernieuwingsbeleid bloeien er inmiddels in Amsterdam vele bloemen op veiligheidsgebied. Maar veel bloemen maken nog geen fraai boeket:

- In de in Amsterdam lopende bestuurlijke preventieprojecten zijn zeker de nodige 'ontkokerende' successen geboekt. Veel van deze projecten blijven echter op zichzelf staande initiatieven, die niet goed zijn afgestemd op andere preventieactiviteiten in het betreffende gebied. De achterliggende oorzaak is dat het in veel stadsdelen ontbreekt aan een eigen visie op en beleid inzake veiligheid, waarbinnen de lopende activiteiten ingekaderd en op elkaar afgestemd kunnen worden.

---

<sup>1</sup> Het betreft de losbladige klapper 'Preventie activiteiten in Amsterdam', waarvan eind 1993 de tweede editie verscheen. De klapper is verkrijgbaar bij de hoofdafdeling ABJZ, tel. 5522792.

- Uit een recente inventarisatie van 20 Amsterdamse buurtbeheerprojecten<sup>2</sup> blijkt bovendien dat de aandacht voor het thema veiligheid zich meestal beperkt tot het bestrijden van verloedering en vervuiling van de woonomgeving. In het onderzoeksrapport wordt dan ook opgemerkt dat de veiligheidsmaatregelen in de meeste buurtbeheerprojecten beperkt blijven tot "symptoombestrijding"<sup>3</sup>.

In de afgelopen jaren is dus door tal van organisaties en groeperingen hard gewerkt aan de verbetering van de veiligheid in Amsterdam. De aandacht voor veiligheid is bij velen aanwezig, de bereidheid tot samenwerken is meestal ook aanwezig; de uitdaging die zich nu aandient is te zorgen dat de inzet wordt verbreed naar alle beleidsterreinen en wordt uitgebouwd tot een zinvol samenhangend geheel.

Deze boodschap spreekt ook uit een recente missive van het Amsterdams College (1993), waarin is aangegeven dat veiligheid een zaak is van het *hele* College, dat *extra inspanningen* noodzakelijk zijn en dat *integraal veiligheidsbeleid* het uitgangspunt dient te zijn.

In de loop van 1993 zijn de uitgangspunten en speerpunten (voor 1994) van dit integrale veiligheidsbeleid (IVB) nader uitgewerkt<sup>4</sup>. Een van de in het IVB uitgezette lijnen heeft betrekking op de intensivering van de gebiedsgerichte aanpak van onveiligheid, door middel van de ontwikkeling van buurtveiligheidsplannen. Aan dit aspect van het IVB is de rest van deze notitie gewijd.

---

2 Rapport 'Typisch buurtbeheer' (in voorbereiding). Dit rapport is binnenkort (na 1 maart 1994) te verkrijgen bij ABJZ.

3 Daarbij zij aangetekend dat veel van de onderzochte projecten nog in een aanloopfase verkeren. De aandacht is daardoor vooral gericht op het opbouwen van bewonerscontacten en -netwerken en op (korte termijn) beheermaatregelen.

4 Zie hierover ondermeer de voortgangsnotitie I van het Integraal Veiligheidsbeleid (ABJZ, oktober 1993) en de recente editie van 'Grensgevallen' (januari 1994), die geheel gewijd is aan het IVB.

## 2 Buurtveiligheidsplannen (BVP): uitgangspunten, inhoudelijke en organisatorische aspecten

Inspelend op de eerder gesignaleerde lacunes in de bestaande praktijken met betrekking tot de veiligheidszorg op buurtniveau, is door de centrale stad besloten om in het komende jaar een extra stimulans te geven aan de ontwikkeling van buurtveiligheidsplannen.

*Een buurtveiligheidsplan is een plan van aanpak dat tot doel heeft de veiligheid in een buurt op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te brengen dan wel te handhaven.*

De Stimuleringsregeling Buurtveiligheidsplannen maakt nadrukkelijk onderdeel uit van het IVB en de daarvoor geldende uitgangspunten zijn ook van toepassing op de buurtveiligheidsplannen. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat:

- 1 Doel van het buurtveiligheidsplan moet zijn: mensen het gevoel en de zekerheid (terug)geven van een *maatschappelijk aanvaardbaar niveau van orde, rust en veiligheid* in hun buurt.
- 2 Het bereiken van dit doel vereist een gezamenlijke aanpak, waarbij iedere betrokken partij zijn of haar specifieke bijdrage levert<sup>5</sup>. Iedere persoon of organisatie, particulier of publiek, die een bijdrage kan leveren aan buurtveiligheid is partij. De betrokkenheid van deze partijen is niet onverbindend: men dient bereid te zijn schriftelijke afspraken te maken over de inzet van personele en financiële middelen.
- 3 Het vertrekpunt van het denken en handelen inzake buurtveiligheid moet zijn: *het herstellen en versterken van de zelfredzaamheid van bewoners*. Deze houding geldt tevens de participerende niet-overheidsinstellingen: laat deze in hun waarde maar spreek ze aan op hun eigen verantwoordelijkheid.

Deze abstracte uitgangspunten kunnen vertaald worden tot de volgende criteria met betrekking tot de opzet en inhoud van de te ontwikkelen buurtveiligheidsplannen:

- 1 In het plan wordt een integrale visie op de veiligheidsproblematiek in de betreffende buurt opgenomen. Elk terrein waarop orde, rust of veiligheid een rol speelt hoort erbij: juridisch (handhaving), sociaal (relaties tussen bevolkingsgroepen), openbare ruimte, wonen, enzovoorts.

In het plan wordt aangegeven welke concrete veiligheidsproblemen in de buurt spelen, wat hun onderlinge samenhang is en welke oorzaken/achtergronden een rol spelen. Waar mogelijk wordt aangegeven welke problemen op buurtniveau aangepakt kunnen worden en welke problemen (mede) een aanpak op stadsdeel- of stedelijk niveau vereisen.

Voorts wordt aangegeven aan welk type maatregelen men denkt. De in paragraaf 4 van deze notitie besproken 'werkbare modellen' kunnen daarbij een leidraad vormen.

---

<sup>5</sup> In feite wordt hier verwezen naar het begrip 'integraal'. Dit begrip is op de onlangs gehouden Werkconferentie Integraal Veiligheidsbeleid Amsterdam-West (oktober 1993) als volgt ingevuld: "Integraliteit staat voor een brede aanpak waarbij een probleem, een problematisch gebied of een problematische bevolkingscategorie vanuit zoveel mogelijk invalshoeken tegelijkertijd en in samenhang wordt aangepakt. Integraal veiligheidsbeleid is zowel een programma (iets wat gerealiseerd moet worden) als een methode (een manier van werken). Het is het tegenovergestelde van verkokering."

- 2 In het plan wordt aangegeven welke instanties, (buurt-)organisaties en groeperingen betrokken zijn of zullen worden bij de aanpak. Tevens dient duidelijk te zijn op welke wijze(n) de verantwoordelijkheid van de diverse betrokkenen wordt vastgelegd.
- 3 In het plan wordt aangegeven op welke wijze(n) men de buurtbewoners betreft of zal gaan betrekken bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het buurtveiligheidsplan. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen
  - Bewonersbetrokkenheid in de fase van de probleemanalyse: welke inspanningen zijn/worden gepleegd om een representatief beeld te krijgen van de wensen en ideeën van de totale groep buurtbewoners ten aanzien van veiligheid? Welke extra inspanningen worden gepleegd om de mening van moeilijk bereikbare groepen (bijvoorbeeld allochtonen) te achterhalen?
  - Bewonersbetrokkenheid in de fase van de opzet en uitvoering van maatregelen: hoe worden buurtbewoners hierbij betrokken? En hoe wordt voorkomen dat de maatregelen leiden tot nieuwe afhankelijkheid van de overheid?

Tot slot iets over de *organisatorische aspecten* van de ontwikkeling en uitvoering van een buurtveiligheidsplan. Uitgangspunt bij de organisatorische invulling van buurtveiligheid is dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt moet worden van bestaande structuren. Het ligt dus voor de hand om de in alle stadsdelen (in elk geval formeel) aanwezige veiligheidsstructuur, i.c. het sublokale driehoeksoverleg (ook wel vierhoeksoverleg<sup>6</sup>), vanaf het begin te betrekken bij de ontwikkeling van een buurtveiligheidsplan. Een buurtveiligheidsplan heeft de commitment van politie en Openbaar Ministerie nodig. Deze commitment zit dan ook procedureel ingebouwd in de Stimuleringsregeling Buurtveiligheidsplannen: de plannen dienen via het sublokale driehoek (dan wel vierhoeks-)overleg voorgedragen worden ter subsidiëring.

Verder verdient het aanbeveling aansluiting te zoeken bij reeds bestaande of in ontwikkeling zijnde buurtgerichte structuren of netwerken. Een voor de hand liggende aanhaakmogelijkheid is een buurtbeheerorganisatie: hierin nemen meestal tal van organisaties en groeperingen deel die ook voor het thema veiligheid van belang zijn. Een buurtveiligheidsplan kan in dat geval onderdeel gaan uitmaken van het buurtbeheerplan.

Echter, ook daar waar een buurtbeheerorganisatie (nog) ontbreekt kunnen buurtveiligheidsplannen ontwikkeld worden. In dat geval zal meer aandacht besteed moeten worden aan het organisatorische (voorbereidings-)traject. Buurtgericht werken - zo leert de ervaring met buurtbeheer - vereist van de betrokken organisaties een (soms forse) verandering in denk- en handelwijzen.

Een voorbeeld van een eenvoudig buurtveiligheidsplan uit Deventer, de stad waarin men zeer driftig experimenteert met een consequente wijkaanpak, vindt u in de bijlage.

---

6 In Amsterdam-West (speerpuntgebied van het IVB) is besloten om het sublokale driehoeksoverleg (waarin de districtschef van de politie, een Officier van Justitie en een vertegenwoordiger van de burgemeester zitting hebben) uit te breiden met de stadsdeelvoorzitters, waardoor een sublokale vierhoek ontstaat. De vierhoeksconstructie heeft als voordeel dat het stadsdeel directer betrokken wordt bij de aansturing van het veiligheidsbeleid in het stadsdeel.



### 3 Buurten en onveiligheid

In de inleiding van deze notitie zijn kort de beleidsmatige ontwikkelingen geschetst die aanleiding hebben gegeven tot de huidige aandacht voor een integraal veiligheidsbeleid en (in dat kader) voor de ontwikkeling van buurtveiligheidsplannen. In deze paragraaf gaan we dieper in op de inhoudelijke achtergrond van buurtveiligheid. Allereerst worden de kernbegrippen 'buurt' en 'onveiligheid' nader omschreven. Vervolgens wordt in algemene zin geschetst welke relaties er liggen tussen onveiligheid enerzijds en de kenmerken van gebieden anderzijds. Vanuit deze analyse wordt vervolgens (in paragraaf 4) de overstap gemaakt naar de methoden die ingezet kunnen worden om onveiligheidsproblemen op buurtniveau aan te pakken.

#### 3.1 Wat dient verstaan te worden onder 'onveiligheid' en 'buurten'?

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat het brede begrip 'onveiligheid' geen standaard invulling kent die voor alle buurten opgaat. Wat onveiligheid inhoudt kan per buurt verschillen: niet alleen omdat de problemen in objectieve zin verschillen (niet elke buurt kent een even grote criminaliteitsdruk), maar ook omdat de beleving van de problematiek door de buurtbewoners niet overal hetzelfde is. Zo kan een objectief gesproken 'gering' inbraakprobleem voor de betreffende bewoners levensgroot zijn, bijvoorbeeld omdat zich onder de bewonersgroep veel ouderen (of anderszins kwetsbaren) bevinden.

Toch is enige afgrenzing noodzakelijk, omdat anders het gevaar bestaat dat teveel problemen onder 'onveiligheid' geschaard worden, waardoor het begrip wordt uitgehold.

Wij hanteren in deze notitie (in aansluiting op de voortgangsnotitie IVB nr. I) de volgende afgrenzing van 'onveiligheid':

- alle delicten die leven en goed aantasten (zoals beroving, inbraak, geweld, bedreiging, diefstal en vernieling);
- verstoringen van de openbare orde (zoals drugsoverlast en horeca-overlast);
- bedreigingen van het openbare leven door de georganiseerde misdaad, en dan met name door drugscriminaliteit.

Binnen het IVB wordt prioriteit gegeven aan die vormen van onveiligheid die het meest direct de burgers raken en die direct verband houden met de (toenemende) gevoelens van onveiligheid bij burgers. Dit laatste impliceert dat ook vormen van *verloedering en vervuiling* van het publieke domein in de beschouwing betrokken dienen te worden<sup>7</sup>.

Ook het begrip 'buurt' verdient nadere specificatie.

Praktijkervaringen met buurtgerichte initiatieven hebben uitgewezen dat men onder een buurt een welomschreven geografisch gebied moet verstaan met tussen de 5.000 en 10.000 inwoners. Een buurt van deze omvang biedt in principe voldoende

---

<sup>7</sup> Uit onderzoek blijkt dat vervuiling en verloedering belangrijke fysieke 'signalen' zijn, waaruit door de bevolking wordt afgeleid dat het sociale weefsel van de buurt (informeel toezicht) in verval is geraakt. Tevens is het een teken van onverschilligheid of onmacht van instanties die op dit gebied zorgtaken hebben (lokale overheid, politie, woningcorporaties, etc.). Het resulterende gevoel is dat in zo'n omgeving 'van alles kan gebeuren' en dat men niet hoeft te rekenen op enige hulp van buitenaf.

'substantie' en (bewoners-)potentieel voor een buurtgerichte aanpak van problemen. Bij het bepalen van buurtgrenzen dient men rekening te houden met bestaande buurtindelingen van de gemeente, maar zeker ook met de wijkteam- en districts-indelingen van de politie. Dit met het oog op de verzameling van cijfermateriaal over een buurt, en de uitvoering van maatregelen. Uiteraard dient de resulterende begrenzing niet al te sterk af te wijken van de buurtbeleving van de bewoners.

### 3.2 De relatie tussen onveiligheid en buurten

De verschillende aspecten van onveiligheid (criminaliteit, openbare orde problemen, overlast, verloedering en onveiligheidsgevoelens) staan meestal niet los van elkaar. Bij nadere analyse van de onveiligheidsproblematiek in een concreet gebied blijkt meestal al snel dat deze aspecten op verschillende manieren met elkaar samenhangen. Verschillende typen gebieden (territoria) kennen ieder hun eigen typerende patronen van onveiligheid. Deze patronen zijn voor een groot deel terug te voeren op:

- de *functies* (wonen, werken, winkelen, openbaar/privé) die een gebied herbergt,
- de *sociale kenmerken* van een gebied: de bewonerssamenstelling, maar zeker ook de stabiliteit daarvan (de mate waarin en snelheid waarmee deze samenstelling aan verandering onderhevig is);
- en de *fysieke kenmerken* van een gebied, zoals de ligging in de stad, de ruimtelijke 'lay-out', het type bebouwing (hoog/laag) en zeker ook de staat van onderhoud.

Om een indruk te geven van de territoriale 'binding' van onveiligheid aan gebieden volgt hierna een globale typologie van (stads-)buurten, buurtkenmerken en het type onveiligheidsproblemen dat zich daar meestal voordoet. Daarbij worden - ter gedachtenbepaling - enkele Amsterdamse voorbeelden gegeven.

De typologie is uiteraard globaal, en zal ook niet voor alle Amsterdamse buurten even sterk gelden. De typologie heeft vooral tot doel de hiervoor beschreven samenhangen wat inzichtelijker te maken. De typologie is uiteraard te grof voor het ontwikkelen van concrete veiligheidsplannen voor buurten: daarvoor is een meer diepgaande analyse van de concrete buurtproblematiek nodig.



| Type gebied                                                      | Kenmerken                                                                                                                                                                    | Typering onveiligheid                                                                                                     | Amsterdams voorbeeld                                |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>centrumgebied</b>                                             |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                           |                                                     |
| functies:                                                        | winkelen, cultuur, horeca, prostitutie<br>weinig wonen                                                                                                                       | alle vormen van veel voorkomende criminaliteit<br>horeca- en drugsoverlast                                                | Amsterdamse binnenstad,<br>Nieuwmarktbuurt, Jordaan |
| sociaal:                                                         | mengelmoes, snelle veranderingen,<br>meestal weinig gemeenschapszin                                                                                                          | parkeer/verkeersoerlast<br>georganiseerde criminaliteit                                                                   |                                                     |
| fysiek:                                                          | smalle straten, grachten, oude bebouwing,<br>weinig groen, weinig speelruimte<br>vervuilings/verloederingsgevoelig                                                           | gewelddadige criminaliteit<br>veel onveiligheidsgevoelens, vooral bij bezoekers<br>specifieke slachtoffergroep: toeristen |                                                     |
| <b>buurten rond het centrum (19e eeuwse gordel)</b>              |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                           |                                                     |
| functies:                                                        | wonen, (buurt)winkels, (buurt)horeca,<br>kleine bedrijvigheid                                                                                                                | alle vormen van veel voorkomende criminaliteit<br>op enkele plekken horeca- en drugsoverlast                              | Kinkerbuurt, Staatsliedenbuurt                      |
| sociaal:                                                         | menging van 'oude' buurtbewoners en<br>nieuwe instroom (studenten, allochtonen,<br>1- en 2-persoonshuishoudens)                                                              | soms overloopp Problemen centrum (drugs)<br>parkeeroerlast<br>burenoerlast                                                |                                                     |
| fysiek:                                                          | gemeenschapszin hooguit in 'kliekjes'<br>oudere (etage)woningen, weinig groen, weinig<br>speelruimte, vaak matig onderhouden,<br>leegstand/renovatie/sloopp Processen gaande | bedreigende aanwezigheid van criminelen/criminele<br>netwerken in de buurt (dealpanden, helers, e.d.)                     |                                                     |
| <b>woonbuurten in de 'buitenring' (wijken 1920-1940)</b>         |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                           |                                                     |
| functies:                                                        | voornamelijk wonen, enkele buurtwinkels/<br>winkelcentra en buurtvoorzieningen (wijkcentra e.d.)                                                                             | jeugdcriminaliteit (graffiti, vandalisme)<br>inbraak woningen                                                             | Osdorp, Sloterveer, Slotervaart                     |
| sociaal:                                                         | meestal veel gezinnen, soms ook veel ouderen<br>minder doorstroom, stabiel<br>meestal wat meer gemeenschapszin                                                               | soms burenoerlast                                                                                                         |                                                     |
| fysiek:                                                          | ruimer opgezet, laagbouw (rijtjes) en 4-hoog etagebouw<br>veel groen, veel speelruimte voor kinderen<br>matig tot redelijk onderhouden                                       |                                                                                                                           |                                                     |
| <b>grootschalige (nieuwbouw) buitenwijken (na-oorlogse bouw)</b> |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                           |                                                     |
| functies:                                                        | zie hierboven                                                                                                                                                                | jeugdcriminaliteit                                                                                                        | bepaalde delen van Amsterdam<br>Zuid-Oost           |
| sociaal:                                                         | woningen zijn bedoeld voor gezinnen, maar<br>vaak 'overgenomen' door weinig kansrijken op<br>de woningmarkt (nieuwkomers, studenten, illegalen)                              | inbraak woningen<br>burenoerlast, drugsoerlast en<br>drugsgelateerde criminaliteit                                        |                                                     |
| fysiek:                                                          | grootschalige hoogbouw, veel groen, veel speelruimte<br>verloederings/vervuilingsgevoelig                                                                                    |                                                                                                                           |                                                     |

## 4 Gebiedsgericht veiligheidsbeleid: werkbare modellen

De hiervoor kort getypeerde territoriale kenmerken van onveiligheid bieden handvatten voor een territoriale (gebiedsgerichte) aanpak van de problematiek. In de afgelopen decennia is in binnen- en buitenland uitgebreid geëxperimenteerd met een gebieds- of plekgerichte aanpak. Hieronder worden drie belangrijke typen aanpak beschreven die inmiddels hun waarde hebben bewezen en die gericht zijn op buurten of op nog kleinere gebieden binnen buurten (een winkelcentrum, een plein, etc.). Het gaat hierbij om *organisatiemodellen*, om manieren om vorm en sturing te geven aan maatregelen gericht op veiligheid, en niet om de concrete maatregelen zelf. Hieronder komen achtereenvolgens aan de orde: buurtpreventie, (preventief) buurtbeheer en de plekgerichte (of brandhaarden-)aanpak.

Van een aantal van deze modellen is in de bijlage bij deze notitie een recent Amsterdams voorbeeld opgenomen.

### 4.1 Buurtpreventie

Het begrip 'buurtpreventie' vindt zijn oorsprong in Engelse en Amerikaanse 'neighbourhood watch' initiatieven.

*Buurtpreventie is een maatregelenpakket gericht op de voorkoming van een of enkele specifieke delicten in een bepaalde buurt.*

Kern van de aanpak is een geïntensiveerde inzet van de lokale overheid (en met name de politie) in combinatie met een actieve rol van buurtbewoners.

In Nederland is het buurtpreventiemodel vooral toegepast in buurten die te kampen hadden met inbraakproblemen (woninginbraak, soms aangevuld met inbraak in auto's)<sup>8</sup>. Centrale elementen van de buurtpreventie-aanpak zijn:

- versterking van de sociale controle in de buurt (buurtbewoners stimuleren alert te zijn op 'verdachte' situaties);
- vergroting van de pakkans van daders door invoering van een aparte meldings-procedure (meldkaarten, melden aan buurtcontactpersonen) in combinatie met een effectieve (snelle) politiereactie op de meldingen;
- stimuleren van (inbraak-)preventief gedrag door middel van voorlichting, gra-veeracties, individuele beveiligingsadviezen, en dergelijke;
- het (al dan niet collectief) aanbrengen van technopreventieve verbeteringen aan woningen (beter hang- en sluitwerk).

Om dit te kunnen bereiken wordt een structuur opgezet van vrijwillige *buurt-contactpersonen*, die een centrale rol spelen bij de uitvoering van de maatregelen. Deze buurtcontactpersonen worden getraind en begeleid door de politie. Het preventieproject wordt levend gehouden in de buurt door het organiseren van buurtacties en bewonersbijeenkomsten, waar ook steeds de voortgang en opbrengst van het project wordt besproken.

Uit Nederlands evaluatie-onderzoek blijkt dat buurtpreventie effectief kan zijn in het terugbrengen van de betreffende delicten. Daarbij blijken met name de techno-preventieve maatregelen effect te sorteren. De 'socio'-maatregelen (stimuleren

---

<sup>8</sup> In Amsterdam is buurtpreventie tot nu toe een weinig toegepast model. Aangezien er geen recent voorbeeld van buurtpreventie in Amsterdam te vinden was, is geen beschrijving opgenomen in de bijlage.

bewonerscontacten en sociale controle) blijken moeilijker van de grond te komen en de effecten ervan op de inbraakcijfers zijn onduidelijk. Het buurtpreventiemodel heeft bovendien alleen kans van slagen in relatief 'goede' buurten die geen cumulatie van problemen kennen, die vrij stabiel zijn qua bewonerssamenstelling en waar al enige mate van buurtorganisatie aanwezig is.

**Resumerend** kan over buurtpreventie gezegd worden dat dit instrument zeer effectief kan zijn bij het bestrijden van bepaalde delicten (met name inbraak). deze werkwijze is echter ook beperkt wat betreft reikwijdte (delicten) en toepassingsmogelijkheden (buurten).

## 4.2 Buurtbeheer

Onder buurtbeheer wordt in deze notitie verstaan: *de voortdurende en kleinschalige zorg van beheerders en bewoners voor de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving (leefbaarheid) van de buurt.*

Buurtbeheer heeft haar wortels in de stadsvernieuwing en in de Sociale Vernieuwing. Het is bij buurtbeheer nadrukkelijk niet de bedoeling om weer eens nieuwe maatregelen, deskundigen of structuren toe te voegen aan het vele bestaande. Het gaat juist om het anders aanwenden van bestaande mogelijkheden. Kernthema is het verbeteren van de communicatie en samenwerking tussen alle betrokken instanties, organisaties, groeperingen en individuen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de buurtbewoners geactiveerd moeten worden om hun eigen verantwoordelijkheid in de zorg voor een leefbare buurt weer op te pakken.

In Amsterdam wordt een onderscheid gemaakt tussen 'buurtbeheer' op een regulier niveau (beter afstemmen van reguliere beheersactiviteiten) en 'intensief buurtbeheer', een zwaardere beheersvariant waarbinnen extra activiteiten worden ontplooid in buurten die een zwaarder (beheer-)problematiek kennen.

Het Amsterdamse Projectbureau Sociale Vernieuwing heeft in 1992 een werkdocument over (intensief) buurtbeheer uitgebracht<sup>9</sup>, waarin de mogelijke bijdragen aan buurtbeheer van het stadsdeel, van woningcorporaties en bewoners worden geschetst en een stappenplan voor het ontwikkelen van een buurtbeheerplan wordt gegeven.

In Amsterdam lopen op dit moment tientallen buurtbeheer(achtige) projecten. Een deel daarvan is aan te merken als een 'integraal' project in die zin dat het thema leefbaarheid op meerdere fronten is uitgewerkt en wordt aangepakt, en dat de betrokken organisaties structureel met elkaar samenwerken binnen de buurtbeheerorganisatie. Onlangs zijn twintig van deze integrale projecten onderzocht. Hieruit bleek dat het thema 'veiligheid' nog niet overal de aandacht krijgt die het verdient<sup>10</sup>.

De onderzochte projecten blijken zich in de praktijk vooral te richten op het beheer van de fysieke leefomgeving ('schoon' en 'heel'). Een schone en hele leefomgeving heeft een preventief effect op bepaalde aspecten van onveiligheid<sup>11</sup>, maar hiermee wordt zeker niet het gehele onveiligheidsspectrum in de buurten afgedekt.

---

9 'Buurtbeheer, een kwestie van samenwerken'; Werkdocument 2 van het Projectbureau Sociale Vernieuwing (tel. 5523931).

10 Dit ondanks het feit dat door vrijwel alle buurtbeheerprojecten de verbetering van de veiligheid in de buurt expliciet als één van de doelstellingen van buurtbeheer wordt genoemd.

11 Te denken valt aan: vermindering van vandalisme en graffiti door een verbeterd onderhouds- en reparatiebeleid, en vermindering van onveiligheidsgevoelens doordat de buurt er minder verloederd uitziet.

De geringe aandacht voor veiligheid kan ten dele worden teruggevoerd op het feit dat de zorg voor openbare orde en veiligheid vaak wordt gezien als een stedelijke verantwoordelijkheid (burgemeester). Men heeft geen duidelijk beeld van de taken en bevoegdheden van het stadsdeel op dit gebied.

Bovendien blijkt men het lastig te vinden om de voorgenomen aandacht voor onveiligheid 'handen en voeten' te geven: zeker waar het gaat om het terugdringen van onveiligheidsgevoelens bij bewoners weet men vaak niet hoe men te werk moet gaan. Hier is dus sprake van een kennisprobleem.

Tot slot zou een rol kunnen spelen dat het betrekken van bewoners bij de buurtbeheerorganisatie lang niet altijd makkelijk verloopt. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat buurtbewoners het thema 'veiligheid' zeer hoog op de leefbaarheidsagenda plaatsen. De geringe stem van bewoners in veel buurtbeheerorganisaties kan dus leiden tot een onderschatting van het belang van het thema 'veiligheid' voor de buurtbewoners.

### **Preventief buurtbeheer**

Preventief buurtbeheer is geen op zichzelf staand model, maar een verbijzondering van het bovengeschetste buurtbeheermodel. Het begrip *preventief* buurtbeheer wordt gebruikt als omschrijving van buurtbeheerinitiatieven die vanaf de start een duidelijke criminaliteitspreventieve component hebben. De ingang is ook 'leefbaarheid', maar daarbinnen neemt het tegengaan van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens een centrale plaats in.

In Amsterdam lopen twee experimentele projecten 'preventief buurtbeheer' die mede gefinancierd worden door het Ministerie van Justitie<sup>12</sup>. Hoewel de projecten nogal sterk van elkaar verschillen wat betreft hun uitgangspositie en ontwikkelingsgang in de afgelopen twee jaar, kan uit een lopend evaluatie-onderzoek<sup>13</sup> een aantal voorlopige conclusies ten aanzien van preventief buurtbeheer worden afgeleid. Ten eerste is gebleken dat het van de grond krijgen van een buurtgerichte aanpak van onveiligheid makkelijker verloopt als aansluiting gevonden kan worden bij een buurtbeheerorganisatie. In één van de twee projecten was dit het geval (van der Pekbuurt), en dat leverde de volgende voordelen op:

- Bij het uitvoeren van criminaliteitspreventieve maatregelen kon gebruik gemaakt worden van het buurtbeheernetwerk, en met name van de opgebouwde contacten met bewoners.
- Door het thema 'veiligheid' onderdeel te laten uitmaken van een bredere, op leefbaarheid gerichte, aanpak kan men buurtbewoners gedurende langere tijd betrokken houden. Een strikte inperking tot veiligheid is voor bewoners ook niet goed werkbaar: zij willen ook over andere buurtproblemen praten.
- De gerichtheid op leefbaarheid brengt bovendien met zich mee dat er meer mogelijkheden zijn om initiatieven te ontwikkelen die een minder directe relatie hebben met onveiligheid (contacten met allochtone bewoners, recreatieve of educatieve activiteiten gericht op jongeren). Dergelijke activiteiten zijn meer op de wortels van onveiligheid (de oorzaken van criminaliteit) gericht, en kunnen op de langere termijn zeer gunstige effecten hebben op de onveiligheid in de buurt.

Verder blijkt uit de tussenevaluatie van de projecten dat de bewonersactivering in

---

12 Het betreft projecten in de stadsdelen Amsterdam-Noord (van der Pekbuurt) en de Pijp (Smaragdbuurt). Het experiment (en de evaluatie daarvan) is gericht op de vraag of en in hoeverre buurtbeheer een effectieve methodiek is om op buurtniveau criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens terug te dringen.

13 'Project preventief buurtbeheer in de Smaragdbuurt, rapportage 2e fase' en 'Project preventief buurtbeheer in de Van der Pekbuurt, rapportage 2e fase', Van Dijk, Van Soomeren en Partners, december 1993.



beide projecten moeizaam verloopt. Het blijkt een hele opgave om het bewoners-draagvlak breder te maken dan het een klein groepje (zeer) actieve buurtbewoners. Activering van allochtone buurtbewoners wordt daarbij als extra aandachtspunt genoemd<sup>14</sup>.

Geringe bewonersinbreng in de projecten vereist een voortdurende alertheid op de doelen van de aanpak: het gevaar bestaat dat probleemdefinities van betrokken instanties gaan prevaleren boven de probleemdefinities van bewoners.

**Resumerend** kan gesteld worden dat integraal buurtbeheer zich in principe als organisatorisch model goed leent voor buurtgerichte veiligheidszorg. Veel van de organisaties die van belang zijn voor buurtveiligheid zitten ook (structureel) rond de tafel in het kader van buurtbeheer. De praktijk tot nu toe wijst echter uit dat de aandacht voor veiligheid niet goed uit de verf komt in de meeste buurtbeheer-projecten. Dit kan teruggevoerd worden op:

- gebrek aan aansluiting tussen buurtbeheerstructuren en veiligheidsstructuren (sublokale driehoek/vierhoek);
- gebrek aan kennis omtrent (de effecten van) maatregelen op het gebied van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens;
- het te weinig doorklinken van de stem van bewoners in de analyse van de buurt-problemen.

Extra aandacht voor veiligheid binnen het kader van buurtbeheer is dus nodig. Het opstellen van een apart buurtveiligheidsplan, als onderdeel van het buurtbeheer-plan, is een manier om deze aandacht veilig te stellen.

Integratie van het aspect veiligheid in een buurtbeheeraanpak betekent altijd dat de bestaande veiligheidsstructuur in de stadsdelen (sublokale driehoek of vierhoek) betrokken dient te worden bij de buurtbeheerorganisatie.

Over *preventief buurtbeheer* kan gezegd worden dat het mogelijk is gebleken om een buurtbeheerachtige werkwijze toe te passen op het thema 'buurtveiligheid'. De ervaringen tot nu toe wijzen uit dat veiligheid in bepaalde buurten een goede insteek kan zijn om buurtgericht aan de slag te gaan. Maar voor de continuïteit op langere termijn is een bredere inkadering (gericht op leefbaarheid) noodzakelijk.

#### **4.3 De brandhaarden/plekgerichte aanpak**

Naast de buurtgerichte aanpak zijn er methoden ontwikkeld om oplossingen te vinden voor veiligheidsproblemen die zich concentreren in of rond een kleiner gebied (een plein, een winkelstraat, een wooncomplex). Versterking van het functioneel toezicht en het plegen van aanvullend beheer zijn meestal belangrijke elementen in de aanpak. Amsterdamse voorbeelden van dergelijke plekgerichte aanpakken zijn:

- zelfbeheerprojecten;
- pleintoezichthouders;
- buurtconciërges;
- plekgerichte handhaving(sorganisatie).

Op elk van deze voorbeelden gaan we hieronder kort in.

---

<sup>14</sup> Activering van buurtbewoners, en in het bijzonder de activering van allochtone groepen, is een probleem dat in vrijwel alle buurtbeheerprojecten een rol speelt. Duidelijk is dat bewonersactivering een lange adem nodig heeft.



### *Bewonerszelfbeheer*

Zelfbeheer is erop gericht om bewoners meer verantwoordelijkheid te geven voor de inrichting, het beheer en gebruik van een bepaalde openbare ruimte (veelal een plein of een groengebied). Zelfbeheer heeft alleen kans van slagen als men veel tijd en energie investeert in het betrekken van bewoners (het aanhoren van klachten en wensen en deze serieus nemen) en in het gezamenlijk met hen uitvoeren van beheerswerkzaamheden. Bovendien zullen de betrokken beheerders bereid en in staat moeten zijn om plekgericht samen te werken; niet alleen met elkaar maar ook met de betrokken bewoners. Het is dus een vergissing te denken dat zelfbeheer minder arbeidsintensief is dan beheren 'van bovenaf'.

Zelfbeheer past goed binnen een buurtbeheerconstructie<sup>15</sup>.

Een belangrijke nevenfunctie van zelfbeheer is dat men bewoners met elkaar in contact brengt: zelfbeheer is dan ook goed geschikt voor gebieden waar - bijvoorbeeld als gevolg van stadsvernieuwing/nieuwbouw - sprake is van een 'nieuwe' of plotseling sterk veranderde bewonerssamenstelling.

Wat betreft de effecten op veiligheid lijkt zelfbeheer vooral een goed middel om vervuiling, verloedering en vandalisme te voorkómen. Zelfbeheer is niet geschikt voor plekken waar sprake is van relatief zware (onveiligheids)problemen. Een beschrijving van een recent Amsterdams voorbeeld van bewonerszelfbeheer (Suikerplein) is opgenomen in de bijlage.

### *(Plein)toezichthouders*

In Amsterdam is het model van de (plein)toezichthouder ontwikkeld als antwoord op het feit dat zich in de stad brandhaarden van vandalisme voordeden. In woonbuurten betrof het vaak pleinen, waarop de buurtjeugd placht samen te komen. Eind 1988 zijn in drie Amsterdamse buurten<sup>16</sup> toezichthouders aangesteld met een combinatie van toezichthoudende taken, (aanvullend) beheertaken en sociaal-preventieve taken (gericht op de plegersgroep). Essentieel voor de uitvoering van deze taken is dat de toezichthouders nauwe contacten opbouwen en onderhouden met de plegers (jongeren), met de buurtbewoners en met de instanties die taken hebben op het gebied van ordehandhaving en beheer van het gebied.

De toezichthouders werden begeleid door een stuurgroep waarin vertegenwoordigers van gemeentelijke diensten en instellingen uit het maatschappelijk middenveld. Uit een evaluatie van de projecten in 1990<sup>17</sup> bleek dat deze integrale aanpak van het vandaliseprobleem succesvol was: het vandalisme en de verloedering op en rond de pleinen was aantoonbaar afgenomen. Een belangrijke extra opbrengst van de projecten was dat de vertrouwensrelatie tussen de toezichthouders en de jongeren uit de doelgroep het mogelijk maakte om de jongeren aan te spreken op andere vormen van negatief gedrag en dat er sprake was een geleidelijke integratie van deze jongeren in bestaande voorzieningen.

Op basis van deze positieve ervaringen zijn vanaf 1990 ook in andere buurten toezichthouders aangesteld.

### *Buurtconciërges*

In verschillende Amsterdamse stadsdelen zijn (door het stadsdeel maar ook door woningcorporaties) in de afgelopen jaren 'buurtconciërges' aangesteld. Meestal betreft het extra functies in het kader van een werkgelegenheidverruimende maatregel zoals de banenpool. Het takenpakket van deze buurtconciërges bestaat over het

---

15 Sterker nog; het is de vraag of zelfbeheer kans van overleven (op de langere termijn) heeft als het niet is ingebed binnen een bredere buurtbeheerorganisatie.

16 Het betrof de Admiralenbuurt, de Transvaalbuurt en de Diamantbuurt.

17 Over deze evaluatie is het rapport 'Preventie rond Amsterdamse pleinen; een voorbeeld van sociale vernieuwing' (1990) verschenen. Dit rapport is verkrijgbaar bij ABJZ.

algemeen uit:

- aanspreekpunt zijn voor bewoners en ondernemers in de buurt (spreekuur);
- signalering van schade, vervuiling, parkeeroverlast en andere leefbaarheidsproblemen en melding hiervan aan de betrokken diensten;
- het zelf verhelpen van kleine ongeregeligheden (vuil opruimen, kleine schades herstellen);
- bevorderen van sociale contacten tussen buurtbewoners (en -ondernemers) onderling en het stimuleren van zelfwerkzaamheid van deze mensen.

Buurtconciërges worden vooral ingezet in gebieden die extra beheersaandacht nodig hebben. Bijvoorbeeld in grotere, vervuilingsgevoelige wooncomplexen en/of in woonblokken waar veel mensen wonen die wat minder redzaam zijn (zoals ouderen).

Er is inmiddels een stedelijke subsidie van het Projectbureau Sociale Vernieuwing aan 7 projecten verstrekt met als doel een stimulans te geven aan het opzetten van buurtconciërgebedrijven.

#### *Handhavingsorganisatie*

Een vierde en laatste voorbeeld van een plekgerichte (brandhaarden-) aanpak is de beheerorganisatie die rond de problematiek op het Mercatorplein is ingesteld. In deze beheerorganisatie zijn alle organisaties vertegenwoordigd die taken hebben op het gebied van regelhandhaving<sup>18</sup>. Het aardige aan deze organisatievorm is dat het gaat om een *directe samenwerking op uitvoerend niveau*: het middenkader is als het ware overgeslagen. De beheerorganisatie verhelpt zo snel mogelijk de dagelijkse ergernissen als vervuiling, parkeeroverlast en andere vormen van overlast. Bij de samenwerking worden competentievraagstukken zoveel mogelijk vermeden: men is primair gericht op het boeken van *resultaten*.

De beheerorganisatie valt onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het stadsdeel, de dagelijkse leiding is in handen van de politie. Een ambtelijk coördinator bij het stadsdeel zorgt ervoor dat alle betrokken diensten bereid zijn zich flexibel in te zetten voor het project. Bewoners zijn (nog) niet direct betrokken bij de beheerorganisatie; men wil daar pas aan gaan werken als de onveiligheid weer is teruggebracht op een aanvaardbaar niveau.

Hoewel de beheerorganisatie Mercatorplein recent van start is gegaan, worden er al goede resultaten gemeld op het gebied van de bestrijding van de drugsoverlast. Uit een enquête onder bewoners bleek dat vrijwel iedereen (92%) positief staat tegenover de komst van de beheerorganisatie.

**Resumerend** over de brandhaarden-aanpak kan worden opgemerkt dat er in feite sprake is van meerdere (minimaal drie) modellen. Deze modellen zijn te rangordenen naar de zwaarte van de onveiligheidsproblematiek ter plekke:

- Zelfbeheer: preventieve zorg voor een bepaald (beperkt) openbaar gebied door het actief betrekken van bewoners bij inrichting en beheer van delen van de openbare ruimte. Een zelfbeheerconstructie kan preventief werken ten aanzien van vervuiling, verloedering en vandalisme. De problematiek mag echter niet zwaar zijn.
- Toezicht en beheer: integrale zorg voor de veiligheid in een bepaald (beperkt) gebied door het aanstellen van één of enkele functionarissen met een breed takenpakket. De pleintoezichthouders en de buurtconciërges combineren in hun werk de taken van toezichthouden (handhaving), sociaal 'netwerken' en (aanvul-

---

<sup>18</sup> Het betreft: de politie (wijkteam), reinigingspolitie, parkeerbeheer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst. Overigens is (gezien deze samenstelling) de term beheerorganisatie wat verwarrend, in feite gaat het om een handhavingsorganisatie.

lend) beheren<sup>19</sup>. Deze functionarissen werken 'al doende' aan het sociale netwerk in de buurt en aan de zelfwerkzaamheid van buurtbewoners.

De praktijk wijst uit dat dit een sterke constructie is.

- Handhavingsorganisatie: een integrale aanpak van gebieden met een relatief zware veiligheidsproblematiek, door het fysiek samenbrengen van verschillende (handhavende) taken binnen één organisatie. De bestaande taakverdeling tussen de samenwerkende instanties blijft gehandhaafd maar door de directe samenwerking op uitvoerend niveau en de daarover gemaakte afspraken (geen competentiestrijd) wordt een integrale werkwijze veilig gesteld. In eerste instantie zijn bewoners niet betrokken bij de uitvoering: de problematiek is daar te zwaar voor. Pas als de rust is weergekeerd kan gewerkt worden aan bewonersactivering en kan de aanpak uitgebreid of omgezet worden naar een meer op dagelijks beheer toegesneden model.

#### **4.4 De modellen en buurtveiligheid(splannen)**

De werkbare modellen die in deze notitie zijn gepresenteerd hebben tot doel richting te geven aan het denken over de invulling van een buurtveiligheidsplan.

Een buurtveiligheidsplan begint met een analyse van de veiligheidsproblemen in de buurt: wat is er aan de hand, waar gebeurt het, hoe zwaar is de problematiek?

Als men zicht heeft op deze vragen, kunnen de gepresenteerde modellen behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag hoe men te werk moet gaan om de geconstateerde problemen op te lossen.

Een buurtveiligheidsplan vormt dus de grondslag voor de gerichte toepassing van één of meer van deze modellen. Het is uiteraard ook mogelijk dat andere, nieuwe modellen worden ontwikkeld in het kader van een buurtveiligheidsplan.

Kennisname van bestaande werkwijzen, hun toepasbaarheid in verschillende situaties en de te verwachte effecten is echter een noodzakelijke eerste stap bij het nadenken over de invulling van het veiligheidsplan. Anders is het gevaar groot dat men lokaal (in de buurt) wielen opnieuw uit gaat vinden, of wegen inslaat waarvan allang bekend is dat deze dood lopen.

De kenmerken en toepasbaarheid van de beschreven modellen worden in het volgende schema nog eens kort samengevat.

---

<sup>19</sup> Waarbij opgemerkt moet worden dat bij de pleintoezichthouders het accent meer op toezicht ligt dan bij de buurtconciërges het geval is (die wat meer op fysiek beheer gericht zijn).

| Instrument                   | Kenmerken                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Toepasbaar voor:                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Buurtpreventie               | <ul style="list-style-type: none"> <li>* delictgericht (inbraak)</li> <li>* directe samenwerking bewoners-politie</li> <li>* projectmatig</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>* buurten met beperkte veiligheidsproblematiek</li> <li>* buurten met redelijk sterk 'sociaal weefsel'</li> </ul>                                                                                                                          |
| Buurtbeheer                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* gericht op 'leefbaarheid'</li> <li>* structurele samenwerking van 'beheerders'</li> <li>* streven naar bewonersactivering</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>* buurten met achterstandsproblemen (fysiek en sociaal)</li> </ul>                                                                                                                                                                         |
| Preventief buurtbeheer       | <ul style="list-style-type: none"> <li>* veiligheid centraal binnen leefbaarheidsproblematiek</li> <li>* aandacht voor 'kleine' criminaliteit en overlast</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>* buurten waar veiligheid belangrijk, maar geen onbeheersbaar probleem is</li> <li>* aansluiting bij (breder) buurtbeheer aanbevolen</li> </ul>                                                                                            |
| Brandhaarden/<br>plekgericht | <p>'zelfbeheer-variant':</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* bewonersactivering centraal</li> <li>* preventief ten aanzien van vervuiling, verloedering en vandalisme</li> </ul> <p>'toezicht-variant':</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* toezicht, beheer en sociale taken in één takenpakket</li> <li>* bewoners en doelgroepen actief betrokken bij uitvoering</li> </ul> <p>'handhavings-variant':</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* handhaving centraal</li> <li>* samenwerking handhavers op uitvoerend niveau</li> <li>* (nog) geen bewoners betrokken</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* gebied met vernieuwde bewonerssamenstelling</li> <li>* geen zware problematiek</li> <li>* beperkt gebied met enkele (niet te zware) onveiligheidsproblemen</li> <li>* beperkt gebied met (zeer) ernstige veiligheidsproblemen</li> </ul> |



## 5 Slotaccoord

De door de centrale stad geïnitieerde stimuleringsregeling buurtveiligheidsplannen maakt onderdeel uit van het Integrale Veiligheidsbeleid (IVB) van de gemeente Amsterdam. De regeling is er op gericht een gat te dichten in de huidige buurtgerichte inspanningen op het gebied van veiligheid. Er wordt geconstateerd dat enerzijds het veiligheidsdenken in veel buurtbeheerprojecten nog niet voldoende ontwikkeld is, terwijl anderzijds de huidige gebiedsgerichte methoden van onveiligheidsbestrijding (buurtpreventie, plek- en brandhaardenaanpak) ieder op hun eigen wijze slechts toepasbaar zijn op een specifiek samenstel van onveiligheidsproblemen.

Met de stimuleringsregeling wordt gekozen voor een 'bottom up' ontwikkelingsmodel van buurtgerichte veiligheidszorg. Alle bij buurten betrokken instanties, organisaties en groeperingen kunnen het initiatief nemen tot het ontwikkelen van een buurtveiligheidsplan waarin de veiligheidsproblematiek van de buurt wordt uitgewerkt, en waarin voorstellen worden gedaan voor een buurtgerichte en samenhangende aanpak van de geconstateerde veiligheidsproblemen. Belangrijk uitgangspunt is dat bewoners worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van de plannen. Vergroting van de zelfredzaamheid van buurtbewoners dient voorop te staan. Er kunnen echter (bij ernstige problemen) gegronde redenen zijn om - voorlopig - af te zien van een actieve bewonersinbreng bij de uitvoering.

Bij de ontwikkeling van een buurtveiligheidsplan zal vanaf het begin een relatie gelegd moeten worden met de in de stadsdelen bestaande veiligheidsstructuur: het sublokale driehoeks- (dan wel vierhoeks-)overleg.

Wat betreft de organisatie van de uitvoering wordt tevens aanbevolen om aan te sluiten bij andere buurtgerichte initiatieven - waarbij een bestaande buurtbeheerorganisatie een voor de hand liggende insteek is. Een buurtveiligheidsplan kan dan worden opgenomen in het buurtbeheerplan.

Maar ook buurten die (nog) niet over een buurtbeheerorganisatie beschikken kunnen een buurtveiligheidsplan ontwikkelen. Werken aan buurtveiligheid kan ook het startpunt vormen van een buurtbeheerbenadering.

Algemene voorwaarden voor het ontwikkelen en uitvoeren van een effectief buurtveiligheidsplan zijn:

- Directe betrokkenheid van de bestaande veiligheidsstructuur bij de ontwikkeling en uitvoering van het plan.
- Inzicht in de specifieke onveiligheidsproblematiek in de buurt, waarbij de beleving van bewoners centraal moet staan (bewonersonderzoek, leefbaarheidsmonitor).
- Kennis omtrent mogelijk te nemen preventieve en repressieve maatregelen en de effecten daarvan op de objectieve onveiligheid en de subjectieve onveiligheid (beleving van bewoners). Deze kennis is voorhanden, maar dient actiever overgedragen te worden aan de lokaal betrokkenen.

## De toekomst

Een lange termijn perspectief is dat er in alle Amsterdamse stadsdelen een *buurt-veiligheidsbeleid* ontwikkeld wordt.

Daarbij dient actief gebruik gemaakt te worden van de in de stadsdelen aanwezige veiligheidsstructuur (sublokale driehoeks-/vierhoeks-overleg). Structureel en integraal werken aan veiligheid betekent dat preventieve en repressieve inspanningen op veiligheidsgebied goed op elkaar afgestemd worden, zodat een samenhangend en - ook voor de burger - overtuigend geheel van maatregelen ontstaat.

De gemeente kan de veiligheidsproblemen in buurten niet alleen oplossen, de politie kan dat evenmin. Daarom is vanaf het begin een actieve inbreng van politie en Openbaar Ministerie in het buurtveiligheidsbeleid noodzakelijk.

Daarnaast mag de relatie tussen buurtveiligheid(splannen) en buurtbeheer niet uit het oog worden verloren. Een buurtveiligheidsplan kan gezien worden als een instrument om binnen buurtbeheer meer aandacht te kweken voor veiligheid.

Anderzijds staat de mogelijkheid open dat buurtveiligheid het begin vormt van buurtbeheer: een buurtveiligheidsplan kan op termijn uitgebouwd worden naar een breder buurtgericht beheerplan.

**Bijlage:**

**Amsterdamse voorbeelden**

## Voorbeeld 1

### Preventief buurtbeheer: de Van der Pekbuurt

#### *Achtergrond en voorgeschiedenis*

De Van der Pekbuurt in Amsterdam is een vooroorlogse volksbuurt met een 'goedkope' woningvoorraad. In de buurt wonen voornamelijk arbeiders of mensen met een laag inkomen en er is relatief veel werkloosheid. Ongeveer een vijfde van de bewoners is allochtoon, wat voor Amsterdam-Noord veel is.

Buurtbeheer in de Van der Pekbuurt is gestart in het kader van het experimentele programma Buurtbeheer en Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie, waaraan ook stadsdeel Noord en de Centrale Stad bijdragen (1991-1993).

De buurtbeheerorganisatie bestaat uit coördinator, een instellingenoverleg, een bewonersplatform en een coördinatieteam. De functie van coördinator rouleert over verschillende instellingen.

#### *Doelen en werkwijze*

De centrale doelstelling van het buurtbeheerproject is het verminderen van criminaliteit, overlast en aanverwante leefbaarheidsproblemen alsmede het terugdringen van gevoelens van onveiligheid.

Er is een plan van aanpak opgesteld op basis van problemen die uit een bewonersonderzoek naar voren kwamen. In het plan van aanpak staan 21 maatregelen vermeld, waarbij per maatregel is aangegeven wat het doel is, welke participanten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, welke middelen aangewend dienen te worden, de tijdsplanning en het verwachte resultaat. Elke maatregel wordt in principe door de participanten intern geëvalueerd.

De voortgang van de maatregelen wordt besproken tijdens de diverse overleggen. Belangrijke maatregelen of ontwikkelingen vragen soms om themabijeenkomsten of breder overleg waaraan bewoners en instellingen deelnemen. Verder wordt door middel van jaarlijkse voortgangsrapportages bekeken hoe de criminaliteit zich heeft ontwikkeld en welke prioriteiten moeten worden gelegd voor de komende jaren. Bewonersparticipatie heeft voortdurend aandacht. De participatie van bewoners blijkt het beste tot stand te komen in praktische, kortlopende (beheer)maatregelen. Allochtone buurtbewoners nemen nog maar mondjesmaat deel.

In het volgende schema wordt het buurtbeheerplan Van der Pekbuurt samengevat.





### *Evaluatie*

Na bijna drie jaar buurtbeheer zijn er aansprekende resultaten gehaald. De organisatiestructuur voldoet goed, de bewoners raken langzaam maar zeker meer betrokken bij het buurtbeheerproject en bijna alle projecten uit het plan van aanpak zijn uitgevoerd of in uitvoering. Vervuiling is zichtbaar afgenomen, evenals graffiti en ook het aantal aangiften van woninginbraken is flink teruggelopen.

Minder gunstige ontwikkelingen en knelpunten zijn: de vele wisselingen in vertegenwoordigers van diensten en instanties, de matige deelname van allochtonen en het stijgend aantal aangiften van diefstal uit en van auto, van vernielingen en van beroving.

Door de vele (interne) evaluaties wordt de vinger goed aan de pols gehouden. Er kan snel op wisselende omstandigheden en problematiek worden ingespeeld.

### *Toekomst*

Onlangs heeft het stadsdeel besloten om buurtbeheer financieel te blijven ondersteunen. Met die beslissing is ook de werkgelegenheid die door buurtbeheer wordt gegenereerd voorlopig veilig gesteld. Het buurtbeheerproject in de van der Pekbuurt kan nog steeds rekenen op veel steun vanuit het stadsdeel en de politiek. Het stadsdeel heeft een ambtelijk coördinator buurtbeheer aangesteld, ook diensten en andere instellingen passen hun organisatie steeds meer aan om goed in te kunnen spelen op buurtbeheer.

Voor de buurt zelf is van belang dat de komende tijd extra aandacht besteed zal moeten worden aan het terugdringen van de criminaliteit.

## Voorbeeld 2

### Plekgerichte aanpak: zelfbeheer Suikerplein

#### *Achtergrond en organisatie*

Het Suikerplein vormt het middelpunt van de nieuwbouw aan de noordkant van de bedrijvige Spaarndammerstraat. Toen de stadsvernieuwing in de Spaarndammerbuurt haar einde naderde, leek het Suikerplein al weer snel ten prooi te vallen aan verloedering en vandalisme. De oude en nieuwe bewoners en gebruikers van het Suikerplein e.o. leefden in eerste instantie min of meer langs elkaar heen. De bewonerssamenstelling was dan ook in een rap tempo sterk veranderd.

Het beheerplan voor het Suikerplein en omgeving is in eerste instantie opgesteld door de Stichting Beheer (een zelfstandige buurtbeheerorganisatie) in samenwerking met het wijkopbouworgaan.

Er is een Leefbaarheidsoverleg opgericht waarbinnen samen wordt gewerkt door de politie, de woonstichting, het stadsdeel, de bewoners, Stichting Beheer en het wijkopbouworgaan. Bij dit overleg zijn namens het stadsdeel niet alleen ambtenaren aanwezig, maar ook regelmatig deelraadsleden en leden van het DB.

Er is een projectcoördinator Suikerplein aangesteld die in dienst is bij de Stichting Beheer.

Vanuit de (al langer bestaande) bewonersorganisatie is een beheergroep opgericht die het sociale en fysieke beheer van de woonomgeving (het plein e.o.) wilden bevorderen. Deze beheergroep wordt ondersteund door de projectcoördinator, en is aanspreekpunt voor bewoners en stadsdeel. In het beheeroverleg Suikerplein wordt op ad hoc-basis samengewerkt tussen bewoners, Stichting Beheer, woonstichting, politie en stadsdeel.

#### *Doelen en werkwijze*

De doelstelling van het project is het verbeteren van de leefbaarheid van het plein en directe omgeving door middel van toezicht, vandalismebestrijding, het opzetten van een klachtenprocedure en het stimuleren van activiteiten.

Het werkplan 'Suikerplein' is, onder meer via bewonersavonden en een enquête, op basis van wensen en ideeën van pleinbewoners door de projectcoördinator samengesteld.

De coördinator Suikerplein speelt een centrale rol in het project:

- Hij coördineert het sociaal en fysiek beheer van het plein. Voor het uitvoerend werk (beheer openbaar groen, een grafity-brigade en het beheer van een kinderboerderij) zijn banenpoolers aangesteld.
- De coördinator houdt toezicht op en rond het plein en houdt dagelijks spreekuur in het (dichtbij het plein gelegen) kantoor van de Stichting Beheer. Het kantoor fungeert tevens als meldpunt voor klachten. De projectcoördinator neemt de klachten in behandeling, verwijst door en onderneemt zelf actie.
- Eén van de belangrijkste taken van de projectcoördinator is het organiseren van activiteiten op en rond het plein (vegen, schoonmaakacties, spel en sport, onderhoud van openbaar groen, buurtfeesten en markten). In de sfeer van activiteiten krijgen jongeren veel aandacht. Juist deze groep zorgde immers voor veel overlast en vandalisme.
- Daarnaast mobiliseert de projectcoördinator de bewoners om zelf iets te ondernemen, mondiger te worden en zonodig 'naar de politiek te stappen'. Verder ondersteunt de coördinator de beheergroep, en vervult een sleutelfunctie bij het starten van portiekgesprekken.

De Stichting Beheer organiseert schouwronde met stadsdeelambtenaren, de politie en bewoners, waarbij onveilige plekken worden aangewezen.

Daarnaast organiseert de bewonersgroep regelmatig bewonersavonden.

Jongeren worden bij het project betrokken via een nabij gelegen technische school en bureau Halt. Bewoners worden op de hoogte gehouden van de beheeractiviteiten op het plein door middel van folders, een buurtkrant en een voorlichtingsmagazine van het stadsdeel. Bedrijven en winkeliers die in de nabijheid van het plein gevestigd zijn, nemen actief deel aan de organisatie en promotie van recreatieve en educatieve activiteiten op het plein. Allochtone buurtbewoners nemen weliswaar deel aan de activiteiten op en rond het plein, maar zijn nauwelijks terug te vinden onder de bewonersgroepen en op de bewonersavonden.

### *Evaluatie*

Het project Suikerplein e.o. is het paradepaardje van de Stichting Beheer, omdat het hier daadwerkelijk is gelukt om bewoners meer verantwoordelijk te geven in het beheer en gebruik van de openbare ruimte (groen, speeltoestellen, zelforganisatie bij activiteiten op het plein). Door de samenwerking tussen instellingen, bewoners en het stadsdeel worden op buurtniveau veel barrières geslecht.

Uit evaluatie-onderzoek blijkt dat de inzet van buurtbewoners beperkt is gebleven tot medebeheer: het beheren van specifieke openbare ruimten en voorzieningen door een relatief autonome beheerorganisatie die bestuurd wordt door buurtbewoners. De inzet van de bewonersgroep geeft echter voldoende vertrouwen voor de toekomst van zelfbeheer op en rond het plein.

De overlast en verloedering op en rond het plein zijn afgenomen. Bewoners en beheerders zorgen er voor dat de sociale controle weer toeneemt. Gesteund door de coördinator dragen bewoners er toe bij dat het plein een levendig en beheerbaar middelpunt van de buurt vormt.

### *Toekomst*

Buurtbeheer wordt financieel mogelijk gemaakt door stadsdeel Westerpark dat de Stichting Beheer volledig subsidieert. Dit gebeurt op projectbasis, en wordt jaarlijks heroverwogen op basis van een financieel jaarverslag en een evaluatie. De politieke prioriteit is groot, gelet op de beschikbaar gestelde budgetten en faciliteiten. Daarnaast is ook de betrokkenheid van het stadsdeel groot. Stadsdeelbestuurders participeren zelfs in het leefbaarheidsoverleg (platform) en in sommige beheeractiviteiten. De medewerking die verleend wordt door beleidsambtenaren en uitvoerende ambtenaren is in de afgelopen drie jaar toegenomen.

Een nog onopgeloste vraag is of het in de toekomst (fiscaal) mogelijk zal zijn om zelfbeheeractiviteiten van bewoners financieel te vergoeden.

## Voorbeeld 3

### Brandhaardenaanpak: Mercatorplein

#### *Achtergrond en organisatie*

In de Mercatorbuurt is in de afgelopen jaren een opeenstapeling van problemen ontstaan: veel woningen zijn slecht onderhouden, de openbare ruimte verloederde, er kwamen steeds druggebruikers de buurt in en daarmee nam de druggerelateerde criminaliteit (overvallen, straatroof en diefstal uit auto's) sterk toe. Bovendien verlieten veel autochtone Amsterdammers de buurt, hun plaats werd ingenomen door migranten en studenten.

Ten einde de negatieve vervalspiraal waarin de buurt verzeild was geraakt te keren, is een 'beheerorganisatie' opgericht. De basis van de beheerorganisatie is gelegd door politie (wijkteamchef) en stadsdeel (voorzitter). Allereerst is beleid geformuleerd, en zijn handhavings- en bestuurlijke vervolgmaatregelen op elkaar afgestemd. Voorafgaand aan het opzetten van de beheerorganisatie zijn gewenste en ongewenste situaties tegen elkaar afgezet<sup>20</sup>.

Na het bepalen van een bestuurlijke visie op veiligheid en leefbaarheid in de buurt, heeft men een veiligheidsanalyse van de buurt gemaakt. Daarbij werd gebruik gemaakt van o.a. demografische gegevens, gegevens over criminaliteit, de gebouwde omgeving, wonen/werken en over andere buurten. Dit is aangevuld met gegevens uit een bevolkingsonderzoek waarin meningen en waarderingen van bewoners zijn opgenomen.

Vervolgens is een organisatie opgezet waarin vertegenwoordigers van alle handhavende instanties in de wijk zitten<sup>21</sup>.

Het stadsdeel heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheid over de beheerorganisatie. De dagelijkse leiding van de beheerorganisatie is in handen van de politie. Eens per twee weken is er een voortgangsoverleg met alle betrokken diensten<sup>22</sup>.

Op strategisch niveau is er eens in de vijf weken een veiligheidsoverleg waarin de deelraad, de wijkteamchef en het wijkcentrum vertegenwoordigd zijn. Daarin vindt bestuurlijke en beleidsmatige afstemming plaats.

#### *Doelen en werkwijze*

De beheerorganisatie werkt (samen met de projectgroep Mercatorplein) aan de verbetering van de leefbaarheid van de Mercatorbuurt<sup>23</sup>.

In de beheerorganisatie draait het puur om de uitvoering van beheermaatregelen; men verhelpt 'de dagelijkse ergerenissen', zoals vervuiling, parkeerproblematiek en overlast. Centrale begrippen bij de uitvoering zijn verscherping van de controle op beheermaatregelen en zonodig de vervuiler/overtreder aanspreken op zijn laakbare gedrag.

In de uitvoering werken de verschillende instanties direct of indirect met elkaar samen bij het oplossen van concrete problemen. Het adagium daarbij is dat "ieder-

---

20 Zie voor een uitgebreide beschrijving hiervan: *Blauwdruk voor een beheerorganisatie, Stadsdeel De Baarsjes en Wijkteam Surinameplein, 1993*.

21 Het betreft uitvoerende functionarissen van de stadswachtorganisatie, politie (wijkteam), reinigingspolitie, parkeerbeheer (met sleepwagens), bouw- en woningtoezicht en de milieudienst.

22 Er is bewust voor gekozen om geen coördinator aan te stellen. Die zou de 'open procesorganisatie', die zich richt op het ten uitvoer brengen van concrete projecten, alleen maar in de weg staan. Het stadsdeel heeft wel een ambtelijk coördinator aangesteld die er voor zorgt dat de diensten flexibele inzet aan het project leveren.

23 Verder sluit de beheerorganisatie aan bij het opzetten van buurtbeheer in De Baarsjes en Oud-West, bij de aanpak Nieuwe Perspectieven (voor risicojongeren) en bij nieuwkomersprojecten.



een zijn (eigen) werk gewoon goed moet doen"; competentievraagstukken worden zoveel mogelijk vermeden.

Het gaat in eerste instantie om het effectief oplossen van concrete veiligheidsproblemen. Eén van de middelen daartoe is het versterken van de effecten van elkaars optreden door een gezamenlijke aanpak van die problemen die dat vereisen.

Een opvallend aspect van de beheerorganisatie is het 'overslaan' van het middenkader. Het praktische niveau van uitvoering staat centraal.

### *Evaluatie*

Door het samenwerkingsverband blijken afspraken minder vrijblijvend dan voorheen: de verantwoordelijkheden van samenwerkende instellingen worden vooraf bepaald en gerespecteerd. Verder wordt er van te voren beter nagedacht over beheermaatregelen en hun consequenties voor iedere dienst. Voor de politie vereist deze aanpak het doormaken van een cultuuromslag in organisatie en werkwijze. De beheerorganisatie heeft de drugoverlast in de buurt redelijk onder controle gekregen. Daardoor kunnen nu nieuwe initiatieven worden genomen. De terugkeer van de rust in de buurt geeft bewoners en winkeliers reden om zich (weer) betrokken te voelen bij de buurt. Men heeft weer vertrouwen in de buurt en in de overheid. Dit verschaft de beheerorganisatie een legitimering om van bewoners meer verantwoordelijkheid te vragen in het kader van buurtbeheer. Uit bewonersenquêtees en informele gesprekken met de meest betrokken participanten is gebleken dat 92% van de buurtbewoners het "een goede tot zeer goede zaak vindt dat de beheerorganisatie is ingesteld en dat dit uiteindelijk een positief effect zal hebben op de leefbaarheid in de buurt".

### *Toekomst*

In de toekomst zullen bewoners betrokken moeten worden bij het beheer. Bewonersactivering wordt gezien als de derde fase van het project. De eerste fase (beleidsvoorbereiding en strategische oriëntatie) is doorlopen; de tweede fase (de uitvoering door de beheerorganisatie) is in gang gezet. Pas wanneer de uitvoering tot volle bloei is gekomen, kan er een beroep gedaan worden op bewoners. Wanneer de openbare ruimte veiliger en de buurt leefbaarder is, kan worden gewerkt aan het verbreden van het werkveld via buurtbeheer.