

Integrale

Veiligheidsrapportage

1994

Burger voelt zich steeds onveiliger

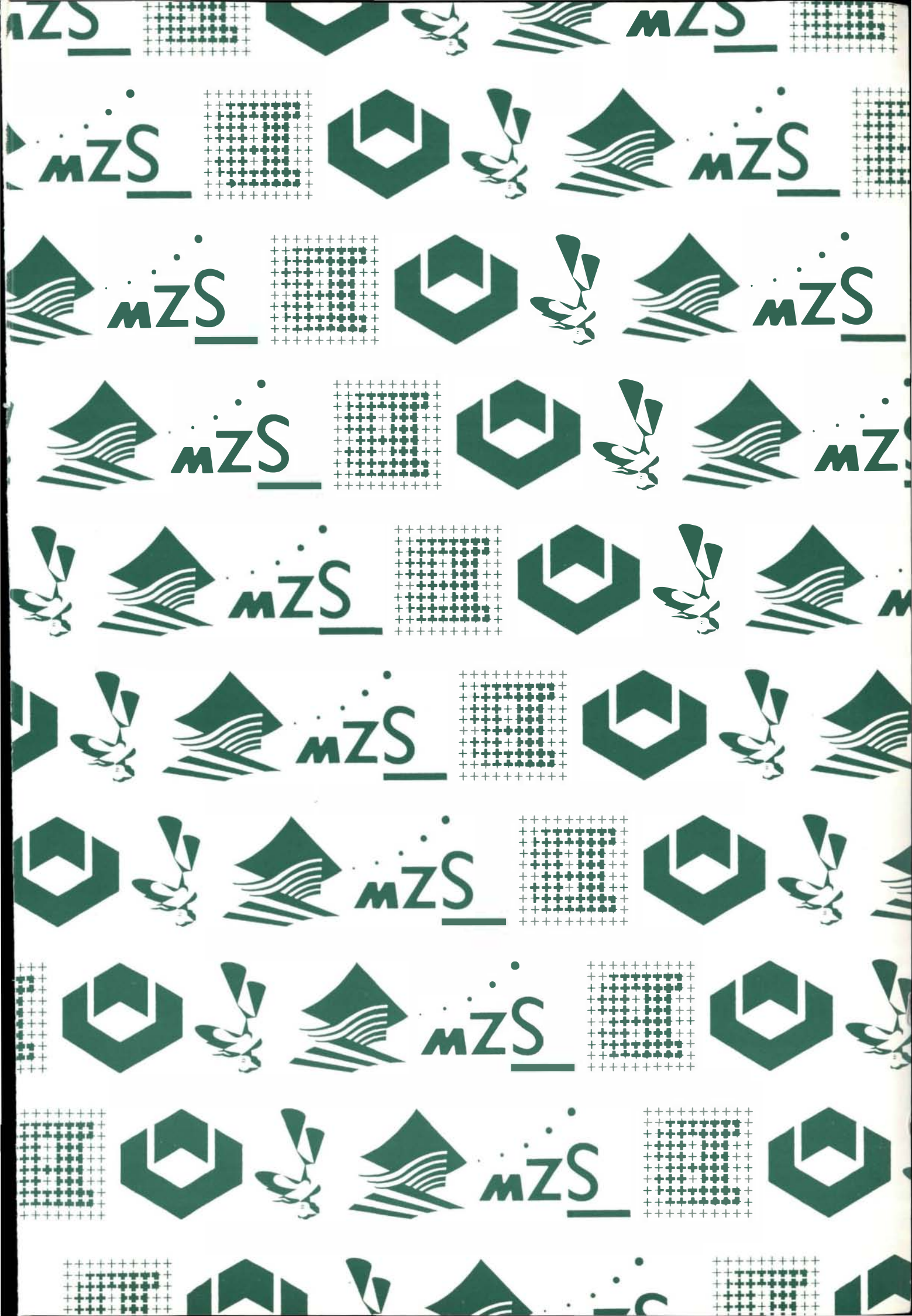
Eén op drie voelt zich nooit veilig

Van onze politieke redactie
DEN HAAG — Een derde van de Nederlanders voelde zich vorig jaar 'permanent' onveilig. Dat is een stijging van 10 procent ten opzichte van 1991. Voor de eerste maal was de stijging groter dan de daling.

Over het jaar 1990 is de schade van twee tot vier keer zo groot als in 1989. De schade aan kleinere gemeenten is groter dan in grotere gemeenten. De schade aan kleinere gemeenten is groter dan in grotere gemeenten. De schade aan kleinere gemeenten is groter dan in grotere gemeenten.



94/80



**Integrale
Veiligheidsrapportage
1994**

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Ministerie van Justitie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer

Den Haag, juli 1994

© 1994, Den Haag, directoraat-generaal
Openbare Orde en Veiligheid, project
Integraal Veiligheidsbeleid

Bestelwijze

Exemplaren van dit rapport zijn te bestellen (à f 10,- per stuk, bestelnummer 7610943008) bij het Logistiek Centrum van de directie Brandweer en Rampenbestrijding, Chroomstraat 151, 2718 RJ Zoetermeer, fax 079 - 614 986.

Aansprakelijkheid

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg kan de samensteller geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade, die zou kunnen voortvloeien uit enige fout of onvolledigheid, die in dit boek zou kunnen voorkomen.

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken
directoraat-generaal Openbare Orde en
Veiligheid, project Integraal
Veiligheidsbeleid

Coördinatie en productie

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Directie Brandweer en
Rampenbestrijding
Externe Betrekkingen

Druk

Drukkerij De Bink (Leiden)

Fotografie

Aerophoto-Schiphol
R. Dijkstra
Hollandse Hoogte
H. Kuipers
Ministerie van Defensie
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Politie Luchtvaartdienst

juli 1994

Inhoud

Aanbiedingsbrief

Integrale Veiligheidsrapportage 1994

1 Inleiding 5

2 Geregistreerde onveiligheid 7

- 2.1 Overtredingen 8
- 2.2 Overlast 8
- 2.3 Ongevallen en branden 10
- 2.4 Criminaliteit 12
- 2.5 Schade 15

3 Risico's 19 *27*

- 3.1 Bedrijven en gevaarlijke stoffen 19
- 3.2 Transport van gevaarlijke stoffen 21
- 3.3 Overstromingen en wateroverlast 22
- 3.4 Stand van zaken voorbereidingen op ongevallen en rampen 24

4 Onveiligheidsbeleving 27 *37*

- 4.1 Onveiligheidsbeleving in 1992 28
- 4.2 Onveiligheidsbeleving in relatie tot sexe, buurt en slachtofferschap 28
- 4.3 Onveiligheidsbeleving naar buurtdreiging en gemeentegrootte 29
- 4.4 Onveiligheidsbeleving en vermijdingsgedrag 30

5 Bijzondere incidenten in 1993 *31 43*

6 Specifieke veiligheidsthema's nader belicht 37

- 6.1 Onveiligheid en alloctonen 37
 - Alloctonen als slachtoffer van onveiligheid
 - Allochtone jongeren als daders van criminaliteit
- 6.2 Voetbalvandalisme 43
- 6.3 Roofovervallen 45

7 Samenvatting 51

Bijlagen

- 1 Overzicht bijzondere regelingen ongevallen- en rampenbestrijding
- 2 Nadere toelichting en verantwoording onderzoeken alloctonen als slachtoffer en dader van onveiligheid

Integraal veiligheidsbeleid Voortgangsbericht 19940

Aanbiedingsbrief

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 1994

Mede namens mijn ambtgenoten van Justitie, van Verkeer en Waterstaat, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vraag ik uw aandacht voor het volgende.

In april 1993 heeft mijn ambtsvoorganger mede namens diverse andere ministers voor het eerst een Integrale Veiligheidsrapportage uitgebracht (TK 1992-1993, 23096). Deze rapportage gaf voor de eerste keer, in samenwerking met diverse departementen, een feitelijke schets van de algemene veiligheidssituatie in ons land. Bovenal werd in deze rapportage een oproep gedaan om veiligheid als bestuurlijke uitdaging te beschouwen waaraan diverse betrokkenen op basis van concrete afspraken een bijdrage leveren. Daarnaast werden eerste handreikingen gedaan aan het lokaal bestuur om deze aanpak te concretiseren.

De Integrale Veiligheidsrapportage 1993 en de vervolgactiviteiten naar aanleiding van die rapportage hebben vele reacties tot gevolg gehad. In diverse gemeenten wordt gewerkt aan veiligheidsplannen waarin diverse gemeentelijke diensten en organisaties afspraken maken over hun inzet bij het bevorderen van veiligheid.

Bijgaand treft u een voortgangsbericht aan, waarin nader wordt ingegaan op reacties en opmerkingen die over de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 zijn gemaakt. Daarnaast wordt in dit voortgangsbericht de stand van zaken gemeld van de uitvoering van de voornemens die in deze rapportage waren aangekondigd. In de tweede plaats treft u bijgaand aan de Integrale Veiligheidsrapportage 1994 waarin een geactualiseerd beeld wordt gegeven van de veiligheidssituatie. Daarbij is evenals in de vorige rapportage onderscheid gemaakt tussen de geregistreeerde onveiligheid, de veiligheidsrisico's en de gevoelens van onveiligheid.

Daarnaast bevat de rapportage een beschrijving van bijzondere incidenten die zich in 1993 hebben voorgedaan. Ten slotte is in de rapportage een aantal specifieke veiligheidsthema's (allochtonen en onveiligheid, voetbalvandalisme en roofovervallen) nader belicht. Uit de rapportage blijkt onder meer het volgende:

1 Geregistreeerde onveiligheid

Onveiligheid concentreert zich en cumuleert nog onverminderd in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Naast verkeersongevallen of (gewelds-)criminaliteit wordt onveiligheid veroorzaakt door diverse vormen van overlast, zoals lawaai, alsmede door branden. Overlast, criminaliteit, verkeersongevallen en (woning-)branden komen in de grote steden twee tot zes keer zo vaak voor als in kleinere gemeenten. Als de jaren 1990 en 1992 met elkaar worden vergeleken, is sprake van een toename van de criminaliteit, die zich over alle gemeenteklassen uitstrekt. Inbraken zijn in twee jaar tijd met ongeveer 20% toegenomen, geweldscriminaliteit met ongeveer 40%. Geweldscriminaliteit in kleine gemeenten is in twee jaar tijd gestegen met 70%. Afhankelijk van het delict, ondervindt 6 tot 30% van de slachtoffers van geweldscriminaliteit min of meer ernstige psycho-emotionele gevolgen, afgezien van de gevolgen die bekenden van het slachtoffer kunnen ondervinden.

2 Onveiligheidsgevoelens

Ongeveer 30% van de burgers voelde zich in 1992 wel eens onveilig. Dit percentage varieert echter sterk naar zowel buurtkwaliteit als gemeente-grootte. De onveiligheidsbeleving wordt het sterkst beïnvloed door de kwaliteit van de buurt.

3 Risico's en incidenten

Uit de beschrijving van de risico's en de bijzondere incidenten blijkt dat ondanks alle preventieve maatregelen ernstig rekening dient te worden gehouden met calamiteiten. Het is van belang blijvend aandacht te besteden aan de voorbereiding op ernstige ongevallen en rampen. Het verdient aanbeveling bij projecten en andere investeringen in

de openbare ruimte in een vroeg stadium een zorgvuldige afweging te maken over de aanvaardbaarheid van risico's en daarbij rekening te houden met de mogelijkheden van gemeenten en operationele diensten om de gevolgen van eventuele ongevallen en rampen te beperken.

4 Thema's

a Allochtonen en onveiligheid

- Slachtofferschap: Het beeld uit de vorige rapportage dat allochtonen in de grote steden veel hogere slachtofferpercentages te zien geven dan de gemiddelde autochtone bevolking, dient op basis van nieuwe, verbeterde cijfers te worden genuanceerd. Indien het slachtofferschap van criminaliteit en ook de onveiligheidsbeleving van allochtone groeperingen worden vergeleken met die van autochtone bewoners van dezelfde stad en buurt, dan wijken ze nauwelijks af. Dit wijst er op dat het slachtofferschap van allochtonen niet zozeer verband houdt met de etnische herkomst, maar eerder een sociaal-economische achtergrond heeft.
- Jeugd: Vervolgonderzoek in de grote steden toont aan dat allochtone jongeren daar nog steeds verantwoordelijk zijn voor een buitenproportioneel deel van de jeugdcriminaliteit. Een analyse van de 'first-offenders' over de periode 1988 tot 1992 geeft een aantal trends te zien: hun aantal groeit (weer), ook onder autochtonen, ze worden steeds jonger en het aantal meisjes neemt toe.

b Voetbalvandalisme:

Het voetbalvandalisme brengt nog steeds hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Wel is in de achterliggende tijd duidelijk gebleken dat een geïntegreerde aanpak met een inspanning van alle betrokkenen (o.a. voetbalclubs, politie, lokale overheden) het voetbalvandalisme redelijk onder controle kan brengen.

c Roofovervallen:

Dit is een ernstige vorm van geweldscriminaliteit met tot voor enkele jaren terug een 'beperkt' maatschappelijk bereik. Het aantal overvallen op bedrijven, geldinstellingen en particuliere geldtransporten vertoont de laatste jaren echter een sterke stijging, met name bij horeca-gelegenheden, winkels en particuliere geldtransporten. Opvallend zijn: de stijging van het aantal overvallen, de verbreiding naar grote steden buiten de Randstad, de verbreiding naar middelgrote gemeenten, de allochtone achtergrond van veel daders, hun relatief

lage leeftijd (een belangrijk deel is minderjarig) en het feit dat zij zich vóór het plegen van hun eerste overval vrijwel altijd aan andere vermogensdelicten schuldig hebben gemaakt.

Het is aan het nieuwe kabinet om mede op grond van bovenstaande feiten te bezien welke gevolgen dit zou moeten hebben voor het veiligheidsbeleid. Het lijkt in ieder geval van groot belang dat een dergelijke gegevensrapportage ook in de toekomst periodiek wordt herhaald, zowel op landelijk, regionaal als op lokaal niveau. Op deze wijze ontstaat inzicht in de feitelijke veiligheidssituatie op basis waarvan prioriteiten en aanpak kunnen worden afgestemd.

Veiligheidsvraagstukken vragen ook op rijksniveau een geïntegreerde aanpak binnen en tussen diverse beleidsterreinen. Beleidsmaatregelen, waaronder wet- en regelgeving, kunnen zowel sociale als fysieke gevolgen hebben voor de veiligheid. Dat vraagt om aandacht voor veiligheidseffecten bij de voorbereiding van beleid.

Kenmerkend voor integraal veiligheidsbeleid is een ontkokerde aanpak met nauwe samenwerking tussen de betrokken onderdelen van de overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en met een actieve betrokkenheid van burgers. Dit gebeurt op basis van een goed inzicht in de onveiligheid en achterliggende oorzaken.

In dat opzicht ligt er een nauwe relatie met initiatieven die in het kader van sociale vernieuwing zijn gestart. Integraal veiligheidsbeleid en sociale vernieuwing zullen in toenemende mate met elkaar moeten worden verbonden. Veiligheid vraagt voorts om nauwe samenwerking van politie en brandweer met andere organisaties.

In reacties op de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 is onder andere gewezen op verschillen in veiligheidsvraagstukken tussen grotere steden en het landelijke gebied. Met die verschillen zal in het integraal veiligheidsbeleid rekening moeten worden gehouden. Per gebied en per veiligheidsvraagstuk zal een daarop afgestemde aanpak van betrokken organisaties moeten worden afgesproken. Het openbaar bestuur heeft een belangrijke rol in de regio daarvan.

De minister van Binnenlandse Zaken,

D.I.J.W. de Graaff-Nauta



1 Inleiding

9

Het voorkomen en bestrijden van onveiligheid is van oudsher een kerntaak van de overheid. Zonder een verantwoord niveau van veiligheid kan een samenleving immers niet functioneren.

De veiligheid in onze samenleving staat momenteel onder druk en burgers ervaren onveiligheid als één van de grootste maatschappelijke problemen. Het gaat daarbij om allerlei vormen van onveiligheid, zoals overlast, criminaliteit, branden, ongevallen en (dreigende) rampen. Van de overheid wordt een adequaat veiligheidsbeleid verwacht om onveiligheid zo mogelijk te voorkomen en anders tenminste de gevolgen te beperken. Voor de ontwikkeling van dat beleid is een goed inzicht vereist in de aard en omvang van de onveiligheid in brede zin en achterliggende oorzaken. Een dergelijk beeld maakt bovendien in de toekomst vergelijkingen beter mogelijk, hetgeen onder andere nodig is voor het tijdig signaleren van trends en het ontwikkelen van toetsbaar beleid.

In de Integrale Veiligheidsrapportage 1993¹ is voor het eerst in brede zin een algemene schets gegeven van de aard en omvang van de onveiligheid in Nederland. Daarin werd aandacht besteed aan allerlei verschillende vormen van onveiligheid. In de rapportage wordt het streven van de minister van Binnenlandse Zaken aangekondigd om periodiek een integrale veiligheidsrapportage uit te brengen. Een dergelijke gegevensrapportage dient ten behoeve van de beleidsbepaling op rijksniveau en als vergelijkingsmateriaal voor gemeenten.

Thans ligt voor de Integrale Veiligheidsrapportage 1994 waarin op landelijk niveau een geactualiseerd beeld wordt gegeven op basis van het in de vorige rapportage beschreven en inmiddels verder ontwikkelde gegevensmodel. Evenals in de vorige rapportage wordt de toestand beschreven aan de hand van drie invalshoeken:

- 1 geregistreerde onveiligheid: daadwerkelijke verstoringen van orde en veiligheid zoals die zich in de beschreven periode hebben voorgedaan en zijn geregistreerd;

- 2 risico's (mogelijke onveiligheid): kansen op – meestal grootschalige – ongevallen en rampen;
- 3 onveiligheidsbeleving: de beleving van (on)veiligheid door de burger, ook wel subjectieve onveiligheid genoemd.

Deze beschrijving gebeurt, net als in de vorige rapportage, zoveel mogelijk aan de hand van gestandaardiseerd kwantitatief cijfermateriaal. Voor een nadere uitleg en verantwoording van de gehanteerde meetsystematiek wordt verwezen naar de vorige rapportage.

Daarnaast is een overzicht opgenomen van bijzondere incidenten die zich hebben voorgedaan. De meeste gegevens in deze rapportage hebben betrekking op het jaar 1992. Uitzondering op deze regel vormen de hoofdstukken omtrent de risico's en het overzicht van bijzondere incidenten, welke zo actueel mogelijk zijn gehouden en gegevens bevatten over 1993.

Anders dan de vorige rapportage bevat deze geen uitgebreide kwalitatieve beschouwingen rondom een aantal specifieke thema's. Wel wordt door middel van een nadere, voornamelijk kwantitatieve, analyse ingegaan op een drietal specifieke veiligheidsthema's:

- *de betrokkenheid van bepaalde allochtone groeperingen bij onveiligheid:*
de kwantitatieve overzichten uit de vorige rapportage over enerzijds slachtofferschap van criminaliteit en onveiligheidsbeleving en anderzijds daderschap van jeugdcriminaliteit zijn geactualiseerd voor 1992;
- *voetbalvandalisme:*
een korte, deels met cijfers toegelichte beschouwing over de maatschappelijke 'kosten' van voetbalvandalisme alsmede van de 'baten' van de in de afgelopen jaren tot stand gekomen gezamenlijke, integrale aanpak door Rijk, gemeenten, politie, openbaar ministerie, Koninklijke Nederlandse Voetbalbond en voetbalverenigingen;
- *rofovervallen:*
gegevens worden gepresenteerd en toegelicht over zowel omvang, groei en spreiding van

overvallen als over daders en slachtoffers, met bijzondere aandacht voor de psycho-emotionele gevolgen en de mogelijkheden voor het (lokale) bestuur om een bijdrage te leveren aan het voorkomen en terugdringen van deze vorm van criminaliteit.

Het grootste deel van deze rapportage vormt evenwel de actualisering van het gegevensoverzicht uit de vorige rapportage, dat in hoofdlijnen betrekking had op de toestand in 1990. Waar mogelijk wordt de toestand in 1992 vergeleken met die in 1990.

Ten aanzien van een aantal veiligheidsinbreuken is een vergelijking tussen beide jaren, met het oog op het – voorzichtig – duiden van trends, slechts ten dele mogelijk gebleken of met het nodige voorbehoud. Oorzaken daarvan zijn gelegen in het (nog) ontbreken van de benodigde gegevens over 1992, onvoldoende standaardisatie in de registratie van beschikbare gegevens of wijzigingen in methoden van gegevensverzameling.

Voor deze rapportage is een vergelijking met de toestand in 1990 niet mogelijk gebleken voor onderstaande categorieën veiligheidsinbreuken.

■ Parkeer- en andere verkeersovertredingen

Voor deze rapportage is een vergelijking met de situatie in 1990, uitgesplitst naar gemeentegrootte niet mogelijk gebleken.

Met de gefaseerde invoering van de 'Wet Mulder' is de afhandeling van parkeer- en andere verkeersboetes gewijzigd. Het merendeel van deze boetes wordt in het vervolg administratief-rechterlijk afgehandeld door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) te Leeuwarden. Het CJIB verzorgt eveneens de gegevensopslag van onder meer aantallen overtredingen. Door de gefaseerde invoering van de Wet Mulder kunnen de landelijke gegevens over parkeer- en andere verkeersovertredingen in 1992 niet – zoals in de IV-rapportage '93 gebeurde voor het jaar 1990 – worden uitgesplitst naar gemeentegrootte. Over 1993 (en volgende jaren) kan wel een uitsplitsing worden gemaakt naar gemeentegrootte.

■ Arbeidsongevallen

Over 1992 zijn bij het CBS slechts beperkt gegevens beschikbaar, die geen actualisatie toelaten van het overzicht van 1990. In het algemeen geldt dat gegevens over bedrijfsongevallen nogal onbetrouwbaar zijn, in het bijzonder door een hoge mate van onderregistratie. Volgens overzichten van de Gemeentelijke Administratie Kantoren (GAK) zou

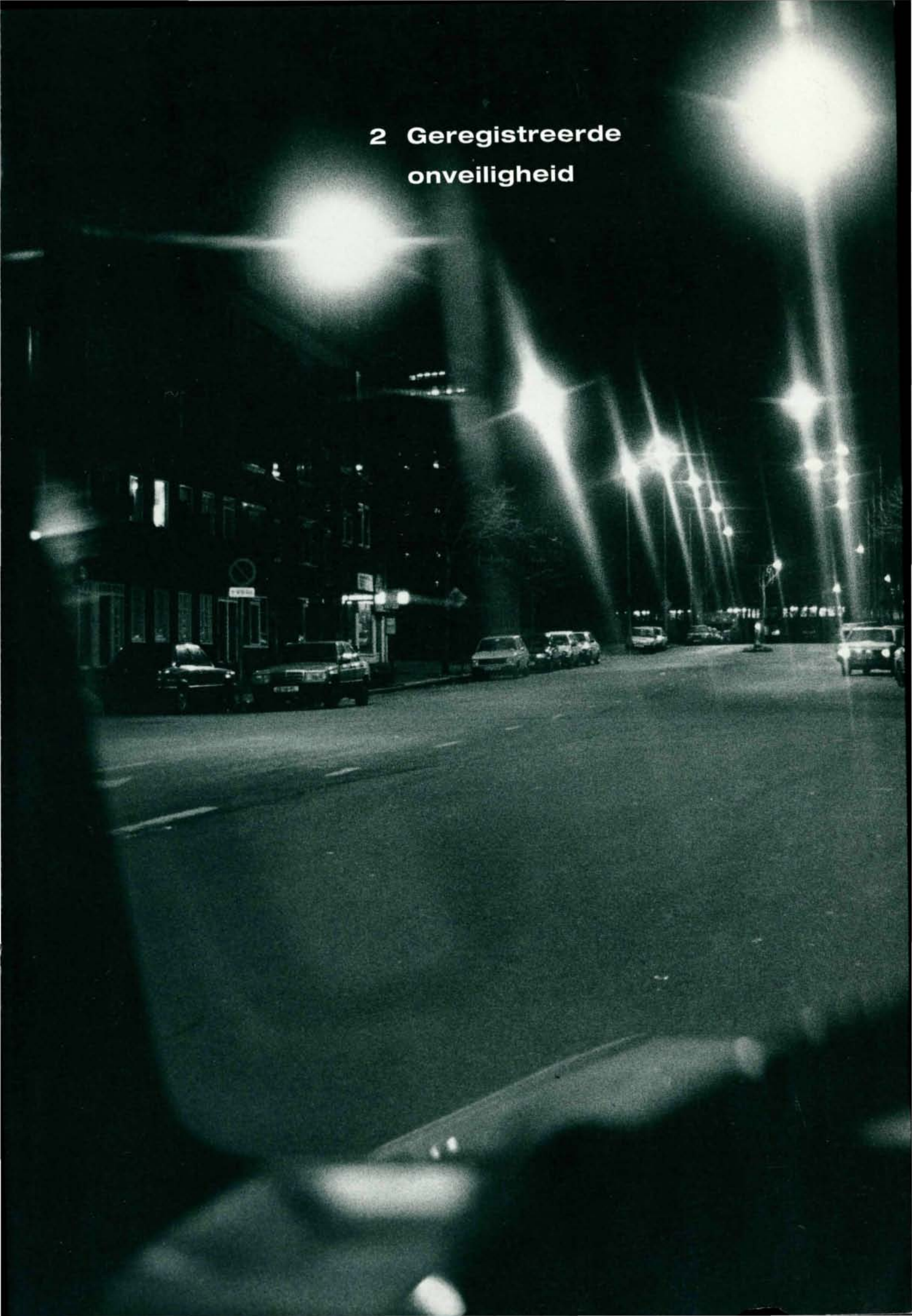
het aantal (gemelde!) bedrijfsongevallen evenwel in de laatste jaren relatief stabiel zijn en schommelen rond de 65.000 per jaar.

Ten aanzien van de veiligheidsinbreuken waarbij een vergelijking van 1990 en 1992 slechts ten dele mogelijk is gebleken of met het nodige voorbehoud, is dit in de tekst nader toegelicht. Bijzondere aandachtspunten voor toekomstige rapportages zijn standaardisatie, betrouwbaarheid en actualiteit van de gegevens. Immers cijfers zijn slechts van nut indien ze compleet en betrouwbaar zijn en door de jaren heen ook op gestandaardiseerde wijze zijn verzameld en geregistreerd.

De indeling van het rapport komt in grote lijnen overeen met die van de vorige rapportage. Dat wil zeggen dat allereerst, in de hoofdstukken 2, 3 en 4, een geactualiseerd overzicht wordt gegeven van de feitelijke veiligheidsinbreuken, de risico's, respectievelijk de onveiligheidsbeleving. In hoofdstuk 5 wordt een aantal bijzondere incidenten in 1993 nader beschreven. Een aantal specifieke veiligheidsthema's is nader belicht in hoofdstuk 6. Tenslotte sluit hoofdstuk 7 af met een samenvatting.

1 Rapportage aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer door de minister van Binnenlandse Zaken samen met de ministers van Justitie, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 1993. Kamerstukken II, 1992-1993, 23096, nrs. 1-3

2 Geregistreeerde onveiligheid



2 Geregistreeerde onveiligheid

13

Evenals in de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 zijn feitelijke orde en veiligheidsinbreuken onderverdeeld in vier categorieën:

- overtredingen (2.1)
- overlast (2.2)
- ongevallen en branden (2.3)
- criminaliteit (2.4)

Eerst wordt per categorie een overzicht gegeven van de inbreukfrequentie in 1992, waarbij waar mogelijk een vergelijking wordt gemaakt met de toestand in 1990 zoals die is vermeld in de vorige rapportage. Daarna volgt een integraal overzicht van de door deze veiligheidsinbreuken veroorzaakte schade (2.5).

De schade door veiligheidsinbreuken wordt wederom onderscheiden in zaak- en persoonschade. Maat voor de zaakschade is de directe financiële schade die met name de burgers hebben geleden. De persoonschade wordt uitgedrukt in zowel het aantal doden en gewonden als, voor het eerst, in de (mate en ernst van de) ondervonden psycho-emotionele gevolgen van slachtofferschap, met name van (gewelds)-criminaliteit.

De frequentie wordt in de regel uitgedrukt in absolute aantallen per 1.000 inwoners. Daarmee kunnen gemeenten van verschillende grootte goed met elkaar worden vergeleken.

Frequentie en schade worden (deels) uitgesplitst naar **gemeentegrootte**. Gemeenten zijn daartoe onderverdeeld in vijf klassen:

- klasse 1: minder dan 20.000 inwoners;
- klasse 2: tussen de 20.000 en 50.000 inwoners;
- klasse 3: tussen de 50.000 en 100.000 inwoners;
- klasse 4: tussen de 100.000 en 250.000 inwoners;
- klasse 5: meer dan 250.000 inwoners.

Naast een onderverdeling naar gemeentegrootte vindt voor de inbreukfrequentie van overlast en criminaliteit ook een onderverdeling naar **domeinen** plaats, dat wil zeggen de (geografische) lokatie waar onveiligheid zich heeft voorgedaan:

- **privaat domein:** burgers en bedrijven;
- **publiek domein:** openbare weg, natuur- en recreatiegebieden, openbare gebouwen en maatschappelijke instellingen;
- **gemengd domein:** winkels en winkelcentra, horeca- en recreatiegelegenheden.

De uitsplitsing naar gemeenteklassen maakt het afzonderlijke gemeenten mogelijk hun eigen gegevens te vergelijken met het gemiddelde van hun klasse. Voor een uitsplitsing naar domeinen is gekozen omdat de plaats waar onveiligheid zich voordoet sterk bepalend is voor de verantwoordelijkheid ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van onveiligheid.

De voornaamste gegevensbronnen² zijn ook ditmaal:

- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): (schade van) ongevallen, branden en criminaliteit;
- Bedrijfsprocessensysteem Politie (BPS): overlast, onderverdeling overlast en criminaliteit naar domeinen;
- Politiemonitor Bevolking (PMB): (financiële, fysieke en psycho-emotionele schade van) criminaliteit en onveiligheidsbeleving;
- Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS): (financiële schade) inbraken en autocriminaliteit.

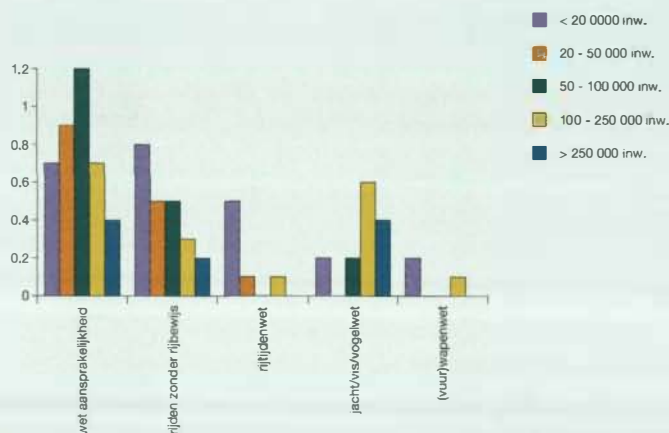
Een aandachtspunt vormen de bedrijfs-administraties en met name de gegevensregistratie van de politiekorpsen. In grote lijnen gaat het om twee problemen: betrouwbaarheid van de cijfers over 1992 als gevolg van regionalisering van de gegevensverwerking en onvergelykbaarheid van de twee meest gebruikte systemen: Multi-pol en BPS. Eén van de consequenties van de nu bijna afgesloten regionalisatie is dat in elke nieuwgevormde politieregio een integratie heeft moeten plaatsvinden van de verschillende geautomatiseerde systemen die in die regio in gebruik waren, tot één regionaal systeem.

2.1 Overtredingen

Zoals in de inleiding vermeld kunnen door de gefaseerde invoering van de Wet Mulder geen gegevens worden verstrekt over het aantal parkeer- en andere verkeersovertredingen in 1992 uitgesplitst naar gemeentegrootte.

Daarmee ontvalt uiteraard de basis aan een volledige vergelijking van 1992 met 1990. Dit overzicht over 1992 blijft daarom beperkt tot de inbreuken op een aantal bijzondere wetten die direct betrekking hebben op de veiligheid van mens en dier.

Figuur 2.1: aantallen overtredingen in 1992 van een aantal bijzondere wetten, uitgesplitst naar gemeentegrootte (aantal per 1.000 inwoners)



Gaf de verdeling van overtredingen van bijzondere wetten naar gemeentegrootte in 1990 nog een min of meer overzichtelijk patroon te zien, daarin is in 1992 verandering gekomen. Over de hele linie is sprake van een sterke afname, met hier en daar zo op het oog onverklaarbare uitschieters.

Een opvallende uitzondering vormen overtredingen van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (onverzekerd rijden met een motorrijtuig), die met name in de drie grote steden een naar verhouding excessieve stijging van

meerdere duizenden procenten te zien hebben gegeven. Nu is dat meer dan het lijkt, want absoluut gezien ligt het niveau nog steeds onder het landelijk gemiddelde en vooralsnog lijkt dan ook slechts sprake te zijn van een 'inhaalslag'. Daartegenover staat het compleet wegvallen van overtredingen van de (vuur)wapenwetgeving in de gemeenten van 50.000 tot 100.000 en van 100.000 tot 250.000 inwoners. De veelvuldig, ook in de publiciteit beluisterde vrees voor een sterk toegenomen wapenbezit, ook onder jongeren, vindt in elk geval in 1992 nog niet zijn weerslag in een hoger aantal processen-verbaal! Ook voor het rijden zonder rijbewijs zijn in 1992 minder bekeuringen uitgedeeld, althans geregistreerd, maar dat heeft de rangorde tussen gemeenteklassen ongewijzigd gelaten: het aantal neemt toe met de gemeentegrootte.

Een (gedeeltelijke) verklaring voor de op vele fronten geconstateerde daling van het aantal processen-verbaal vanwege overtredingen van een aantal bijzondere wetten kan gelegen zijn in de bedrijfsvoering van de politiekorpsen. Het meeste afwijken hierbij doen de korpsen uit de grotere gemeenten met 100.000 - 250.000 inwoners. Alleen in deze korpsen is in 1992 ook geen enkel proces-verbaal opgemaakt vanwege overtredingen van de jacht-, vis- en vogelwetgeving.

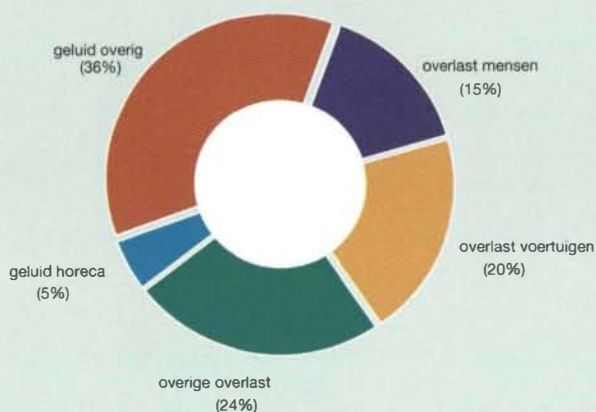
2.2 Overlast

De gegevens over overlast stammen ook ditmaal uit de bestanden van de politiekorpsen die werken met BPS. Ten opzichte van 1990 heeft zich in zoverre een verheugende ontwikkeling voorgedaan, dat het aantal politiekorpsen (toenmalig gemeentepolitie en Rijkspolitie) dat gebruik maakt van BPS in 1992 was toegenomen tot meer dan 100. Het spreekt vanzelf dat zij een veel betere, meer representatieve steekproef vormen dan de ruim 30 korpsen die medewerking verleenden aan de vorige rapportage, met name waar het gaat om een onderverdeling naar gemeentegrootte.

Om die reden dient uiterst omzichtig te worden omgesprongen met vergelijkingen. Tussen 1990 en 1992 kunnen deze beter achterwege blijven voor afzonderlijke gemeenteklassen.

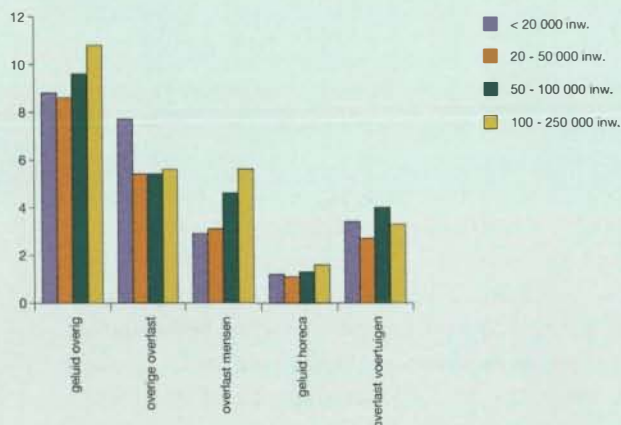
Zoals eerder vermeld ontbreken in dit overzicht de drie grote gemeenten. Het is ditmaal niet mogelijk gebleken betrouwbare en met BPS vergelijkbare gegevens te verkrijgen van de betreffende korpsen.

Figuur 2.2: relatieve aandeel in het totaal van 1992 van vijf soorten overlastklachten



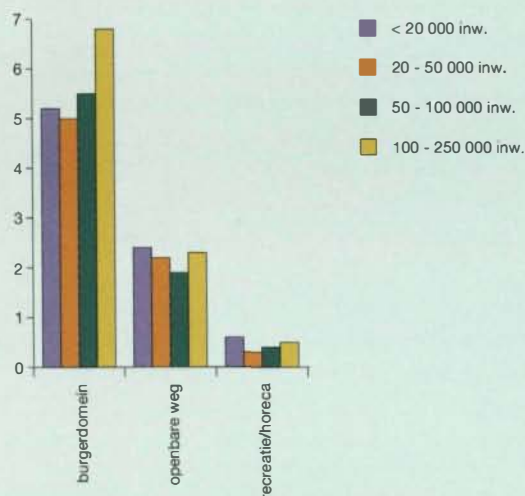
Lawaai blijft evenals in 1990 verreweg de belangrijkste bron van overlast, gevolgd door verkeer (voertuigen) en mensen (rondhangende groepen jongeren, alcoholisten, 'gestoorden', prostitutie, drugshandel en -gebruik e.d.). In vergelijking met 1990 is er in deze verdeling weinig verschuiving opgetreden.

Figuur 2.3: overlastklachten in 1992 uitgesplitst naar gemeentegrootte, exclusief de drie grootste gemeenten (aantal per 1.000 inwoners)



Voorals de overlast door mensen neemt toe naarmate gemeenten groter zijn. Klachten over de horeca vertonen zo op het oog geen verband met gemeentegrootte, althans voor zover het niet direct (of alleen) geluidsoverlast betreft. Dat beeld verandert echter drastisch als de klachten over geluidsoverlast worden onderverdeeld naar domein.

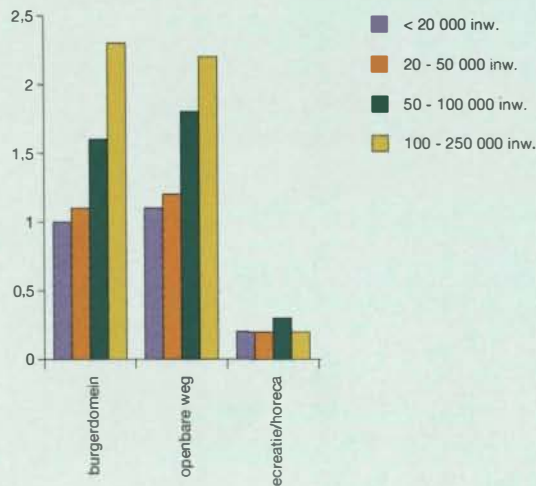
Figuur 2.4: klachten over geluidsoverlast onderverdeeld naar domein en gemeentegrootte (aantal per 1.000 inwoners)



Burengerucht vormt in alle gemeenten één van de belangrijkste bronnen van geluidsoverlast, maar er is tevens sprake van een stijgende tendens naarmate gemeenten groter zijn. Opvallend is het verhoudingsgewijs zeer hoge aantal klachten in de grotere gemeenten (100.000 - 250.000 inwoners) over geluidsoverlast van de horeca. Steden uit deze categorie vervullen in het uitgaansleven vaak een regionale functie. Dit betekent met name in de weekenden aanzienlijke aantallen bezoekers, die voor veel overlast (kunnen) zorgen.

Eén van de meest bedreigende vormen van overlast, van grote invloed ook op de onveiligheidsbeleving (zie ook hoofdstuk 4), is die welke wordt veroorzaakt door 'afwijkend' gedrag van (groepen) mensen.

Figuur 2.5: overlast door mensen onderverdeeld naar domein en gemeentegrootte (aantal per 1000 inwoners)



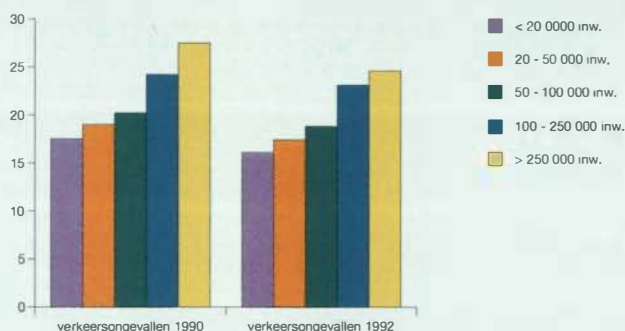
Overlast door mensen concentreert zich hoofdzakelijk in het burgerdomein en op de openbare weg. Beide domeinen geven bovendien een sterk stijgende tendens te zien met de gemeentegrootte.

Aan te nemen valt dat hierin mede de verklaring is gelegen van de grotere onveiligheidsbeleving in de grotere steden (zoals beschreven in hoofdstuk 5).

2.3 Ongevallen en branden

Van arbeidsongevallen zijn over 1992 geen volledig betrouwbare gegevens voorhanden. Van privé-ongevallen (inclusief sportongevallen) zijn nog geen cijfers over 1992 beschikbaar. Beide categorieën ontbreken dus in de navolgende overzichten, die beperkt blijven tot verkeersongevallen en branden.

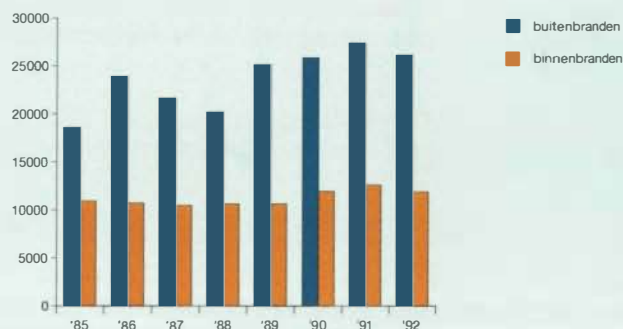
Figuur 2.6: aantal verkeersongevallen in 1990 en 1992, uitgesplitst naar gemeentegrootte (per 1000 inwoners)



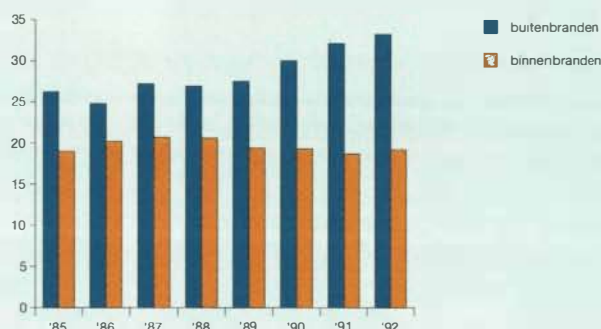
Het aantal verkeersongevallen is tussen 1990 en 1992 met ongeveer 8% afgenomen, in alle gemeenten ongeacht hun grootte. Wel blijft sprake van een duidelijke toename van het aantal ongevallen met de grootte van gemeenten.

In de vorige rapportage is, bij wijze van voorbeeld, een eerste aanzet gedaan tot trendanalyse van het aantal branden en het aantal gevallen van brandstichting. Daartoe werd een overzicht gegeven van de ontwikkelingen sinds 1985. In onderstaande figuren is de lijn doorgetrokken.

Figuur 2.7: aantal binnen- en buitenbranden in de jaren 1985 tot en met 1992



Figuur 2.8: percentage gevallen van brandstichting bij binnen- en buitenbranden in de jaren 1985 tot en met 1992



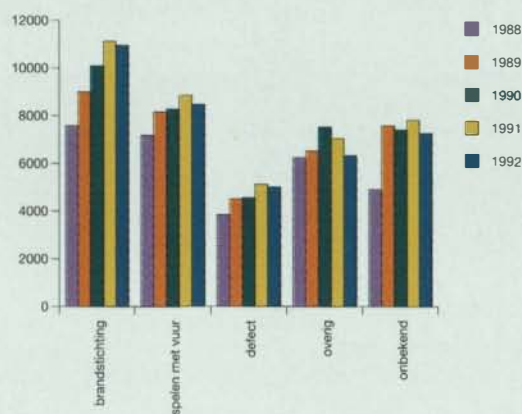
Het aantal binnenbranden beweegt zich al jaren op hetzelfde niveau. De licht stijgende trend die het aantal buitenbranden sinds 1988 te zien gaf, is enigszins onderbroken.

In de verhoudingen tussen gemeenten van verschillende grootte is weinig verandering opgetreden: het aantal branden bedraagt in de drie grote steden nog altijd ruim het drievoudige van dat in de kleine gemeenten.

Bedrijfsbranden vertonen geen relatie met gemeentegrootte, woningbranden en buitenbranden daarentegen wel. Deze aantallen bedragen in de drie grote gemeenten respectievelijk het vier- en drievoudige van dat in de kleine gemeenten.

Het aantal gevallen van (vermoedelijke) brandstichting, en die betreffen grotendeels buitenbranden (vuilniscontainers e.d.), vertoont een stabiel stijgende trend.

figuur 2.9: aantal branden naar oorzaak in de jaren 1988 tot en met 1992



Ook bij branden in woongebouwen is brandstichting de belangrijkste oorzaak (17%) gevolgd door vlam in de pan (16%). Ten opzichte van de situatie in 1990 is er weinig veranderd.

Brandstichting en spelen met vuur zijn de belangrijkste oorzaken van brand. De helft van het aantal branden wordt hierdoor veroorzaakt. Bij 13% van de branden is een defect of technische storing (inclusief sluiting) de oorzaak. Voor een nadere specificatie van de niet met name genoemde brandoorzaken (categorie overige in figuur 2.9). Zie de Statistiek der branden 1992.

De brandoorzaken uitgesplitst naar binnen- en buitenbranden levert een nauwkeuriger beeld. In figuur 2.10 wordt voor 1992 een overzicht gegeven van binnenbranden (branden in gebouwen) naar object en oorzaak. In gebouwen wordt iets minder dan één vijfde van het aantal branden veroorzaakt door brandstichting. Meer dan de helft van de branden in onderwijsgebouwen zijn aangestoken. Daarnaast is bij bijna 15% van de branden spelen met vuur of baldadigheid de oorzaak.

figuur 2.10: binnenbranden naar object en oorzaak, 1992

	Totaal	w.o.			
		Brandstichting	Spelen met vuur, baldadigheid	Vlam in de pan	Defect, technische storing
	abs.	%			
Gebouwen	11 881	19,2	6,8	11,2	16,7
Woongebouwen	7 562	16,6	7,4	15,9	16,5
Land-, tuin-, bosbouw, visserij	415	13,5	5,3	0,7	17,4
Industrie	749	9,9	9,2	0,1	17,8
Bouwnijverheid	113	16,8	5,3	—	17,7
Handel, dienstverlening	726	19,7	6,5	1,1	24,5
Horeca	462	19,5	3,5	11,9	20,7
Transport-, overslagbedrijf	93	18,3	5,4	0,0	21,5
Kantoorgebouwen	198	24,7	5,6	1,0	23,2
Onderwijsgebouwen	452	52,9	14,8	0,4	4,8
Gezondheidszorg	308	26,6	4,2	7,1	16,9
Inrichting, tehuis	303	25,1	3,3	10,6	13,9
Cultuur en overheid	500	36,2	5,6	1,0	12,2

In figuur 2.11 wordt een overzicht gegeven van buitenbranden naar object en oorzaak. Ook voor deze categorie geldt dat er ten opzichte van 1990 weinig is veranderd.

figuur 2.11: buitenbranden naar object en oorzaak, 1992

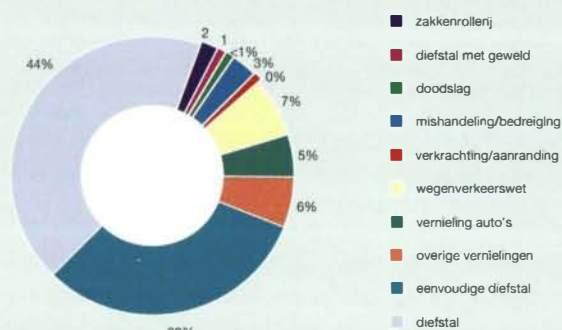
	Totaal	w.o.		
		Brandstichting	Spelen met vuur, baldadigheid	Defect, technische storing
	abs.	%		
Buitenbranden	26 124	33,2	29,3	10,3
Papier-, vuilcontainer en afvalbak	7 740	44,5	37,1	—
Wegen, straten en bermen e.d.	7 158	228,8	44,7	0,3
Bos, heide, duinen en natuurterreinen	1 037	28,4	28,4	0,6
Personenauto	4 290	20,3	2,6	46,3
Sloopauto	350	53,7	28,9	2,3
Tankopslagplaatsen	590	36,6	19,3	4,9
Andere	4 959	32,2	19,4	12,7

2.4 Criminaliteit

Traditioneel zijn cijfers over de (ontwikkeling van de) criminaliteit afkomstig uit de jaaroverzichten van het CBS, dat ze weer betreft van de politiekorpsen. Bekend is dat deze politiecijfers een vertekening geven van de werkelijke omvang van de criminaliteit, onder meer doordat burgers niet van alle delicten waarvan zij slachtoffer zijn geworden, aangifte doen. Ter correctie of toetsing worden daarom wel eens de uitkomsten van slachtofferenquêtes gebruikt.

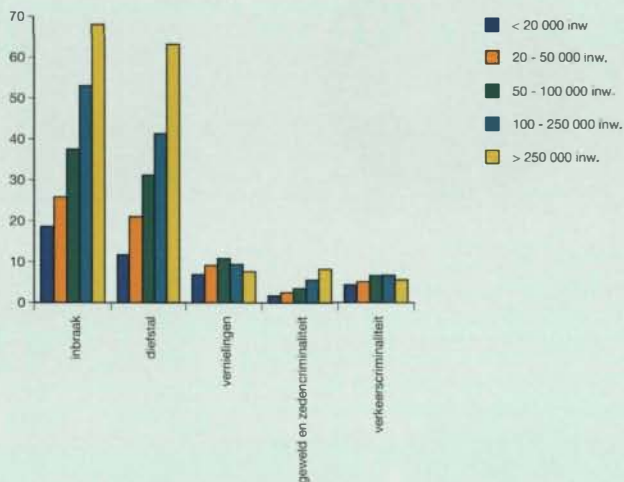
Voor het eerst echter zijn nu, over (een groot deel van) 1992, cijfers beschikbaar van een bevolkings-/slachtoffer-enquête, de PMB, die op een schaal is afgenomen, die uitsplitsing naar gemeentegrootte mogelijk maakt. Daarmee is de mogelijkheid geboden om, voor een aantal delicten, de betrouwbaarheid van de CBS-cijfers te toetsen, met name waar het gaat om de verhouding tussen gemeenteklassen.

Figuur 2.12: relatieve aandeel in het totaal van de criminaliteit in 1992 van tien delicten



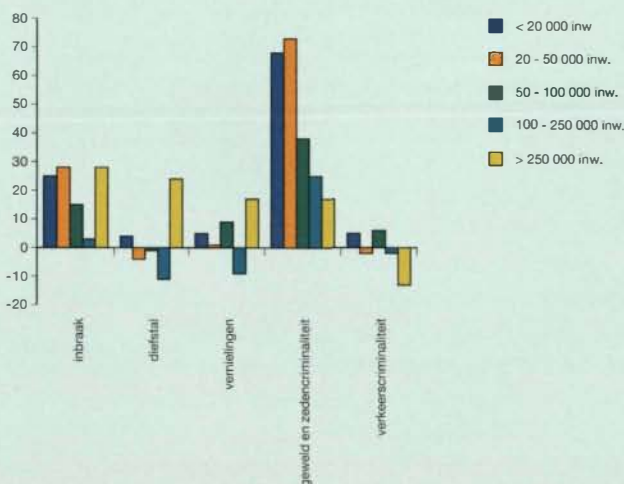
Ten opzichte van het jaar 1990 is nauwelijks iets gewijzigd: de 'veelvoorkomende' vermogenscriminaliteit blijft een overwegend aandeel vormen.

Figuur 2.13: inbraken, diefstallen, vernielingen, gewelds- en zeden- alsmede verkeerscriminaliteit in 1992, uitgesplitst naar gemeentegrootte (aantallen per 1.000 inwoners)



Criminaliteit hangt ten nauwste samen met de mate van verstedelijking. Met uitzondering van vernielingen en verkeerscriminaliteit is sprake van een toename van de criminaliteit met de gemeentegrootte.

Figuur 2.14: procentuele toe- of afname van criminaliteit tussen 1990 en 1992, uitgesplitst naar gemeentegrootte (aantallen per 1.000 inwoners)



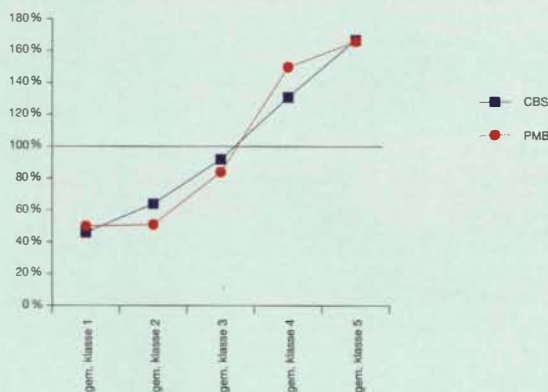
Ten opzichte van 1990 is de situatie aanzienlijk verslechterd. Zoals figuur 2.14 laat zien is vooral het aantal inbraken en de gewelds- en zedencriminaliteit in twee jaar tijd fors gestegen. Het aantal inbraken is over de hele linie met maar liefst 20% toegenomen, een toename waar alleen de gemeenten in de klasse van 100.000 – 250.000 inwoners met een stijging van 3% opvallend ver bij achter blijven.

Verontrustend is ook de stijging van de geweld- en zedencriminaliteit die in twee jaar tijd maar liefst met 40% is toegenomen. Wat hierbij opvalt is dat de kleine(re) gemeenten met gemiddeld zo'n 70% de sterkste groei te zien hebben gegeven, al blijft hun aantal (per 1.000 inwoners) nog steeds ver achter bij dat van de grote(re) steden: een verschil van ongeveer 400%.

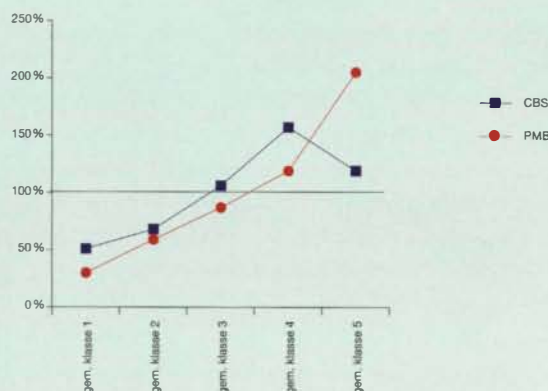
De verhouding tussen gemeenteklassen, gebaseerd op de CBS-cijfers en gepresenteerd in figuur 2.13, is gelegd naast één die is gebaseerd op de uitkomsten van de PMB. Het resultaat geeft onderstaand figuur (figuur 2.15a en b).

19

Figuur 2.15a: verschillen tussen gemeenteklassen voor wat betreft inbraken indien berekend op basis van CBS- of PMB-cijfers



Figuur 2.15b: verhoudingen tussen gemeenteklassen voor wat betreft bedreigingen en mishandelingen indien berekend op basis van CBS- of PMB-cijfers.

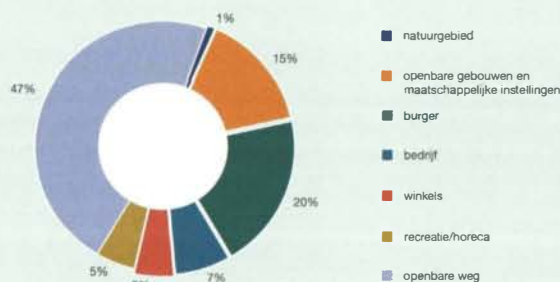


De uitkomsten van de PMB geven voor beide delicten een andere verhouding te zien tussen gemeenteklassen dan de CBS-cijfers. Het betreft met name de korpsen uit de drie grote (klasse 5) en de grotere gemeenten (klasse 4).

Als de PMB-cijfers als maatstaf worden genomen, dan wordt op basis van de CBS-cijfers de geweldscriminaliteit (bedreiging en mishandeling) in de drie grote gemeenten veel te laag ingeschat en wordt in de grotere gemeenten het aantal inbraken te laag ingeschat. De verklaring voor deze verschillen kan gelegen zijn in systematische verschillen in aangiftegedrag van burgers of in het registratiegedrag van met name grotere (voormalige gemeentepolitie-) en de drie grote politiekorpsen.

Van een aantal delicten is wederom de spreiding over verschillende domeinen in kaart gebracht; zoals eerder aangegeven ontbreken daarbij de drie grote gemeenten.

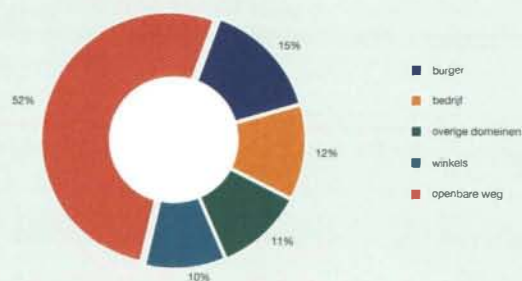
Figuur 2.16: vernielingen in 1992 onderverdeeld naar domein



De meeste vernielingen vinden plaats in het publieke domein, waarbij het relatief grote aandeel van openbare gebouwen en instellingen opvalt. Tezamen met de openbare weg gaat het om ruim 60% van het totale aantal vernielingen.

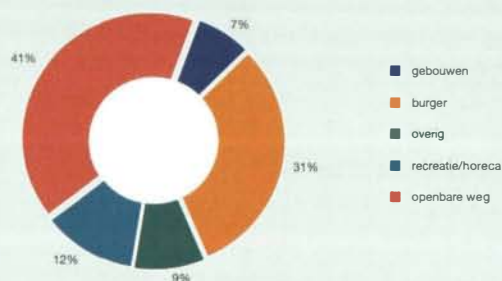
De kleine(re) gemeenten mogen dan een stijging vertonen waar het de gewelds- en zedencriminaliteit betreft, diefstallen met geweld vormen (nog steeds) een welhaast exclusief probleem van de grote steden. Blijkens cijfers van de PMB vindt maar liefst driekwart van het aantal gevallen van diefstal met geweld plaats in de drie grote steden. Van het restant nemen de grotere gemeenten van 100.000 - 250.000 inwoners nog eens de helft, te weten zo'n 12,5% voor hun rekening. Aangezien de gegevens van de politiekorpsen van de drie grote steden niet beschikbaar zijn heeft onderstaande onderverdeling naar domeinen dus slechts betrekking op 25% van alle gevallen!

Figuur 2.17: diefstallen met geweld in 1992 onderverdeeld naar domein



De meeste diefstallen met geweld zijn een vorm van straatroof: ruim 50% vindt plaats op de openbare weg. Wat verder opvalt is de relatief hoge score van het bedrijvendomein.

Figuur 2.18: bedreiging en mishandeling in 1992, onderverdeeld naar domein



Ook deze vorm van geweldscriminaliteit komt het meest voor op de openbare weg, zij het met 40% toch minder dan bij diefstallen met geweld. Een opvallend groot aantal, namelijk bijna éénderde van alle bedreigingen en mishandelingen vindt plaats in het burgerdomein. Naast burenruzies gaat het hierbij ook om geweldgebruik in huiselijke kring.

De gemeentegrootte is op deze verdeling slechts beperkt van invloed. In de kleine(re) gemeenten heeft de recreatie- en horecasector een wat groter aandeel. In de grotere gemeenten is het vooral de openbare weg die wat dit betreft een stuk onveiliger is, zowel in relatieve als absolute zin. Met het oog op die grotere onveiligheid op de openbare weg in grotere gemeenten, zijn de vier gemeenteklassen nogmaals op dit punt vergeleken maar nu ook voor diefstallen zonder geweld.

Figuur 2.19: diefstallen met en zonder geweld en bedreigingen/mishandelingen op de openbare weg, uitgesplitst naar gemeentegrootte (aantal per 1.000 inwoners)

Gemeentegrootte*				
	1	2	3	4
Diefstal met geweld	0.19	0.47	0.43	1.00
Diefstal zonder geweld	5.80	9.78	11.36	19.42
Bedreiging/mishandeling	1.96	2.24	2.72	3.62
Totaal risico	8.05	12.49	14.51	24.04

***Gemeentegrootte**

- 1 < 20.000 inwoners
- 2 20-50.000 inwoners
- 3 50-100.000 inwoners
- 4 100-250.000 inwoners

De onveiligheid op de openbare weg neemt sterk toe met de gemeentegrootte.

Het risico om op de openbare weg slachtoffer te worden van deze vormen van criminaliteit, bedraagt in de grotere gemeenten met 100.000 - 250.000 inwoners het drievoudige van dat in kleine gemeenten.

Verwacht mag worden, gezien ook de eerder vermelde uitkomsten met betrekking tot diefstallen met geweld in de grote steden, dat de onveiligheid op de openbare weg in de drie grote steden nog aanzienlijk groter zal zijn en tenminste nog weer eens het dubbele zal bedragen van dat in de grotere gemeenten.

Zie ook Criminaliteitsbeeld van Nederland. Omvang, achtergronden, spreiding en preventie van criminaliteit, 1980-1992. Ministerie van Justitie 1993.

2.5 Schade

De berekening van de schade als gevolg van veiligheidsinbreuken in 1992 heeft (deels) op andere wijze plaatsgevonden dan voor de vorige rapportage. Een aantal van de gegevensbronnen waaruit de vorige keer is geput, was voor 1992 (nog) niet beschikbaar. Daartegenover stond de beschikbaarheid van een belangrijke nieuwe bron,

namelijk de PMB, die vragen bevat over zowel persoons- als zaakschade die burgers hebben geleden als gevolg van onder meer aanrijdingen en criminaliteit.

Een integrale vergelijking van de schadecijfers over 1990 en 1992 is dus niet mogelijk. Onderstaande overzichten blijven derhalve beperkt tot het jaar 1992. Waar en voor zover mogelijk wordt in de tekst de vergelijking gemaakt met 1990.

In het overzicht over 1992 ontbreken cijfers over schade door criminaliteit van bedrijven en instellingen, alsmede schade als gevolg van arbeids- en privé-ongevallen; zij waren niet beschikbaar. Nieuw zijn cijfers met betrekking tot de geleden psycho-emotionele schade, met name als gevolg van geweldscriminaliteit en aanrijdingen.

21

Persoonsschade

Tabel 2.20: doden en gewonden als gevolg van verkeersongevallen, branden en criminaliteit in 1990 en 1992

	gewonden 1990	gewonden 1992	doden 1990	doden 1992
verkeersong.	51865	48069	1376	1253
w.o alcohol	3572	3108	136	102
branden	593	1968	98	87
criminaliteit	24100	23000	200	249
terreur	2	-	4	-

Het aantal verkeersdoden en -gewonden vertoont eenzelfde dalende tendens als het aantal verkeersongevallen. Opvallend is ook de afname met 25% van het aantal slachtoffers van verkeersongevallen waarbij sprake was van het gebruik van alcohol.

Alleen het aantal gewonden als gevolg van branden is toegenomen: bijna een verdubbeling ten opzichte van 1990.

Voor het eerst kan een wat meer betrouwbare schatting gegeven worden van het aantal slachtoffers van (gewelds-)criminaliteit. Dat zijn bijna 23.000 burgers, waarvan een kwart zich onder doktersbehandeling heeft moeten stellen.

Het aantal gevallen van moord en doodslag is in de periode van 1990 tot 1992 behoorlijk gestegen.

Een toename van 25% lijkt meer dan een toevallige uitschieter.

Slachtoffers van geweld lopen naast fysiek schade tevens het risico van een meer of minder ernstige psychische of emotionele beschadiging.

Een indicatie voor de omvang daarvan geven onderstaande cijfers die betrekking hebben op de geleden psycho-emotionele schade als gevolg van verschillende vormen van geweldscriminaliteit alsmede aanrijdingen.

22

Tabel 2.21: enigermate ernstige fysieke en psycho-emotionele schade ten gevolge van aanrijdingen met en zonder doorrijden en van geweldscriminaliteit; in procenten van het aantal slachtoffers

	Diefstal met geweld	Bedreiging	Mishandeling	Aanrijding met doorr.	Aanrijding zonder doorr.
Fysieke schade	28	6	24	11	8
Psycho- emotio- nele schade	10	17	28	5.5	4

Geweldscriminaliteit maakt dus in dubbel opzicht slachtoffers: één op de vier slachtoffers van diefstal met geweld en mishandeling loopt zodanige verwondingen op dat dokters-behandeling nodig is; één op de tien slachtoffers van diefstal met geweld, één op de zes slachtoffers van bedreigingen en één op de vier slachtoffers van mishandeling krijgt met ernstige psycho-emotionele problemen te kampen.

Zaakschade

De totale (directe) schade die burgers in 1992 hebben geleden als gevolg van criminaliteit bedroeg naar schatting een kleine zeven miljard gulden; hetgeen aanzienlijk hoger ligt dan de ruim twee miljard uit de vorige rapportage, maar die kende dan ook een heel andere berekeningsgrondslag. De schatting van zeven miljard is gebaseerd op enerzijds opgaven van burgers over (laatst-)geleden schade en anderzijds op een schatting van het totale aantal delicten waarvan zij in 1993 het slachtoffer zijn geworden. Beiden geven naar aangenomen mag worden een geflatteerd beeld met als gevolg een overschatting van de werkelijk geleden (directe, materiële) schade. De schatting in de vorige rapportage was grotendeels gebaseerd op opgaven van (verschillende) verzekeraars en die geven waarschijnlijk een (lichte) onderschatting te zien van de werkelijk geleden schade omdat niet alle schade (-gevallen) door verzekeringen worden gedekt. Uiteraard komt de geleden schade voor het overgrote deel voor rekening van de (veelvoorkomende) vermogenscriminaliteit. Omgerekend per inwoner bedroeg de schade in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ongeveer f 820,-, dat is bijna het dubbele van de f 465,- voor bewoners van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners.

Een vergelijking tussen 1990 en 1992 is wel goed mogelijk voor zover het schadecijfers van het Centrum voor de Verzekeringsstatistiek betreft en zoals die ook zijn benut voor de vorige rapportage. Blijkens deze cijfers is de schade door inbraken toegenomen met 15% en de schade als gevolg van diefstallen uit auto's met een kleine 20%.

Wat betreft de geleden schade in 1993 als gevolg van aanrijdingen (met en zonder doorrijden) ontlopen grotere en kleinere gemeenten elkaar weinig.

Cijfers omtrent de *brandschade* zijn beschikbaar uit twee verschillende bronnen: het CBS, dat zich baseert op schattingen van de brandweer, en het CVS dat zich baseert op ingediende claims. Het totaalbedrag aan schadeclaims ligt zo'n 20% boven de door het CBS berekende totale brandschade.

De CBS-cijfers geven over 1992 een afname te zien met 11% vergeleken met 1990, de schadeclaims een toename van ongeveer 6%.

Ook voor woningbranden geven de schadeclaims een toename te zien en wel van 24%; ook wat dit betreft wijken de CBS-cijfers nogal af want die geven een daling te zien met ongeveer 25%.

Figuur 2.22

		totaal	zaakschade per 1000 inwoners	
		(miljoen)	(in guldens)	
			grote steden	kleine steden
ongevallen	verkeer ¹	1 337	410.884	390 375
	brand ²	994	51 919	70 863
	w.o. woning	167	11 131	10 980
subtotaal		2 331	462 803	461 238
criminaliteit	vermogenscriminaliteit ³			
burger	w.o. fietsdiefstal	481	74 600	28 335
	autocriminaliteit	1 975	229 490	143 410
	inbraak + poging tot inbraak	1 708	254 460	103 030
	overige vernielingen	996	95 890	79 306
	overige vermogenscriminaliteit	1 443	153 015	110 701
	gewelddcriminaliteit ⁴	77	21 156	501
subtotaal burger		6 680	828 611	465 283
totaal schade		9 011	1 291 414	926 521

¹ bron: politiemonitor

² bron: CBS

³ bron: politiemonitor

⁴ bron: politiemonitor

23

Als de totale directe schade als gevolg van branden, aanrijdingen en criminaliteit wordt berekend per 1.000 inwoners dan ligt die in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ongeveer 40% hoger vergeleken met gemeenten met minder dan 100.000 inwoners.

- 2 CBS = Centraal Bureau voor de Statistiek te Den Haag.
BPS = Bedrijfsprocessensysteem: geautomatiseerde bedrijfsadministratie die door ca. 70% van de politiekorpsen wordt gebruikt.
PMB = Politiemonitor Bevolking, landelijk afgenomen telefonische enquête naar onder meer slachtofferschap en onveiligheidsbeleving van burgers. Recent is verschenen de Politiemonitor Bevolking: Landelijke Rapportage, Den Haag, oktober 1993.
CVS = Centrum voor Verzekeringsstatistiek van het Verbond van Verzekeraars te Zoetermeer.



3: Risico's



3 Risico's

In deze rapportage wordt ingegaan op twee belangrijke en ook bestuurlijk beïnvloedbare categorieën risico's: ongevallen ten gevolge van industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen (industrie en transport) en overstromingen. Op grond van de beschikbare gegevens is voor deze typen calamiteiten een redelijk beeld te geven van de grootte van het risico en de plaats waar het risico optreedt. In latere rapportages zal dit risicobeeld worden aangevuld met andere typen risico's.

Voor een goed beeld van de veiligheidssituatie moet ook de mate van voorbereiding op ongevallen en rampen in beschouwing worden genomen. Daarom wordt ook aandacht besteed aan dit belangrijke aspect.

Bij de behandeling van risico's spelen kansen een belangrijke rol. Over kansen zoals in deze rapportage vermeld is het van belang rekening te houden met het feit dat een kans van 1/200 per jaar of gemiddeld éénmaal per 200 jaar niets zegt over het moment waarop een gebeurtenis zal optreden, morgen of over 200 jaar.

Uit psychologisch risico-onderzoek is gebleken dat veel mensen moeite hebben met gegevens over kansen. De weergave van een kans als gemiddeld 'éénmaal per 200 jaar' (in plaats van 1/200 per jaar) werkt dit in de hand. Indien in een bepaald jaar zich namelijk een gebeurtenis voordoet, kan die zich statistisch gezien direct herhalen.

Het BRZO is een verantwoordelijkheid van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In 1992 is dit besluit voor het laatst gewijzigd. De post-Seveso-richtlijn van de Europese Gemeenschap kent twee soorten verplichtingen, een zware en een lichte. Voor de zwaardere verplichting geldt in Nederland de Externe Veiligheidsrapportage (EVR). Voor de lichtere verplichting is in Nederland met de laatste wijziging van het BRZO een zorgplicht ingesteld voor bedrijven. Dit houdt in dat bedoelde bedrijven voor zichzelf een beleid moeten voeren ter preventie en repressie van calamiteiten en op verzoek van het bevoegd gezag verantwoording hieromtrent moeten kunnen afleggen. Daarnaast zijn de normen voor de EVR enigszins aangepast, waardoor nu ook bepaalde bedrijven met een bijzonder risico voor het milieu er onder vallen.

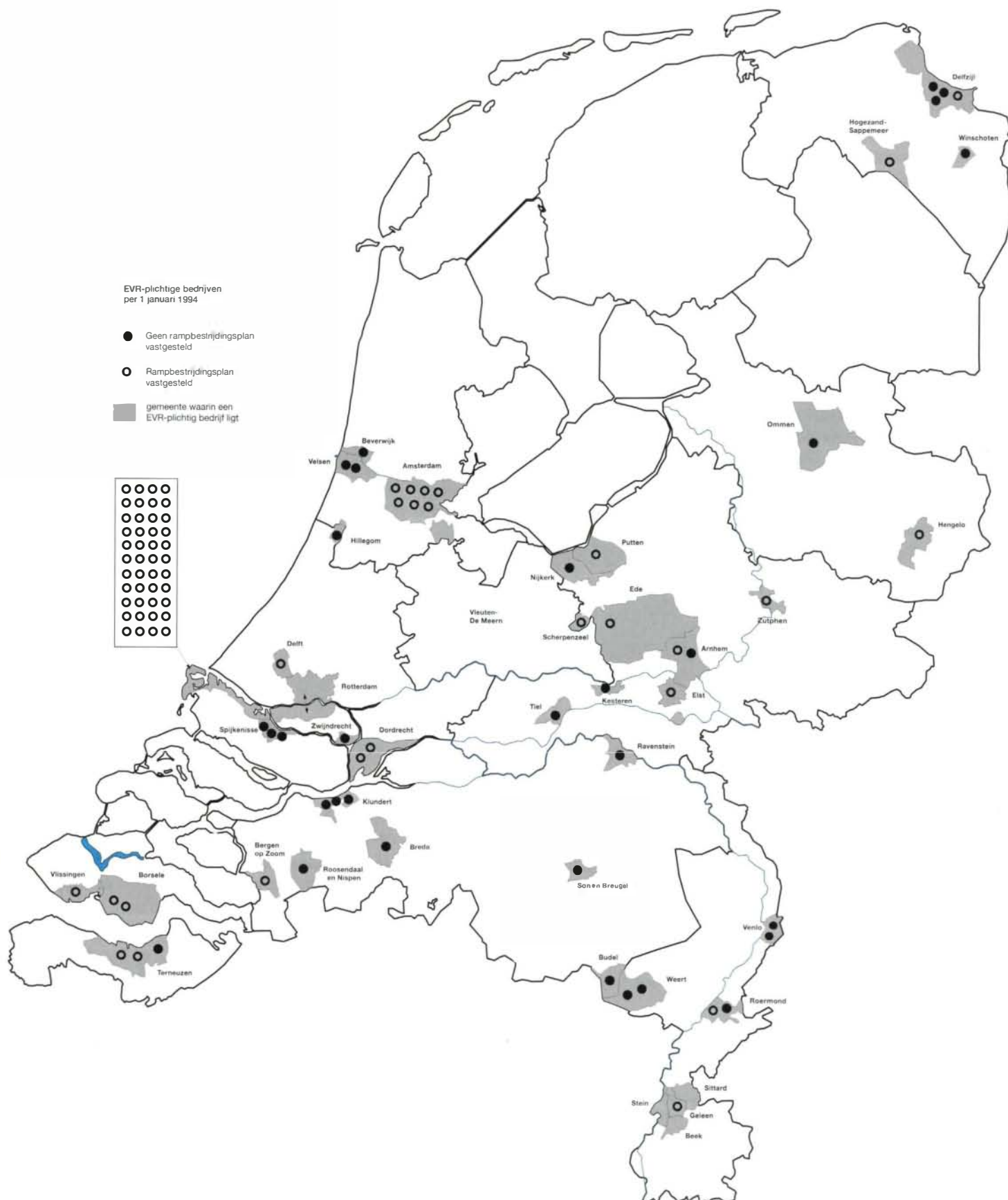
Per 1 januari 1994 waren 102 bedrijfsvestigingen EVR-plichtig. In figuur 3.1 is de ligging aangegeven van deze bedrijven. Er is een lichte toename van het aantal EVR-plichtige inrichtingen, ondanks het feit dat sinds de vorige rapportage sommige bedrijven niet langer EVR-plichtig zijn. Deze toename is vooral toe te schrijven aan de genoemde aanpassing van het BRZO.

3.1. Bedrijven en gevaarlijke stoffen

Sinds 1988 is een aantal bedrijven op grond van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) verplicht om in een rapport inzake de externe veiligheid een risico-analyse te maken.

Daarbij moet, minimaal eens per vijf jaar, worden aangegeven hoe ervoor is gezorgd dat de risico's zo klein zijn, dat ze aanvaardbaar worden geacht.

Figuur 3.1 : overzicht ligging EVR-plichtige inrichtingen en planvorming



Naast de externe veiligheid is ook de arbeidsveiligheid onderwerp van overheidsaandacht (de arbeidsinspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Het verschil tussen de regelingen voor de arbeidsveiligheidsrapportage (AVR) en de externe veiligheidsrapportage (EVR) is dat in de EVR nagegaan wordt welke risico's de inrichting oplevert voor de omgeving. In de AVR daarentegen vindt een inventarisatie plaats van de voorzienbare gevaren voor personen in de inrichting zelf. In de EVR wordt gebruik gemaakt van kwantitatieve risicoanalyse, waarbij een kansschatting plaatsvindt. In de AVR wordt gebruik gemaakt van een methodiek voor gevaarsidentificatie, zonder een schatting van kansen te doen.

Op grond van het Besluit Verplichtstelling Arbeidsveiligheidsrapport zijn van ongeveer 300 installaties uitgebreide veiligheidsstudies (AVR) gemaakt.

De installaties waarvoor een AVR is gemaakt behoren bijna alle tot de al genoemde EVR-plichtige bedrijven. Zoals vermeld zijn er 102 EVR-plichtige inrichtingen. Het verschil tussen de beide aantallen wordt veroorzaakt door het feit dat de meeste inrichtingen uit verscheidene installaties bestaan, waardoor er meer arbeidsveiligheidsrapporten zijn.

In de komende jaren zullen ongeveer 300 bedrijven onder de AVR-regeling gaan vallen, die daar nu nog niet onder vallen. Dit wordt veroorzaakt door een verlaging van de aanwilsfactor voor de AVR-plicht ingegaan per 1 januari 1994. Het zal dan blijken een studie uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid³ voornamelijk gaan om bedrijven in de volgende branches: vettenfabrieken, distilleerderijen, kunstharsfabrieken, kleur- en verfstoffenfabrieken, fabrieken van industriële gassen, chemische grondstoffenfabrieken, verf-, lak- en vernisfabrieken, groothandels in bestrijdingsmiddelen, veilingen van tuinbouwprodukten en kunstijsbanen.

3.2. Transport van gevaarlijke stoffen

Het belang van het goederenvervoer en het segment van gevaarlijke stoffen daarin is bepaald door de behoefte van de samenleving en de natuurlijke ligging van Nederland ten opzichte van de ons omringende landen. De chemische industrie en de mainport- en distributiefunctie zijn daarvan afgeleiden met een belangrijke betekenis voor de Nederlandse economie. De internationale

regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is gericht op het elimineren van bijkomende gevaren ten gevolge van de mogelijke schadelijke effecten van deze stoffen door voorschriften van technische en organisatorische aard, zoals adequate verpakking en tank- en voertuigconstructies en aanvullende eisen van vakbekwaamheid. De eisen voor vakbekwaamheid betreffen ondermeer aandacht voor de potentiële gevaren van de lading en daartoe aangepast rijgedrag. In 1995 dienen alle chauffeurs voor het vervoer van gevaarlijke stoffen te voldoen aan de eisen voor vakbekwaamheid; vervolgens moeten chauffeurs iedere vijf jaar een herhalingstoets ondergaan.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen heeft de gemeente de bevoegdheid tot het aanwijzen van routes, op voorwaarde dat aansluiting wordt gehouden op doorgaande routes, zodat het vervoer doorgang kan vinden.

In het kader van het project 'Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen' is door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een globale inventarisatie gemaakt van de mogelijke knelpunten die zich voordoen in het transport van gevaarlijke stoffen.

Vier transportvormen worden onderscheiden: rail, weg, water en pijpleiding. Doel van de studie was de effecten te onderzoeken van een normstelling ten aanzien van transport zoals die ook aan stationaire industriële inrichtingen wordt gesteld. In deze studie zijn (uit 3000) ongeveer 600 Nederlandse lokaties als mogelijk knelpunt geïdentificeerd. Bij deze 600 lokaties heeft een toetsing plaatsgevonden aan een fictieve norm (namelijk die van stationaire industriële inrichtingen, de groepsrisico-norm). Gerekend over steeds één kilometer transportroute zou bij ongeveer 70 lokaties een te hoog risico optreden. Dit betreft ongeveer 60 lokaties voor het wegvervoer, één tot vier lokaties voor het railvervoer, één tot drie lokaties voor het vervoer over water en twee lokaties voor het buisvervoer. Verder betreft het twee lokaties ten gevolge van het vervoer per zeeschepen.

Aangezien dit onderzoek is gericht op het bepalen van consequenties van normstelling bij transport doet de studie geen uitspraken over de exacte ligging van lokaties.

Daarnaast zijn voor diverse lokaties risicostudies uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn binnenstedelijke spoorwegemplacements, de Westerschelde en de luchthaven Schiphol.

Voor deze lokaties dient een goede preparatie op de rampbestrijding in overweging te worden genomen. Ook kan in dit verband worden gedacht aan het tracé van de Betuweroute, het tracé van de Hoge Snelheids Lijn en het eventueel nieuw aan te leggen vliegveld te Rotterdam waarvoor (nog) geen risicostudies zijn uitgevoerd. Activiteiten ten aanzien van preparatie moeten worden gestimuleerd. Gemeenten en operationele diensten spelen een belangrijke rol bij deze preparatie.

De uitgangspunten van het beleid en een serie concrete acties ter verhoging van de veiligheid rond het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn uiteengezet in de Nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen⁴.

Ten aanzien van nucleair transport is in 1991 een onderzoek verricht naar kansen op ongevallen bij transport over de weg van radio-actieve stoffen.⁵ Naar aanleiding van deze studie is door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geconcludeerd dat het risico van dergelijke transporten beperkt is. Er bestaan (nog) geen normen voor het transport van gevaarlijke stoffen over de weg. Dit geldt dus ook voor transport van radio-actieve stoffen. Indien de norm voor stationaire activiteiten zou worden aangehouden blijkt het risico van transport van radio-actieve stoffen over de weg onder deze norm te blijven. Derhalve is geen aanleiding gezien tot aanvullende maatregelen, anders dan hiervoor genoemd.

3.3. Overstromingen en wateroverlast

In 1993 werden Nederland en de omliggende landen nadrukkelijk geconfronteerd met de gevolgen van hoge rivierafvoeren. Hoewel de schade van het hoogwater groot was, zijn geen slachtoffers gevallen. Daarnaast is de toestand van de rivierdijken in sommige gevallen zorgwekkend geacht. Hieronder wordt ingegaan op zowel de bedijkte rivieren als de onbedijkte Maas.

Bedijkte rivieren

Zoals reeds in de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 vermeld, wordt een belangrijke bron van risico in Nederland gevormd door dijkdoorbraken. Bij risico's wordt over het algemeen gesproken van enerzijds de ernst van de gevolgen en anderzijds de kans daarop. Als een dijk doorbreekt kan het water als een vloedgolf binnenkomen en tot ernstige gevolgen leiden, in de vorm van

(dodelijke) slachtoffers, grote schade, ontwrichting van het maatschappelijk leven en verstoring van de infrastructuur. Bij een dijkdoorbraak kan bovendien een evacuatie bemoeilijkt worden door het onderlopen van belangrijke wegen.

De veiligheid die waterkeringen bieden is mede afgeleid van de hierboven genoemde gevolgen van een dijkdoorbraak. De veiligheidsnorm kan gezien de huidige stand van zaken van kennis niet anders worden uitgedrukt dan in termen van waterstanden die gekeerd moeten worden. De overschrijdingsfrequenties van deze ontwerpwaterstanden worden in de Wet op de Waterkering vastgelegd.

Hoogwaters op de rivieren hebben een zekere waarschuwingstijd. Toch is het moment van dijkdoorbraak onvoorspelbaar omdat de doorbraak door vele factoren veroorzaakt kan worden, ook bij waterstanden die lager zijn dan de kruin van de dijk. Daarom is bij een dijkdoorbraak altijd sprake van een tamelijk abrupte overgang van een veilige situatie naar een onveilige (overstromings)situatie. Tot het moment van de overstroming kan men zich redelijk veilig voelen. Al met al is de waarschuwingstijd gering.

In december 1993 heeft zich een bijzonder hoogwater voorgedaan. Hierdoor is voor wat betreft de rivierdijken op een aantal plaatsen sprake geweest van een dreigende situatie. Op enkele plaatsen is sprake geweest van afschuivingen van dijktafsluitingen. Hier en daar kwam water onder of door de dijk heen. De gevolgen zijn beperkt gebleven tot lokale wateroverlast. Het uitblijven van sterke wind tijdens het hoogwater heeft hierbij een grote rol gespeeld.

Limburgse Maas

In de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 zijn geen gegevens opgenomen over hoogwaterrisico's in Limburg. Dit heeft te maken met het feit dat hier sprake is van een heel ander soort risico dan dat van de bedijkte rivieren in de rest van Nederland. Waar langs de bedijkte rivieren bij een dijkdoorbraak sprake is van levensbedreigende situaties, is dit langs de onbedijkte Maas niet het geval. Het water stijgt langs de onbedijkte Maas langzaam en veilige hoger gelegen gronden zijn zeer nabij.

De Maas is een regenrivier. Dit betekent dat het afvoerverloop sterk varieert met de neerslag. Doordat de bergingsmogelijkheden van water in het stroomgebied beperkt zijn, komt de meeste regen spoedig tot afstroming langs de rivier.

Hevige en langdurige regens kunnen daardoor binnen enkele dagen leiden tot hoge afvoeren.

De gemiddelde afvoer van de Maas bedraagt ongeveer 250 m³ per seconde.

Tabel 3.2 geeft een indruk van de kans waarmee verschillende afvoeren optreden. De afvoertop van eind 1993 (ongeveer 3100 m³ per seconde) blijkt een kans van optreden van ongeveer 1/200 per jaar te hebben.

Figuur 3.2 Afvoeren en kans van optreden rivier de Maas

Afvoer	Kans van optreden
1500 m ³ /sec	1/2 (per jaar)
2000	1/10
2500	1/50
3000	1/200

Bij een afvoer van 1500 m³ per seconde treedt de Maas buiten de oevers van het zomerbed. Bij een afvoer van 1600 m³/sec, die dus relatief frequent voorkomt (kans van iets minder dan 1/2 per jaar), begint wateroverlast op te treden bij laag gelegen woonkernen zoals Borgharen en Itteren.

Bij toenemende afvoer worden steeds grotere gebieden overstroomd.

Wateroverlast in het Maasdal is op een aantal plaatsen dus een min of meer normaal gegeven. Kenmerk van de afvoer van eind 1993 is de uitzonderlijke omvang van de afvoer. Hierdoor was er nu ook sprake van wateroverlast in Midden- en Noord-Limburg.

De relatie tussen ruimtelijke ordening en rivierbeheer

Naar aanleiding van het hoogwater in Limburg is de vraag gerezen waarom dit hoogwater heeft geleid tot de aanzienlijke schades, die zijn gemeld. Aandacht is onder meer uitgegaan naar het gevoerde bouwbeleid in de omgeving van de rivier de Maas.

De hoogwaterschades van december 1993 zijn over het algemeen ontstaan in het (waterbergend) winterbed. Een belangrijk deel van de schade bij hogere waterafvoeren en waterstanden van de Maas wordt veroorzaakt doordat kwetsbare activiteiten dicht bij de rivier worden uitgeoefend. Vroeger werden de kwetsbare activiteiten vooral op de hogere gronden uitgevoerd en waren op

plaatsen die gevoelig waren voor overstroming vooral veeteeltbedrijven gevestigd, terwijl de woningen veelal zo waren ingericht dat de inboedel gemakkelijk naar de verdieping kon worden gebracht en dat dan op de begane grond weinig schade door het water kon worden aangericht.

Voor het toelaten van bebouwing in het winterbed van de rivier zijn achtereenvolgens van belang: het bestemmingsplan, de bouwvergunning en de rivierwetvergunning. Overstromingskansen zoals hierboven besproken worden voor zover van toepassing in het overleg met betrekking tot het bestemmingsplan betrokken. Na vaststelling en goedkeuring van het bestemmingsplan is voor het bouwen een bouwvergunning nodig, die echter alleen kan worden geweigerd indien het bouwwerk niet voldoet aan de bouwverordening of in strijd is met het bestemmingsplan. Verder is voor het bouwen in het winterbed van de rivier een vergunning nodig ingevolge het bepaalde in de Rivierenwet. In deze wet zijn voorschriften opgenomen die gericht zijn op de afvoer van water, ijs en sediment. De wet is niet bedoeld om gebieden tegen overstromingen te beschermen. Wanneer een bouwactiviteit de genoemde afvoer niet stremt kan een Rivierenwetvergunning niet geweigerd worden.

Met de hierboven beschreven centrale rol van de bestemmingsplan-procedure komt een belangrijke taak te liggen bij gemeenten (en provincie) voor het afwegen van het hoogwaterrisico tegen de voordelen van bouwprojecten langs de Maas. Het bij een bestemmingsplanprocedure gebruiken van kaarten waarop overstromingskansen worden aangegeven blijkt echter niet eenvoudig. De beleving van een op de kaart aangegeven overstromingskans is anders dan de werkelijke situatie bij een overstroming. Vertaald naar de veiligheidsketen betreft het pro-actie. Daarnaast blijkt het (preventief) verschaffen van informatie aan de burger omtrent risico's van het wassende water en te nemen maatregelen ter voorkoming van schade belangrijk te zijn. Bij het verstrekken van informatie over risico's van het hoogwater moet met belevingsaspecten rekening worden gehouden. Een suggestie die in dit verband is gedaan is het aanbrengen van merktekens in de muur die aangeven tot waar het water heeft gestaan. Zulke merktekens spreken meer tot de verbeelding dan getallen. Deze belevingsaspecten gelden uiteraard niet alleen voor hoogwater-risico's, maar ook voor andere risico's. Een goed geïnformeerde burger kan een verantwoorde

afweging maken van het risico met het oog op zijn draagkracht ten aanzien van weinig voorkomende maar ernstige schade. Over het algemeen kunnen burgers voor zulke risico's kiezen voor het aangaan van verzekeringen. Verzekeringen kunnen de hoge incidentele kosten van risico's voor burgers spreiden over de tijd. Het hoogwaterrisico is echter momenteel niet verzekeraar. Het bovenstaande is overigens evenzeer van toepassing op risico's van dijkdoorbraken, zowel bij rivieren als langs de zee kust, en voor het risico op aardbevingen.

Alarmering

De beschikbare reactietijd voor hoogwater varieert van twaalf uren tot ongeveer één dag voor Zuid-Limburg, tot twee dagen voor Noord-Limburg. Het is van het grootste belang dat de reactietijd die beschikbaar is, effectief wordt benut. Een goede planning van de te nemen maatregelen en een zo spoedig mogelijke waarschuwing van de bevolking blijken hierbij wederom van het grootste belang te zijn. Terugkomend op de veiligheidsketen is hier sprake van preparatie.

Slot

Naar structurele mogelijkheden voor beperking van de wateroverlast in Limburg wordt gezocht door de commissie Watersnood Maas (Boertien-II), die de minister van Verkeer en Waterstaat en Gedeputeerde Staten van Limburg daaromtrent zal adviseren. Ook zullen bestuurlijke maatregelen worden overwogen.

In afwachting van de adviezen van deze commissie hebben Gedeputeerde Staten van Limburg een interimbeleid opgesteld onder andere met betrekking tot nog te realiseren bouwactiviteiten.

3.4 Stand van zaken voorbereidingen op ongevallen en rampen

Rampenplannen en rampbestrijdingsplannen

Volgens de Rampenwet heeft iedere gemeente de plicht om een rampenplan vast te stellen. Daarin moeten de soorten rampen beschreven staan die de gemeente kunnen treffen en de hoofdlijnen van de maatregelen die in het geval van een ramp getroffen moeten worden. Alle gemeenten beschikken over een dergelijk plan. Voor elke ramp, waarvan plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn moet de burgemeester een rampbestrijdingsplan opstellen. Ingevolge de circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken

van 21 december 1988⁶ dient zo'n plan in ieder geval te worden opgesteld voor zogenaamde 'post-Seveso-inrichtingen', oftewel de EVR-plichtige bedrijven.

In het algemeen kan worden gesteld dat met de rampbestrijdingsplannen goede vooruitgang is geboekt.⁷

Per 1 januari 1994 bestonden er 102 EVR-plichtige inrichtingen. Voor 71, dat is 69%, van deze post-Seveso-bedrijven zijn rampbestrijdingsplannen gereedgekomen. Ter vergelijking: op 18 januari 1993 was voor 60% (54) van de betreffende bedrijven (90) een rampbestrijdingsplan aanwezig.

De gemeenten met EVR-plichtige bedrijven, waarvoor op 1 januari 1994 nog geen rampbestrijdingsplan was vastgesteld, zijn in figuur 3.1 aangegeven. In veel gevallen is men wel reeds bezig met het opstellen van een rampbestrijdingsplan. Over het algemeen verwacht men het rampbestrijdingsplan in de loop van 1994 gereed te hebben.

Ook voor andere inrichtingen en activiteiten dan de genoemde post-Seveso-inrichtingen zijn rampbestrijdingsplannen vervaardigd. In tegenstelling tot de rampbestrijdingsplannen voor de post-Seveso-inrichtingen geschiedt deze planvorming op eigen initiatief. Er zijn ongeveer 50 van deze "vrijwillige" rampbestrijdingsplannen. Het gaat hier onder andere om spoorwegemplacements, bosbranden en transport van chloor per trein.

Gebleken is dat een groot aantal gemeenten de complexiteit van de materie als een grote hinderpaal ervaart. Om daaraan tegemoet te komen zijn met medewerking van de Rijksbrandweeracademie en met bijdrage van het Ondersteuningsteam Planvorming Rampenbestrijding workshops georganiseerd. Doel was het overdragen van relevante kennis en ervaring bij het opstellen van een rampbestrijdingsplan en het creëren van een netwerk. De workshops hebben aan hun doel beantwoord.

Hoewel er goede vooruitgang is geboekt op het gebied van planvorming, bestaat er wel zorg over de kwalitatieve invulling van de rampenplannen.⁸ Daarom is het van belang dat kwaliteitsmaatstaven worden ontwikkeld die de gemeenten zelf in staat stellen om de werking van de rampenplannen en de uitwerkingsplannen te beoordelen. Ook de taakafbakening tussen gemeenten en regionale brandweren dient, voor zover niet reeds het geval, in dit verband te worden bekeken. Vanwege het bovenlokale karakter van rampen kan de voorbereiding op rampen niet uitsluitend een aan gelegenheid van één gemeente zijn.

Regionale brandweren zouden meer taken in de voorbereiding op rampen op zich kunnen nemen, bijvoorbeeld in de vorm van regionale planvorming en gecoördineerde gezagsuitoefening bij incidenten van meer dan plaatselijke betekenis. Een dergelijke versterking is voorzien in het concept-plan van aanpak Project Herstructurering Brandweer, dat in februari jl. aan onder meer de gemeenten en de besturen van de regionale brandweren is voorgelegd.

Provinciale coördinatieplannen

Op grond van de Rampenwet dient de Commissaris van de Koningin een provinciaal coördinatieplan op te stellen. Alle provincies beschikken hierover.

Bijzondere regelingen

In het Eindrapport reorganisatie rampenbestrijding⁹ uit 1991 is een lijst opgenomen met bijzondere regelingen op het gebied van ongevallen- en rampenbestrijding.

Een actualisering van deze lijst is opgenomen als bijlage 1.

Voorbereiding op kernongevallen

De meest nabij gelegen buitenlandse kerncentrales (Doel in België en Lingen/Emsland in Duitsland) kunnen ook risico's opleveren voor Nederland. Het is daarom van belang dat daarmee rekening wordt gehouden aan Nederlandse zijde. In het kader van de uitvoering van het Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding (NPK)¹⁰ zijn rampbestrijdingsplannen voorbereid voor Doel door de regionale brandweer Westelijk Noord-Brabant en voor Emsland door de regionale brandweer Enschede. Tevens is voor Doel in 1993 een Belgisch-Nederlandse oefening gehouden.

Voor de in Nederland gelegen kerncentrales in de gemeenten Dodewaard en Borsele zijn zowel op nationaal niveau als bij de betrokken gemeenten en provincies de nodige voorbereidingen voor de bestrijding van ongevallen en rampen getroffen, in het kader van genoemd plan (NPK).

Voorbereiding op overstromingen

Medio 1993 is een enquête uitgevoerd die tot doel had inzicht te verschaffen in de landelijke stand van zaken rond de voorbereiding binnen de brandweerregio's op het ramptype overstroming of wateroverlast.¹¹ Alleen die (35) regionale brandweren die te maken kunnen krijgen met dit ramptype zijn benaderd. Hiervan hebben 19 regio's grote rivieren op hun grondgebied. Gebleken is dat 23 van de 35 regio's enige vorm van voorbereiding hebben getroffen op het

ramptype. Elf van de 35 regio's hebben afspraken met de waterschappen (of zuiveringschappen/Hoogheemraadschappen). In 22 van de 35 regio's bestaan regelingen ten aanzien van alarmering. De Integrale Veiligheidsrapportage 1993 vermeldt dat 15 van de 35 regio's geen voorbereidingen hadden getroffen ten aanzien van de gecoördineerde bestrijding van het ramptype overstroming (peildatum 1991). Ook toen waren er 22 regio's met regelingen ten aanzien van alarmering. Geconstateerd kan worden dat met de voorbereiding sinds 1991 een beperkte vooruitgang is geboekt.

Sommige brandweren geven aan door middel van een algemene preparatie op rampenbestrijding ook voorbereid te zijn op het ramptype overstroming en dus geen specifieke maatregelen te hoeven nemen.

De Unie van Waterschappen heeft een bevolkingsonderzoek laten uitvoeren onder de bewoners van het rivierengebied.¹² De mening van de bevolking is gevraagd over de thema's risicoperceptie, gevolgen van een dijkdoorbraak, draagvlak voor dijkverbetering, bereidheid tot het brengen van offers om de dijken te verbeteren en bekendheid met instanties op het gebied van dijkverbetering. Het onderzoek is uitgevoerd onder drie onderscheiden groepen respondenten, te weten huishoudens, agrariërs en bedrijven. Hieruit blijkt onder meer het volgende. Een aanzienlijk deel van de bewoners van het rivierengebied heeft het idee dat de dijken in de omgeving veilig zijn.

Bij dijkdoorbraak denkt een aanzienlijk deel van de bewoners dat bij tijdige alarmering en het doorprikken van de dijken tegen overdruk het water zonder schade aan te richten langs het eigen huis stroomt. De huishoudens onderschatten daarmee het meest de eigen situatie. De agrariërs hebben voor de gevolgen het meeste oog en kunnen worden beschouwd als de meest kritische groep. De bedrijven zitten enigszins tussen deze twee groepen in.

Het verhogen van de dijken kan dan ook rekenen op een redelijk draagvlak onder de agrariërs. Bij huishoudens en bedrijven is dat minder. Ruim driekwart van de huishoudens is bereid meer te betalen om zowel de veiligheid van de dijken als de natuur aan de dijken te kunnen handhaven. Bedrijven en agrariërs zijn daartoe minder bereid. Slechts een klein deel van de bewoners van het rivierengebied is op de hoogte van het feit dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de veiligheidsnormen voor de dijken bepaalt.

-
- 3 Comprimo, Inventarisatie verlaging faseringsfactor arbeidsveiligheidsrapport, 12 augustus 1993.
 - 4 Kamerstukken II, 1988–1989, 21160, nr. 1.
 - 5 Ministerie van VROM / Bureau SAVE, 1991.
 - 6 Nr. EB88/543/1.
 - 7 Zie ook de Eindrapportage Ondersteuningsteam Planvorming Rampenbestrijding (OPR), verschenen in december 1993.
 - 8 Eindrapportage Ondersteuningsteam Planvorming Rampenbestrijding 1993.
 - 9 Kamerstukken II, 1990–1991, 22009, nr. 2.
 - 10 Kamerstukken II, 1988–1990, 21015, nr. 3.
 - 11 Project Bestrijdingsplan Overstroming en/of Dijkdoorbraak (BOD), Verslag van een vragenlijst. ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Brandweer & Rampenbestrijding, 1994.
 - 12 "Inventarisatie van meningsvorming over dijkverbetering in het riviereengebied", Den Haag, 7 april 1993.



4 Onveiligheidsbeleving



4 Onveiligheidsbeleving

37

Bij de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid is het van belang om naast de geregistreerde onveiligheid en de risico's ook te weten hoe burgers onveiligheid ervaren. Zo worden gevolgen van onveiligheid zichtbaar die anders buiten beschouwing blijven. Onveiligheidsbeleving kan leiden tot reacties bij burgers, zoals verschillende vormen van vermijdingsgedrag, en vergt beleidsmatig deels een andere aanpak dan de objectieve onveiligheid.

In de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 is over de onveiligheidsbeleving van de burger gerapporteerd aan de hand van de uitkomsten van een speciale, telefonische enquête onder een landelijk representatieve steekproef van 2.000 respondenten.

De gegevens voor de rapportage 1994 zijn ontleend aan de Politie Monitor Bevolking (PMB) die vorig jaar in opdracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie is afgenomen onder een steekproef van meer dan 50.000 respondenten, evenredig gespreid over alle politieregio's.

De PMB is een verbeterde en aangepaste versie van de 'oude' Politiemonitor, waarin vragen zijn opgenomen over onder meer slachtofferschap van criminaliteit, aangiftegedrag en politie-optreden. In de PMB is tevens een aantal vragen opgenomen over onveiligheidsbeleving en vermijdingsgedrag, maar die omvatten niet alle vragen uit voornoemde enquête naar onveiligheidsbeleving. Dat betekent dat de uitkomsten uit de vorige rapportage niet over de hele linie vergelijkbaar zijn met die uit de huidige. Zo bevat de PMB geen vragen over de 'risicoperceptie' hetgeen inhoudt dat de beide barometerstanden 'beleefde onveiligheid' uit de vorige rapportage niet geactualiseerd kunnen worden.

Aangezien de PMB periodiek, in principe tweejaarlijks, op diezelfde grote schaal zal worden afgenomen, is deze eerste landelijke meting onder circa 50.000 respondenten te beschouwen als een 'nul-meting' en de vorige enquête naar onveiligheidsbeleving als een soort 'pilot-onderzoek'.

Doordat de beide enquêtes nogal verschillen, is slechts een kwalitatieve vergelijking mogelijk, met name toegespitst op de uitkomst van een aantal analyses uit de vorige rapportage over de 'oorzaken' en 'gevolgen' van de onveiligheidsbeleving.

Uit die analyses kwam globaal het volgende beeld naar voren:

- de algemene onveiligheidsbeleving van de burger is niet gelijk aan angst voor criminaliteit: het is een wat diffuus gevoel dat door vele factoren wordt beïnvloed;
- het meest van invloed op de onveiligheidsbeleving bleken: de kwaliteit van de directe woonomgeving (de buurt), naast sexe en slachtofferschap, met name van geweldscriminaliteit;
- als burgers zich (structureel) onveilig voelen dan uit zich dat onder meer in hun gedrag (vermijdingsgedrag) en gezondheidsbeleving.

Het zijn met name deze relaties die kunnen worden getoetst aan de hand van de uitkomsten van de PMB. In dit hoofdstuk worden daarom gegevens gepresenteerd over achtereenvolgens:

- 1 het niveau van onveiligheidsbeleving in Nederland in 1992;
- 2 de invloed van sexe, buurt en slachtofferschap op de onveiligheidsbeleving;
- 3 de samenhang tussen buurt, onveiligheidsbeleving en gemeentegrootte;
- 4 de samenhang tussen onveiligheidsbeleving en vermijdingsgedrag.

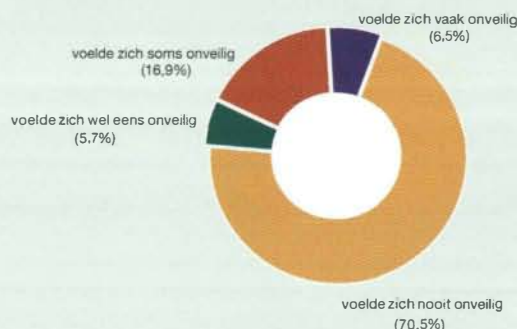
Overigens wordt nog benadrukt dat slachtofferschap in de vorige enquête anders was geoperationaliseerd: het betrof toen slachtoffer-ervaringen van de (ondervraagde) persoon zelf of iemand uit zijn naaste omgeving.

In de PBM is slachtofferschap beperkt tot de persoon in kwestie. Dit verschil in operationalisatie kan natuurlijk van invloed zijn op de relatie met de onveiligheidsbeleving. In elk geval beperkt het de omvang van de groep slachtoffers.

4.1 Onveiligheidsbeleving in 1992

Figuur 4.1 toont welk percentage burgers zich in 1992 in welke mate onveilig voelde.

Figuur 4.1: onveiligheidsbeleving (in percentages) in 1992



In 1992 voelde ongeveer 30% van de Nederlanders zich in meer of mindere mate onveilig, bij één op de vier heeft de onveiligheidsbeleving een meer structureel karakter. Hierbij wordt benadrukt dat er sprake is van een algemeen, diffuus gevoel van onveiligheid, dat niet (beslist) gekoppeld hoeft te zijn aan concrete slachtofferervaringen of angst voor criminaliteit.

4.2 Onveiligheidsbeleving in relatie tot sexe, buurt en slachtofferschap

Allereerst is de beleving van de buurt nader geanalyseerd. De operationalisatie is niet veranderd: in beide enquêtes bepalen de mensen zelf wat zij tot hun buurt rekenen en wordt hen gevraagd hun buurt te typeren in termen van het (al dan niet frequent) voorkomen van specifieke vormen van onveiligheid en overlast. Eén van de vragen daarbij, die nog nader is onderzocht in een apart buurtonderzoek in de gemeente Heerlen, is of de buurt zoals die door de mensen wordt beleefd en getypeerd (in termen van voorkomende onveiligheid) overeenkomt met andere, meer objectieve kenmerken van buurten. Te denken valt daarbij aan fysieke kenmerken zoals leegstand, verkrotting, winkel- en horecabestand, maar ook aan demografische kenmerken zoals vergrijzing, etnische samenstelling etcetera.

Voor dit onderzoek zijn twee punten van belang. Allereerst dat mensen betrekkelijk éénduidig zijn in hun typering van de buurt: factoren als sexe,

leeftijd of opleiding blijken daarop niet of nauwelijks van invloed. Ten tweede dat in het patroon van onveiligheidstypering van buurten vier dimensies te onderscheiden zijn, die in rapportage over de PMB als volgt zijn benoemd:

- **'dreiging':**
de mate van overlast en bedreiging door (groepen) mensen: dronken mensen, drugshandelaren of -verslaafden, jongeren;
- **'criminaliteit':**
de veelheid van vermogenscriminaliteit: fietsendiefstallen, inbraken en diefstallen van of uit auto's;
- **'verloedering':**
de mate van vervuiling door hondenpoep, graffiti en dergelijke;
- **'verkeer':**
hoe verkeersgevaarlijk en mate van verkeersoverlast.

Uit het onderzoek in Heerlen blijkt dat de mate van buurtdreiging het meest van invloed is op de algemene onveiligheidsbeleving en ook het meest onderscheid maakt tussen goede en 'slechte' woonbuurten. Criminaliteit en verloedering vertonen in vergelijking daarmee een veel zwakker verband met de onveiligheidsbeleving, verkeer geen enkel verband.

Om deze reden is in de navolgende analyses steeds de omvang van de dreigingsonveiligheid genomen als maat voor de kwaliteit van de buurt. Daartoe worden buurten ingedeeld in vier kwaliteitsklassen, overeenkomstig de score op de dreigingsdimensie:

- klasse 1 = ontbreken van buurtdreiging;
- klasse 2 = lichte mate van buurtdreiging;
- klasse 3 = behoorlijke mate van buurtdreiging;
- klasse 4 = hoge mate van buurtdreiging.

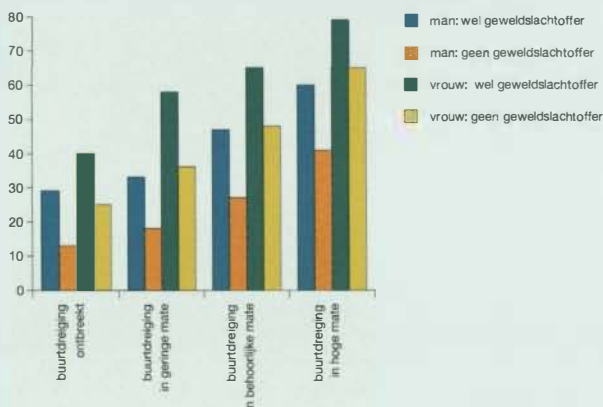
Ook de slachtoffers van criminaliteit zijn voor analysedoeleinden ingedeeld in een aantal groepen:

- tenminste éénmalig slachtoffer van vermogenscriminaliteit;
- tenminste éénmalig slachtoffer van geweldscriminaliteit;
- tenminste tweemaal slachtoffer van vermogenscriminaliteit;
- tenminste éénmaal slachtoffer van zowel vermogens- als geweldscriminaliteit.

Uiteindelijk gaf alleen slachtofferschap van **geweldscriminaliteit** een duidelijke samenhang te zien met de onveiligheidsbeleving. Ook dit spoort met de uitkomsten uit de vorige rapportage. Om deze reden wordt in de navolgende analyses steeds geweldsslachtofferschap gebruikt als maat voor slachtofferschap van criminaliteit.

Vervolgens is (opnieuw) gekeken naar de invloed op de onveiligheidsbeleving van sexe, slachtofferschap van criminaliteit en buurtkwaliteit. Figuur 4.2 toont hoe sterk de samenhang is tussen onveiligheidsbeleving aan de ene kant en buurtdreiging, sexe en geweldsslachtofferschap aan de andere kant.

Figuur 4.2: invloed op onveiligheidsbeleving van sexe, buurtdreiging en geweldsslachtofferschap

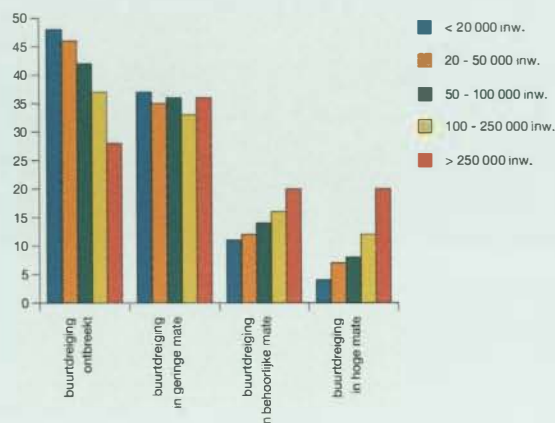


Figuur 4.2 laat zien hoezeer de onveiligheidsbeleving samenhangt met alle drie de factoren: vrouwen voelen zich over de hele linie onveiliger dan mannen, geweldsslachtoffers onveiliger dan niet-geweldsslachtoffers en naarmate meer dreiging voorkomt in de buurt voelt iedereen zich onveiliger, ongeacht sexe of slachtofferervaring. Vrouwen blijken wat sterker met hun onveiligheidsbeleving te reageren op de kwaliteit van de buurt, mannen op het hebben van een geweldservaring. Dit verschil zou mede verklaard kunnen worden uit het feit dat vrouwen in het algemeen meer tijd thuis doorbrengen, meer de dagelijkse zorg hebben voor de kinderen en wellicht een wat betere antenne hebben dan mannen, die zich mogelijk wat meer onkwetsbaar voelen en zich pas onveilig gaan voelen als ze daadwerkelijk slachtoffer worden. Bovenstaande uitkomsten bevestigen daarmee in grote lijnen het beeld van de vorige rapportage.

4.3 Onveiligheidsbeleving naar buurtdreiging en gemeentegrootte

Allereerst is onderzocht of er een samenhang bestaat tussen gemeentegrootte en buurtdreiging. Het resultaat geeft figuur 4.3.

Figuur 4.3: percentage respondenten in vier klassen van buurtdreiging, uitgesplitst naar gemeentegrootte



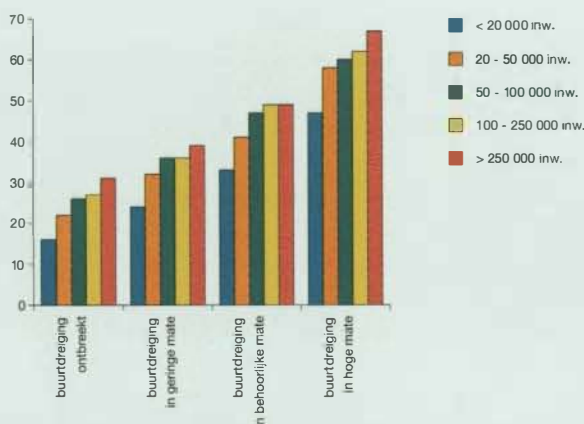
Figuur 4.3 laat zien dat de buurtdreiging toeneemt met de gemeentegrootte:

grotere en met name de drie grote gemeenten kennen duidelijk meer buurten met relatief veel dreiging.

Vervolgens is onderzocht of de onveiligheidsbeleving behalve door de buurt ook wordt beïnvloed door de gemeentegrootte. Met andere woorden: maakt het voor de onveiligheidsbeleving uit of men in een meer of minder onveilige buurt woont in een kleine of grote(re) gemeente?

Figuur 4.4 geeft het antwoord.

Figuur 4.4: onveiligheidsbeleving (percentage wel eens onveilig) in vier klassen van buurtdreiging, uitgesplitst naar gemeentegrootte



Figuur 4.4 toont dat de onveiligheidsbeleving sterk toeneemt met de mate van buurtdreiging, maar daar overheen óók met de gemeentegrootte.

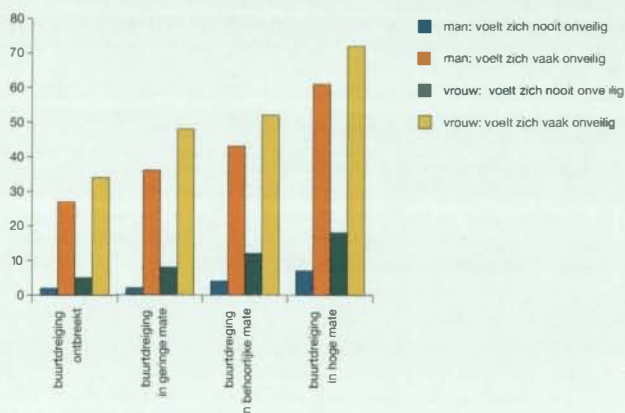
Over de hele linie nemen onveiligheidsgevoelens toe met de gemeentegrootte. Grote(re) gemeenten hebben dus een dubbele nadelige invloed op de onveiligheidsbeleving: er zijn meer kwaliteitsarme buurten en in elke buurt is er meer onveiligheidsbeleving.

4.4 Onveiligheidsbeleving en vermijdingsgedrag

40

Tot slot is gekeken naar de samenhang tussen onveiligheidsbeleving en vormen van vermijdingsgedrag, met name het mijden van gevaarlijke plekken. In figuur 4.5 wordt deze vorm van vermijdingsgedrag vergeleken van mannen en vrouwen die zijn 'gematcht' op buurtdreiging en mate van onveiligheidsbeleving.

Figuur 4.5: het (vaak) mijden van gevaarlijke plekken door mannen en vrouwen (%) in vier klassen van buurtdreiging en uitgesplitst naar de mate van onveiligheidsbeleving



Figuur 4.5 laat zien dat er een sterke samenhang bestaat tussen onveiligheidsbeleving en het mijden van gevaarlijke plekken, bijvoorbeeld door omrijden of omlopen. Van belang is ook de rol van de buurt: mensen die zich onveilig voelen vertonen dit soort vermijdingsgedrag veel vaker naarmate de buurt onveiliger wordt gevonden.

Het omgekeerde echter blijkt veel minder het geval: als mensen zich veilig voelen, dan vertonen ze weinig van dit vermijdingsgedrag, ongeacht de kwaliteit van de buurt.

Behalve de combinatie van onveiligheidsbeleving en mate van buurtdreiging speelt ook sexe een rol, in zoverre dat vrouwen over de hele linie wat meer vermijdingsgedrag vertonen dan mannen.



An aerial photograph of a residential neighborhood where the streets and yards are completely submerged in floodwater. The houses, mostly two-story structures with dark roofs and light-colored siding, are partially isolated. The water reflects the sky and the surrounding buildings, creating a somber and desolate scene. The text '5 Bijzondere incidenten in 1993' is overlaid in the upper right quadrant of the image.

**5 Bijzondere incidenten
in 1993**

5 Bijzondere incidenten in 1993

5.1 Inleiding

43

Inbreuken op de openbare orde en veiligheid worden doorgaans op lokaal, regionaal of provinciaal niveau afgehandeld. Echter, in een beperkt aantal gevallen is er eveneens betrokkenheid van het Rijksniveau.

Zo heeft de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de handhaving van openbare orde en veiligheid en op het gebied van crisisbeheersing, mede ter ondersteuning van de andere overheden. Bij de uitvoering hiervan wordt de minister bijgestaan door het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC). De (mate van) betrokkenheid bij bepaalde evenementen of (dreigende) incidenten is afhankelijk van de omvang van het incident, de aard van de problematiek (openbare orde en veiligheidsaspecten), de noodzaak tot bestuurlijke coördinatie tussen verschillende bestuurslagen en andere departementen en de behoefte aan personele en/of materiële bijstand. De aard van de werkzaamheden varieert van (oplopend in zwaarte) het coördineren van informatie, coördineren van te nemen of genomen maatregelen en formuleren van adviezen en beleidsuitgangspunten, tot daadwerkelijke (interdepartementale) crisisbesluitvorming.

In dit hoofdstuk is een (beperkt) aantal incidenten beschreven waaraan nationaal aandacht is besteed in de media én waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken/LCC in meerdere of mindere mate betrokken is geweest. Mogelijk hebben zich daarnaast nog inbreuken op de openbare orde en veiligheid voorgedaan, waarbij anderszins sprake was van betrokkenheid van de rijksoverheid. Bezien zal worden of in toekomstige rapportages ook aan dergelijke incidenten aandacht besteed kan worden. De beschreven incidenten zijn op basis van vooraf geformuleerde criteria geselecteerd. De twee uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze criteria zijn de ernst van het incident en de leermomenten. Meer specifiek is bij de ernst van het incident gelet op het aantal slachtoffers, de omvang van het incident, de veroorzaakte schade en de mate van operationele en/of bestuurlijke inzet. De leermomenten volgen uit de gesignaleerde manco's in de aanpak van de overheid en de gebleken maatschappelijke problemen op het terrein van milieu, (volks-)gezondheid en veiligheid.

5.2 Bijzondere incidenten in 1993

44



Vliegtuig- scheeps- en treinincidenten

Vliegtuigincidenten

In tegenstelling tot het jaar ervoor hebben zich in Nederland in 1993 geen ernstige vliegtuig-ongevallen voorgedaan.

Wel is in 1993 de nodige aandacht besteed aan de afwikkeling (inclusief de nazorg van de slachtoffers) van het vliegtuigongeval met de Boeing 747 van de Israëlische luchtvaartmaatschappij El Al in oktober 1992 te Amsterdam. Uit het onderzoek naar de oorzaak bleek dat het neerstorten van het vliegtuig het gevolg was van constructiefouten.

Het ongeval maakt de discussie over de risico's die verbonden zijn aan vliegroutes boven woongebieden opnieuw actueel en beïnvloedt vervolgens de discussies rondom de uitbreiding van de luchthaven Schiphol.

Scheepsincidenten

Op 19 en 22 maart 1993 vinden er op de Noordzee explosies plaats op chemicaliëntankers. Na de explosie breekt in beide gevallen aan boord brand uit. Door een gunstige windrichting en grote afstand tot de kust hebben deze incidenten geen consequenties voor het land.

De afgelopen jaren is door een aantal scheepsongevallen en -rampen de veiligheid op zee en de afstand van vaarroutes tot de kustlijn ter discussie komen te staan. Ook de Noordzee blijft niet gevrijwaard van scheepsincidenten.

De hierboven beschreven incidenten vonden kort na elkaar plaats. In juni van datzelfde jaar botste, op de Westerschelde, een gasolietanker op een bulkcarrier. Hierbij waren doden en vermisten te betreuren.

Een aantal scheepvaartongevallen voor de Franse kust (o.a. in december 1993 het verlies van containers met zakjes landbouwbestrijdingsmiddel waardoor later ook op de Nederlandse kust verpakt gif werd aangetroffen), heeft in Frankrijk tot discussies geleid over de mogelijkheid van het instellen van een verbod om vlak onder de kust te varen.

De Europese Commissie heeft voorstellen gedaan om tot een richtlijn te komen met gemeenschappelijke voorschriften en normen voor organisaties die belast zijn met de inspectie en controle van schepen. Tevens wil de Commissie dat er aanvullende Europese opleidingseisen komen voor de bemanningsleden van de schepen.

Treinongeval Hooge en Lage Zwaluwe

Op 27 oktober 1993 ontspoord in de vroege ochtend, ter hoogte van Lage Zwaluwe, een goederentrein. De tankwagens zijn geladen met onder andere explosieve en zeer brandbare gassen. Een tank met brandbare vloeistof blijkt te lekken. De brandweer wordt ingeschakeld om de gevolgen van het ongeval te beperken. Als gevolg van het ongeval zal het treinverkeer op het betreffende traject bijna drie dagen gestremd zijn.

Naar aanleiding van bovenstaand incident en treinongevallen in het jaar daarvoor, komen in het land wederom de veiligheidsvoorschriften en -voorzieningen van de Nederlandse Spoorwegen ter discussie te staan. Tevens doet zich de vraag voor of het verantwoord is het goederenvervoer van gevaarlijke stoffen door of in de nabijheid van woonwijken te laten plaatsvinden. Dat dit een gevoelig onderwerp is, blijkt ook uit acties en protesten van diverse groeperingen met betrekking tot de transportroutes van chloortreinen en de nog aan te leggen Betuwelijn.

Dit ongeval vond plaats op een punt met weinig woningen in de directe omgeving. Wat dit betreft waren er dus weinig risico's. Wel was er enig risico voor het wegverkeer op de nabij gelegen A 16 (Dordrecht – Breda) op het moment dat een wagon met inhoud werd afgevoerd naar een plaats waar het leegpompen minder risico's met zich mee zou brengen. Door onvoldoende overleg van de NS met de burgemeester bleek het niet meer mogelijk de A16 af te sluiten voor het verkeer.

Door de complexiteit van het incident bleek het noodzakelijk een grootschalige en langdurige inzet van hulpverleners te plegen.

Aandachtspunten vliegtuig-, scheeps- en treinincidenten

Op grond van bovenstaande gebeurtenissen komt een aantal aandachtspunten naar voren. Het zijn overigens punten die niet onbekend of nieuw zijn, maar kennelijk om aandacht blijven vragen.

Hiermee wordt bedoeld:

- gevolgen voor milieu;
- technische staat van de transportmiddelen;
- consequenties van steeds drukker (vaar)wegen;
- veiligheidsvoorschriften;
- technologische ontwikkelingen waardoor gevaarlijke stoffen steeds meer en in steeds grotere hoeveelheden vervoerd worden waardoor mogelijk de risico's toenemen en in geval van een incident de gevolgen grootschaliger kunnen zijn.

Grootschalige transporten blijven vaak niet beperkt tot het eigen land. Daarom is, naast overleg in eigen land, afstemming in internationaal verband noodzakelijk om tot goede afspraken te komen.

Grote branden

Brand in voormalig militair complex te Wassenaar

Op de avond van 6 juli 1993 breekt brand uit in een leegstaand militair complex te Wassenaar. In de gebouwen blijkt zich asbesthoudend materiaal te bevinden. In verband met mogelijke besmetting worden de directe omgeving van de brand en de nabij liggende N 44 (Leiden – Den Haag) volledig afgesloten. In de loop van de avond blijkt

46

inderdaad asbest te zijn vrijgekomen. Nog dezelfde nacht wordt begonnen met het afdekken van de brandresten van het complex en het reinigen van de omgeving. De volgende ochtend wordt de N 44 weer vrijgegeven.

De schadelijke werking van rondzwervende deeltjes asbest voor de gezondheid en het milieu is bekend. Door de weersgesteldheid was er in dit geval geen direct gevaar voor de volksgezondheid. Wel was een grote schoonmaakoperatie door een daartoe gespecialiseerd en bevoegd bedrijf noodzakelijk.

Aandachtspunt

Het hier beschreven incident is een voorbeeld uit een reeks van incidenten waarbij sprake was van (gevaar voor) het vrij komen van asbest.

Brand in een gebouw waarin asbest verwerkt of aanwezig is, kan ernstige gevolgen hebben. Aangezien de asbestdeeltjes zich, afhankelijk van de weersgesteldheid, over een behoorlijk gebied kunnen verspreiden kan een dergelijke brand voor grote aantallen mensen en het milieu consequenties hebben.

Het tijdig onderkennen van de feitelijke situatie en goede voorlichting aan de bevolking is van belang met als doel dat adviezen en/of maatregelen om de schadelijke gevolgen zoveel mogelijk te beperken worden opgevolgd en onnodige onrust wordt voorkomen.





Rellen/demonstraties

Schippersacties

Naar aanleiding van het ingaan van het verbod op horizontale prijsafspraken (gebaseerd op Europese richtlijnen) per 1 juli 1993 komen de schippers eind juni 1993 in actie om het zogenaamde toerbeurtsysteem (vrijwillige vrachtverdeling via de beurs) te verdedigen. Om te voorkomen dat steeds meer vrachten buiten de beurs om aangeboden zullen worden, eisen de schippers een wettelijke regeling die hun belangen veilig zal stellen.

In de daarop volgende weken krijgen de acties een meer landelijk karakter, de deelname eraan wordt grootschaliger, het aantal acties neemt toe (onder andere blokkades van vaarwegen), de sfeer wordt grimmiger en escalatie dreigt. De lange duur leidt tot grote schade voor het bedrijfsleven.

De tegenstrijdige belangen tussen schippers en verladers, de dreigende escalatie, de grootschaligheid en de lange duur van de acties leiden ertoe dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een bemiddelaar benoemde die de onderhandelingen tussen de schippers, de verladers en het ministerie van Verkeer en Waterstaat kon voeren.

Ondanks enkele gestrande bemiddelingspogingen werd op een gegeven moment toch door de schippers besloten voorlopig te stoppen met actievoeren om de op dat moment gedane toezeggingen van de verladers (tijdens de onderhandelingen status quo op de beurs) en van de overheid af te wachten. Door het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd toegezegd om op basis van een convenant tussen de betrokken partijen een wettelijke regeling te ontwerpen.

De onderhandelingen die onder andere als resultaat dit convenant moeten opleveren lijken juist op dit punt te stranden. Hierdoor, zo is de verwachting, zal de minister van Verkeer en Waterstaat alsnog een wettelijke regeling dienen te maken, zonder een daaraan ten grondslag liggend convenant, waarbij de deelresultaten van de onderhandelingen als basis kunnen dienen.

Concrete resultaten zijn bij het ter perse gaan van deze rapportage nog niet te melden.

Grote demonstratie van jongeren en studenten

Op 8 mei 1993 wordt in Den Haag als slotmanifestatie van twee weken actievoeren een demonstratie gehouden, waaraan naar schatting ongeveer 16.000 jongeren deelnemen.

Ondanks vooraf plaatsgevonden overleg tussen de actieleiders en de lokale autoriteiten dreigt de demonstratie op enig moment uit de hand te lopen. Dit resulteert in een harde confrontatie tussen politie en demonstranten, hetgeen gepaard gaat met een grootschalig ME-optreden, gewonden onder politie en demonstranten en veel publiciteit.

Het was geruime tijd geleden dat een demonstratie van jongeren en studenten een dergelijk verloop kende. De harde confrontatie tussen demonstranten en politie wekte veel beroering in Nederland en leidde onder andere tot vragen van leden van de Tweede Kamer aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Het politieoptreden tijdens deze demonstratie is kritisch onderzocht door de Nationale



Ombudsman naar aanleiding van klachten van burgers en door het Crisis Onderzoek Team in opdracht van de burgemeester van de gemeente Den Haag. Dit heeft tot een aantal aanbevelingen geleid ten behoeve van het overheidsoptreden bij dergelijke manifestaties, zoals goede informatie-uitwisseling tussen de organisator van het evenement en de betrokken politiefunctionarissen bij de voorbereidingen en vastlegging van beslissingen. Tevens kan men trachten het risico van escalatie te verminderen door de keuze van de samenstelling, verschijningsvorm en opstelling van de politie-eenheden en door terughoudendheid te betrachten bij inzet van personeel en materieel.

Voetbalinterland Nederland – Engeland

Op 13 oktober 1993 wordt in het Feijenoordstadion te Rotterdam de voetbalwedstrijd Nederland – Engeland gespeeld. Zowel te Amsterdam als Rotterdam en het traject daartussen, is reeds in een vroeg stadium overleg gepleegd tussen alle bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid betrokken partijen om te bezien hoe zo adequaat mogelijk opgetreden zou kunnen worden bij (dreigende) ongeregelde heden. Ondanks het ontmoedigingsbeleid aan de zijde van de Engelse politie zijn toch veel Engelse supporters ongeorganiseerd, een aantal dagen voor aanvang van de wedstrijd én zonder geldig plaatsbewijs naar Nederland afgereisd. Ordeverstoringen voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de voetbalwedstrijd blijken niet volledig te voorkomen.

In Amsterdam had men met name in de dagen voorafgaand aan de voetbalwedstrijd te kampen met grootschalige ordeverstoringen. Op het hoogtepunt

van de verstoringen heeft de burgemeester van Amsterdam een noodbevel in laten gaan. Grote aantallen personen werden aangehouden. In Rotterdam waren het met name de ordeverstoringen op de dag van de wedstrijd die op een bepaald moment tot de afkondiging van een noodverordening leidden. Op grond hiervan zijn grote groepen supporters aangehouden. Hierdoor is naar alle waarschijnlijkheid de materiële schade in het centrum van Rotterdam beperkt gebleven en is het niet tot een confrontatie gekomen tussen de Nederlandse en Engelse supportersgroepen. Zowel in Amsterdam als in Rotterdam is er naast een uitgebreide politie-inzet sprake geweest van een grootschalig optreden van de ME. Door de massale aanhoudingen bleek een omvangrijke, op dat moment niet beschikbare, opvangcapaciteit noodzakelijk en gaf uitzetting de nodige organisatorische problemen.

Aandachtspunten rellen en demonstraties

Naar aanleiding van verschillende incidenten binnen de categorie rellen/demonstraties is een aantal overeenkomstige aandachtspunten te onderscheiden.

- 1 Het beleid (en optreden) was gericht op het voorkomen van escalatie. In de meeste gevallen (met uitzondering van de studentendemonstraties) is dit goed gelukt.
- 2 Daar waar sprake is van een (behoorlijk) uitgebreide politie-inzet, verdient het aanbeveling terughoudendheid te betrachten tijdens het operationeel optreden (ter voorkoming van escalatie).
- 3 Communicatie is van essentieel belang. Er dient duidelijkheid te zijn over wat wel en niet getolereerd wordt. Dit geldt voor de voorbereidende fase bij bijvoorbeeld het organiseren van een grootschalige demonstratie of een risicovolle voetbalinterland als ook voor het moment dat wordt opgetreden bijvoorbeeld tijdens blokkades van actievoerende schippers.
- 4 Het overheidsoptreden bij grootschalige acties, waarbij actievoerders gebruik maken van zware middelen, zoals binnenvaartschepen, vereist een specifieke aanpak met betrekking tot de gewelddoepassing en de proportionaliteit van de te hanteren middelen.

Tot slot kan naar aanleiding van het instellen van de noodverordening (en het noodbevel) tijdens de voetbalinterland Nederland – Engeland worden vermeld dat bij de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken op dit moment een onderzoek wordt uitgevoerd naar het gebruik van deze (nood-)middelen, vergeleken met andere mogelijkheden binnen de bestaande wetgeving.



Aanslagen en terreur

Bomaanslag op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De brandweer en politie van Den Haag ontvangen op 1 juli 1993 omstreeks twee uur 's nachts een bommelding met betrekking tot het pand van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De bom ontploft om 03.00 uur en veroorzaakt aanzienlijke materiële schade. Er vallen geen slachtoffers. De volgende ochtend eist de actiegroep RaRa de aanslag op.

Na bomaanslagen van RaRa op het ministerie van Binnenlandse Zaken en het woonhuis van de staatssecretaris van Justitie in 1992, was nu het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het doelwit van een bomaanslag.

Aandachtspunten

Dit incident heeft voor diverse ministeries en overheidsgebouwen geleid tot het treffen van extra veiligheidsmaatregelen. Hierbij wordt opgemerkt dat het, in verband met de leefbaarheid binnen onze samenleving en de democratische

rechtsorde, in een land als Nederland moeilijk blijft veiligheidsmaatregelen te treffen die gegarandeerd volledig sluitend zijn.

Dreiging van aanslagen en terreur door Turkse Koerden

Op 24 juni 1993 maken de media melding van acties van Turkse Koerden in West-Europa. Enkele Turkse consulaten zijn bezet en er is sprake van gijzeling van werknemers.

Naar aanleiding van deze acties werd ook in Nederland de dreiging gevoeld van aanslagen en terreur bij een aantal gebouwen van Turkse instellingen. Dit heeft ertoe geleid dat op verschillende plaatsen in Nederland, extra politieke maatregelen werden getroffen bij deze gebouwen. Het aantal gebouwen waar het hier om ging, het aantal betrokken personen en de diverse lokaties zorgden ervoor dat de op zich lokale dreigingen een redelijk grootschalig en landelijk karakter kregen.



Stormen/natuurrampen

Wateroverlast

Zowel in de eerste als de laatste maand van 1993 wordt met name de provincie Limburg getroffen door ernstige wateroverlast. Nadat ook in januari 1993 al een hoge Maasafvoer (ca. 2400 m³/s) was opgetreden, doet zich rond Kerstmis 1993 een uitzonderlijke situatie voor. Aanhoudende neerslag in Frankrijk en België leidt tot een Maasafvoer die bij Borgharen in de provincie Limburg op de top ongeveer 3100 m³ per seconde bedroeg en een waterstand van NAP+45.87 veroorzaakte. Het was daarmee bij Borgharen de grootste gemeten afvoer; de waterstanden waren deze eeuw alleen in 1926 hoger.

Terwijl de wateroverlast in januari hoofdzakelijk beperkt blijft tot de plaatsen Ittersum en Borgharen (gemeente Maastricht) zijn de gevolgen aan het eind van dat jaar veel grootschaliger. Langdurige en overvloedige regenval in de Ardennen en Zuid-Duitsland leidt tot een uitzonderlijk hoge waterstand van de Maas. In het stroomgebied van

de Maas in geheel Limburg heeft dit ernstige gevolgen: grote wateroverlast, evacuatie van meer dan 10.000 mensen en een schade van enkele honderden miljoenen guldens. In plaats van Kerstmis in de huiselijke kring te vieren, moeten velen hun huis verlaten en elders worden ondergebracht.

De overvloedige regenval heeft ook consequenties voor de waterstand in de Rijn, Waal en IJssel. Ondanks de dreiging van dijkdoorbraken en overstromingen in diverse provincies, blijft de schade hier beperkt.

Wat velen in Nederland niet (meer) als reëel gevaar beschouwden, namelijk een aardbeving (in 1992) en zeer ernstige wateroverlast, gebeurde toch. Het gebeurde niet alleen in relatief korte tijd maar ook was het de provincie Limburg die tot twee keer toe het zwaarst werd getroffen. Tijdens de grote wateroverlast in december 1993 werd voor de bestrijding van de gevolgen een grote

hoeveelheid personeel (onder andere brandweerlieden, militairen en vrijwilligers) en materieel (zandzakken, bedden, pompen, rubberboten etc.) ingezet. Aangezien de individuele gemeenten niet beschikken over dergelijke hoeveelheden personeel en materieel werd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken/LCC bijstand aangevraagd en geregeld. Tevens bleek ten behoeve van een adequate hulpverlening coördinatie op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau noodzakelijk. Dit voorkwam overigens niet dat op enig moment, wellicht door de tijdsdruk, de operationele samenwerking op bestuurlijk niveau niet afdoende was geregeld.

De wateroverlast heeft veel aandacht gekregen, ook van de Nederlandse overheid. Ook in de nazorgfase vervult het ministerie van Binnenlandse Zaken/LCC als coördinator van de schade-afwikkeling een duidelijke rol.

Met vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken, Economische Zaken, Financiën, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Verkeer en Waterstaat heeft toetsing plaatsgevonden van de bestaande regelingen zodat het Kabinet een verantwoorde beslissing kon nemen over toepassing van die regelingen dan wel het ter beschikking stellen van aanvullende financiële middelen. Uiteraard heeft ook tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincie Limburg intensief overleg plaatsgevonden ten behoeve van de inventarisatie van schade.

Aandachtspunten

Analoog aan de aardbeving in Limburg (1992) ontstond tijdens en direct na het incident discussie over de verzekeraarbaarheid van schade bij natuurrampen. Het naar aanleiding van de aardbeving gestarte overleg met de ministeries van Financiën en Economische Zaken en het Verbond van Verzekeraars is in versneld tempo voortgezet. Concrete resultaten laten nochtans op zich wachten.

De inventarisatie en afhandeling van de schade als gevolg van de wateroverlast zijn, mede op grond van de opgedane ervaringen naar aanleiding van de aardbeving, vlot verlopen. De eerste betalingen aan particulieren konden al begin februari 1994 worden verricht.

De overstromingen leiden tevens tot een volgend aandachtspunt, namelijk het afgiftebeleid van de (gemeentelijke) overheid ten aanzien van bouwvergunningen in risicovolle gebieden. (Zie hieromtrent ook 3.3).

De dreiging van dijkdoorbraken was voor de waterschappen een bevestiging van de noodzaak tot dijkverzwaring. De discussies met natuurbeschermende organisaties over de wijze waarop dit dient te geschieden, zijn nog niet gesloten.

Naar aanleiding van dit incident zijn wederom enige onderzoeken uitgevoerd naar de wijze waarop tegen de wateroverlast is opgetreden. Hieruit is (opnieuw) gebleken dat goede communicatie van groot belang is en de intergemeentelijke samenwerking bij gemeentegrensoverschrijdende ongevallen en rampen verbetering behoeft.

Vergelijking tussen huidige rapportage en Integrale Veiligheidsrapportage 1993

In de huidige opsomming en beschrijving van bijzondere incidenten is, vergeleken met de Integrale Veiligheidsrapportage 1993, een aantal verschillen op te merken. Aangezien het overzicht van bijzondere incidenten ieder jaar zeer wisselend zal zijn, is het niet mogelijk op basis van deze geconstateerde verschillen conclusies te trekken. Door in volgende rapportages incidenten te selecteren op basis van de systematiek zoals die in deze rapportage is gehanteerd (met behulp van vooraf geformuleerde criteria) is het wellicht mogelijk in de toekomst niettemin bepaalde trends en ontwikkelingen te signaleren.

Overeenkomsten tussen beide rapportages kunnen worden gevonden in een aantal aandachtspunten die nog steeds actueel blijken te zijn zoals bijvoorbeeld communicatie en (onderlinge) samenwerking.



6 Specifieke
veiligheidsthema's
nader belicht

MAROC
MAROC
The
Best

6 Specifieke veiligheidsthema's nader belicht

55

In dit hoofdstuk wordt een drietal veiligheidsthema's nader belicht. Het betreft achtereenvolgens:

- onveiligheid en allochtonen (6.1);
- voetbalvandalisme (6.2);
- roofovervallen (6.3).

De keuze van deze onderwerpen is voornamelijk ingegeven door overwegingen van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aard. Het zijn drie actuele onderwerpen met een grote maatschappelijke relevantie, die ook van het bestuur de nodige aandacht vergen. Alle drie de onderwerpen vereisen een integrale aanpak en dus een gecoördineerde inzet van alle betrokken partijen: het lokale bestuur, justitie, politie en, al naar gelang het onderwerp, bepaalde ministeries en een groot aantal maatschappelijke instellingen.

Van deze onderwerpen is alleen het vraagstuk van allochtonen en onveiligheid ook in de vorige rapportage (thematisch) aan de orde geweest. De gegevens die toen zijn gepresenteerd over enerzijds het slachtofferschap van criminaliteit en over de onveiligheidsbeleving en anderzijds de betrokkenheid bij jeugdcriminaliteit van allochtone groeperingen, zijn in deze rapportage geactualiseerd. De beide andere onderwerpen zijn nieuw. Ook daarvan worden, voor zover beschikbaar, cijfers gepresenteerd over aard, omvang en gevolgen van deze specifieke veiligheidsinbreuken, alsmede voor wat betreft het voetbalvandalisme ook over kosten en baten van een verhoogde inzet van de zijde van politie en de betrokken voetbalorganisaties.

6.1 Onveiligheid en allochtonen

In de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 is bijzondere aandacht gegeven aan de relatie tussen allochtonen en onveiligheid. Dit is gedaan in de vorm van een thematische bespreking op basis van een vergelijkende analyse van enerzijds de onveiligheidsbeleving en de mate van slachtofferschap van criminaliteit van allochtonen groepen en anderzijds de betrokkenheid van

jongeren bij het daderschap van bepaalde vormen van criminaliteit.

Deze rapportage is beperkt tot het actualiseren en analyseren van de kwantitatieve gegevens over zowel slachtofferschap als daderschap, waarbij waar mogelijk de situatie in 1990 en in 1992 zullen worden vergeleken.

In de vorige rapportage is een vergelijking gemaakt tussen autochtone en allochtone bewoners in de drie grote steden. De vergelijking vond derhalve op stadsniveau plaats. Bij het onderzoek over 1992 zijn slachtofferschap en onveiligheidsbeleving van allochtone bewoners vergeleken met die van autochtone inwoners van dezelfde stad én buurt. Deze werkwijze maakt een betere vergelijking mogelijk.

De uitkomsten van de analyses van 1992 zijn geplaatst in een meeromvattend beleids- en bestuurskader.

Deze rapportage is beperkt tot een actualisatie van de gegevens over zowel slachtofferschap als daderschap, waarbij waar mogelijk ook vergelijkingen worden gemaakt met voorgaande jaren waarin soortgelijke metingen of analyses zijn verricht. Het in de vorige rapportage beschreven bestuurs- en beleidskader blijft onverkort van toepassing

6.1.1 Allochtonen als slachtoffer van onveiligheid

De gegevens uit de vorige rapportage waren afkomstig van een speciaal afgenomen mondelinge enquête onder allochtonen in de vier grote steden (inclusief Utrecht). Het betrof: Surinamers/Antillanen, Turken en Marokkanen.

De gegevens over 1992 stammen deels uit de (telefonisch afgenomen) Politie Monitor Bevolking (PMB) en deels uit een in aansluiting daarop gehouden mondelinge enquête onder Turken en Marokkanen in de vier grote gemeenten en in vier middelgrote gemeenten (Arnhem, Breda, Leiden en Zaanstad). De mondelinge enquête was identiek aan de telefonische, maar is (aan huis) afgenomen door tweetalige interviewers, in buurten waar veel allochtonen wonen.

Tot de (aanvullende) mondelinge enquête onder Turken en Marokkanen is destijds door de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie besloten omdat aangenomen kon worden dat met de telefonische enquête die de PMB nu eenmaal is, slechts een klein, niet-representatief deel van deze allochtonenpopulatie wordt bereikt.

Van telefonisch ondervraagde Surinamers en Antillianen kan redelijkerwijs worden aangenomen dat ze representatief zijn voor de gehele bevolkingsgroep.

Voor een nadere toelichting en verantwoording van het onderzoek wordt verwezen naar bijlage 2.

Als resultaat van bovenbeschreven inspanningen zijn slachtoffergegevens beschikbaar van de volgende bevolkingsgroepen:

- a telefonisch ondervraagde autochtonen;
- b telefonisch ondervraagde Surinamers/Antillianen;
- c telefonisch ondervraagde Turken en Marokkanen;
- d mondeling ondervraagde Turken en Marokkanen in grote en middelgrote steden.

Vergeleken worden achtereenvolgens:

- telefonische en mondeling ondervraagde autochtonen (c en d)
- mondeling ondervraagde Turken en Marokkanen met een 'gematchte' groep van autochtonen die in dezelfde stad en buurten of wijken wonen (a en d)
- telefonisch ondervraagde Surinamers/Antillianen met een op basis van postcodes 'gematchte' groep autochtonen (a en b).

Vergelijking mondeling en telefonisch ondervraagde Turken en Marokkanen

De veronderstelling dat met een mondelinge, huis-aan-huisenquëtering andere respondenten worden bereikt dan met een telefonische is getoetst door beide groepen respondenten te vergelijken op een aantal persoonskenmerken. Telefonisch ondervraagden blijken overwegend jonger, beter opgeleid en man. Geconcludeerd wordt dat met een telefonische enquête zoals de PMB beter gesitueerde Turken en Marokkanen worden bereikt, die daarmee een selectieve en dus niet-representatieve steekproef vormen.

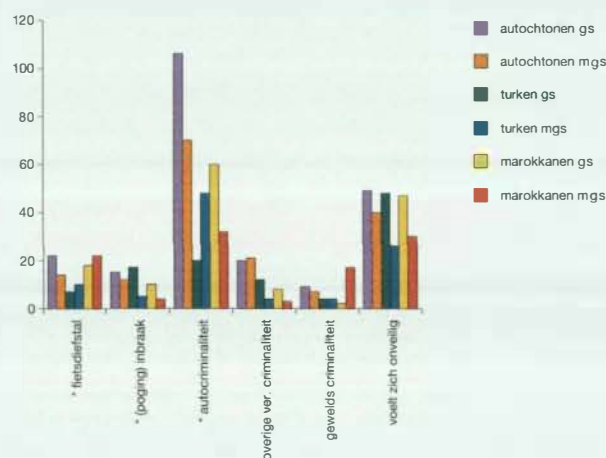
Vergelijking mondeling ondervraagde Turken en Marokkanen met telefonisch ondervraagde autochtonen uit dezelfde stad en buurt

Telefonisch en mondeling ondervraagde Turken en Marokkanen vormen dus twee aparte groepen, die niet zonder meer bij elkaar gevoegd kunnen worden als men hun slachtofferschap, buurt- en onveiligheidsbeleving wil vergelijken met autochtonen.

Dat kan temeer niet, daar ze nog op twee andere, belangrijke punten van elkaar verschillen.

De eerste groep woont – in principe – verspreid over het hele land en in gemeenten van verschillende grootte; de laatste groep is afkomstig uit de vier grote en vier middelgrote gemeenten, uit buurten of wijken met een hoge concentratie van (tenminste) één van beide etnische groepen. Uit de gegevens van de PMB zoals hiervoor gerapporteerd, blijkt dat slachtofferschap en onveiligheidsbeleving door beide factoren, gemeentegrootte en buurtkwaliteit, worden beïnvloed. Bekend is dat buurten in middelgrote en (drie) grote gemeenten met een hoge concentratie Turken en/of Marokkanen over het algemeen niet tot de meest welvarende en veilige van een stad behoren. Een vergelijking met allochtonen is dus slechts zinvol voor zover deze afkomstig zijn uit diezelfde steden en buurten. Om die reden zijn de mondeling ondervraagde Turken en Marokkanen vergeleken met een 'gematchte' groep autochtonen: Nederlanders die in precies dezelfde buurten of wijken wonen. De uitkomsten staan in onderstaande tabellen/figuren. Allereerst wordt de mate van slachtofferschap vergeleken van (vormen van) vermogens- en geweldscriminaliteit alsmede de onveiligheidsbeleving.

Figuur 6.1: slachtofferschap en onveiligheidsbeleving (percentages) van Turken, Marokkanen en autochtonen uit dezelfde buurten in grote (gs) en middelgrote steden (mgs)



* slachtofferpercentage gerelateerd aan het aantal objecten

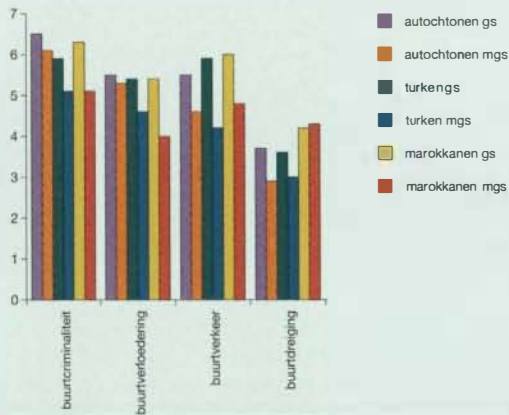
Turken en Marokkanen zijn niet vaker slachtoffer van criminaliteit dan de autochtone bevolking uit dezelfde stad en buurt, integendeel: over de hele linie zijn autochtonen vaker slachtoffer. Wat verder opvalt is de hoge mate van geweldsslachtofferschap van Marokkanen in middelgrote steden;

de beperkte steekproef-omvang kan daar evenwel op van invloed zijn.

Geconcludeerd kan worden dat gemeentegrootte en buurtkwaliteit meer van invloed zijn op zowel het slachtofferschap als de onveiligheidsbeleving van Turken en Marokkanen dan de etnische afkomst.

Bovenstaande uitkomsten maken het extra interessant om de buurtbeleving en in relatie daarmee de onveiligheidsbeleving van allochtone groeperingen en autochtonen te vergelijken. Dat gebeurt in onderstaande tabel waarin gemiddelde schaalscores voor de vier (eerder besproken; zie hoofdstuk 4) dimensies van buurtonveiligheid worden weergegeven.

Tabel 6.2: schaalscores¹ buurt-onveiligheid van Turken, Marokkanen en autochtone bewoners uit dezelfde buurten in grote (gs) en middelgrote steden (mgs)²



- 1 schaalscores zoals gehanteerd in de PMB: hoe hoger de score, hoe meer onveiligheid
- 2 de schaalscore van Marokkanen in de middelgrote steden is enigszins geflatteerd, dat wil zeggen, valt wat hoger uit door een relatief hoog percentage 'ik weet niet' antwoorden

De wijze waarop beide allochtone en de autochtone groep(en) hun buurtonveiligheid typeren, vertoont een grote mate van overeenkomst. Hetzelfde geldt voor de onveiligheidsbeleving, die zoals elders is aangetoond een sterke samenhang vertoont met de (ervaren) buurtonveiligheid.

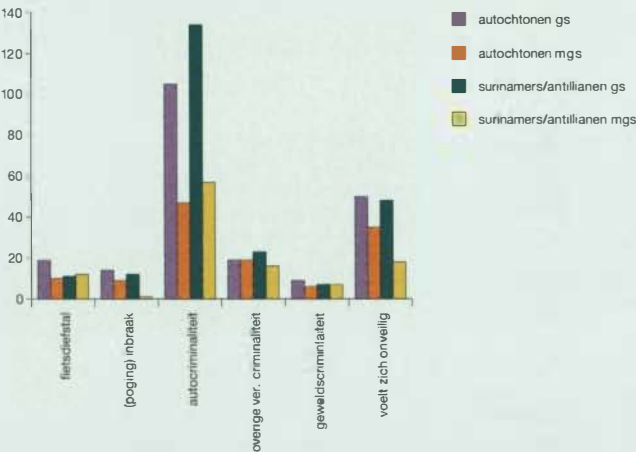
Dit resultaat onderstreept nog eens dat buurtbewoners heel wel in staat zijn een betrouwbaar beeld te schetsen van de onveiligheid in hun buurt. Het vormt tevens een bevestiging van de veronderstelling dat buurten met een hoge concentratie allochtonen niet tot de beste, meest veilige buurten behoren in de grote(re) steden.

Waarmee uitdrukkelijk niets gezegd wil en kan zijn over een eventuele oorzakelijke relatie.

Vastgesteld wordt slechts dat allochtonen in meerderheid in kwaliteitsarme buurten wonen en dat zij in deze zin evenzeer slachtoffer zijn als de andere, autochtone buurtbewoners.

Behalve Turken en Marokkanen, zijn ook Surinamers/Antillanen vergeleken met een op postcodes 'gematchte' groep autochtonen (figuur 6.3); dat hoeven dus niet dezelfde Nederlanders te zijn als die welke zijn vergeleken met Turken en Marokkanen.

Tabel 6.3: slachtofferschap en onveiligheidsbeleving (percentages) van telefonisch ondervraagde Surinamers/Antillanen en een 'gematchte' groep autochtonen uit grote (gs) en middelgrote steden (mgs)



Noch slachtofferschap noch onveiligheidsbeleving geven systematische verschillen te zien.

Wat opvalt is het hogere slachtofferschap van Surinamers/Antillanen van autocriminaliteit.

De onveiligheidsbeleving in de drie grote steden verschilt niet, in de middelgrote steden voelen Surinamers/Antillanen zich beduidend veiliger.

Telefonisch ondervraagde Surinamers/Antillanen vergeleken met autochtonen uit dezelfde stad en buurt. De situatie in 1990 en in 1992 vergeleken

Op grond van bovenstaande uitkomsten dient het beeld van het relatief hogere slachtofferschap van allochtonen zoals opgeroepen in de vorige rapportage in positieve zin te worden bijgesteld. Niet omdat het allemaal wel meevalt, het blijft natuurlijk (te) hoog, maar omdat de verklaring niet (direct) gelegen is in het allochtoon-zijn: men wordt vaker slachtoffer niet omdat men Turk is of Marokkaan, maar doordat men in een kwaliteitsarme buurt woont.

Een verdere, meer gedetailleerde vergelijking met de uitkomsten van 1990 is weinig zinvol, daarvoor was ook de steekproef van toen te klein en ontbreken ook de benodigde achtergrondgegevens over de woonbuurten van de in 1991 ondervraagde allochtonen.

6.1.2 Allochtone jongeren als daders van criminaliteit

In de vorige rapportage is een cijfermatig inzicht gegeven in de relatieve betrokkenheid van Surinaamse, Turkse en Marokkaanse jongens en meisjes beneden de leeftijd van 18 jaar bij ouderschap van (bepaalde vormen van) criminaliteit in de grote steden. De cijfers dienden ter ondersteuning en adstructie van een kwalitatieve analyse van achtergronden, oorzaken en mogelijke oplossingen.

Dit (dossier)onderzoek is over 1992 herhaald.

De uitkomsten zijn waar mogelijk vergeleken met de eerdere analyses uit 1988 en 1990.

Van belang is dat, als gevolg van het bepaalde in de Wet op de politieregisters, dergelijke gegevens over de etnische afkomst van daders vanaf 1994 niet meer verzameld worden, hetgeen een voortzetting van deze trendanalyses onmogelijk maakt. (Zie ook hoofdstuk 7).

Twee groepen worden onderscheiden: 'first-offenders' en recidivisten.

Gegevens worden gepresenteerd over achtereenvolgens:

- betrokkenheid van allochtone groeperingen en autochtonen bij jeugdcriminaliteit in 1992;
- trends met betrekking tot 'first-offenders'.

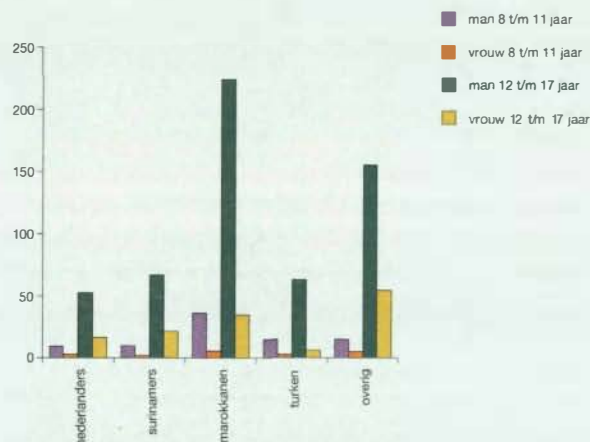
In principe wordt steeds het aantal jongeren van een bepaalde etnische groepering, dat betrokken is bij jeugdcriminaliteit, uitgedrukt in het (absolute gewogen) aantal per 1.000 jongeren van de eigen bevolkingsgroep. De cijfers die worden gehanteerd geven daarmee de proportionele betrokkenheid aan: een getal van 10 autochtone jongens wil zeggen dat van elke 1.000 autochtone jongens (in die leeftijdscategorie in de grote steden), er 10 betrokken zijn bij jeugdcriminaliteit.

De categorie 'overige' etnische groeperingen omvat alle niet nader benoemde en ook niet onderzochte nationaliteiten.

Toestand in 1992

Onder jongeren die aangehouden zijn als verdachten van jeugdcriminaliteit, zijn jongens met 80% ver in de meerderheid. Niettemin is sprake van een groeiend aantal meisjes dat zich hieraan schuldig maakt. (Figuur 6.4)

Figuur 6.4: verdeling van verdachten van jeugdcriminaliteit naar sexe en twee leeftijdsgroepen, uitgesplitst naar etnische afkomst; weergegeven wordt het aantal per 1.000 jongeren van de betrokken etnische groepering



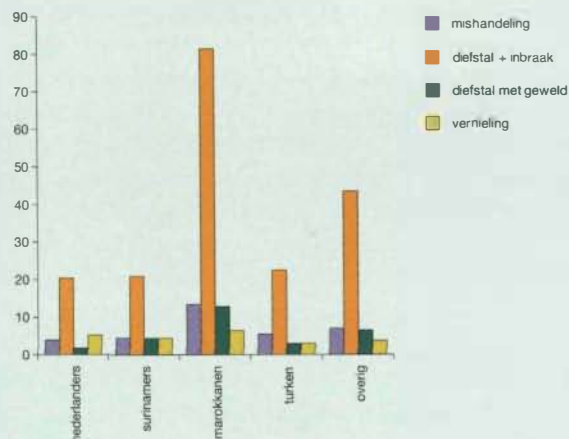
Van de verdachten van jeugdcriminaliteit is ongeveer één op de vier een meisje. Vijf van de zes verdachten vallen in de leeftijdscategorie van 12-17 jaar.

Marokkaanse jongens zijn veel sterker vertegenwoordigd dan alle andere etnische groepen: bijna één op de twee jongens die verdacht worden van jeugdcriminaliteit is Marokkaan. Een kwart van alle Marokkaanse jongens in de grote steden in de leeftijdscategorie van 12-17 jaar is in 1992 in aanraking gekomen met de politie. Nieuw is dat ook Marokkaanse meisjes relatief vaak in aanraking komen met de politie, zij het dat hun aantal absoluut genomen veel geringer is.

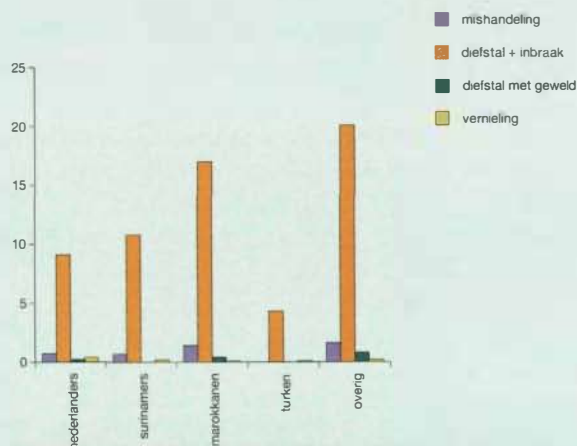
Opvallend is ook het grote aandeel in ouderschap van andere dan de specifiek genoemde en onderzochte etnische groeperingen, niet alleen onder jongens maar ook onder meisjes. Bij de jongens nemen zij achter de Marokkaanse jongens de tweede plaats in, bij de meisjes vormen ze zelfs de grootste groep: ongeveer één op de drie verdachten in de leeftijdscategorie van 12-17 jaar stamt uit deze, niet nader te benoemen categorie; dat is naar verhouding ruim drie maal zoveel als autochtone meisjes.

Figuren 6.5a en b laten zien van welke delicten deze jongeren werden verdacht.

Figuur 6.5a: gepleegde delicten door jongens, uitgesplitst naar etnische afkomst (aantal per 1.000)



Figuur 6.5b: gepleegde delicten door meisjes, uitgesplitst naar etnische afkomst (aantal per 1.000)



Daders van jeugdcriminaliteit maken zich vooral schuldig aan diefstallen en inbraken: bij jongens in ongeveer 67%, bij meisjes in zelfs meer dan 90% van de gevallen.

Marokkaanse jongens nemen over de hele linie een groot deel van de delicten voor hun rekening, namelijk ruim 40% van zowel diefstallen en inbraken als geweldsdelicten (diefstal met geweld, bedreiging en mishandeling). Alleen bij vernielingen ligt het aandeel van Marokkaanse jongeren lager.

Geweldscriminaliteit, en met name diefstal met geweld (straatroof) blijkt welhaast een exclusieve bezigheid van allochtone jongens.

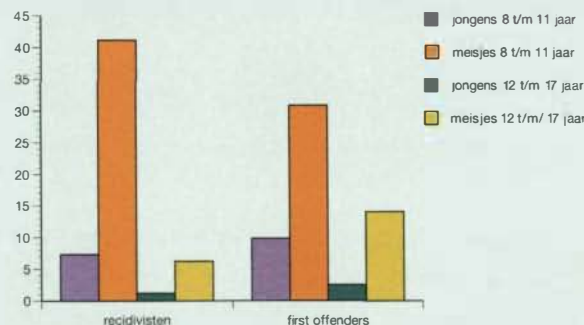
Autochtone jongens bezondigen zich vooral aan diefstallen, inbraak en vernielingen.

Meisjes vertonen een soortgelijk patroon, zij het in absolute zin op veel kleinere schaal.

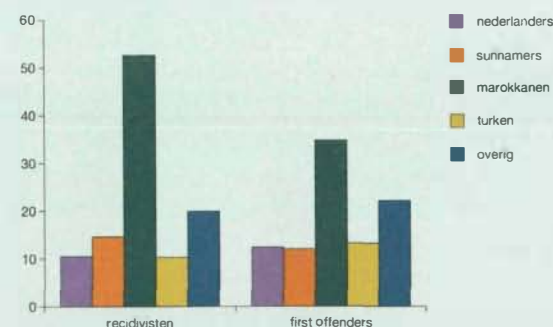
Meisjes maken zich in absolute zin nog maar zeer beperkt schuldig aan geweldscriminaliteit, maar hun aantal groeit en daarvan maken allochtone meisjes een aanzienlijk deel uit.

Voor drie van de vier grote steden was het mogelijk om bovenstaande gegevens uit te splitsen naar de mate van recidive. In de figuren 6.6 en 6.7 is dat gebeurd naar leeftijd, geslacht en etnische achtergrond.

Figuur 6.6: 'first-offenders' en recidivisten van jeugdcriminaliteit in drie grote steden (exclusief Amsterdam), uitgesplitst naar leeftijd en sexe (aantal per 1.000)



Figuur 6.7: 'first-offenders' en recidivisten van jeugdcriminaliteit (8 t/m 17 jaar) in drie grote steden (exclusief Amsterdam), uitgesplitst naar etnische herkomst (aantal per 1.000)



Een aantal dingen valt op. In de eerste plaats dat het aandeel van vrouwen onder de 'first-offenders' groter is dan bij de recidivisten. Opvallend is ook het grote aantal 'first-offenders' uit etnische groeperingen. Zeer verontrustend is voorts het zeer hoge aantal recidivisten onder Marokkaanse jongens.

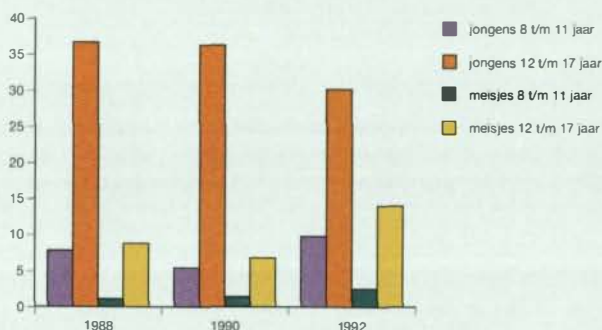
De staat van de gegevens maakte het helaas niet mogelijk de cijfers met betrekking tot recidivisten aan een nadere trendanalyse over de jaren 1988, 1990 en 1992 te onderwerpen. Dat kon wel voor de 'first-offenders' en de resultaten daarvan zijn hieronder weergegeven.

Trendanalyse 'first-offenders'

De te presenteren gegevens omspannen een tijdsperiode van vijf jaar met daarin drie meetpunten: 1988, 1990 en 1992. Deze gegevens dienen met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, omdat niet alle korpsen over alle drie de meetjaren alle gegevens (op consistente wijze) hebben geregistreerd.

Figuur 6.8 geeft een nadere analyse van verschuivingen in proportionele aantallen en van sexe en leeftijd van 'first-offenders' tussen 1988 en 1992.

Figuur 6.8: 'first-offenders' van jeugdcriminaliteit in de jaren 1988, 1990 en 1992, naar proportionele aantallen (per 1.000 jongeren uit etnische groepering), sexe en leeftijd



Figuur 6.8 bevestigt dat het aantal meisjes onder de 'first-offenders' van jeugdcriminaliteit toeneemt, met name in de leeftijdscategorie van 12-17 jaar. Het aantal jongens is sinds 1990 weliswaar redelijk constant gebleven, maar het aandeel van heel jeugdigen neemt toe. Voor zowel jongens als meisjes geldt dat ze op steeds jongere leeftijd voor het eerst met de politie in aanraking komen in verband met criminaliteit.

Over de hele linie is het aantal 'first-offenders' van 8-11 jaar behoorlijk toegenomen, in elk geval sinds 1990, waarmee een aanvankelijke daling in 1990 weer geheel teniet is gedaan. De enige uitzondering hierop vormen Surinaamse jongeren. (Figuur 6.9).

Maar dat zou mede verklaard kunnen worden uit definitie- en registratieproblemen: steeds meer Surinamers hebben ouders die in Nederland zijn geboren en dus worden zij geregistreerd als Nederlander. Er kan dus sprake zijn van een 'verschuiving' in registratie van Surinamers naar de categorie Nederlander.

Ook onder de 12-17 jarigen neemt het aantal (onder die noemer geregistreerde) Surinamers sterk af. Een daling is er ook, in elk geval sinds 1990, van het aantal Marokkanen.

Daarentegen neemt het aantal autochtone en 'overige' jongeren sterk toe. De toename van het aantal autochtone jongeren kan slechts voor een (klein) deel verklaard worden uit de hiervoor beschreven 'overloop' van Surinaamse jongeren.

Tot slot wordt een overzicht gepresenteerd van de verschuivingen in interventie, voor zover die door de politie wordt gehanteerd. Onderscheiden worden lichtere en zwaardere reacties: waarschuwing en ook doorverwijzing naar een Halt-bureau worden als lichtere reacties beschouwd, een formeel proces-verbaal als een zwaardere. Met nadruk zij er nogmaals op gewezen dat met 'straffen' geen rechterlijke uitspraken worden bedoeld, er wordt slechts mee verwezen naar de (initiële) wijze van afhandeling door de politie.

Figuur 6.9: 'first-offenders' in de jaren 1988, 1990 en 1992, uitgesplitst naar etnische achtergrond en leeftijd, in proportionele (en absolute) aantallen

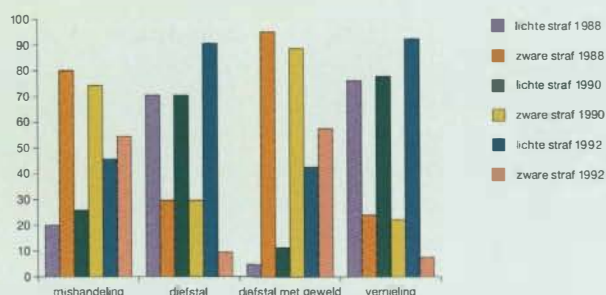
	1988*		1990**		1992***	
	8 t/m 11	12 t/m 17	8 t/m 11	12 t/m 17	8 t/m 11	12 t/m 17
Nederlander	1,7 (29)	14,7 (436)	1,1 (29)	12,5 (592)	3,9 (107)	17,3 (822)
Surinamer	6,2 (23)	37,9 (211)	4,1 (28)	26,1 (244)	4,3 (29)	18,1 (157)
Marokkaan	17,8 (44)	62,6 (277)	11,1 (72)	61,8 (463)	17,4 (93)	49,8 (298)
Turk	10,0 (23)	15,6 (45)	4,2 (19)	14,7 (85)	8,3 (46)	17,1 (120)
Overige	6,3 (20)	29,6 (160)	3,4 (21)	38,4 (224)	6,4 (44)	44,1 (225)

* Amsterdam en 8 t/m 16 jarigen van Utrecht

** Amsterdam, Den Haag en Utrecht

*** Rotterdam, Den Haag en Utrecht

Figuur 6.10: percentage 'first-offenders' in 1988, 1990 en 1992, naar ernst strafmaat (van politie) en uitgesplitst naar vier delicten



Opvallend is de 'knik' in strafmaat tussen 1990 en 1992: over de hele linie is in 1992 het aantal processen-verbaal dat de politie heeft opgemaakt, sterk afgenomen. Deze afname kan wellicht voor een deel, maar nooit in volle omvang verklaard worden uit de eerder geconstateerde toename van het aantal meisjes en het aantal zeer jeugdigen. Het lijkt er sterk op dat er bij de politie een koerswijziging heeft plaatsgevonden: veel meer dan voorheen worden 'first-offenders' van jeugdcriminaliteit naar huis gezonden, of in een enkel geval doorverwezen naar een Halt-bureau, met 'slechts' een berisping of vermaning. In hoeverre hier een (expliciete) beleidswijziging aan ten grondslag ligt is niet duidelijk. In dit kader wordt er in elk geval de aandacht op gevestigd, niet in het minst omdat zoals ook elders in dit hoofdstuk wordt beschreven, de 'first-offenders' van nu, de potentiële roofovervallers van morgen kunnen zijn.

6.2 VOETBALVANDALISME

In de afgelopen jaren heeft zich rond de bestrijding van voetbalvandalisme zeker in een aantal gemeenten een ontwikkeling voorgedaan die illustratief is voor de gewenste aanpak op het gebied van integraal veiligheidsbeleid.

Probleem

In het begin van de jaren tachtig nam het geweld rond de voetbalvelden zodanige vormen aan dat van een voetbalvandalismeprobleem kon worden gesproken. Grote groepen 'voetbalsupporters' zorgden voor ernstige verstoringen van de openbare orde. Rivaliserende groepen probeerden elkaar zowel in als buiten het stadion te lijf te gaan en op weg van en naar de wedstrijd werd een spoor van vernieling en geweld getrokken.

Door de toenemende maatschappelijke kosten, de teruglopende bezoekersaantallen en de oplopende schade, werd voetbalvandalisme meer en meer een politiek en maatschappelijk probleem. Tussen de meest betrokken partijen bij voetbalvandalisme vond onvoldoende afstemming en samenwerking plaats.

Aanpak

Nadat diverse betrokken instanties individueel pogingen hadden ondernomen om het probleem het hoofd te bieden, werd de noodzaak voor een meer integrale aanpak manifest. Onder de regie van de centrale overheid werden initiatieven genomen om alle betrokken partijen om tafel te krijgen. Op centraal niveau werden een aantal maatregelen genomen om de problematiek zo goed mogelijk in beeld te brengen en om optimaal ondersteuning te kunnen bieden aan lokale initiatieven. Door de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB) werd een Bureau Veiligheidszaken opgericht om centraal, maar zeker ook bij de betaald voetbalorganisaties maatregelen te stimuleren en af te dwingen die de veiligheid in en om de stadions kunnen vergroten. Door de politie en het ministerie van Binnenlandse Zaken werd in april 1986 het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) in het leven geroepen. Naast het adviseren en het onderhouden van (inter)nationale contacten vervult het CIV een belangrijke rol bij het verzamelen en verstrekken van informatie over voetbalvandalisme aan de politie en het (lokale) bestuur. In een jaarlijkse rapportage geeft het CIV informatie over de stand van zaken rond de met de bestrijding van voetbalvandalisme samenhangende problematiek.

Op basis van de toenemende informatie en de verhoogde deskundigheid werd het mogelijk om op lokaal niveau met zo veel mogelijk betrokken partijen afspraken te maken over de aanpak van het voetbalvandalisme.

Belangrijk was daarbij in eerste instantie dat goed duidelijk werd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie op welk gebied het voortouw dient te nemen. Helderheid op dit punt vormt een goed uitgangspunt om te komen tot plannen voor een gezamenlijke aanpak. Hierbij gaat het zowel over de kwantiteit als over de kwaliteit van ieders bijdrage.

Binnen de gemeenten werd op basis van een vanuit de centrale overheid geadviseerde bepaling in de Algemene Politieverordening door het lokaal bestuur veelal als voorwaarde voor toestemming voor de wedstrijd een aantal minimale

voorzieningen ter voorkoming van vandalisme van de organisatoren geëist. Dit betreft zowel voorzieningen voor het scheiden van supporters-groepen, beperkingen voor de verkoop van alcoholhoudende dranken, zorg voor een goede toegangscontrole en garanties voor een goede samenwerking met de politie. De uitvoeringsregie voor het ook feitelijk effectueren van deze maatregelen ligt bij de politie, die het bevoegd gezag adviseert over het verlenen van toestemming voor de wedstrijd.

Door de politie, die omvangrijke personeelsinzet pleegt rond voetbalwedstrijden, wordt de laatste jaren bij de organisatoren aangedrongen op en eigen personeelsinzet ter begeleiding van de supporters. Invulling hiervan vindt in goed overleg en veelal onder begeleiding van de politie geleidelijk plaats. Door middel van de laatstelijk ook door de KNVB voorgeschreven instelling van het steward-systeem geeft de club invulling aan zijn verantwoordelijkheid.

Ook de andere betrokken partijen worden zo veel mogelijk gemobiliseerd en leveren hun bijdrage aan de gezamenlijke aanpak.

Zo zorgt Justitie rond voetbalwedstrijden voor het eerst op grote schaal voor een slagvaardige en goed op de politieaanpak afgestemde lik-op-stuk-afdoeining van de aangehouden verdachten.

Ook de vervoersmaatschappijen (met name de Nederlandse Spoorwegen) proberen in overleg in de keuze van hun materieel en in de personele begeleidingen zo goed mogelijk op de problematiek in te spelen.

In het begin van de negentiger jaren nauw bij het voetbalvandalisme betrokken jeugdwelzijnbeleid is de laatste jaren minder nadrukkelijk met de problematiek verbonden.

Binnen een integrale aanpak behoort het jeugdwelzijnsbeleid een meer integraal onderdeel uit te maken van de gezamenlijke aanpak.

De gezamenlijke aanpak, waarbij ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan de oplossing van het probleem vraagt van de politie een grote hoeveelheid feitelijke inzet van mankracht rond de voetbalwedstrijden. Volgens het laatste evaluatieverslag van het CIV is vanaf 1987 sprake van een sterke stijging van jaarlijks totaal 12.000 naar 20.500 mensdagen politie-inzet voor de begeleiding van de voetbalwedstrijden in het betaald voetbal. 28 % van de politiemensen werden ingezet in ME-verband. Alleen het laatst afgesloten seizoen is sprake van een beperkte stijging van het aantal ingezette politiemensen.

In de hoogste divisie werden het afgelopen seizoen gemiddeld 53 politiemensen per wedstrijd ingezet. Bij de thuiswedstrijden van de grote drie (Ajax, Feyenoord en PSV) werden gemiddeld 83 politiemensen ingezet. Bij uitwedstrijden stonden gemiddeld 135 politiemensen gereed voor begeleiding van de supporterschare van deze drie clubs. De internationale wedstrijden zijn hierbij buitenbeschouwing gelaten. Hierbij werden in het seizoen 1992-1993 per wedstrijd gemiddeld 173 politiemensen ingezet. Tot en met 1992 was ter gelegenheid van ongeveer 70 van de 480 bij het CIV per seizoen geregistreerde wedstrijden sprake van bijstand vanuit een ander politiekorps. In het nieuwe politiebestedel met de grotere regionale eenheden wordt in veel mindere mate een beroep op bijstand vanuit een ander regiokorps gedaan. De directe kosten van de politie-inzet (exclusief NS-spoorweginzet) beliepen het afgelopen seizoen 12,9 miljoen gulden. Met name de zorg voor de kwaliteit bij het publiekstoezicht en een zekere voorzichtigheid – de politie wil geen onnodig risico lopen – hebben tot nog toe gezorgd voor het minimaal handhaven van deze (te) hoge politie-inzet.

Vanuit de gezamenlijke aanpak wordt niet alleen repressief maar ook preventief en pro-actief aandacht gegeven aan de vermindering van het probleem. Naast het oppakken en vervolgen van overtreders gaat van actief toezicht (steeds meer met behulp van video-camera's) een sterk preventieve werking uit. Goede voorbeelden van een pro-actieve benadering zijn de acties richting Engeland rond de wedstrijd Nederland – Engeland op 13 oktober 1993 en de voorbereidende maatregelen die een ambtelijke delegatie nu reeds probeert te treffen om de Wereldkampioenschappen 1994 in de Verenigde Staten goed te doen verlopen. Dit aspect vormt, samen met een goed ingevulde media-presentatie, onderdeel van de brede aanpak van het voetbalvandalisme.

Evaluatie

Door de huidige aanpak kan worden gesteld dat het probleem redelijk onder controle is gebracht. Het aantal bezoekers neemt weer toe en door de gerichte aanpak kunnen ongeregelde toestanden steeds vaker worden voorkomen. Dit vraagt nog wel een onverminderd grote inzet van alle betrokken partijen.

Bij een globale inventarisatie blijkt dat de informatieverzameling over de resultaten van deze aanpak zeker niet volmaakt is te noemen.

Voetbalverenigingen meldten van de afgelopen jaren dat slechts in beperkte mate sprake is van door voetbalvandalen aangerichte schade binnen de stadions. Van de schade buiten het stadion aan bijvoorbeeld straatmeubilair, winkels en vervoermiddelen zijn geen gegevens bekend. De NS meldt dat in het afgelopen voetbalseizoen voor 'slechts' f 74.000,- aan schade werd geconstateerd (tegen f 209.000,- in het seizoen 1991/92).

Het aantal aangehouden supporters ligt de afgelopen vijf jaar vrij constant rond de 1.000 per jaar. Daarbij moet men bedenken dat de pakkans sterk is toegenomen. Dit komt niet alleen door de toenemende informatie (ook over personen via een landelijk bestand) maar zeker ook door de verhoogde (politie-)inzet, het toenemend aantal videocamera's, de stroomlijning van de procedures, het streng toepassen van (nieuwe) APV-bepalingen en de versterkte alertheid rond de verschijnselen van discriminatie en racisme. Wanneer die omstandigheden worden meegewogen en daarbij wordt betrokken dat de gemiddelde leeftijd van de aangehouden verdachten steeds toeneemt, dan kan toch worden gesproken van een redelijk gecontroleerde situatie. De nieuwe uitdaging is nu om middels verhoging van de kwaliteit van het toezicht vanuit de organisatie, de politie-inzet en daarmee de maatschappelijke kosten te kunnen verminderen zonder dat de positieve lijn in de beheersing van de voetbalvandalismeproblematiek verloren gaat. De onverminderd hoge inzet van de betrokken partijen vindt zijn oorzaak in het brede besef dat soms weinig nodig is om de problemen weer in alle hevigheid te doen uitbarsten. De vraag is of de maatschappij bereid is om ook in de toekomst de aan de huidige beheersing verbonden hoge maatschappelijke 'kosten' te blijven dragen.

Met alle voorzichtigheid die aangaande causaliteit op het gebied van de effecten van veiligheidsbeleid geboden zijn, kan tot nu toe worden gesteld dat de huidige integrale aanpak redelijk succesvol is en een goede basis vormt voor een verdere uitbouw binnen ieders verantwoordelijkheid gericht op een optimale beheersing tegen maatschappelijk geaccepteerde kosten.

6.3 ROOFOVERVALLEN

Begripsomschrijving

Diefstal met geweld en afpersing (respectievelijk artikel 312 en 317 van het Wetboek van Strafrecht) kennen vele verschijningsvormen. In het dagelijks

spraakgebruik zijn dergelijke delicten beter bekend als 'straatroof', 'overval' of 'roofoverval'.

Van straatroof is bijvoorbeeld sprake wanneer iemand op de openbare weg onder bedreiging met een mes gedwongen wordt zijn of haar portemonnaie af te geven. Van een (roof-)overval is sprake wanneer personen in een afgeschermd ruimte (dat kan een woning, een bank, een benzinestation, of een café zijn, maar ook een taxi) met geweld gedwongen worden de inhoud van een kluis of een kassa te overhandigen. Van een (roof-)overval is ook sprake wanneer een ondernemer of een personeelslid op weg naar bank of postkantoor (een zogenaamd particulier geldtransport) onder bedreiging met geweld gedwongen wordt het geld van het bedrijf af te geven.

Deze rapportage heeft betrekking op de overvallen op bedrijven, geldinstellingen en particuliere geldtransporten. Straatroof en overvallen op woningen vallen daar dus buiten. Deze bijdrage is tot stand gekomen in samenwerking met het Projectteam Overvalcriminaliteit van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Gebruik is gemaakt van de gegevens die door de afdeling Recherche Expertise Geweld en Diefstal van de divisie Centrale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten verzameld worden.

Omvang

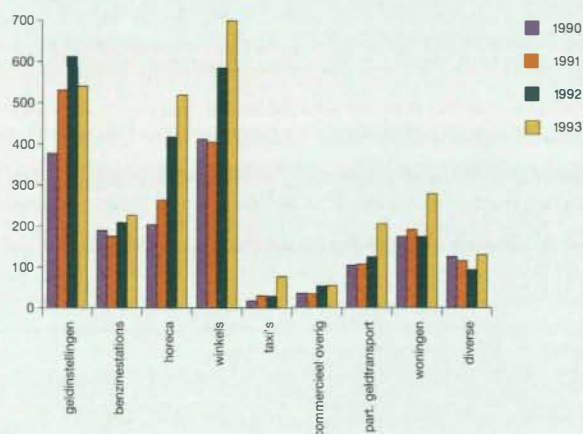
Het aantal overvallen stijgt al vanaf 1965, het jaar waarin de eerste bankoverval in Nederland werd gepleegd. Vaak wordt gesteld dat er in de loop van de jaren een verschuiving heeft plaatsgevonden van overvallen op geldinstellingen naar overvallen op andere objecten. In eerste instantie naar juweliers en benzinestations en vervolgens naar winkels en horeca-gelegenheden. In één adem wordt daar vaak aan toegevoegd dat de toenemende beveiliging van geldinstellingen en benzinestations de oorzaak is van de vermeende verschuiving: het wordt steeds moeilijker om een bank te overvallen, dus kiezen de overvallers voor winkels en horeca-bedrijven.

In werkelijkheid is er echter geen sprake van een verschuiving van geldinstellingen naar andere objecten, maar van een uitbreiding van het aantal overvalgevoelige objecten. Deze uitbreiding hangt samen met veranderingen in de daderpopulatie.

Over de periode 1990-1993 zijn gedetailleerde cijfers beschikbaar. Sinds 1990 is het aantal overvallen met bijna 75% toegenomen, van 1334 tot 2317. De sterkste stijging heeft zich voorgedaan bij horeca-gelegenheden, winkels en particuliere geldtransporten.

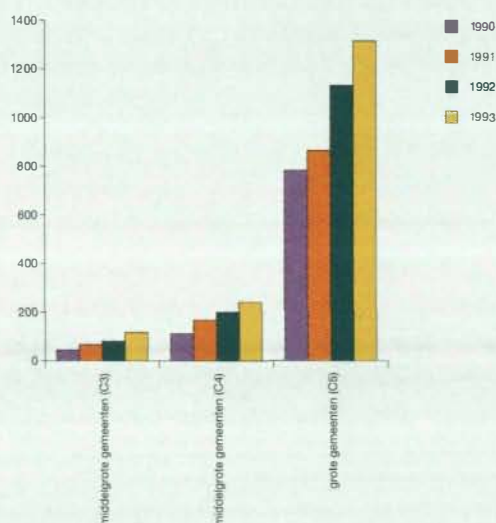
In figuur 6.11 zijn gegevens over de verschillende categorieën samengevat. In 1993 is er voor het eerst sinds 1965 sprake van een daling van het aantal overvallen op geldinstellingen.

Figuur 6.11: absolute aantallen overvallen naar object



In figuur 6.12 is de verdeling van de overvallen over de verschillende urbanisatieklassen¹³ in beeld gebracht. In de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (C5) vindt het leeuwedeel van de overvallen plaats (circa 55%). In de (kleinere) C4- en C3-gemeenten vindt respectievelijk 10% en 5% van het aantal overvallen plaats.

Figuur 6.12: overvallen naar urbanisatiegraad



Uit figuur 6.12 blijkt dat procentueel de sterkste stijging van het aantal overvallen zich voordoet in de C3-gemeenten, gevolgd door de C4-gemeenten. In de C5-gemeenten is de stijging het geringst (maar nog altijd zo'n 15% per jaar).

Nadere beschouwing van deze cijfers brengt aan het licht dat de overvalcriminaliteit zich uitbreidt:

- 1 van de grote steden in de Randstad naar de grote steden in de rest van Nederland;
- 2 van de grote gemeenten naar de middelgrote gemeenten.

De uitbreiding van de grote naar de middelgrote gemeenten is nu alleen nog zichtbaar in de Randstad, maar het is niet onwaarschijnlijk dat deze trend binnen enkele jaren ook zichtbaar zal worden buiten de Randstad.

Gevolgen

Overvallen kunnen leiden tot materiële schade (voornamelijk de door de overvaller behaalde buit), lichamelijk letsel, psychische schade en tot een toename van de onveiligheidsgevoelens.

Het eenvoudigst meetbaar zijn de behaalde buit en het aantal doden en gewonden als gevolg van overvallen. In 1990 bedroeg de totale buit ruim 25 miljoen gulden, in 1991 was de totale buit gedaald tot bijna 21 miljoen gulden (zie tabel 6.13). In dezelfde tabel is ook het aantal doden en gewonden aangegeven. Het aantal doden is zowel absoluut als relatief gedaald. Het aantal gewonden is sinds 1991 gestegen. De kans om gewond te raken daalde sinds 1990, maar steeg in 1993 weer tot het niveau van 1990.

Figuur 6.13: kerngegevens commerciële objecten absoluut

Absoluut	1990	1991	1992	1993
Totale buit	f 25 485 000	f 23 245 000	f 22 160 000	f 20 790 000
Gewonde slachtoffers	82	73	81	138
Overleden daders	5	5	3	3

Veel moeilijker meetbaar is het aantal personen dat psychische schade ondervindt als gevolg van een overval. Een overval is een traumatische gebeurtenis. In bijna 70% van de gevallen wordt bedreigd met een vuurwapen, in 15% van de gevallen met een steekwapen. Bij 85% van alle overvallen is dus sprake van een letterlijk levensbedreigende situatie. De psychische schade die daardoor wordt aangericht kan groot zijn. Ondernemers, hun werknemers of klanten kunnen als gevolg van een overval kortere of langere tijd psychische klachten hebben. Het is geen uitzondering dat deze psychische klachten uitmonden in arbeidsongeschiktheid.

Bij de 492 bankovervallen in 1993 waren in totaal zo'n 2.800 medewerkers en cliënten betrokken. Een veelvoud van dit aantal was betrokken bij de overvallen op andere objecten. Over het aantal betrokkenen dat na afloop psychische schade heeft ondervonden, zijn geen gegevens beschikbaar.

Ernstige aanslagen op personen en hun bezittingen kunnen ernstige ontwrichtende gevolgen hebben voor zowel slachtoffers als hun (directe) omgeving. Hoe groot en hoe verreikend het effect zal zijn, hangt behalve van de ernst van de overval ook af van de mate waarin andere mensen zich betrokken voelen bij het wel en wee van het slachtoffer: als partner of gezinslid, als collega of vakgenoot, als buur of buurtgenoot. Doorslaggevend is daarbij de mate waarin andere mensen zich (kunnen) identificeren met het slachtoffer, omdat het één van hun getroffen heeft of omdat het morgen ook hen kan treffen. Zo zal een overval op een juwelier waarschijnlijk vooral andere juweliers, in dezelfde buurt of stad, verontrusten. Wordt daarentegen een sigarenwinkelier die een belangrijk aanloop- en aanspreekpunt vormde in een buurt het slachtoffer, dan wordt licht een hele buurt getraumatiseerd, met als gevolg allerlei collectieve stressreacties in de vorm van (vreemdelingen-) haat, angst en frustratie. De kans daarop is groter als het ook nog eens verarmde en verloederde buurten betreft, waarvan de bewoners toch al het gevoel hebben door de overheid in de steek gelaten te zijn, zoals zich onlangs nog in Amsterdam heeft voorgedaan. Ernstige geweldsmisdrijven, en daar horen roofovervallen zeker toe, kunnen een enorme psycho-emotionele invloed hebben op slachtoffers en hun omgeving. Slachtoffers die zich vaak in de steek gelaten voelen door het, al dan niet vermeende, gebrek aan erkenning van de

immateriële schade die zij hebben opgelopen. Waarmee zij als het ware voor de tweede keer slachtoffer worden van hetzelfde delict.

Daders

Bij overvallen worden drie soorten daders onderscheiden: beginners, gevorderden en professionals.

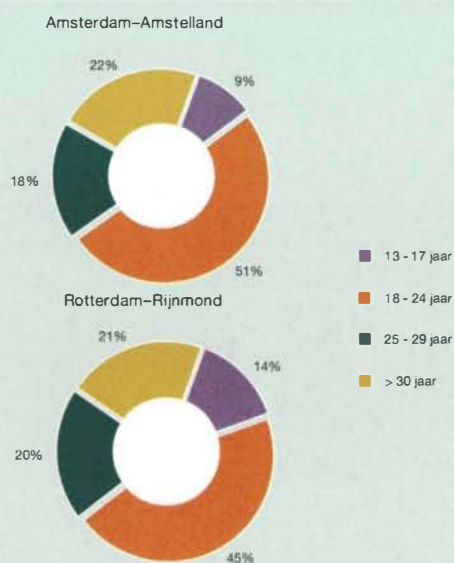
De beginners kiezen in het algemeen objecten die overzichtelijk zijn en weinig personeel hebben zoals tabakszaken en snackbars. De gevorderden kiezen voor objecten die meer risico's voor de dader met zich brengen (zoals supermarkten met veel personeelsleden en klanten) of meer organisatie vergen (zoals benzinestations, waarbij het gebruik van één of meer vluchtauto's bijna altijd noodzakelijk is).

De professionals kiezen voor objecten met een potentieel hoge buit, maar ook een hoog risico voor de dader in verband met de getroffen beveiligingsmaatregelen.

Niet elke beginnende overvaller wordt een gevorderde overvaller, niet elke gevorderde overvaller wordt een professional.

De leeftijdsopbouw van de aangehouden overvallers is weergegeven in figuur 6.14. Verontrustend is het feit dat een belangrijk deel van de daders minderjarig is.

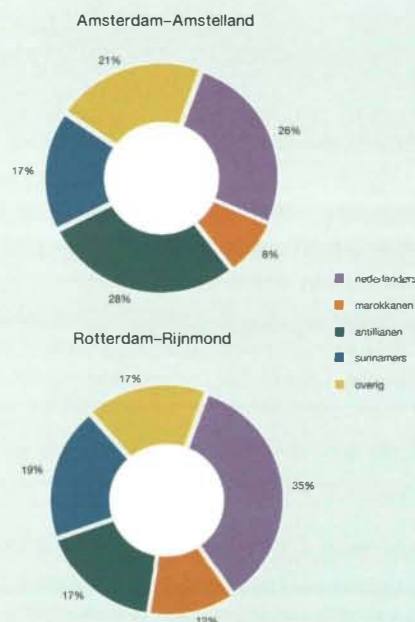
Figuur 6.14: leeftijdsopbouw aangehouden overvallers in de politieregio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond



Figuur 6.15 laat zien dat de aangehouden daders geen afspiegeling zijn van de samenstelling van de bevolking. Sommige groepen allochtonen zijn oververtegenwoordigd, met name jongeren met

een Antilliaanse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond.

Figuur 6.15: Aangehouden daders, uitgesplitst naar etnische herkomst



Een overval is zelden het eerste delict waar de dader zich aan schuldig maakt. Uit gegevens omtrent de justitiële voorgeschiedenis van Amsterdamse overvallers bleek dat zij zich voorafgaand aan hun eerste overval vrijwel altijd aan andere vermogensdelicten (met name winkeldiefstal en inbraak) schuldig hadden gemaakt.

Bovenstaande gegevens sporen met de bevindingen van de commissie Jeugdcriminaliteit die in haar begin 1994 verschenen rapport¹⁴ aantoont dat de jeugdcriminaliteit in Nederland een aanzienlijk probleem is. De commissie stelt dat er amper gelegenheid is om criminaliteit te plegen en dat de pakkans gering is. Jongeren afkomstig uit allochtone groeperingen die (nog) een grote sociaal-economische achterstand vertonen of zich (reeds) ontwikkelen in de richting van een onderklasse, vormen volgens de commissie een duidelijke risico-groep.

Oplossingsrichtingen

De stijging van het aantal overvallen, de verbreiding naar grote steden buiten de Randstad, de verbreiding naar middelgrote gemeenten, de allochtone achtergrond van veel daders, hun relatief lage leeftijd en het feit dat zij voor het plegen van hun eerste overval al een criminele

carrière achter de rug hebben, zijn evenzovele redenen om bijzondere aandacht te besteden aan de overvalproblematiek.

Het ligt voor de hand om in eerste instantie de repressieve inspanningen van de politie te optimaliseren. De politieregio's waar de stijging van de overvalcriminaliteit in de statistieken al een aantal jaren duidelijk waarneembaar is hebben gekozen voor regionale coördinatie van de opsporing van overvallers.

De praktijk wijst uit dat een dergelijke coördinatie binnen enkele maanden ertoe kan leiden dat het ophelderingspercentage voor dit delict verdubbelt van 20% tot 40%.

Ook in politieregio's met deze hoge ophelderingspercentages blijkt het aantal overvallen nog te stijgen. Dat betekent dat repressieve maatregelen alleen onvoldoende zijn om het aantal overvallen terug te dringen. Het aantal door de politie aangehouden overvallers in de politieregio Rotterdam-Rijnmond was in 1993 bijna twee keer zo hoog als in 1992, maar desondanks steeg het aantal overvallen met bijna 20%.

De beperkte effectiviteit van uitsluitend repressieve maatregelen betekent dat ook preventieve maatregelen nodig zijn. Die preventieve maatregelen dienen zich zowel te richten op de potentiële daders als op de potentiële slachtoffers. Bij deze maatregelen zijn vele aspecten van gemeentelijk beleid betrokken. Binnen het regionale driehoeksoverleg dienen de repressieve en preventieve maatregelen op elkaar te worden afgestemd om een optimaal resultaat te bereiken.

Dadergerichte preventie

Gezien het grote aantal jeugdige overvallers en het feit dat deze overvallers al een criminele voorgeschiedenis hebben, ligt het voor de hand om de dadergerichte preventie te plaatsen in het kader van de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Op die manier draagt het beleid niet alleen bij aan de preventie van overvalcriminaliteit, maar ook aan andere vormen van criminaliteit waaraan jongeren zich schuldig maken.

In haar rapport beveelt de commissie Jeugdcriminaliteit de gemeentebesturen aan om met name in het algemeen beleid en in het beleid gericht op specifieke groepen maatregelen te nemen die de jeugdcriminaliteit kunnen terugdringen.

In het algemeen beleid is het onder andere wenselijk om op de terreinen onderwijs en arbeid

activiteiten te ontwikkelen. Op beide terreinen kan het gemeentebestuur zijn invloed doen gelden. Bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van netwerken om de opvang van problematische jongeren te garanderen of bij het stimuleren van werkgevers om jeugdigen die een beperkte opleiding hebben (eventueel met extra begeleiding) toch in dienst te nemen.

Bij het beleid gericht op specifieke groepen zijn uit het oogpunt van de bestrijding van de jeugdcriminaliteit vooral de allochtone jongeren en de jeugdige drinkers, druggebruikers en gokkers van belang.

Bij het vormgeven van het beleid gericht op allochtone jongeren is het van belang om de eigen organisaties van allochtone groepen in te schakelen. Hun medewerking is nodig om de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te beoordelen en de acceptatie te vergroten.

Onder de jeugdige drinkers, druggebruikers en gokkers ontstaan veelvuldig subculturen en min of meer vaste groepen waarvan de leden veelvuldig crimineel gedrag plegen. Het gemeentebestuur heeft mogelijkheden om de bronnen van veel problemen, zoals de wildgroei van coffeeshops en het grote aantal gokkasten, aan te pakken.

Situatiegerichte preventie

Ook als het gaat om situationele preventie heeft het gemeentebestuur tal van mogelijkheden.

Op locaties met een hoog overvalrisico kan het gemeentebestuur bijvoorbeeld een stimulerende rol vervullen bij het vormgeven van samenwerkingsverbanden tussen politie, ondernemers en beveiligingsbedrijven.

Bij nieuwbouw of renovatie van winkelcentra kan het gemeentebestuur bijvoorbeeld bouwkundige eisen stellen, zodat in de toekomst eventueel noodzakelijke technische voorzieningen zonder veel extra kosten gerealiseerd kunnen worden.

13 Urbanisatiegraad en relatie met de elders in deze rapportage gehanteerde verdeling naar gemeentegrootte:

C5 komt ongeveer overeen met de gemeenteklassen 4 en 5 (> 100.000 inwoners)

C4 komt ongeveer overeen met gemeenteklasse 3 (50.000 – 100.000 inwoners)

C4 komt ongeveer overeen met gemeenteklasse 2 (20.000 – 50.000 inwoners)

14 Advies aanpak jeugdcriminaliteit: Met de neus op de feiten, Den Haag, maart 1994.



7 Samenvatting



7 Samenvatting

71

Algemeen

Als vervolg op de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 is in het voorgaande een geactualiseerd beeld gegeven van aard en omvang van de onveiligheid in Nederland. De situatie is wederom beschreven aan de hand van drie invalshoeken:

1 geregistreerde onveiligheid;

2 risico's;

3 onveiligheidsbeleving.

Daarnaast bevat de rapportage een beschrijving van bijzondere incidenten die zich in 1993 hebben voorgedaan. Tenslotte is in de rapportage een aantal specifieke veiligheidsthema's nader belicht.

Een integrale vergelijking van de toestand van de geregistreerde (on)veiligheid in 1990 en 1992 is niet mogelijk gebleken, voornamelijk door het ontbreken van (betrouwbare en vergelijkbare) gegevens. Bijzondere aandachtspunten voor toekomstige rapportages zijn standaardisatie, betrouwbaarheid en actualiteit van de gegevens. Immers cijfers zijn slechts van nut indien ze een compleet beeld geven, betrouwbaar zijn en door de jaren heen ook op gestandaardiseerde wijze zijn verzameld. Indien hieraan niet is voldaan, ontbreekt het het bestuur en andere voor de veiligheid verantwoordelijke instanties aan het brede inzicht dat de basis moet vormen voor integraal veiligheidsbeleid. Wat dit betreft is de periodieke toepassing waarmee in 1993 een begin is gemaakt van de afname op landelijke schaal van de Politiemonitor Bevolking (PMB), een belangrijke stap in de goede richting. Zeker als die op korte termijn gevolgd wordt door periodieke afname van de eveneens gestandaardiseerde enquête onder bedrijven en instellingen.

Grote(re) gemeenten

In de vorige rapportage is gewezen op de concentratie en cumulatie van onveiligheid in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Dit beeld is nauwelijks veranderd, grotere

gemeenten en met name de drie grote steden blijven een stuk onveiliger in vergelijking met kleinere gemeenten. Overlast, criminaliteit, verkeersongevallen en (woning-)branden komen verhoudingsgewijs in de grote steden twee tot zelfs zes keer zo vaak voor als in kleine gemeenten.

Opvallend is de over de hele linie sterk gestegen criminaliteit, die soms ook zelfs procentueel de stijging in de kleinere gemeenten overtreft. Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat het hier gaat om de geregistreerde criminaliteit. Zoals bekend geeft deze een vertekening van de werkelijke omvang van de criminaliteit. De verklaring voor deze vertekening kan gelegen zijn in systematische verschillen in aangiftegedrag van burgers en in het registratiegedrag van politiekorpsen. Daarom moeten de in deze rapportage gepresenteerde verschillen, tussen gemeente-klassen en tussen 1990 en 1992, met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Voorbeelden zijn de door de politie geregistreerde aantallen bedreigingen en mishandelingen: als deze worden vergeleken met de uitkomsten van de PMB (afgenomen onder circa 50.000 respondenten) dan blijkt in de grote steden sprake van een aanzienlijk verschil!

De conclusie uit de vorige rapportage dat diefstal met geweld, waaronder straatroof, een bijna exclusief probleem van de grote steden is, dient te worden uitgebreid met zakkenrollerij. Van diefstal met geweld vormt straatroof weer de hoofdmoot. Driekwart van alle diefstallen met geweld vindt plaats in de drie grote steden, van het resterende deel nemen de gemeenten met 100.000 – 250.000 inwoners nog weer eens de helft voor hun rekening.

De schade per inwoner als gevolg van branden, aanrijdingen en criminaliteit bedroeg in 1993 naar schatting in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners f 1300,- vergeleken met ruim f 900,- voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners; een verschil van 40%. De schade van alleen criminaliteit bedroeg in de grotere gemeenten bijna het dubbele van de kleinere gemeenten.

Het voorgaande illustreert nog eens hoezeer de (on)veiligheid, in al zijn verschijningsvormen, samenhang vertoont met het proces van verstedelijking. Daarbij herhaalt zich telkens eenzelfde patroon van ontstaan en groei in de grote steden van bepaalde vormen van onveiligheid, dat zich vervolgens verspreid naar in eerste instantie belendende (forensen-)gemeenten en grotere gemeenten elders in den lande en in tweede instantie van daar naar middelgrote en kleinere gemeenten.

De structureel hogere onveiligheid in grote(re) gemeenten pleit voor een structurele aanpak. De recentelijk voorgestelde vernieuwing van het verdeelsysteem van het Gemeentefonds in een richting waarbij ook meer recht wordt gedaan aan deze verschillen in onveiligheid, past hierin.

Onveiligheid op de openbare weg

De veiligheidsrisico's zijn het grootst op de openbare weg. En de openbare weg wordt steeds onveiliger, vooral in de grote(re) gemeenten. Dat is niet zozeer het gevolg van een toenemende verkeersonveiligheid, alswel van de gestegen criminaliteit. Ruim 50% van de – sterk gestegen – geweldscriminaliteit vindt plaats op de openbare weg, bij diefstal van portemonnaies en dergelijke is dat ruim 40%.

Dit beeld manifesteert zich sterker naarmate gemeenten groter zijn. De kans om op de openbare weg slachtoffer te worden van ofwel een geweldsmisdrijf ofwel diefstal van tas of portemonnaie bedraagt in de grotere gemeenten (met 100.000 tot 250.000 inwoners) het drievoudige van dat in kleine gemeenten. En hoewel van de drie grote steden geen gedetailleerde domeingegevens beschikbaar zijn, mag worden aangenomen dat het risico daar nog aanzienlijk groter is en op z'n minst nog eens het dubbele bedraagt van dat in de grotere gemeenten.

Maar de onveiligheid op de openbare weg wordt niet alleen veroorzaakt door verkeersongevallen of (gewelds)criminaliteit: ook de belangrijkste vormen van overlast, door lawaai en door mensen, alsmede een groot deel van de (veelal aangestoken) buitenbranden vinden daar plaats.

Dit alles pleit voor een verdere uitbouw van het (functioneel) toezicht op de openbare weg, waarbij zowel private als semi-private of overheidsinstellingen kunnen worden ingeschakeld.

(Gewelds-)criminaliteit

Als de jaren 1990 en 1992 met elkaar worden vergeleken, is sprake van een verontrustende toename van de criminaliteit, die zich bovendien over alle gemeenteklassen uitstrekt. Inbraken zijn in twee jaar tijd met ongeveer 20% toegenomen, geweldscriminaliteit met ongeveer 40%.

De stijging van het aantal inbraken was zowel absoluut als procentueel het grootst in de grote steden, de stijging van de geweldscriminaliteit procentueel aanmerkelijk hoger in de kleine(re) gemeenten. Alleen de verkeerscriminaliteit is enigszins afgenomen, maar niet duidelijk is in hoeverre dit het gevolg is van een verminderde politie-inspanning (minder alcoholcontroles bijvoorbeeld).

Vooral de toename van de geweldscriminaliteit baart zorgen, temeer daar die niet beperkt blijft tot de grote(re) gemeenten. De toename in kleine gemeenten, in twee jaar tijd met 70% (!), verdient bijzondere aandacht.

Voor het eerst zijn, via de PMB, ook landelijke cijfers beschikbaar over de psycho-emotionele gevolgen van het slachtofferschap van geweldscriminaliteit. Afhankelijk van het precieze delict, ondervindt 6 tot 30% van de geweldslachtoffers min of meer ernstige psycho-emotionele gevolgen. In dit aantal zit niet besloten de gevolgen die naasten of bekenden van het slachtoffer kunnen ondervinden, zoals ouders, partners, kinderen of burens, die evenzeer getraumatiseerd kunnen raken.

Risico's

Ingegaan is op twee belangrijke en ook bestuurlijk beïnvloedbare soorten risico's, namelijk ongevallen ten gevolge van activiteiten met gevaarlijke stoffen (industrie en transport) en overstromingen en wateroverlast.

Uit de beschrijving van de risico's en de bijzondere incidenten blijkt dat ondanks alle preventieve maatregelen ernstig rekening dient worden gehouden met dergelijke calamiteiten. Het risicobewustzijn dient te worden vergroot. Het verdient aanbeveling dat het bestuur bij voorgenomen activiteiten in een vroegtijdig stadium met behulp van risicostudies een zorgvuldige afweging maakt met betrekking tot de aanvaardbaarheid van risico's en daarbij rekening houdt met de mogelijkheden van gemeenten en

operationele diensten om de gevolgen van eventuele ongevallen en rampen te beperken.

Daarnaast is het van belang dat de overheid (preventief) informatie verschaft aan burgers over bestaande risico's en de te nemen maatregelen ter voorkoming van schade.

Hoewel er sedert de vorige rapportage goede vooruitgang is geboekt op het gebied van planvorming, bestaat er wel zorg over de kwalitatieve invulling van de rampenplannen. Daarom is het van belang dat kwaliteitsmaatstaven worden ontwikkeld die de gemeenten zelf in staat stellen om de werking van de rampenplannen en de uitwerkingsplannen te beoordelen. Ook de taakafbakening tussen gemeenten en regionale brandweren dient, voor zover niet reeds het geval, in dit verband te worden bekeken. Vanwege het veelal bovenlokale karakter van rampen kan de voorbereiding op rampen niet uitsluitend een aangelegenheid van één afzonderlijke gemeente zijn. Regionale brandweren zouden meer taken in de voorbereiding op rampen op zich kunnen nemen, bijvoorbeeld in de vorm van regionale planvorming en gecoördineerde gezagsuitoefening bij incidenten van meer dan plaatselijke betekenis. Een dergelijke versterking is voorzien in het concept-plan Project Herstructurering Brandweer, dat in februari j.l. aan onder meer de gemeenten en de besturen van de regionale brandweren is voorgelegd.

De nazorg blijft een belangrijk aandachtspunt voor toekomstig beleid. Daarbij dient ook in beschouwing te worden genomen het niet verzekeraar zijn van bepaalde risico's.

Onveiligheidsbeleving

Ongeveer 30% van de burgers voelde zich in 1992 wel eens onveilig. Dit percentage varieert echter sterk naar zowel buurtkwaliteit als gemeentegrootte. Van de bewoners van goede buurten in kleine gemeenten voelde slechts 16% zich wel eens onveilig, tegen maar liefst 67% van de bewoners van kwaliteitsarme buurten in de drie grote steden.

Daarmee wordt een belangrijke uitkomst uit de vorige rapportage bevestigd: de onveiligheidsbeleving wordt het sterkst beïnvloed door de kwaliteit van de buurt, met name voor zover deze gekenmerkt wordt door als (be)dreigend ervaren gedrag van burgers; dat kunnen groepen jongeren zijn die mensen lastig vallen of bedreigen, maar

ook overlast veroorzakende alcohol- of drugsverslaafden, 'gestoorden' en prostituées. Nieuw is evenwel dat gebleken is dat naast die invloed van de buurt, ook de gemeentegrootte een op zichzelf staande invloed heeft op de onveiligheidsbeleving. Behalve de buurt, en dus ook de gemeentegrootte, zijn sexe en slachtofferschap van met name geweldscriminaliteit de twee andere factoren die duidelijk van invloed zijn op de onveiligheidsbeleving. Vrouwen voelen zich over het algemeen onveiliger dan mannen en reageren ook sterker op een afnemende buurtkwaliteit. Mannen reageren vooral op geweldsslachtofferschap, maar weer meer naarmate ze in kwaliteitsarmere buurten wonen. Ook dat vormt een bevestiging van de uitkomsten van eerdere, meer kleinschalige onderzoeken zoals vermeld in de vorige rapportage. Eén en ander onderstreept het belang van stadsvernieuwing, buurtbeheer, sociale vernieuwing en dergelijke, zeker in de grote steden.

Allochtonen en onveiligheid

Het beeld uit de vorige rapportage dat allochtonen in de grote steden veel hogere slachtofferpercentages te zien geven dan de gemiddelde autochtone bevolking, dient op basis van nieuwe, verbeterde cijfers te worden genuanceerd. Indien het slachtofferschap van criminaliteit en ook de onveiligheidsbeleving van allochtone groeperingen worden vergeleken met die van autochtone bewoners van dezelfde stad en buurt, dan wijken ze nauwelijks af en zijn ze eerder lager dan hoger. Dat wijst er op dat het slachtofferschap van allochtonen niet zozeer gelegen is in de etnische herkomst, maar een sociaal-economische achtergrond heeft: ze wonen immers overwegend in achterstandsbuurtten in de grote(re) steden en daar zijn zowel de slachtofferkansen als de onveiligheidsbeleving aanmerkelijk groter.

Wat betreft de betrokkenheid van allochtone jongeren bij jeugdcriminaliteit in de vier grote steden, toont hernieuwd onderzoek aan dat in de grote steden allochtone jongeren nog steeds verantwoordelijk zijn voor een buitenproportioneel deel van de jeugdcriminaliteit. Daarbij is nog steeds sprake van duidelijke oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongeren, jongens in de eerste plaats, maar in toenemende mate ook meisjes: bijna één op de twee aanhoudingen betreft een jongere van Marokkaanse afkomst en omgerekend betekent dit

dat bijna één op de vier Marokkaanse jongens (in de leeftijd van 8-17 jaar en woonachtig in de grote steden) in 1992 in aanraking is gekomen met de politie. Een verbetering ten opzichte van 1990 is de afname in 1992, zowel absoluut als proportioneel ten opzichte van de eigen bevolkingsgroep, van het aantal Marokkaanse jongens onder de 'first-offenders'. Daar staat tegenover dat Marokkaanse jongens veruit de belangrijkste groep uitmaken van de recidivisten onder de 12-17 jarigen, een groep bovendien die zich met zwaardere vormen van criminaliteit inlaat. Dit vraagt duidelijk om een twee-sporen beleid, waarbij voor wat betreft de tweede groep (van recidivisten) het accent zal dienen te liggen op politieke en justitiële repressie, in combinatie met intensieve, strak gereguleerde maatschappelijke begeleiding. Voor wat betreft de eerste groep ligt dit duidelijk anders. Kennelijk werpen de projecten in het land, die gericht zijn op voortijdige opvang en begeleiding van deze jongeren als zij in problemen komen, hun vruchten af. Er is dan ook aanleiding voor een intensivering van dit beleid, dat wellicht uitgebreid zou moeten worden naar andere allochtone groeperingen.

Want behalve de Marokkaanse jongeren vraagt ook de groep 'overigen' in toenemende mate om gerichte aandacht en wellicht aanpak vanwege een grote betrokkenheid bij jeugdcriminaliteit. Na Marokkaanse jongens nemen zij de tweede plaats in en bij de meisjes zelfs de eerste plaats. Nader onderzoek is geboden naar de precieze herkomst alsook naar de sociaal-maatschappelijke positie van deze groeperingen.

Een analyse van de 'first-offenders' over de periode 1988 tot 1992 geeft een aantal verontrustende trends te zien: hun aantal groeit (weer), ook onder autochtonen, ze worden steeds jonger en het aantal meisjes neemt toe.

In dit licht is temeer opvallend de eveneens geconstateerde verandering in de wijze van afhandelen/doorverwijzen door de politie van deze steeds jeugdiger groep van 'first-offenders'.

Na 1990 valt een omslag waar te nemen in die zin dat de politie minder streng is gaan optreden: waar in 1988 en ook nog 1990 in 75 tot 95% van de gevallen, afhankelijk ook van de aard van het delict, relatief streng werd gestraft met een (formeel) proces-verbaal, was dit percentage in 1992 gedaald tot ongeveer 50% bij geweldsdelicten en minder dan 10% bij vermogensdelicten.

In hoeverre hier een (expliciete) beleidswijziging aan ten grondslag ligt is niet duidelijk. In dit kader wordt er in elk geval de aandacht op gevestigd,

niet in het minst omdat een analyse van de roofovervallers heeft uitgewezen dat de 'first-offenders' van nu de potentiële roofovervallers van morgen zijn. Gedragsbeïnvloeding dient dan ook in een zo vroegtijdig mogelijk stadium plaats te vinden. Nader overleg met de betrokken politiekorpsen alsmede het openbaar ministerie lijkt dan ook gewenst.

In de toekomst is voortgezet onderzoek en (trend)analyse voor wat betreft het aandeel van allochtone jongeren in de jeugdcriminaliteit niet meer mogelijk. Als gevolg van de Wet op de politieregisters mag de politie vanaf 1993 alleen nog maar registreren op geboorteplaats en nationaliteit. Voor veel tweede – en zeker de derde – generatie allochtonen betekent dit registratie als Nederlander omdat zij zowel in Nederland geboren zijn als de Nederlandse nationaliteit bezitten.

In de toekomst is een voortgezette trendanalyse, met enige uitbreiding naar andere allochtone groeperingen, gewenst. Dit betekent dat de (grote) politiekorpsen, anders dan nu het geval is, door zouden moeten gaan met, al was het maar voor dit soort (beleids-)wetenschappelijke doeleinden, het systematisch registreren van de etnische herkomst van daders van jeugdcriminaliteit. Anders dan men op dit moment bij de korpsen kennelijk denkt, verbiedt de Wet op de politieregisters dit niet, althans niet ten principale. Binnen de voorwaarden die de wet stelt, zoals anonimiseren, kan daar aan worden voldaan.

Voetbalvandalisme

Hoewel nu redelijk onder controle, kost het voetbalvandalisme de samenleving jaarlijks veel geld. Alleen al aan politie-inzet is dat ruim 12 miljoen gulden en dat bedrag is exclusief de (extra-)inzet van de Spoorwepolitie.

Daarbij komen dan nog de (extra-)investeringen van de clubs en de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond in de actieve en passieve veiligheid in en om de stadions, investeringen (in bijvoorbeeld veiligheidspersoneel) die de laatste jaren aanzienlijk zijn gestegen. Vooralsnog hebben deze extra-investeringen van clubs niet geleid tot een verminderde inzet van de politie, wel tot een verschuiving daarin.

De vraag wat, ook in relatie tot de geleverde inspanningen van clubs, een minimaal of optimaal niveau van politie-inzet is, valt moeilijk te beantwoorden. Veel ruimte om daarmee te 'experimenteren' is er niet.

Met name de zorg voor de kwaliteit bij het publiekstoezicht en een zekere voorzichtigheid – de politie wil geen onnodig risico lopen – hebben tot nog toe gezorgd voor het minimaal handhaven van deze hoge politie-inzet.

In hoeverre al deze kosten maatschappelijk nog aanvaardbaar zijn, is een vraag die binnen deze context niet te beantwoorden is. Tegenover de genoemde maatschappelijke kosten staan immers, gelukkig, ook 'baten', zoals het moeilijk in geld uit te drukken maatschappelijk belang van het behoud van het betaald voetbal als bron van actieve en passieve recreatie.

Wel is in de achterliggende tijd duidelijk gebleken dat de geïntegreerde aanpak van het voetbalvandalisme succesvol is, maar ook dat deze aanpak alleen kans van slagen heeft op basis van een gezamenlijke, niet aflatende inspanning van alle betrokken partijen.

Roofovervallen

Roofovervallen zijn een ernstige vorm van geweldscriminaliteit met tot voor enkele jaren terug een 'beperkt' maatschappelijk bereik. Het aantal overvallen op bedrijven, geldinstellingen en particuliere geldtransporten vertoont de laatste jaren echter een sterke stijging. Sinds 1990 is het aantal overvallen met 75% toegenomen, van zo'n 1300 tot 2300. De sterkste stijging heeft zich voorgedaan bij horeca-gelegenheden, winkels en particuliere geldtransporten. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners vindt het merendeel van de overvallen plaats. Er blijkt zich de laatste jaren echter een uitbreiding voor te doen:

- 1 van de grote steden in de Randstad naar de grote steden in de rest van Nederland;
- 2 van de grote gemeenten naar de middelgrote gemeenten.

De uitbreiding van de grote naar de middelgrote gemeenten is nu alleen nog zichtbaar in de Randstad, maar het is niet onwaarschijnlijk dat deze trend binnen enkele jaren ook zichtbaar zal worden buiten de Randstad.

Overvallen kunnen leiden tot materiële schade (voornamelijk de door de overvaller behaalde buit), lichamelijk letsel, psychische schade en tot een toename van de onveiligheidsgevoelens.

Opvallend is het feit dat een belangrijk deel van de daders minderjarig is. Sommige groepen allochtonen zijn oververtegenwoordigd, met name jongeren met een Antilliaanse, Marokkaanse en Surinaamse achtergrond.

Een overval is zelden het eerste delict waar de dader zich aan schuldig maakt. Overvallers blijken zich voorafgaand aan hun eerste overval vrijwel altijd aan andere vermogensdelicten (met name winkeldiefstal en inbraak) schuldig te hebben gemaakt.

De stijging van het aantal overvallen, de verbreiding naar grote steden buiten de Randstad, de verbreiding naar middelgrote gemeenten, de allochtone achtergrond van veel daders, hun relatief lage leeftijd en het feit dat zij voor het plegen van hun eerste overval al een criminele carrière achter de rug hebben, zijn evenzovele redenen om bijzondere aandacht te besteden aan de overvalproblematiek. Daarbij zal het in eerste instantie gaan om optimalisering van de repressieve inspanningen van de politie en het openbaar ministerie. Duidelijk blijkt echter dat repressie alleen onvoldoende is. De oplossing kan dan ook gelegen zijn in een integrale aanpak, met een combinatie van door het bestuur gestimuleerde pro-actie en preventie en politieel-justitiële repressie. Een consequente, gerichte bestrijding door speciale politieteam, dient gecombineerd te worden met pro-actieve en preventieve maatregelen, zowel gericht op de potentiële daders als de potentiële slachtoffers. Gemeenten kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren door middel van een gericht gemeentelijk veiligheidsbeleid.

Bijlagen

Bijlage 1 Bijzondere regelingen ongevallen- en rampenbestrijding in Nederland

per maart 1994

Volgens opgave gedaan door de onderscheiden provincies, bestaan voor hun grondgebied de volgende bijzondere regelingen inzake ongevallen- en rampenbestrijding:

Zeeland

- 1 Alarmeringsregelingen kernenergiecentrales Borssele 1987 en Doel 1981.
- 2 Overeenkomst inzake hulpverlening bij brand en eventuele andere calamiteiten in de bedrijven in Vlissingen-Oost (Sloegebied) en een alarmeringsregeling voor de aldaar gevestigde bedrijven.
- 3 Hulpverleningsovereenkomst Westerschelde c.a.
- 4 Hulpverleningsovereenkomst Oosterschelde c.a.
- 5 Overeenkomst coördinatie- en brandblusvaartuigen Zeeland.
- 6 Overeenkomst voor de bestrijding van calamiteiten op de Schelde-Rijnverbinding, de zogenaamde Schelde-Rijnovereenkomst.
- 7 Uitvoeringsregeling Schelde-Rijnverbinding.
- 8 Waakvlamovereenkomst Schelde-Rijnverbinding (overeenkomst tussen gemeenten en een particuliere berger ter voorziening in de materiële behoefte voor een adequate hulpverlening bij calamiteiten op deze vaarweg).
- 9 Bilaterale bijstandsovereenkomst tussen de provincies Zeeland en Antwerpen.
- 10 Tussen de Gouverneur van de provincie Antwerpen en de Commissarissen der Koningin in Noord-Brabant en Zeeland is een serie in briefvorm vastgelegde afspraken opgesteld voor het regelen van de wederzijdse waarschuwing bij grensoverschrijdende incidenten.
– Tussen de Gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen en de Commissarissen der Koningin in de provincie Noord-Brabant en Zeeland is een serie in briefvorm vastgelegde afspraken opgesteld voor het regelen van de wederzijdse waarschuwing bij grensoverschrijdende incidenten.
- 11 Met instemming van de Gouverneur van de provincie Antwerpen zijn tussen het stadsbestuur van Antwerpen en de Commissarissen der Koningin in Noord-Brabant en Zeeland in briefvorm vastgelegde afspraken overeengekomen met betrekking tot wederzijdse alarmering in het kader van de luchtverontreiniging (SO-2) en in geval van grensoverschrijdende stankhinder.
- 12 Bilaterale bijstandsovereenkomst tussen de provincies Zeeland en West-Vlaanderen.
- 13 Een afspraak tussen de Gouverneur van de provincie West-Vlaanderen en de Commissaris der Koningin in de provincie Zeeland inzake wederzijdse alarmering en hulpverlening ter voorkoming c.q. ter bestrijding van verontreiniging van het natuurreservaat 'Het Zwin' door olie.
- 14 Bilaterale bijstandsovereenkomst tussen de provincies Zeeland en Oost-Vlaanderen.
- 15 Naast de afspraken op landelijk nivo functioneert een wederzijdse voorwaarschuwingprocedure tussen de Chef Civiele Bescherming van Oost-Vlaanderen en de Commissarissen der Koningin in Noord-Brabant en Zeeland in geval van een ongevalssituatie in de kernenergiecentrales van Borssele en Doel.
- 16 Regeling 'Bestrijding pijpleidingenincidenten Zeeland'.
- 17 Regeling verhoogde luchtverontreiniging.
- 18 Gladheidsregeling vervoer gevaarlijke stoffen provincie Zeeland.
- 19 Samenwerkingsovereenkomst Openbare Veiligheid Zeeland.

- 20 Overeenkomst inzake opvang en verzorging in het kader van de Openbare Veiligheid Zeeland.
- 21 Convenant intergemeentelijke bestuurlijke coördinatie bij grootschalige ongevallen en (dreigende) rampen.
- 22 Handleiding stormvloedwaarschuwing Zeeland.
- 23 Omroepovereenkomst Openbare Veiligheid Zeeland.
- 24 Gemeentelijke handleiding stormvloedwaarschuwing.
- 25 Bestuurlijk Convenant Ongevallenbestrijding Kernenergiecentrale Borssele.

Overijssel

- 1 Alarmregeling kernenergiecentrale Emsland te Lingen (Duitsland).
- 2 Samenwerkingsregeling ongevallenbestrijding voor het IJsselmeergebied.
- 3 Regeling verhoogde luchtverontreiniging.
- 4 Gladheidsregeling vervoer gevaarlijke stoffen provincie Overijssel.
- 5 Regeling Hoog water.
- 6 Regeling inzet Duitse reddingshelikopter Kreis Steinfurt.
- 7 Algemeen Calamiteiten Bestrijdingsplan Zuid-Drenthe en Overijssel.
- 8 Brand- en ongevallenregeling IJssel.

Gelderland

- 1 Regeling verhoogde luchtverontreiniging.
- 2 Regeling brand- en ongevallenbestrijding grote rivieren en kanalen.
- 3 Regeling brand- en ongevallenbestrijding IJssel.
- 4 Regeling brand- en ongevallenbestrijding Amsterdam-Rijnkanaal.
- 5 Regeling bijstand bij rampen provincie Gelderland.
- 6 Regeling routing vervoer gevaarlijke stoffen over de weg.
- 7 Regeling brandweerbijstand provincie Gelderland.
- 8 Regeling politiebijstand provincie Gelderland.
- 9 Provinciale procedure bijstand ingevolge de Rampenwet.
- 10 Alarmeringsregeling kernenergiecentrale Dodewaard.
- 11 Overeenkomst Omroep Gelderland inzake waarschuwing van de bevolking.
- 12 Calamiteitenregeling IJsselmeergebied.
- 13 Ontheffingsregeling verbod vervoer gevaarlijke stoffen bij gladheid.
- 14 Calamiteitenregeling Milieu & Water.

- 15 Calamiteitenplan Rijkswaterstaat, directie Benedenrivieren.
- 16 Calamiteitenregeling zuiveringschap Rivierenland.
- 17 Calamiteitenregeling zuiveringschap Oostelijk Gelderland.
- 18 Regeling brandweerbijstand provincie Gelderland – Regierungspräsidium Münster en Düsseldorf (in concept gereed).

Friesland

- 1 Stormvloedregeling (in bewerking).
- 2 Stormvloedwaarschuwingsregeling voor de IJsselmeerkust (zgn. WDY-regeling).
- 3 Rampbestrijding grootscheeps vaarwater.
- 4 Samenwerkingsregeling Ongevallenbestrijding Waddenzee (SOW).
- 5 Samenwerkingsregeling Ongevallenbestrijding IJsselmeergebied (SOIJ).
- 6 Gladheidsregeling december 1993.
- 7 Plan Oldeboarn (in bewerking).
- 8 NAM-regeling KABOR-Friesland.
- 9 Calamiteitenplannen NAM (land en offshore).
- 10 Opplan-NORA van de Kustwacht.
- 11 Communicatie na vliegtuigongeval (geactualiseerd bij brief Kabinet nr. 93/3393-1 d.d. 8-3-1993).
- 12 Draaiboek SMOG 1993.
- 13 Informatieverstrekking bij PTT-calamiteiten (brief C.d.K., KB92/10243 d.d. 4-9-1992).
- 14 Instructie milieu-alarmnummer.
- 15 Piketregeling Kabinet C.d.K.-1993.

Utrecht

- 1 Evacuatieplan Henschotermeergebied.
- 2 Samenwerkingsregeling Ongevallenbestrijding IJsselmeergebied.
- 3 Calamiteitenregeling Nederrijn Lek (wordt geactualiseerd).
- 4 Calamiteitenbestrijdingsregeling op het Amsterdam-Rijnkanaal.
- 5 Gladheidsregeling Vervoer Gevaarlijke Stoffen provincie Utrecht (wordt geactualiseerd).
- 6 Regeling verhoogde luchtverontreiniging (wordt geactualiseerd).

Limburg

- 1 Gladheidsregeling provincie Limburg.
- 2 Bestrijding Incidenten Pijpleidingen (BIP) –Limburg.
- 3 Regeling inzet Duitse reddingshelikopter te Würselen.
- 4 Draaiboek luchtverontreiniging.

Noord-Holland

- 1 Regeling Stormvloed.
- 2 Regeling ongevallen Waddenzee.
- 3 Samenwerkingsregeling Ongevallenbestrijding IJsselmeergebied.
- 4 Regeling bestrijding Noordzee-incidenten.
- 5 Regelingen Noordzeekanaal en Amsterdam-Rijnkanaal.

Groningen

- 1 Coördinatieregeling bij stormvloedwaarschuwing.
- 2 Samenwerkingsregeling Ongevallenbestrijding Waddenzee.
- 3 Hulpverlening bij scheeps- en anderssoortige ongevallen in en om de hoofdvaarwegen en aanliggende havengebieden in de provincie Groningen (zgn. Kanalenregeling).
- 4 Gladheidsregeling provincie Groningen.
- 5 Smogregeling.
- 7 NAM-regeling KABOR-Groningen.
- 8 Algemeen Calamiteiten Bestrijdingsplan Groningen van de NAM, uitgave februari 1986.

Zuid-Holland

- 1 Regeling bestrijding incidenten met hogedruk pijpleidingen.
- 2 Regeling hoogwater.
- 3 Hulpverleningsregeling voor de rivier de Lek.
- 4 Hulpverleningsregeling rond het eiland van Dordrecht en de Merwede.
- 5 Model draaiboek verhoogde luchtverontreiniging (smog).
- 6 Ontheffingsregeling vervoer gevaarlijke stoffen bij gladheid en mist.
- 7 Milieuklachten piketregeling.
- 8 Waakdienst kabinet van de Commissaris der Koningin (24uurs piket-regeling + achterwacht voor de milieuklachtenregeling).
- 9 Overeenkomst voor de bestrijding van calamiteiten op de Schelde-Rijnverbinding (in samenwerking met Zeeland).
- 10 Bestrijdings- en beveiligingsregelingen voor waterwingebieden.
- 11 Bestrijdingsregeling voor rijkswegen.
- 12 Overeenkomsten met radio Rijnmond en radio West voor waarschuwing van de bevolking bij rampen.
- 13 Regeling bijstand brandweer.
- 14 Regeling bijstand politie.
- 15 Concept regeling bijstand geneeskundige hulpverlening bij rampen (wordt interprovinciaal voorbereid).
- 16 Regeling bijstand ingevolge de Rampenwet.

- 17 Handleiding inventarisatie risico-opleverende activiteiten.
- 18 Provinciale regeling rampenploegen voor de rampenbestrijding (120 personen).

Drenthe

- 1 Fasenplan wateroverlast/Hoogwaterplan.
- 2 Draaiboek luchtverontreiniging.
- 3 Rampenplan kernenergiecentrale Emsland te Lingen (Duitsland).
- 4 Rampbestrijdingsplan Lingen.
- 5 Alarmregeling Luchthaven Eelde.
- 6 NAM-regeling KABOR provincie Drenthe.
- 7 Gladheidsregeling vervoer gevaarlijke stoffen provincie Drenthe.

81

Flevoland

- 1 Gladheidsregeling vervoer gevaarlijke stoffen provincie Flevoland.
- 2 Samenwerkingsregeling Ongevallenbestrijding IJsselmeergebied.
- 3 Hulpverleningsregeling tussen de gemeenten Harderwijk, Dronten en Zeewolde betreffende de wederzijdse hulpverlening bij ongevallen op (vaar)wegen in het gebied rondom de Hardersluis.
- 6 Regeling waarschuwing IJsselmeer (WDIJ).

Noord-Brabant

- 1 Hulpverleningsregeling grote vaarwegen Dordrecht.
- 2 Provinciaal Draaiboek Smog 1992.
- 3 Alarmeringsplan waterwingebieden.
- 4 Regeling incidenten hogedruk pijpleidingen.
- 5 Provinciale procedure bijstand ingevolge de Rampenwet.
- 6 Gladheidsregeling vervoer gevaarlijke stoffen 1994.
- 7 Bereikbaarheidsregeling incidenten waterkwaliteit Noord-Brabant.
- 8 Regeling Dijkbewaking (per seizoen).
- 9 Milieuklachtentelefoon en bereikbaarheidsregeling.
- 10 Bilaterale bijstandsovereenkomsten met Antwerpen, Belgisch Limburg en Oost-Vlaanderen.
- 11 Alarmregeling kernenergiecentrale Doel.
- 12 Alarmregeling kernenergiecentrale Borssele.

Bijlage 2 Nadere toelichting en verantwoording onderzoeken allochtonen als slachtoffer en dader van onveiligheid

Opzet en uitvoering dader-onderzoek

Bij de bureaus van de jeugdpolitie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn gegevens verzameld over aangehouden jongeren (tot 18 jaar) in de jaren 1988, 1990 en 1992.

Als bronnen hebben gefungeerd: individuele dossiers en dagrapporten.

Verzameld zijn gegevens met betrekking tot jaar van aanhouding, geslacht, leeftijd, etnische afkomst, recidive en afhandeling.

De gegevens zijn anoniem verwerkt in een geautomatiseerd databestand. Voor de analyses is gebruikt gemaakt van gebruikelijke statistische programmatuur.

De bewerkingen zijn beperkt gebleven tot rechte tellingen en kruistabellen.

Dit kwantitatieve onderzoek is in opdracht van Binnenlandse Zaken uitgevoerd door twee onderzoek- en adviesbureaus: Van Dijk, Van Soomeren en Partners in Amsterdam en Eysink Smeets & Etman in Den Haag.

Opzet en uitvoering slachtoffer-onderzoek

In aansluiting op de (afname van) de Politie-monitor Bevolking (PMB) heeft een aanvullende mondelinge enquête plaatsgevonden onder Turken en Marokkanen, woonachtig in de vier grote en een aantal middelgrote steden. Doel van het onderzoek was driedig:

- 1 checken van de hypothese dat met telefonische enquêtering slechts een specifiek, niet-representatief segment wordt bereikt van allochtone groeperingen;
- 2 via mondelinge enquêtering genereren van een meer representatief overzicht van slachtofferschap allochtone groeperingen;
- 3 toetsen van de hypothese van verschillen in slachtofferschap in grote en middelgrote gemeenten.

De mondelinge enquête was een vertaalde versie van de PMB en is afgenomen door tweetalige interviewers van Bureau Veldkamp in Amsterdam. Gekozen is voor de 'random-walk'-methode in buurten met een hoge concentratie van Turken en/of Marokkanen. De middelgrote gemeenten zijn mede gekozen op grond van hun allochtonenpopulatie.

De gegevensanalyse is verricht door de B&A-Groep in Den Haag, die ook verantwoordelijk was voor de analyse van de gegevens van de PMB.

De verantwoordelijkheid voor de verwerking van de resultaten van bovengenoemde onderzoeken in de Integrale Veiligheidsrapportage 1994 berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

**Integraal
veiligheidsbeleid
Voortgangsbericht 1994**

Inhoud

I Reacties op de Integrale Veiligheidsrapportage 1993

II Algemene kaders

- IIa Inzicht:
 - Landelijke, regionale en lokale rapportages
 - Veiligheidseffectrapportage
 - Effectanalyse voor calamiteiten
 - Onafhankelijk onderzoek en monitoring
 - Opleidingen
- IIb Lokaal veiligheidsbeleid
 - 'Stappenplan integrale veiligheid'
 - 'Gemeentelijk Veiligheidsbeleid'
 - Landelijk symposium
- IIc Onveiligheid in grote gemeenten
- IId Geldstromen

III Specifiek beleid

- IIIa Allochtonen en onveiligheid
- IIIb Onveiligheid en bedrijfsleven
- IIIc Ongevalsbestrijding, rampenbestrijding en
crisisbeheersing

IV Overige activiteiten

V Lijst van publicaties

In het afgelopen jaar is de uitvoering van de beleidsvoornemens, vermeld in hoofdstuk 5, paragraaf 5.2, van de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 (IVR 1993) ter hand genomen. De beleidsvoornemens vallen uiteen in algemene en specifieke beleidsvoornemens. Hieronder volgt een overzicht van binnengekomen reacties op de IVR 1993 alsmede een overzicht van de stand van zaken. Achterin is een lijst van publicaties opgenomen.

I Reacties op de Integrale Veiligheidsrapportage 1993

Aan een aantal instanties, te weten de besturen van **gemeenten** met meer dan 100.000 inwoners, de provinciale besturen, de korpsbeheerders politie, het Korpsbeheerdersberaad, de Nederlandse Brandweerefederatie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is een nadere reactie op de IVR 1993 gevraagd.

Een korte analyse van de tot op heden ontvangen reacties toont aan, dat de IVR 1993 in het algemeen positief is ontvangen. De noodzaak om **onveiligheid** als een structureel probleem integraal aan te pakken wordt door alle betrokkenen onderkend. Wel wordt er een aantal kanttekeningen geplaatst.

De belangrijkste en meest gesignaleerde kritiek betreft het bij elkaar voegen in één rapportage van een aantal soorten van onveiligheid (verkeersveiligheid, criminaliteit, industriële risico's) en het weglaten van andere (georganiseerde criminaliteit, zaken de staatsveiligheid betreffende en fraude). Over de groep eerstgenoemde oorzaken van onveiligheid wordt algemeen geoordeeld dat het hier om niet vergelijkbare soorten onveiligheid gaat die elk om een eigen aanpak vragen, terwijl de tweede groep juist wel betrekking heeft op dezelfde soorten onveiligheid. De meeste gemeenten merken hierover op dat ook voor de laatste groep voor hen een taak is weggelegd.

Hieronder wordt op de reacties ingegaan.

Dat veiligheid een breed begrip is, is evident. Feit is dat de verantwoordelijkheid van het bestuur evenzeer een breed spectrum van onveiligheid raakt. Dit betekent niet dat alle soorten onveiligheden bijeen moeten worden geveegd of in één allesomvattend begrip moeten worden gebracht. Veiligheid is een onderwerp dat door

vele overheden wordt benaderd. De breedheid van het veiligheidsbegrip vloeit behalve uit de verantwoordelijkheid van het bestuur, ook voort uit de maatschappelijke realiteit dat veel veiligheidsproblemen of -inbreuken onderling samenhangen, of het nu gaat om gemeenschappelijke achtergronden en oorzaken of om de noodzaak van een samenhangende aanpak. Dat immers vormt de wezenlijke legitimatie van integraal veiligheidsbeleid als het bestuurlijke antwoord op de sterk gegroeide onveiligheid anno de jaren negentig. Het komt voort uit het breed verankerde besef van bestuurlijke en operationele onmacht, om in een systeem van sterk versplinterde en verkokerde, voornamelijk op repressie ingestelde handhaving, de onveiligheid structureel aan te pakken. Voor een adequate aanpak is in de eerste plaats nodig dat meer evenwicht wordt gebracht in de zogeheten veiligheidsketen en het accent wordt verlegd van repressie naar preventie en pro-actie. Integraal veiligheidsbeleid impliceert streven naar een optimale mix van maatregelen, waarbij repressie met inbegrip van nazorg het geloofwaardig sluitstuk dient te zijn.

Meer accent op preventie en pro-actie is één van de peilers van integraal veiligheidsbeleid, maar impliceert tevens een verschuiving naar beleidsterreinen die buiten de competentie van de klassieke handavings- en hulpverleningsdiensten vallen. Mede daarom vormt structurele, probleemgerichte samenwerking met alle betrokken partijen een tweede peiler onder integraal veiligheidsbeleid. Temeer daar de overheid niet langer alléén garant kan staan voor de veiligheid, die immers ook een verantwoordelijkheid is van burgers, bedrijven en instellingen als niet alleen consumenten maar ook producenten van veiligheid. Echter basis voor probleemgerichte samenwerking is een betrouwbaar en compleet inzicht in feitelijke, mogelijke en beleefde onveiligheid, de plaatsen waar die zich manifesteert en de trends waaraan die onderhevig is. En daarvoor dient de veiligheidsrapportage, die dus noodzakelijkerwijs breed van opzet moet zijn en gebaseerd op gestandaardiseerd, betrouwbaar en periodiek te verzamelen cijfermateriaal. Waarmee de cirkel weer is gesloten.

Kortom de breedheid van het veiligheidsbegrip is een noodzakelijk uitvloeisel van de maatschappelijke en bestuurlijke realiteit die om integraal veiligheidsbeleid vraagt. Dat bij de verdere operationalisatie – vooralsnog – is gekozen om bijvoorbeeld grote

vermogenscriminaliteit, in de vorm van fraude- en drugszaken, buiten de rapportage te laten, houdt verband met de specifieke aard en omvang. Het gaat om relatief zeer geringe aantallen die zich bovendien veelal op boven-lokaal, en in veel gevallen zelfs internationaal niveau afspelen. Veiligheidsinbreuken van deze aard en omvang lenen zich niet voor de gehanteerde systematiek, maar vragen om een aparte, kwalitatieve analyse.

II Algemene kaders

Ila Inzicht

Landelijke, regionale en lokale veiligheidsrapportages als kennis-fundament voor integraal veiligheidsbeleid

Inzicht in de toestand van onveiligheid en relevante trends daarin, vormen het kennisfundament voor integraal veiligheidsbeleid. Een compleet en betrouwbaar overzicht van feitelijke, mogelijke en beleefde onveiligheid biedt uitzicht op zowel een goede en volledige probleemformulering als voor effect- en resultaatmeting. Voorwaarde is dat éénduidig gedefinieerde gegevens op gestandaardiseerde wijze, periodiek worden verzameld en geanalyseerd.

In dit verband is de Politiemonitor Bevolking, die in 1993 voor het eerst op landelijke schaal is toegepast, een belangrijke stap in de goede richting. Dat is immers een gestandaardiseerd meetinstrument dat periodiek op landelijk, regionaal en desgewenst ook lokaal niveau zal worden afgenomen.

Integrale veiligheidsrapportages kunnen worden gemaakt op elk gewenst niveau: landelijk, regionaal en lokaal. Het niveau van gegevensverzamelen en analyse verschilt, maar de systematiek blijft eender. Dat maakt opschaling van (boven-lokale) problemen mogelijk en het biedt tevens referentiekaders: (overeenkomstige) buurten, gemeenten en regio's kunnen met elkaar worden vergeleken.

Momenteel vinden op veel plaatsen in het land, in gemeenten zowel als (politie-)regio's projecten van integraal veiligheidsbeleid plaats, veelal mede geïnitieerd door Binnenlandse Zaken. Integrale veiligheidsrapportages, opgezet naar het landelijk model, maken daar in de meeste gevallen de kern van uit. De ervaringen hiermee in de proefgemeenten Nijmegen, Velsen, Maastricht en Eindhoven zijn geboekstaafd in een handleiding voor lokaal veiligheidsbeleid, die in 1994 aan alle

gemeenten is toegezonden. Onlangs is de eerste regionale veiligheidsrapportage verschenen, als uitvloeisel van het Bestuursaccord Zuid Limburg. Dat is een convenant tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de burgemeesters van de gemeenten in Zuid Limburg om in een aantal stappen toe te groeien naar een regionaal, geïntegreerd veiligheidsbeleid, dat op termijn ook de basis moet leggen voor een euregionaal veiligheidsbeleid. Dit convenant heeft model **gestaan** voor vergelijkbare initiatieven in andere grens-(politie-)regio's.

Veiligheidseffectrapportage (VER)

Behalve aan meting van de onveiligheid zelf, is het van belang dat meer aandacht wordt gegeven aan het effect van maatregelen die van invloed kunnen zijn op de veiligheidssituatie. Het lijkt voor de hand te liggen dat indien vooraf de mogelijke effecten van voorgenomen beleidsbeslissingen in beeld kunnen worden gebracht, beter dan voorheen rekening kan worden gehouden met veiligheidsrisico's. Deze gedachte spoort met de idee die ten grondslag ligt aan de Milieu-effectrapportage als het gaat om het generaal doorlichten van het aspect milieu bij overheidsbeslissingen van enige importantie.

Op dit moment bestaat er geen instrument dat bruikbaar is voor deze generale vorm van effectmeting als het gaat om veiligheid. Op deelaspecten, met name milieuveiligheid en arbeidsveiligheid, bestaat wel het een en ander. Zo bestaat reeds – met het oog op vergunningverlening – de verplichting voor bedrijven een rapportage inzake de externe (milieu-)veiligheid van een inrichting op te stellen. Verder kent de Arbeidsomstandighedenwet de verplichting voor bedrijven om voor installaties in een inrichting een arbeidsveiligheidsrapport op te stellen. Wat ontbreekt is een integrale benadering van veiligheid, waarbij tevens evenredige aandacht wordt besteed aan het aspect subjectieve onveiligheid.

Thans wordt nagegaan in welke mate het zinvol is een dergelijk instrument te ontwikkelen en of een nog te ontwikkelen methodiek in de vorm van een 'Veiligheidseffectrapportage' (VER) realiseerbaar is. Onder het instrument VER wordt een vorm van ex ante beleidsevaluatie verstaan met betrekking tot de mogelijke (sociaal-fysieke) veiligheidseffecten van bepaalde beslissingen. De achterliggende gedachte is dat door het hanteren van een VER beslissingen zullen worden genomen waarbij sterker dan voorheen rekening

wordt gehouden met veiligheidsrisico's. Het maken van een VER zou met name zinvol zijn in de pro-actieve fase, vóórdat een risico opleverende activiteit wordt gestart of besloten wordt een dergelijke activiteit te continueren ondanks gewijzigde omstandigheden. Aldus kan een dergelijk instrument bijdragen aan het voorkomen of beheersbaar maken van onveilige situaties.

Het is denkbaar de VER verplicht dan wel facultatief (dan wel beide bij bepaalde gevallen) voor te schrijven. Verschillende varianten zijn daarbij voorstelbaar.

Er is een haalbaarheidsonderzoek gestart dat in 1994 zal zijn afgerond. Naast een behoefte-analyse moet het onderzoek inzicht verschaffen in de vraag welke vorm van veiligheidseffect-rapportage voor welke soort besluiten van rijksoverheid, lokale overheid en bedrijven geschikt zou zijn. Bijvoorbeeld een checklist (voor 'kleine' besluiten?) of een VER (voor 'grote' besluiten?) of een veiligheidsparagraaf bij besluiten in de vorm van planvorming (bijvoorbeeld in een wijkbeheersplan). Bij het onderzoek zullen ervaringen met betrekking tot de Milieu-effectrapportage en bestuurseffect-rapportages, evenals (bestuurlijke) ervaringen in binnen- en buitenland met vergelijkbare rapportages worden betrokken.

Effectanalyse voor calamiteiten

Verder is een start gemaakt met de ontwikkeling van een zogenoemde veiligheidseffectanalyse voor calamiteiten. Het gaat hierbij om een eenvoudige methode waarmee gevaaropleverende activiteiten en situaties zullen kunnen worden geïnventariseerd en waarmee inzicht zal kunnen worden verkregen in de aard en omvang van de effecten in geval van een calamiteit. De gedachte is een zodanige methodiek te ontwikkelen dat deze voor zowel de pro-actieve als de preparatieve fase bruikbaar zal zijn. In de pro-actieve fase zijn de verkregen gegevens van belang bij het maken van ruimtelijke plannen; voor de planvorming in de preparatieve fase is kennis van de gevolgen voor de ongevals- en rampenbestrijding noodzakelijk. In de voorgenomen opzet van een veiligheidseffectanalyse worden vooralsnog een viertal stappen onderscheiden:

- de inventarisatie van gevaarlijke activiteiten en situaties;
- het vaststellen van de effecten van verstoringen bij deze geselecteerde objecten;
- het vaststellen van cumulatie van effecten als objecten binnen elkaars invloedssfeer liggen;
- aanwijzingen en criteria voor de planvorming.

De initiatieffase is afgerond. Inmiddels is een aanvang gemaakt met de uitwerking van de methodiek waarbij alle belanghebbenden zullen worden betrokken. Wanneer het haalbaar blijkt te zijn om een VER te ontwikkelen (zoals hierboven omschreven), dan zal de veiligheidseffectanalyse hierop moeten aansluiten.

Onafhankelijk onderzoek en monitoring

Systematisch monitoren van veiligheid in brede zin, het signaleren van trends die de veiligheid beïnvloeden en het registreren van de effecten van integraal veiligheidsbeleid zijn van strategisch belang voor de beleidsvorming op dit terrein en vragen structurele aandacht. Het is dus nodig om structuur en continuïteit aan te brengen in de werkzaamheden die hiervoor moeten worden verricht, bijvoorbeeld in de vorm van een onderzoeksvoorziening. Een dergelijke onderzoeksvoorziening kan een bron van kennis zijn over de aard en de oorzaken van onveiligheid. Kennis die onder meer nodig is voor het opmaken van een VER (zie hierboven) en de periodieke Integrale Veiligheidsrapportage. Om het onderzoek op het gebied van veiligheid onafhankelijk te structureren zijn verschillende varianten denkbaar. Om de wenselijkheid, de mogelijkheden en de mogelijke varianten voor structureel onderzoek en monitoring in kaart te brengen is een haalbaarheidsonderzoek gestart. De resultaten van dit onderzoek zullen in de loop van 1994 beschikbaar zijn.

Opleidingen

Het verwerven van inzicht in integrale veiligheid moet uiteraard ook onderdeel uitmaken van opleidingen voor bestuurders en uitvoerende diensten en organisaties. Op dit moment vinden grote veranderingen plaats bij politie en brandweer op het gebied van opleidingen. Opleidingsprogramma's voor burgemeesters, politie en brandweer worden herzien. Daarnaast vinden ook organisatorische veranderingen plaats. Zo zal de Rijksbrandweeracademie (RBA) samengaan met de Stichting Brandweeropleidingen in Nederland en opgaan in het Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding (NIBRA).

Er is door Binnenlandse Zaken een seminar 'Industriële risico's bij integraal veiligheidsbeleid' ontwikkeld. Het doel van dit seminar is om inzicht te geven in de besluitvormingsprocessen en de communicatie met betrekking tot de technologische activiteiten die een potentiële bedreiging kunnen vormen voor de integrale

veiligheid. De doelgroep wordt gevormd door bestuurders en hoofden van dienst op gemeentelijk niveau en het management van de operationele hulpverleningsdiensten. Het seminar is inmiddels in het opleidingsprogramma van de Rijksbrandweeracademie opgenomen en wordt aangeboden voor uitsluitend regionaal samengestelde groepen deelnemers.

IIb Lokaal veiligheidsbeleid

Het concept integraal veiligheidsbeleid blijkt aan te slaan. Steeds meer gemeenten nemen het initiatief om hiermee aan de slag te gaan, andere zijn in een verder gevorderd stadium, terwijl de eerdergenoemde pilotgemeenten een aanjaagfunctie vervullen.

In het kader van het project Integraal Veiligheidsbeleid werd de centrale rol van het gemeentebestuur bij veiligheid door de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken nog eens benadrukt in haar nieuwjaarsrede voor de korpsbeheerders en -chefs van de politiekorpsen en voorzitters en commandanten van de regionale brandweren.

Stappenplan integrale veiligheid

In de IVR 1993 is de ontwikkeling toegezegd van een leidraad om een effectief gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid tot stand te brengen. In december 1993 werd deze leidraad aangekondigd in een aan alle betrokkenen gezonden brochure over integrale veiligheid. Als vervolg daarop is door Binnenlandse Zaken in samenwerking met de gemeenten Nijmegen, Eindhoven, Velsen en Maastricht aan de hand van concrete voorbeelden een leidraad ontwikkeld. Op deze wijze ontstond een praktisch en in de praktijk beproefd model voor een systematische aanpak in de gemeenten van de integrale veiligheid via de keten: systematische informatievergaring, analyse en actie. Het eerste deel van dit Stappenplan integrale veiligheid is op 16 februari 1994 tijdens een landelijk symposium over gemeentelijk veiligheidsbeleid door de minister van Binnenlandse Zaken gepresenteerd en vervolgens aan alle gemeenten beschikbaar gesteld. Het eerste deel van het 'Stappenplan integrale veiligheid' is vooral bedoeld voor het bestuur. Als vervolg hierop zal binnenkort een tweede, meer technisch deel verschijnen dat met name bedoeld is voor degenen die het beleid verder moeten ontwikkelen en uitvoeren.

Gemeentelijk Veiligheidsbeleid

Van de zijde van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verscheen eveneens op 16 februari

1994 een publicatie getiteld 'Gemeentelijk Veiligheidsbeleid'. Naast een algemene introductie die ingaat op het belang en de vormgeving van het veiligheidsbeleid worden in deze uitgave enkele belangrijke beleidsterreinen afzonderlijk belicht. De VNG-uitgave en het 'Stappenplan' sluiten goed op elkaar aan en vormen tezamen een stevige handreiking om de in gang gezette ontwikkelingen te stimuleren.

Landelijk symposium

Om de mogelijkheden tot uitwisseling van succesvolle ervaringen met gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid te bevorderen hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met het ministerie van Justitie en het Netwerk criminaliteit en veiligheid, op 16 februari 1994 het hiervoor genoemde landelijk symposium over dit thema georganiseerd. De opzet van dit symposium, met werkbezoeken aan een tiental veiligheidsprojecten in gemeenten in de ochtend en een forumdiscussie in de middag, was dan ook hoofdzakelijk op dit doel gericht.

IIc Onveiligheid in grote gemeenten

De in de IVR 1993 geschetste onveiligheidssituatie in de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gaf reden tot zorg. Zoals uit de rapportage bleek, kwamen bepaalde openbare orde en veiligheidsproblemen in deze gemeenten aanzienlijk vaker voor dan in andere gemeenten. De aandacht voor grote steden vanuit de rijksoverheid is toegenomen. Daarnaast zijn met name door Den Haag, Amsterdam en Rotterdam initiatieven genomen.

Een combinatie van integraal veiligheidsbeleid, sociale vernieuwing en voortgaande decentralisatie kan de typische stedelijke probleemcumulatie (die zich overigens ook daar vooral op wijk- en buurniveau doet gevoelen) op meer adequate wijze bestrijden. Dit zal tevens gevolgen hebben voor de heersende verkokering en sectorale belemmeringen. De ervaringen die op die manier worden verkregen (en al zijn opgedaan) zullen moeten bijdragen aan een effectievere aanpak elders.

IId Geldstromen

In de IVR 1993 is aangekondigd dat zal worden nagegaan of bij de verdeling van geldstromen voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke onveiligheidssituatie van gemeenten.

De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) heeft op 18 maart 1994 advies uitgebracht met betrekking

tot de evaluatie van het Gemeentefonds en de introductie van een nieuw verdeelsysteem. Voorgesteld wordt onder meer om in de nieuwe maatstaven de invloed van bevolkingsmaatstaven (de sociale structuur) bijna te verdubbelen en nieuwe maatstaven op te nemen die betrekking hebben op de regionale functie. Een positief oordeel op hoofdlijnen heeft het kabinet aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt bij brief van 15 april 1994 (Kamerstukken II, 1993-1994, 23400 C, nr. 11).

Met betrekking tot de vraag of in het nieuwe verdeelsysteem voldoende rekening wordt gehouden met specifieke onveiligheidssituaties van gemeenten, kan het volgende worden opgemerkt. Aan het Rgf-advies ligt uitvoerig onderzoek ten grondslag. Met behulp van uitgaven-ijkpunten is in dit onderzoek per gemeente, rekening houdend met sociale, fysieke en functionele factoren, een genormeerd kostenniveau bepaald dat zou ontstaan indien gemeenten besloten tot een gelijkwaardig voorzieningenniveau. Gebleken is dat op die wijze onverklaarbare en onbedoelde verschillen tussen gemeenten, zoals die onder het huidige stelsel van verdeelmaatstaven bestaan, worden weggelaten. Aanvullende verklarende variabelen, bijvoorbeeld op grond van specifieke verschillen met betrekking tot (on)veiligheid, zijn niet nodig gebleken. Er moet derhalve van uitgegaan worden dat de gekozen ijkpunten in voldoende mate de factoren omvatten die van invloed zijn op specifieke verschillen tussen gemeenten op het punt van de (on)veiligheid. Mutatis mutandis geldt dit voor de op basis van die ijkpunten door de Rgf ontwikkelde nieuwe verdeelmaatstaven, waarin de onderdelen sociale structuur en regionale functie meer dan de helft van het totaal van de uitgavenmaatstaven vormen. Het zijn juist deze groepen van indicatoren die een duidelijke samenhang vertonen met (on)veiligheid.

Het Rgf-advies heeft betrekking op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en niet op huidige en toekomstige specifieke geldstromen, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid. Met betrekking tot de verdeling van dergelijke specifieke geldstromen kan het Rgf-advies en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek bruikbare aanknopingspunten bieden om te zorgen dat ook hierbij voldoende rekening wordt gehouden met specifieke verschillen in (on)veiligheid tussen gemeenten. Het is mogelijk dat bij verdere ontwikkeling van het gegevensmodel uit de Integrale Veiligheidsrapportage op termijn indicatoren worden

ontwikkeld die meer specifiek gericht zijn op het vaststellen van verschillen in (on)veiligheid tussen gemeenten. Indien daarvan sprake is, kan vervolgens worden nagegaan in hoeverre die indicatoren van betekenis zijn voor het verdeelsysteem van het Gemeentefonds en de verdeling van specifieke geldstromen die samenhangen met het integrale veiligheidsbeleid.

III Specifiek beleid

IIIa Allochtonen en onveiligheid

Waar de IVR 1993 voorging, namelijk het expliciet vragen van aandacht voor de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de statistieken van jeugdcriminaliteit, zijn inmiddels velen gevolgd. Zowel in de recent verschenen nota 'Aanpak Jeugdcriminaliteit', waarin aanbevelingen aan de staatssecretaris van Justitie worden gedaan, als de rapporten 'Jeugd verdient de toekomst' (november 1993) en 'Investeren in Integreren' (februari 1994) van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, zijn beleidsaanbevelingen en -voornemens met betrekking tot deze groep opgenomen.

Ook op de in december 1993 gehouden expertmeeting over dit onderwerp bleek algemene erkenning van het feit dat er een problematiek bestaat die zorgvuldige aandacht verdient. Binnen het algemene veiligheidsbeleid zal maatwerk de oplossing kunnen bieden. Het slagen daarvan hangt in hoge mate af van de bereidheid tot een integrale aanpak, zowel op rijks- als gemeentelijk niveau.

Op het ogenblik vindt in het land een groot aantal experimenten plaats in de vorm van projecten, gericht op allochtone jongeren en veiligheidszorg. Om de ervaringen die tot nog toe zijn opgedaan landelijk bekend te stellen en netwerkvorming te bevorderen is in maart j.l. op initiatief van Binnenlandse Zaken een informatiedag 'Allochtone jongeren en veiligheidszorg' gehouden. Dit ging gepaard met het verschijnen van een gelijknamige informatiebundel waarin de 45 deelnemende projecten werden beschreven. Bij de selectie voor deelname is gestreefd naar een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van verschillende methodieken en geografische spreiding over het land. Kenmerkend voor alle projecten is een integrale aanpak. Uit het aantal aanmeldingen bleek een overweldigende belangstelling voor dit onderwerp. Het verslag van deze dag, waarop ook

een achttal workshops is gehouden, zal breed worden verspreid.

Verder is de module Interculturele Communicatie, die in 1993 werd ontwikkeld, thans voor brede toepassing gereed. Reeds in de experimentele fase heeft hij bewezen bruikbaar te zijn voor personen en instellingen die met andere culturen in aanraking komen.

De werving en instroom van allochtone politiemensen heeft onverminderde aandacht. Dit geldt ook voor de brandweer.

Voorts maakt bestrijding van discriminatie standaard deel uit van de politieopleiding. In de meeste regio's is aandacht voor discriminatie onderdeel van het reguliere takenpakket. In het kader van de nieuwe richtlijn discriminatiezaken van het ministerie van Justitie is in september 1993 een studiedag georganiseerd voor de politie en de anti-discriminatiebureau's.

De wenselijkheid om te komen tot een algemene gedragscode tegen discriminatie, wordt gezien binnen het project 'Integriteit en ethiek van de politie'.

IIIb Onveiligheid en bedrijfsleven

Er is een toenemende belangstelling bij het bedrijfsleven voor het oppakken van zijn verantwoordelijkheid met name waar het gaat om de fysieke veiligheid. Een goed voorbeeld daarvan is de succesvolle gezamenlijke actie van bedrijven in het centrum van Lelystad om het centrum weer veilig en leefbaar te maken in samenwerking met bestuur en bewoners.

Naast dit soort initiatieven is door de staatssecretaris van Justitie het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing in het leven geroepen, waaraan ook door andere departementen (waaronder Binnenlandse Zaken) wordt deelgenomen. Dit Platform heeft de uitvoering van zijn activiteiten uitgezet in diverse werkgroepen. Door bemiddeling van Binnenlandse Zaken is een politie-ambtenaar tijdelijk ter beschikking gesteld aan het deelproject roofovervallen en winkelcriminaliteit.

IIIc Ongevalsbestrijding, rampenbestrijding en crisisbeheersing

Versterking van de brandweer

In september 1993 heeft het Afstemmingsorgaan regionale brandweren, waarin het ministerie van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Brandweer Federatie participeerden, zijn

eindrapportage 'De brandweer verlegt haar grenzen' uitgebracht. Op basis van een analyse van de bestaande situatie komt het Afstemmingsorgaan tot de conclusie dat regionale brandweren bestuurlijk en organisatorisch aanmerkelijk versterkt dienen te worden. Om een en ander te realiseren heeft de minister van Binnenlandse Zaken een concept-plan van aanpak Project Herstructurering Brandweer, alsmede een proeve van een Wet Herstructurering Brandweer, voorgelegd aan onder meer de besturen van de regionale brandweren en de gemeenten. Voorts heeft brede verspreiding plaatsgevonden binnen het brandweerveld.

Uit de reacties vanuit het land en het bestuurlijk overleg met de regionale brandweren is gebleken dat op hoofdlijnen overeenstemming bestaat over zowel doel als richting van een versterking van de brandweer. Onderkend wordt dat daarbij sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en de in de besturen van de regionale brandweren samenwerkende gemeenten. Benadrukt wordt evenwel dat de daadwerkelijke versterking vanuit de intergemeentelijke samenwerking in de regio's gestalte moet krijgen. Deze samenwerking zou daartoe moeten worden uitgebreid en minder vrijblijvend moeten worden. Deze aspecten zouden met name in de beschrijving van het resultaat meer expliciet tot uitdrukking moeten worden gebracht. Ook werd de voorkeur gegeven aan een andere naam van het project, te weten: Project Versterking Brandweer.

In het bestuurlijk overleg werd afgesproken dat het concept-plan van aanpak in overleg met het bestuur van de Koninklijke Nederlandse Brandweer Vereniging daartoe, mede gelet op de ontvangen schriftelijke reacties, zou worden aangepast.

Crisisbeheersing

Onder crisisbeheersing wordt hier verstaan het geheel van maatregelen en voorzieningen die de overheid in samenwerking met andere organisaties treft met het oog op (acute) noodsituaties ter waarborging van de veiligheid in brede zin. Vanuit zijn coördinerende rol is in opdracht van Binnenlandse Zaken onderzoek verricht naar de wijze waarop de departementen inhoud geven aan crisisbeheersing. Beleidsuitgangspunt is dat elk departement zelf verantwoordelijk is voor de te nemen maatregelen op het terrein van crisisbeheersing en de financiering daarvan. Gezien de sectoroverstijgende aspecten van crisisbeheersing is coördinatie noodzakelijk. Mede naar aanleiding van het genoemde onderzoek zal de samenwerking tussen

departementen verder worden bevorderd.

Als vervolg op het onderzoek worden waar nodig maatregelen ontwikkeld op het terrein van crisisbeheersing. Deze maatregelen bewegen zich met name op de volgende terreinen:

besluitvormingsstructuren, internationale samenwerking, het gebruik van scenario's, een actualisering van de lijsten met vitale bedrijven, instellingen en objecten.

De minister van Binnenlandse Zaken zal mede namens zijn collega's de Kamer informeren over de voortgang die is gebœekt.

Planvorming

Ter verbetering van de voorbereiding op de rampenbestrijding is in 1993 prioriteit gegeven aan het tot stand komen van rampbestrijdingsplannen. Mede dankzij de inzet van het 'Ondersteunings-team Planvorming Rampenbestrijding' en de in 1993 door Binnenlandse Zaken in samenwerking met de Rijksbrandweeracademie georganiseerde workshops voor de betrokken bestuurders en ambtenaren is een gestage verbetering van het aantal rampbestrijdingsplannen zichtbaar: van 54 naar 76 (van de 107 die volgens de Europese post-Sevesorichtlijn verplicht zijn). In 1993 zijn twee workshops gehouden. Het doel van deze workshops is het overdragen van kennis en ervaring en netwerkvorming. In het eerste halfjaar 1994 zijn in verband met de grote vraag wederom drie workshops gehouden.

Rampenwet

Er is een wijziging van de Rampenwet in voorbereiding. Deze in de IVR 1993 aangekondigde wijziging houdt vooral in dat de reikwijdte van de Rampenwet expliciet wordt uitgebreid tot zware ongevallen. Daarnaast zal de nazorg uitdrukkelijk onder de definitie van ramp en zwaar ongeval worden gebracht. Verder wordt een voorziening getroffen ten aanzien van de coördinatie bij een ramp of zwaar ongeval van maatregelen die op rijksniveau worden getroffen en van regels die op rijksniveau worden gesteld. De reacties van de provinciebesturen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Brandweer Federatie op de hen voorgelegde wijziging van de Rampenwet zijn ontvangen. Na verwerking zal het wetsontwerp naar de Ministerraad worden gezonden.

Brandbeveiliging

Door het gebrek aan inzicht in de samenhang van preventieve voorzieningen en repressieve inspanningen en in de samenhang van de preventieve maatregelen die vanuit diverse

invalshoeken worden geeist, vallen er gaten in de brandbeveiliging. Voor andere departementen dan Binnenlandse Zaken is brandveiligheid een facet van het door hen ontwikkelde beleid en daarop volgende regelgeving. Voorzover de brandveiligheid aan de orde komt, wordt, uitzonderingen daargelaten, veel verwezen naar nadere invulling door de brandweer. Andere departementen beschikken niet over een totaal kader waaraan zij hun facetbeleid kunnen toetsen, gemeenten worden geconfronteerd met verschillende risico's, beschikken evenmin over dit totaal kader en verschillen in de inzetmogelijkheden van de brandweer. Brandbeveiligingsconcepten vullen deze leemten op. Duidelijk wordt, wie, wat, waarom moet doen.

Vanuit de veiligheidsketen bezien komen de pro-actie (planologische aspecten en beïnvloeding van regelgeving), de preventie (voorkomen van brand, ook door brandstichting en beperken van uitbreiding van brand, ook met het oog op de bescherming van het milieu), de preparatie (in verband met de beschikbaarheid van voldoende bluswater), de repressie (in verband met de verschillen in inzetmogelijkheden, onderlinge bijstand en samenwerking met andere hulpverleningsdiensten) en de nazorg (slachtofferhulp, salvage en bescherming van cultuur-historisch waardevolle gebouwen), systematisch in beeld.

Juist door een integrale benadering van de brandbeveiliging zal op gemeentelijk niveau duidelijk worden wat de bijdrage van diensten als GGD, politie, openbare werken, nutsbedrijven en arbeidsinspectie kan zijn en wat er van de brandweer kan worden verwacht.

Onderzoek door inspectie Brandweezorg en Rampbestrijding

In juni 1993 verscheen van de inspectie Brandweezorg en Rampbestrijding een verkennend onderzoek naar de stand van zaken op het gebied van het oefenen als voorbereiding op de rampenbestrijding. De resultaten waren aanleiding om het College van Commandanten van Regionale Brandweren (CCRB) te stimuleren het oefenen met de rampenbestrijdingsorganisatie met kracht te bevorderen. In samenwerking met een extern projectmanager heeft het CCRB een plan van aanpak opgesteld dat erin voorziet dat de bestaande achterstanden met het oefenen eind 1995 zijn weggewerkt. Het gaat dan met name om achterstanden met bestuurlijke oefeningen op gemeentelijk niveau en met multi-disciplinaire oefeningen op regionaal niveau.

Voorts heeft de inspectie diverse onderzoeken naar incidenten verricht.

Vanuit de doelstelling om op een systematische wijze en met moderne methodieken inzicht te krijgen in de kwalitatieve en kwantitatieve stand van zaken op het gebied van brandweezorg, ongevals-en rampbestrijding wordt een instrumentarium ontwikkeld. Het bevat systematieken voor een algemene doorlichting en voor aspectonderzoek, waarmee de kwaliteit van de brandweer- en rampbestrijdingsorganisatie in beeld kan worden gebracht. Dit instrumentarium zal medio 1994 voor de inspectie beschikbaar zijn en ter beschikking worden gesteld van de regionale brandweren.

Nationaal Plan Kernongevalsbestrijding

In 1989 is gestart met de implementatie van het Nationaal Plan Kernongevalsbestrijding (NPK) op nationaal, provinciaal en (inter)gemeentelijk niveau. Gedurende 1989 en 1990 is de implementatie in projectvorm verlopen, waarna begin 1991 de beheerfase is ingegaan. Omdat in het genoemde project het NPK nog niet volledig was geïmplementeerd zijn in de beheerfase nog een aantal onderdelen van het NPK nader uitgewerkt. De huidige stand van zaken is dat de rampbestrijdingsplannen voor de lokaties Borssele en Dodewaard operationeel zijn en die voor Doel en Emsland in beginsel klaar, maar nog niet formeel operationeel zijn. Met uitzondering van de lokatie Emsland en de provinciale staf van Flevoland zijn de opleidingscycli voor Borssele, Dodewaard, Doel en alle provinciale staven afgerond. Een en ander heeft in 1993 geleid tot een aantal oefeningen en/of voorbereidingen voor oefeningen voor de onderscheiden lokaties op nationaal, provinciaal en (inter)gemeentelijk niveau. Tevens is in 1993 een begin gemaakt met plannen tot integratie van NPK-oefeningen in de oefensystematiek voor de reguliere rampenbestrijdingsorganisatie. Deze plannen zullen in 1994 nader worden uitgewerkt.

Milieucalamiteiten

Bij milieucalamiteiten is vaak coördinatie-nodig op het gebied van milieu en openbare veiligheid. Over de wijze van aanpak door de overheid bestaat soms onduidelijkheid. Om deze reden hebben Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Binnenlandse Zaken gezamenlijk opdracht gegeven om de aanpak van bijzondere milieu-omstandigheden kritisch door te lichten. In het Project Overheidsoptreden bij Bijzondere Milieu-omstandigheden (POBM) is een overzicht

samengesteld van de verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden bij het optreden in deze situaties. Dit overzicht is gepubliceerd in een brochure. Gebleken is dat de afzonderlijke diensten in het algemeen goed zijn voorbereid op de aanpak van bijzondere milieu-omstandigheden. Maar ook is naar voren gekomen dat de afstemming en de samenwerking tussen de verschillende instanties vaak niet goed voorbereid is. Dit geldt zowel voor de verantwoordelijke bestuurders als voor operationele diensten. Voor een goede coördinatie is het nodig te komen tot een deugdelijke informatievoorziening. Het project is daarom gericht op het realiseren van een goede organisatie van de informatievoorziening. Het is immers voor bestuurders en diensten een eerste vereiste tijdig op de hoogte te worden gesteld en gehouden van een calamiteit.

Aanbevolen wordt om een informatieknoppunt op elk overheidsniveau aan te wijzen, voor de verzameling van en het doorgeven van informatie. Deze informatieknoppunten moeten volgens een standaardprocedure de melding doorgeven aan de informatieknoppunten van de andere niveaus en aan de betrokken operationele diensten. De gealarmeerde diensten moeten vervolgens beslissen hoe het milieu-ongeval wordt aangepakt; zo nodig met behulp van de instrumenten van de rampenbestrijdingsorganisatie. Inmiddels is geïnventariseerd welke concrete punten nog moeten worden geregeld om deze informatiestructuur in de praktijk te brengen. Dit betreft het maken van afspraken, vastleggen van procedures, realiseren van verbindingen, logistiek en oefeningen. De implementatie in de verschillende regio's wordt deze zomer gestart.

Bovenstaande laat onverlet de inspanningen die in het kader van handhaving van de milieuwetgeving door onder meer de politie worden verricht.

Overstroming en/of dijkdoorbraak

Er zijn 35 brandweerregio's die redelijkerwijs door een overstroming getroffen kunnen worden. De IVR 1993 vermeldt dat 20 van deze 35 regio's voorbereidingen hebben getroffen ten aanzien van gecoördineerde bestrijding van het ramptype overstroming en/of dijkdoorbraak (peildatum 1991). Thans geldt dit voor 23 regio's. Het aantal regio's met regelingen voor alarmering is gelijk gebleven, namelijk 22. Geconstateerd kan worden dat met de voorbereiding sinds 1991 een beperkte vooruitgang is geboekt. In overleg met de Unie van Waterschappen zal worden bezien in hoeverre en op welke wijze hierin versneld verbetering kan worden gebracht.

Daarnaast heeft de Unie van Waterschappen in 1993 een bevolkingsonderzoek laten uitvoeren om een beeld te krijgen van de mening van de bewoners van het rivierengebied ('Inventarisatie van meningsvorming over dijkverbetering in het rivierengebied', Den Haag, 7 april 1993). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de IVR 1994.

Rampenvoorlichting

In maart 1993 heeft Binnenlandse Zaken een landelijke voorlichtingscampagne gevoerd over hoe te handelen bij rampen als de sirene gaat. Deze campagne diende ter ondersteuning van de lokale voorlichtingscampagnes die in vrijwel alle gemeenten reeds waren gevoerd. Bij deze lokale campagnes is op grote schaal gebruik gemaakt van door Binnenlandse Zaken ontwikkeld materiaal.

Het NIPO heeft de landelijke voorlichtingscampagne van maart 1993 geëvalueerd. De resultaten zijn uiterst positief. Ten behoeve van deze campagne is materiaal ontwikkeld dat gemeenten tegen drukkosten kunnen afnemen. Dit materiaal omvat tevens een speciale brochure en handreikingen over het opzetten van een voorlichtingscampagne voor gemeenten die met een zogenaamde post-Seveso inrichting te maken hebben.

In september 1993 heeft de Eerste Kamer een wijziging van de Rampenwet waarin een aanscherping van reeds bestaande verplichtingen inzake voorlichting bij rampen wordt voorgesteld, aanvaard. Deze wijziging van de Rampenwet alsmede de op deze gewijzigde Rampenwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur zullen in juli 1994 van kracht worden.

In 1993 is voorts een start gemaakt met de introductie van een nieuw waarschuwingssysteem dat de oude sirenes moet vervangen. Naast een andere manier van beoefening (niet meer op iedere eerste maandag van de maand de sirenes laten loeien), zal ook een ander signaal worden ingevoerd. Over de wijze waarop wordt gewaarschuwd bij een calamiteit mag geen onduidelijkheid bestaan bij de bevolking. Tijdige en gedegen voorlichting over het nieuwe waarschuwingssysteem is hierbij essentieel.

IV Overige activiteiten

In dit hoofdstuk wordt melding gemaakt van wat overigens in gang is gezet en in het kader van integraal veiligheidsbeleid relevant is.

Langs twee hoofdsporen is het afgelopen jaar gestart om integrale veiligheid op rijksniveau te bevorderen. Enerzijds door de optiek van openbare orde en veiligheid vroegtijdig in te brengen in maatregelen die op rijksniveau worden voorbereid (pro-actie). Anderzijds door rondom bepaalde probleemvelden (zoals bijvoorbeeld voetbalvandalisme, drugsproblematiek) bij te dragen aan een gemeenschappelijke aanpak op rijksniveau. Vermeldenswaard zijn de volgende specifieke ontwikkelingen. Naast de al langer bestaande actieve rol met betrekking tot voetbalvandalisme en verkeersveiligheidsbeleid valt te melden dat een goed netwerk is opgebouwd met betrokken partijen rondom het gok- en kansspelbeleid. Voorts is een actieve inbreng ontstaan in het beleid met betrekking tot bestrijding van drugsoverlast onder meer door in het kader van de interdepartementale stuurgroep overlast een integrale gemeentelijke aanpak van drugsoverlast te stimuleren. Onder de regie van het ministerie van Justitie en in goede samenwerking met de betrokken politiekorpsen zijn in Beneluxverband afspraken gemaakt met betrekking tot de informatie-uitwisseling en politieke samenwerking met betrekking tot drugsbestrijding in de grensstreek rondom Maastricht. In aanvulling op dit politieke spoor is thans een bestuurlijke conferentie in voorbereiding, op initiatief van de gemeente Maastricht, waarin bestuurlijke samenwerkingsmogelijkheden met betrekking tot drugsbestrijding in de grensstreek rondom Maastricht worden onderzocht, mogelijk ook als voorbeeld voor andere grensgemeenten.

Verder is er een inventarisatie gepleegd van activiteiten die op het terrein van de verschillende departementen liggen en relevant kunnen zijn voor een integrale veiligheidsbenadering in de nabije toekomst.

Met de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen zijn gesprekken gevoerd om de meningsvorming rondom integraal veiligheidsbeleid verder uit te diepen. Er wordt een publicatie voorbereid waarin de discussie is neergelegd. Voorts is in samenwerking met de Balie in Amsterdam een themabijeenkomst georganiseerd over integrale veiligheid.

Hiervan is een uitgave verzorgd. Ten slotte wordt gewezen op initiatieven buiten de departementen. In het bijzonder gaat het hier om de kwaliteitsslag die wordt gemaakt voortvloeiende uit de reorganisatie van de politie.

V Lijst van publikaties

- Brochure 'Bestuurlijke Regie: de Gemeente', mailing aan alle gemeenten, een oproep aan burgemeester en wethouders om op lokaal niveau het tot stand komen van integraal veiligheidsbeleid te stimuleren; december 1993.
- 'De Omheinde Stad', een bundel essays over veiligheid, verspreid onder burgemeesters en andere belanghebbenden; januari 1994.
- 'Bestuur heeft centrale rol bij veiligheid'. Nieuwjaarsrede van de minister van Binnenlandse Zaken voor bestuurlijke en ambtelijke leiding van brandweer en politie van 6 januari 1994 is uitgegeven en verspreid onder bestuurders; januari 1994.
- 'Stappenplan Integrale Veiligheid, een schets voor het bestuur'. Publikatie gericht op het activeren van burgemeesters en wethouders bij het formuleren van lokaal integraal veiligheidsbeleid. Biedt concrete aanknopingspunten voor het formuleren van integraal veiligheidsbeleid en de organisatie ervan; februari 1994.
- 'Gemeentelijk Veiligheidsbeleid', een publikatie van de VNG; februari 1994.
- 'Allochtone jongeren en veiligheidszorg', een beschrijving van 45 projecten; Amsterdam, februari 1994.
- 'Als angst regeert - Over politiek en veiligheid', uitgave naar aanleiding van een bijeenkomst in De Balie in november 1993; april 1994.
- 'Allochtone jongeren en veiligheidszorg', een publicatie met een verslag van de informatiedag 'allochtone jongeren en veiligheidszorg' op 9 maart 1994.

Publikaties in voorbereiding

- 'Integrale veiligheid, politiek bekeken', een publikatie met daarin een verslag van een discussie met vertegenwoordigers van de wetenschappelijke bureaus van een aantal politieke partijen.
- 'Stappenplan Integrale Veiligheid deel II', een publikatie waarin concrete adviezen, checklists, analyse-modellen, projectorganisatie-adviezen worden aangereikt aan medewerkers van het lokale bestuur, de politie en brandweer enz. die zijn belast met het tot stand komen van een lokaal integraal veiligheidsbeleid. In dit stappenplan zijn de ervaringen verwerkt die zijn opgedaan in vler lokale proef-projecten.



Integrale
veiligheid



en
ren in de
lunen in de
van het ge
in voorstellen
in rekening moet
onveiligheidsgedragte in
gemeen
de burger om wordt
is sterker. Politie
brandweer kunnen
niet meer vold
redereking
Allo
grof