

Bureau
Landelijk Coördinator
Voorkoming Misdrijven

Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage
Telefoon 070-600426, Telex 34554 MVJ NL.

**Criminaliteit
en gebouwde
omgeving**

Procesgang in de
woningbouw

Bureau Criminaliteitspreventie
Hugo Caron
Lex de Savornin Lohman
Paul van Someren

's-Gravenhage, september 1986



**VOORKOMING
MISDRIVEN**
Een zaak van de politie en u.

INHOUD

	Pagina
PLAATS VAN DIT DEEL	2
LEESWIJZER	3
1 EEN EERSTE KENNISMAKING MET DE BOUWWERELD	4
1.1 Het traditionele bouwen	4
1.2 Het moderne bouwen	4
1.3 De ruimtelijke ordening	6
1.4 Nieuwe organisatievormen in het bouwproces	6
1.5 Enkele recente ontwikkelingen	7
2 BESLISSINGSPROCES IN DE BOUW	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Niet-projectgebonden beslissingen	9
2.2.1 Landelijke planologische beslissingen	9
2.2.2 Streekplan en structuurplan	9
2.2.3 Bestemmingsplan	10
2.2.4 De leefmilieuverordening	11
2.3 Projectgebonden beslissingen: de (ver)nieuwbouw	13
2.3.1 Inleiding	13
2.3.2 Procesfuncties: de belangrijke positie van de opdrachtgever	13
2.3.3 De verschillende fasen van het nieuwbouwproces	14
2.3.3.1 De programmafase	15
2.3.3.2 De ontwerpfase	16
2.3.3.3 De uitvoering	18
2.3.4 Overzicht van het hele nieuwbouwproces	19
2.4 Beheer	20
2.4.1 Beheer van de woningen	20
2.4.2 Beheer van de woonomgeving	21
3 DE PREVENTIEDESKUNDIGE IN HET BOUW- EN BEHEERSPROCES	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Het belang van criminaliteitsanalyse	23
3.3 Regelgeving of advisering?	25
3.4 Nieuwbouw, beheer (of beide)?	26
3.5 De preventiedeskundige in het nieuwbouwproces	27
3.5.1 Niet-projectgebonden beslissingen	27
3.5.2 Projectgebonden beslissingen	28
3.5.2.1 De programmafase	28
3.5.2.2 De ontwerpfase	29
3.5.2.3 Overzicht: de preventiedeskundige in de projectgebonden fase	30
3.6 Het beheer	31
3.6.1 Woningen	31
3.6.2 Woonomgeving	33
VERKLARENDE WOORDENLIJST	34
BIJLAGEN	Aparte uitgave

PLAATS VAN DIT DEEL

Deze uitgave is de tweede in een serie over het voorkomen van criminaliteit door middel van ingrepen in de gebouwde omgeving. Het eerste deel was een literatuurstudie over de wetenschappelijk geconstateerde verbanden tussen kenmerken van de gebouwde omgeving en criminaliteit. Het derde deel zal een aantal praktijkervaringen behandelen, die zijn opgedaan met criminaliteitspreventieve activiteiten in de gebouwde omgeving. Dit tweede deel slaat de brug tussen het eerste en het derde deel met de behandeling van de "procesgang" in de gebouwde omgeving.

Het begrip procesgang heeft een formeel en een informeel aspect.

Formeel zijn er de regels en procedures, die het kader vormen voor beslissingen over ruimtelijke ordening, (ver-)nieuwbouw en beheer van woningen. Daardoor wordt vastgelegd in welke fases en door wie beslissingen worden genomen.

Informeel zijn er de machtsverhoudingen tussen de partijen die aan de besluitvorming deelnemen. Wil de preventiefunctionaris* niet als de bekende olifant in het bekende meubelstuk te keer gaan, dan zal hij ook in deze materie enig inzicht moeten hebben. Dat vereist de nodige achtergrondkennis met betrekking tot het politiek en economisch functioneren van bouwmarkt en bouwmacht. Beide aspecten zullen in dit tweede deel de aandacht krijgen, waarbij natuurlijk de nadruk ligt op het verschaffen van feitelijke informatie.

*- We zullen hier steeds de neutrale termen "preventiefunctionaris" of "preventiedeskundige" gebruiken. Het kan hier zowel regionale als lokale VM-functionarissen betreffen, alsmede andere politiefunctionarissen.

LEESWIJZER

Dit deel bestaat uit drie hoofdstukken en een verklarende woordenlijst.

De verklarende woordenlijst is toegevoegd om de lezer uit te rusten met het jargon, dat in deze branche gebruikelijk is; het is in feite een minimum eis om de begrippen uit deze lijst te kennen. Als een woord uit deze lijst voor de eerste keer in de tekst voorkomt is het in een grijs kader gedrukt, zodat de lezer voor uitleg desgewenst direct kan doorbladeren.

Het eerste hoofdstuk is bedoeld als historische inleiding en om de lezer bekend te maken met de belangrijkste begrippen op dit terrein. Ook wordt aandacht besteed aan belangrijke recente ontwikkelingen.

In het tweede hoofdstuk, het hart van dit deel, komt de feitelijke gang van zaken aan de orde in beslissingsprocessen die betrekking hebben op de gebouwde omgeving. In dit hoofdstuk vindt de lezer concrete informatie over:

- de verschillende niveau's waarop beslissingen worden genomen;
- de fasen waarin deze beslissingen tot stand komen;
- de partijen die daarbij betrokken zijn;
- de belangen van deze partijen.

In het derde hoofdstuk worden conclusies getrokken uit de voorafgaande hoofdstukken. Het gaat daar om concrete aanbevelingen over de manier waarop de preventiedeskundige op het terrein van de gebouwde omgeving kan opereren.

Bij dit deel hoort nog een bijlagenboek, waarin voorbeelden zijn opgenomen van tekeningen en kaarten die gebruikt worden bij de voorbereiding van bouwplannen en bestemmingsplannen.

Voor de goede orde mag nog opgemerkt worden dat de samenstellers van dit deel er naar gestreefd hebben om de zaak zo eenvoudig mogelijk te houden. De "procesgang in de woningbouw" is echter een zeer ingewikkeld en omvangrijk gebeuren, dus hier en daar heeft dit uitgangspunt ongetwijfeld geleid tot flinke simplificaties. De rechtvaardiging hiervoor is dat alleen datgene aan de orde komt, wat vanuit de criminaliteitspreventie van belang is.

1 KENNISMAKING MET DE BOUWWERELD

1.1 Het traditionele bouwen

In nog niet zo lang vervlogen tijden bouwde iedereen zijn eigen huis. Een lapje grond was gemakkelijk gevonden en familie, vrienden en misschien een timmerman staken de handen uit de mouwen om er iets moois van te maken.

De ontwikkeling van steden en het optreden van arbeidsspecialisatie brengt verandering in deze situatie.

In de stad worden de eerste regels opgesteld waaraan een bouwer moet voldoen. Tot de eerste eisen die aan een gebouw gesteld worden behoren brandveiligheidseisen, eisen die de sterkte van een gebouw moeten waarborgen en de eis dat de rooilijn gevolgd moet worden.

De specialisatie neemt toe, de aannemer en de architect doen hun intrede. De zelfbouw neemt af en kopen en huren nemen in betekenis toe: er wordt voor het eerst voor de markt gebouwd.

In het zogenaamde traditionele bouwproces is de opdrachtgever de centrale figuur. Hij neemt het initiatief om te gaan bouwen, verwerft een stuk grond, kiest een ontwerper en verzorgt de financiering. Als het ontwerp gereed is volgt de inschakeling van het uitvoerend bouwbedrijf.

In de 19e eeuw barst in Nederland (wat laat, zoals gewoonlijk) de Industriële revolutie los en er treedt snelle groei van de steden op. Er wordt op grote schaal gebouwd, vooral door aannemers die kleine groepjes huizen bouwen om te verhuren of te verkopen. De kwaliteit van de huisvesting is slecht. Grote gezinnen worden in één kamer gepropt, het sanitair is minimaal. De omgeving van de woningen laat ook veel te wensen over: de 19^e eeuwse wijken bestaan uit saaie nauwe straten die onderling nauwelijks verschillen.

Er komt verzet tegen de erbarmelijke woonomstandigheden. Sommige politici keren zich tegen deze vorm van bouwen die zij zien als een vorm van uitbuiting.

Een zeer belangrijke ontwikkeling is dat ook de bewoners zelf in actie komen: er ontstaan woningbouwverenigingen*, die tot doel hebben de huisvesting van de arbeider te verzorgen.

1.2 Het moderne bouwen

In 1901 wordt een belangrijke stap gezet met het aannemen van de Woningwet. In de Woningwet wordt vastgelegd dat de overheid het tot haar taak rekent voor een goede volkshuisvesting te zorgen, de eerste stap op weg naar een steeds grotere overheidsbemoeienis.

*= Ook wel "woningbouwcorporaties" of "corporaties" genoemd.

De wetgever legt bij de gemeenten een belangrijke taak: de gemeente is verplicht een gemeentelijke bouwverordening vast te stellen, waarin eisen worden opgenomen, die aan gebouwen en woningen gesteld moeten worden.

Twintig jaar later wordt de verplichting tot het houden van toezicht op het beheer hieraan toegevoegd door middel van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht

De Woningwet omvat daarnaast modelstatuten voor woningbouwverenigingen. Het wordt vanaf dat moment algemeen erkend, dat er naast de bouw voor eigen behoefte en de bouw uit commerciële motieven een derde categorie bestaat: de niet-commerciële woningwetbouw in het belang van de volkshuisvesting.

In de periode na het aannemen van de Woningwet tot de tweede wereldoorlog vormt de bouw volgens de Woningwet qua omvang een onbelangrijke categorie, maar er gaat een belangrijke voorbeeldwerking vanuit, o.a. doordat architecten van naam zich inzetten voor deze vorm van bouwen.

Tijdens deze periode vergroot de overheid haar greep op het bouwen door het aannemen van een aantal wetten die de gemeenten ruimere bevoegdheden geven voor het bestemmen van grond. De eerste uitbreidingsplannen komen tot stand, bijvoorbeeld het Amsterdams Uitbreidings Plan, op basis waarvan de zogenaamde tuinsteden werden gerealiseerd.

Na de tweede wereldoorlog is er een groot tekort aan woningen wegens de bouwstop van 1942 en de snelle bevolkingsgroei. In het begin van de jaren vijftig besluit de overheid de bouwproductie te stimuleren door subsidiëring. Woningbouwverenigingen kunnen woningwetwoningen gaan bouwen, waarvoor het rijk een jaarlijkse bijdrage in de exploitatie geeft (een "objectsubsidie"). Daarnaast worden woningbouwverenigingen en commerciële bouwers in de gelegenheid gesteld de duurdere premiewoningen* te bouwen. Het blijft mogelijk ongesubsidieerde woningen te bouwen, ook wel aangeduid als vrije sektor-woningen.

De subsidiëring wordt in 1975 uitgebreid met de individuele huursubsidie (een "subjectsubsidie").

Over de subsidiëring en financiering zullen we in dit geschrift niet uitweiden: de regelgeving op dit gebied is voor de preventiedeskundige een randvoorwaarde. Het belang hiervan is dat via de rijkssubsidieregelingen extra voorwaarden worden opgelegd aan de manier van bouwen: de technische en artistieke normering.

De technische normen bestrijken een groot aantal aspecten van de bouw. Men moet daarbij denken aan:

- normen voor de sterkte van een gebouw
- normen voor brandveiligheid
- normen voor de woninggrootte
- enz enz...

*= Premiewoningen kunnen weer onderverdeeld worden in premiehuur- en premiekoopwoningen; hiervoor zij verwezen naar de begrippenlijst.

Deze normen zijn opgenomen in de gemeentelijke bouwverordening*.

De Vereniging van Nederlandse gemeenten heeft een voorbeeld ontwikkeld, de modelbouwverordening, die onlangs door het rijk voor alle gemeenten van kracht is verklaard. De gemeenten hebben de bevoegdheid bepalingen toe te voegen. De artistieke normen worden door de commissies van welstand aangelegd, deze commissie adviseert de gemeente bij de behandeling van een aanvraag voor een bouwvergunning. Het advies van deze commissie is niet bindend.

1.3 De ruimtelijke ordening

Op het gebied van de ruimtelijke ordening is de invloed van de overheid uitgebreid door het uitvaardigen van de wet op de Ruimtelijke Ordening in 1963. Door het invoeren van streekplan (provinciaal), structuurplan en bestemmingsplan (gemeentelijk), waarvan de laatste een juridisch bindende kracht krijgt, wordt er naar gestreefd van overheidswege leiding te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling. In de zeventiger jaren wordt deze aspiratie afgezwakt en vervangt men "leidinggeven" door "begeleiden". Tevens worden er inspraakmogelijkheden geschapen. Al deze ontwikkelingen leiden tot de omvangrijke procedures en regelgeving, waarmee de lezer in dit deel zal kennismaken.

1.4 Nieuwe organisatievormen in het bouwproces

De organisatie van het bouwproces is (ook al!) ingewikkelder geworden: het aantal deelnemers en hun specialistische deskundigheid zijn groter geworden. We noemen in vogelvlucht een aantal van de belangrijkste veranderingen.

Soms wordt in een vroeg stadium van de bouwvoorbereiding, dat wil zeggen tijdens het ontwerpen van het gebouw, een gespecialiseerde aannemer ingeschakeld. Men hoopt op deze wijze de kennis van de aannemer beter te benutten. Deze organisatievorm wordt aangeduid als het bouwteam.

Er staan nieuwe opdrachtgevers op; het meest tot de verbeelding sprekend is ongetwijfeld de projectontwikkelaar, die grond verschaft, plannen maakt, voor de financiering zorg draagt en exploiteert.

Er wordt, door alle opdrachtgevers, steeds meer met gespecialiseerde onderaannemers gewerkt.

Naast de architect doen een aantal nieuwe adviseurs hun intrede, die de opdrachtgever terzijde kunnen staan.

Voorbeelden daarvan zijn de organisatieadviseur en de kostendeskundige. Er is meer overleg met overheidsinstanties vanwege het toegenomen aantal regels en voorwaarden voor de bouw.

*= In enkele gemeentes zijn normen met betrekking tot het hang- en sluitwerk van kracht.

1.5 Enkele recente ontwikkelingen

We willen hier alvast een aantal belangrijke recente ontwikkelingen onder de aandacht van de lezer brengen. In de volgende hoofdstukken zal op deze punten worden teruggekomen.

We behandelen in het kort:

- bewonersinspraak
- verminderende nieuwbouw
- het normkostensysteem
- het dereguleringsstreven

In de procedures met betrekking tot bestemmingsplannen is op verschillende momenten de mogelijkheid voor inspraak verankerd. Daarnaast is het bij nieuwbouw en renovatie in stadsvernieuwingsgebieden ingeburgerd geraakt om toekomstige bewoners te betrekken bij de planvoorbereiding door het instellen van projectgroepen, waarin naast ambtenaren ook bewoners zitting hebben.

De nieuwbouwproduktie is in de jaren tachtig duidelijk over zijn top heen en het ziet er naar uit dat de produktie in de toekomst alleen nog maar verder kan dalen. Op dit moment bedraagt de nieuwbouw nog maar ca. 2% van de totale bestaande woningvoorraad. De nadruk in het volkshuisvestingsbeleid zal steeds meer komen te liggen op het beheer van woningen, een gegeven dat voor de preventiefunctionaris van belang is.

Voor woningwetwoningen geldt sinds kort het normkostensysteem. De grondslag van dit systeem wordt gevormd door het onderscheid in basisstichtingskosten, normstichtingskosten en extra kosten*.

De basiskwaliteit geeft het bouw- en woontechnische niveau aan, waaraan woningen tenminste moeten voldoen. Dit niveau is landelijk vastgesteld en geldt als subsidievoorwaarde; de daarbij behorende kosten worden basisstichtingskosten genoemd. De overheid financiert en subsidieert echter woningen tot een niveau dat hoger ligt en genormeerd is aan de hand van de oppervlakte van de woning, de zogenaamde normstichtingskosten. Over de besteding van het verschil tussen normstichtingskosten en basisstichtingskosten kan op gemeentelijk niveau beslist worden. Daarnaast kan besloten worden tot het maken van extra kosten; daarvoor wordt door het rijk echter geen subsidie verstrekt, zodat deze kosten vertaald moeten worden in een huurverhoging.

Voor de preventiefunctionaris betekent dit, dat de kosten van (bijvoorbeeld) beter hang- en sluitwerk uit het verschil tussen normstichtings- en basisstichtingskosten (niet leidend tot huurverhoging) of uit de ruimte voor extra kosten (wel leidend tot huurverhoging) gefinancierd moeten worden.

*= Daarnaast zijn er nog de zogenaamde kopkosten, die het Rijk subsidieert als er sprake is van hogere kosten door een ongunstige lokatie (bijvoorbeeld slechte bodemgesteldheid).

Het dereguleringsstreven wordt ingegeven door het feit dat het terrein van de bouw zo langzamerhand overdekt is geraakt met regels en voorschriften. Voor de preventiedeskundige is het van belang om zich te realiseren dat niemand zit te wachten op nieuwe regels. Dit punt zal met name in het slothoofdstuk worden uitgewerkt.

2 BESLISSINGSPROCES IN DE BOUW

2.1 Inleiding

We onderscheiden in dit hoofdstuk niet-projectgebonden en projectgebonden beslissingen. Deze termen spreken in feite voor zich zelf: projectgebonden beslissingen zijn verbonden met een concreet bouwproject, terwijl dat bij niet-projectgebonden beslissingen niet het geval is. Niet-projectgebonden beslissingen hebben voornamelijk betrekking op de ruimtelijke ordening en gaan vooraf aan concrete bouwprojecten. Daarom behandelen we deze categorie als eerste in 2.2.

Paragraaf 2.3 is gewijd aan de projectgebonden beslissingen in de (ver-)nieuwbouw, terwijl in 2.4 het -uiteraard projectgebonden- beheer aan de orde komt.

2.2 Niet-projectgebonden beslissingen

Deze beslissingen worden genomen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.

2.2.1 Landelijke planologische beslissingen

Op landelijk niveau worden planologische beslissingen genomen. Het al of niet inpolderen van de Markerwaard is bijvoorbeeld zo'n beslissing. Dergelijke beslissingen zijn zo abstract dat bemoeienis vanuit preventie-oogpunt weinig zin heeft.

Naast beslissingen die de ruimtelijke ordening betreffen, worden er op dit niveau allerlei beslissingen genomen die van invloed zijn op de inrichting van de omgeving. U moet daarbij bijvoorbeeld denken aan de wijze van financieren van woningwet- en premiebouw, het stimuleren van energiebesparing etc. Voor de preventiefunctionaris zijn dit allemaal randvoorwaarden.

2.2.2 Streekplanen structuurplan

De provincie heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van een streekplan, dat de hoofdlijnen van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen omschrijft. Omdat de provincie zelf niet bouwt is er niet direct een vervolg op het vaststellen van een streekplan. Streekplannen zijn vooral van belang omdat ze dienen als toetsingskader voor gemeentelijke bestemmingsplannen, die in volgende alinea aan de orde zullen komen. Met andere woorden: Gedeputeerde Staten kunnen op basis van een streekplan gemeentelijke bestemmingsplannen afkeuren.

Een streekplan bestaat uit een plan en een kaart.

De theorievorming over verbanden tussen gebouwde omgeving en criminaliteit is nog niet zo ver, dat het voor de hand ligt om op dit niveau als preventiefunctionaris in het beslissingsproces in te grijpen.

De meest concrete beslissingen worden genomen op gemeentelijk niveau.

In de eerste plaats kunnen gemeenten een structuurplan opstellen. In het plan worden de toekomstige gewenste locaties van industrie- en woongebieden aangegeven en daarnaast worden hoofdzaken op het gebied van vervoer, zoals het toekomstig verloop van wegen en openbaar vervoer vastgelegd. Het opstellen van het plan is niet verplicht en het plan is niet bindend.

Een voorbeeld van een structuurplan vindt u in de bijlage. Structuurplannen worden voorbereid door de gemeentelijke dienst. In grote gemeenten kunnen dat meerdere diensten zijn, zoals de dienst ruimtelijke ordening, de dienst volkshuisvesting, het grondbedrijf enz.. Tijdens de voorbereiding van het plan kan met een aantal instanties overleg worden gevoerd, zoals de provincie, de buurgemeenten, de waterschappen enz. Gezien de mate van abstractie en het niet bindende karakter van structuurplannen verdient het voor de preventiefunctie vooralsnog aanbeveling zijn inspanningen te concentreren op bestemmingsplannen.

2.2.3 Bestemmingsplan*

Het bestemmingsplan is een gemeentelijk plan, dat allerlei bepalingen betreffende de ruimtelijke ordening en de inrichting van een stuk grond in de gemeente bevat. Het moet worden goedgekeurd door de gemeenteraad en het heeft een juridisch bindende kracht. Dat wil zeggen: het bestemmingsplan dient als toetsingskader voor het verlenen van bouwvergunningen, die worden aangevraagd als sluitstuk van projectgebonden beslissingsprocessen (zie 2.3). De gemeente is verplicht bestemmingsplannen vast te stellen voor uitbreidingsgebieden en stadsvernieuwingsgebieden. Het is de gemeente toegestaan ook voor de overige gebieden binnen de gemeentegrenzen bestemmingsplannen op te stellen. Het plan bestaat uit de juridische bepalingen, het eigenlijke plan, een of meerdere kaarten, waarin het plan wordt verduidelijkt en een toelichting op het plan. Formeel hoort de toelichting niet bij het bestemmingsplan: rechtskracht hebben alleen de bepalingen en de kaart(en). In de bijlage vindt u een voorbeeld van een kaart, een toelichting en juridische bepalingen, behorend bij een bestemmingsplan.

Bestemmingsplannen worden voorbereid in een ingewikkelde procedure, die jaren in beslag kan nemen. Daarin zijn de volgende fasen te onderscheiden:

- Initiatief: het verzamelen van gegevens en het opstellen van voorlopige uitgangspunten;
- Programma: het verrichten van onderzoek en het opstellen van een programma van eisen;
- Ontwerp: de ruimtelijke, juridische en financiële vertaling van het programma van eisen;

*= De stedenbouwkundige dienst maakt soms, ter overbrugging van het verschil in schaal, tussen structuurplan en bestemmingsplan liggende plannen (zie bijlage)

- Vaststelling en goedkeuring: het bestuurlijk overleg en de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad en de beslissing over goedkeuring door Gedeputeerde Staten.

Op de bovengenoemde procedure zijn een aantal varianten mogelijk.

Zo kan aan zowel globale als gedetailleerde bestemmingsplannen wijzigingsbevoegdheid* worden toegevoegd, met de bedoeling om in van kracht zijnde bestemmingsplannen flexibiliteit in te bouwen.

Daarnaast zijn er mogelijkheden om bouwvergunningen te verlenen voordat een bestemmingsplan (al of niet met wijzigingsbevoegdheid) rechtskracht heeft. Daartoe kan de zogenaamde anticipatieprocedure* doorlopen worden, die ook weer verschillende varianten heeft.

De voorbereiding is in handen van gemeentelijke diensten en er kan overleg gevoerd worden met buurtgemeenten, de provincie en een aantal instanties zoals bijvoorbeeld waterschappen. Vaak wordt aan de bevolking inspraak gegeven. De overwegingen die leiden tot het vaststellen van bestemmingen zijn legio. Bereikbaarheid, de kosten van het bouwrijp maken van de grond, milieufactoren en hinder (bij bedrijven), maar ook politieke factoren spelen daarbij een rol.

2.2.4 De leefmilieu verordening

Tenslotte moet hier nog een zeer recente aanvulling genoemd worden op de in het voorgaande behandelde regelgeving. Met de invoering van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing op 1 januari 1985 hebben gemeenten de beschikking gekregen over een nieuw instrument ter bestrijding van het verval van woon- en leefmilieu: de leefmilieuverordening (LMV). De LMV wordt voor 5 jaar vastgesteld en mag dan maximaal nog met een periode van 5 jaar verlengd worden. Na 10 jaar moet de zaak dan definitief geregeld zijn in de vorm van een bestemmingsplan of stadsvernieuwingsplan. Procedureel kan de LMV vergeleken worden met een gedetailleerd voorbereidingsbesluit.

De ambtelijke voorbereiding van de LMV geschiedt door een Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) en/of Bouw en Woningtoezicht (BWT)**.

Een probleem is dat het instrument LMV zo nieuw is dat nog eigenlijk niemand precies weet wat je er nu mee kan en mag doen.

*= Voor een gedetailleerde behandeling verwijzen wij naar de publikatie: Stap voor stap naar een woningbouwplan, Stichting Bouwresearch, nr. 88, 1982. Deze publikatie is uitgegeven door Kluwer Technische Boeken B.V.-Deventer-Antwerpen en Ten Hagen. B.V.-Den Haag.

**= In sommige gemeentes is het gebruikelijk dat deze voorbereiding geschiedt in overleg met de buurt door middel van een projectgroep waarin ambtenaren, buurtbewoners en ... politie zitting (kunnen) hebben. Het is dan wel zaak om te zorgen dat je erbij komt!

De LMV lijkt ons echter -zeker in grotere steden en stadsvernieuwings gebieden- een veelbelovend instrument voor criminaliteitspreventie, veiligheid en het weren van risico-verhogende functies (horeca, prostitutie). Of de LMV deze belofte waar kan maken ligt nog in de schoot der toekomst verborgen.

Een leefmilieu verordening kent in wezen twee onderling flink verschillende functies of toepassingsvelden:

- de planologisch gerichte toepassing
- de toepassing als pure beheerregeling (het "netjes" houden van een al bestaande gebouwde omgeving).

We vermoeden dat vooral dit laatste toepassingsgebied in de toekomst wel eens zeer belangrijk zou kunnen worden voor de politie (en voor preventie). In paragraaf 2.4.2. -waar we het hebben over het beheer van de woonomgeving- zullen we daarom nader ingaan op dit toepassingsgebied.

De planologische toepassing van de LMV is die als een voorbereidende (zie boven: na 10 jaar moet er een bestemmings/stadsvernieuwingsplan zijn) tegenhanger van een bestemmingsplan. Leefmilieuverordeningen zijn in twee opzichten de tegenhanger van bestemmingsplannen:

- 1) In een bestemmingsplan tracht men positief sturing te geven aan grond- en ruimtegebruik: men stelt vast waar de woonhuizen komen te staan, hoe de straten moeten lopen, waar recreatieve voorzieningen komen te staan, etc.

Planologisch gezien tracht men met een LMV vooral "excessen" te voorkomen (negatieve sturing): men legt vast wat er in ieder geval niet mag komen, c.q. waar er niet meer van mag komen (bijvoorbeeld lawaaioverlast gevende bedrijven, horeca, sex industrie e.d.).

Voorals men via andere wegen al veel greep heeft op een bepaald gebied (veel panden in gemeentebest of in het best van woningbouwverenigingen), of als een gebied "goed" is (een rustige ruime woonbuurt), is deze aanpak natuurlijk heel handig. Immers: waarom zou je allerlei dingen gaan regelen en vastleggen als dat helemaal niet nodig is. In zo'n geval kan men zich er beter toe beperken om slechte ontwikkelingen buiten de deur te houden.

- 2) Mede in verband met het voorgaande punt is de LMV de tegenhanger van een bestemmingsplan, omdat de LMV veel flexibeler en sneller is dan het vrij logge instrument van een bestemmingsplan.

Die flexibiliteit van de LMV zit hem niet alleen in de aard van het beestje (alleen regelen wat we zeker niet willen), maar zit ook in de zeer ruime vrijstellingsmogelijkheden. In de LMV's die tot nu toe in gemeenten gemaakt zijn of worden, heeft men over het algemeen de LMV zo opgezet dat de definitieve beslissing over het wel of niet toelaten van een bepaald initiatief ("ik wil hier een snackbar vestigen, kan dat") zoveel mogelijk plaats vindt aan de hand van ingediende

aanvragen voor een vergunning. Men kan de zaak dus van geval tot geval beoordelen, en eventueel in de loop der tijd bijvoorbeeld iets strenger of iets makkelijker worden. Wat betreft de snelheid: een LMV is binnen een jaar te maken en juridisch geldend te krijgen, terwijl daarmee voor een bestemmingsplan al gauw een jaar of drie mee gemoeid is. Voor de politie ligt het beste aangrijpingspunt dus op het niveau van de buurt of wijk: de wijkagent. Deze zal in samenwerking met de voor een buurt verantwoordelijke ambtenaren van de DRO en BWT bij de totstandkoming van een LMV kunnen meedraaien.

2.3 Projectgebonden beslissingen: de (ver-)nieuwbouw*

2.3.1 Inleiding

In 2.3.2. wordt aandacht besteed aan de verschillende procesfuncties in het nieuwbouwproces en er komt naar voren dat de opdrachtgever in het algemeen een centrale positie heeft.

In 2.3.3 komen de opeenvolgende fasen van het nieuwbouwproces aan de orde, onder te verdelen in programmafase, ontwerpfase en uitvoering. Tenslotte volgt in 2.3.4 een schematisch overzicht van het hele nieuwbouwproces.

2.3.2 Procesfuncties: de belangrijke positie van de opdrachtgever

We spreken in de nieuwbouw van projectgebonden beslissingen, omdat het hierbij gaat om de voorbereiding van concrete bouwplannen. Het nieuwbouwproces is een samenstel van activiteiten, die wel aangeduid worden als procesfuncties, namelijk:

- grond verschaffen
- financieren
- opdracht geven tot de bouw
- ontwerpen
- toetsen van het bouwplan aan het bestemmingsplan
- uitvoeren

Bij het vervullen van deze functies is in de meeste gevallen de opdrachtgever de centrale figuur: hij neemt het initiatief, verschaft de grond, kiest een ontwerper en verzorgt de financiering.

De opdrachtgever kan zijn:

- a) Een woningbouwvereniging of een gemeentelijk woningbedrijf**.

Deze hebben een niet-commercieel doel en opereren met name in de woningwet- en, in mindere mate, in de premiesector. Grootte en deskundigheid van woningbouwverenigingen varieert sterk, wat tot uiting komt in hun gedrag als opdrachtgever. Soms is hun rol beperkt tot het in ontvangst nemen van de huissleutels

*= In het vervolg kortweg aan te duiden als "nieuwbouw".

**= Ook wel aangeduid als "toegelaten instellingen".

na oplevering, soms hebben zij zich een sterke rol als opdrachtgever verworven.

Het verschil tussen een woningbouwvereniging en een gemeentelijk woningbedrijf is dat de laatstgenoemde onder controle van de gemeenteraad valt.

- b) Een institutionele belegger (voornamelijk pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen). Deze heeft een commerciële doelstelling en treedt daarom op in de premiesector en de niet-gesubsidieerde sector. Evenals de woningbouwvereniging is de institutionele belegger gericht op de exploitatie van de gebouwde woningen.
- c) Een aannemer. Ook aannemers kunnen als opdrachtgever optreden om de continuïteit van de bedrijfsvoering te garanderen. Zij streven echter niet naar exploitatie (verhuur), maar naar verkoop.
- d) Een projectontwikkelaar. Dit is in feite een samensmelting van een belegger en een uitvoerend bouwbedrijf. De projectontwikkelaar vervult in principe alle bovengenoemde procesfuncties (behalve uiteraard de toetsing).

Daarnaast kunnen particulieren als opdrachtgever optreden, maar dat is tegenwoordig niet meer zo gebruikelijk.

We hebben bij de projectontwikkelaar gezien, dat de verschillende procesfuncties in een hand kunnen zijn. Het traditionele patroon is echter, dat een woningbouwvereniging besluit woningwet- en premiewoningen te gaan bouwen. De gemeente heeft daarvoor in het bestemmingsplan grond bestemd en verkoopt deze, of geeft deze in erfpacht. De woningbouwvereniging neemt het opdrachtgeverschap op zich, zoekt een financier en een ontwerper en laat aanbesteden en bouwen. Allerlei varianten op dit patroon komen in de praktijk voor, maar deze hebben voor 99% gemeenschappelijk dat de opdrachtgever een centrale positie inneemt.

In het algemeen vervult de opdrachtgever de volgende functies:

- hij neemt het initiatief
- hij bepaalt het programma van eisen
- hij kiest de aannemer
- hij betaalt.

De preventiefunctionaris zal in zijn activiteiten altijd rekening moeten houden met de belangen van de opdrachtgever.

2.3.3 De verschillende fasen van het nieuwbouwproces

De besluitvorming over nieuwbouw kan gesplitst worden in twee fasen:

- de programmafase (2.3.3.1)
- de ontwerpfase (2.3.3.2)

Daarna volgt de uitvoering (2.3.3.3).

2.3.3.1 De programmafase

In de programmafase wordt inhoud gegeven aan het bestemmingsplan.

Deze fase bestaat uit:

- het beleidsmatig woningbouwprogramma
- de operationalisatie van het beleidsmatig woningbouwprogramma
- de formulering van het programma van eisen
- de formele opdrachtverlening aan de architect

We behandelen deze beslissingsmomenten successievelijk, waarbij telkens wordt aangegeven wie bij de betreffende beslissingen een rol spelen.

Beleidsmatig woningbouwprogramma

In het door de gemeentelijke dienst ontwikkelde beleidsmatige woningbouwprogramma worden vastgelegd:

- het aantal woningen;
- de grootte van de woningen;
- de financieringscategorie;
- de woonvorm;
- de bouwvorm.

Operationalisatie van het beleidsmatig woningbouwprogramma

Vervolgens wordt het beleidsprogramma operationeel gemaakt, vastgelegd worden:

- civieltechnische voorwaarden zoals drainage grondwaterpeil enz.,
- stedenbouwkundige randvoorwaarden, oftewel de richtlijnen uit het bestemmingsplan aangevuld met nadere richtlijnen.

De operationalisatie kan door de opdrachtgever en door de gemeente gebeuren.

De gemeente en de opdrachtgever sluiten in veel gevallen vervolgens een regeling tot samenwerking. Hiervoor bestaan geen standaardcontracten. Vaak wordt overeengekomen woningen te laten bouwen volgens de ontwikkelde plannen, inclusief alle richtlijnen en randvoorwaarden. In het algemeen wordt ook overeengekomen wat de taken van beide partijen zijn en hoe lang het hele bouwproces mag duren. Er zijn nu in principe twee mogelijkheden om het bouwproces voort te zetten:

- de opdrachtgever ontwikkelt zijn plannen verder zelf op basis van de voorafgaande beslissingen.
- de toekomstige bewoners krijgen inspraak. Deze mogelijkheid wordt vooral gekozen in de stad vernieuwingsgebieden. Om de inspraak mogelijk te maken formeert men vaak een projectgroep, waarin vertegenwoordigers van de opdrachtgever, de gemeente en de bewoners zitting hebben.

Programma van eisen

Bij de opstelling van het programma van eisen zijn betrokken: de gemeente, de opdrachtgever en eventueel (bij inspraakprocedures) een projectgroep.

Het programma van eisen legt de wensen en eisen van de opdrachtgever c.q. de projectgroep vast. Het programma vormt het inhoudelijke deel van de opdracht voor de architect. Het kan variëren van een notitie op een A4-tje tot een lijvig boekwerk.

Formele opdrachtverlening

Betrokkenen zijn: de gemeente, de opdrachtgever en de architect en eventueel al de aannemer.

De opdrachtverlening aan de architect gebeurt in de gesubsidieerde woningbouw altijd volgens een standaardcontract, aangeduid als de RT 1963, waarin de verschillende typen ontwerp worden gespecificeerd.

2.3.3.2 De ontwerpfase

Hierbij zijn betrokken:

- de opdrachtgever
- gemeentelijke diensten
- de architect
- de aannemer
- (eventueel) bewoners, in een projectgroep.

Tijdens deze fase wordt beslist over de mate waarin de verschillende eisen en wensen van de opdrachtgever en de ontwerper gerealiseerd worden. Net als bij de voorbereiding van het bestemmingsplan moeten een groot aantal eisen, die soms tegenstrijdig zijn, met elkaar in evenwicht worden gebracht. Tijdens deze fase vindt er vooroverleg met de gemeentelijke instanties plaats, die moeten toezien op de uitvoering van de bouwverordening en op het naleven van de bestemmingsplanvoorschriften.

De organisatiestructuur tijdens het ontwerpproces ligt niet vast, evenmin als de machtsverhoudingen. Het maakt bijvoorbeeld een groot verschil of er sprake is van een passieve opdrachtgever (bijvoorbeeld sommige woningbouwverenigingen) of een actieve opdrachtgever die zoveel mogelijk in eigen hand houdt (bijvoorbeeld een projectontwikkelingsmaatschappij).

Van belang is of er aan bewoners inspraak wordt gegeven. Ook het moment van inschakeling van de aannemer kan verschillen; hierop komen wij terug bij de bespreking van de verschillende beslissingsmomenten.

De ontwerpfase kan als volgt in beslissingsmomenten onderverdeeld worden:

- vervaardiging van het ontwerp
- opstellen van het bestek
- toetsing en gunning

Ook in deze subparagraaf lichten we de opeenvolgende beslissingsmomenten toe, waarbij aangegeven wordt wie er bij de betreffende beslissingen betrokken is en wat de belangen zijn.

De vervaardiging van het ontwerp

De RT 1963 omschrijft de werkzaamheden van de architect als volgt:

- a) Het maken van een voorlopig ontwerp: "het maken van schetstekeningen op kleine schaal van de plattegronden en de voornaamste gevels van het bouwwerk, een schetsmatige doorsnede op kleine schaal en een situatietekening, een en ander voldoende om een denkbeeld van het ontwerp te geven, benevens een globale begroting van kosten per m² bebouwd grondvlak, of per m³ inhoud van het bouwwerk".

- b) Het maken van een definitief ontwerp: "het uitwerken van het voorlopig ontwerp, bestaande uit het maken van tekeningen van alle plattegronden, gevels en doorsneden van het bouwwerken van situatietekeningen en het voeren van besprekingen met bevoegde organen (tenzij de opdrachtgever deze besprekingen zelf wenst te voeren) zodanig, dat de goedkeuring tot het opmaken van bestektekeningen, bestek en begroting kan worden aangevraagd".
- c) Het maken van de principe-details: "het maken van enige tekeningen op grotere schaal dan de bestektekeningen, die dienen om de aannemer een duidelijk inzicht in de aard van de detaillering te geven".

Van de genoemde tekeningen vindt de lezer in de bijlage enige voorbeelden.

Zoals uit de omschrijving van de werkzaamheden blijkt, gaat het om een ontwerpproces waarbij de ontwerper van groot naar klein werkt: van voorlopig ontwerp, dat vaak op een schaal van 1:500 of 1:200 wordt getekend, naar uiteindelijk details schaal 1:1 in het bestek.

De architect moet het programma van eisen vertalen in een gebouw. Hij wil graag mooie gebouwen realiseren en laten zien dat hij originele oplossingen kan verzinnen.

Als het definitief ontwerp af is wordt in sommige gevallen al een aannemer ingeschakeld: deze organisatievorm wordt aangeduid als een Semi-bouwteam. De aannemer wil al bouwend geld verdienen. Dat kan hij door efficiënt en continu te bouwen, wat het eenvoudigste is door zoveel mogelijk volgens standaardtypen te bouwen; nieuwigheden betekenen alleen maar zand in de machine.

Bestek

Als overeenstemming is bereikt over het definitieve ontwerp, volgt de besteksfase. Hierbij zijn dezelfde personen en instanties betrokken als bij de formele opdrachtverlening.

Eerst wordt een conceptbestek gemaakt, gevolgd door een definitief bestek. De bestektekeningen en het bestek leggen samen de plannen in detail vast.

In de bijlage is een voorbeeld van een bestek (een boekwerk) en bestektekeningen opgenomen.

Aanbesteding

Hierbij zijn de opdrachtgever en (de) aannemer(s) betrokken. De aanbesteding is het moment waarop in het traditionele bouwproces de aannemer wordt geselecteerd, meestal door openbare inschrijving. Heeft men te maken met een bouwteam of semi-bouwteam (waarbij de aannemer dus al in een eerdere fase is ingeschakeld), dan is dit het moment waarop de reeds geselecteerde aannemer zijn begroting maakt. Vindt de opdrachtgever het bod onaanvaardbaar dan kan hij een andere aannemer gaan zoeken, mits hij aan het begin van de samenwerking in het samenwerkingscontract een ontbindende voorwaarde heeft opgenomen.

Toetsing en gunning

Dit is een aangelegenheid van de gemeente en in de meeste gevallen ook de Rijksoverheid. Daarnaast stellen bijvoorbeeld het energiebedrijf, de brandweer etc. specifieke eisen.

De gemeente controleert aan de hand van het bestek en de bestektekeningen of er wordt voldaan aan de eisen die door het bestemmingsplan en de bouwverordening worden gesteld.

Ook het rijk moet toestemming geven

- als er gesubsidieerde woningbouw wordt gebouwd in verband met te verstrekken leningen en subsidies.
- als er bijzondere subsidies (bijvoorbeeld voor geluidwering en energiebesparing) worden aangevraagd.

2.3.3.3 De uitvoering

Er is een lange weg afgelegd: de feitelijke bouw kan beginnen.

De aannemer is de uitvoerder; daarnaast blijven de opdrachtgever en de architect betrokken bij de uitvoering.

In de uitvoeringsfase wordt het gebouw in principe volgens de bestektekeningen gerealiseerd. Het blijkt echter dat er tijdens de uitvoering altijd onverwachte dingen gebeuren.

Daar zijn twee oorzaken voor:

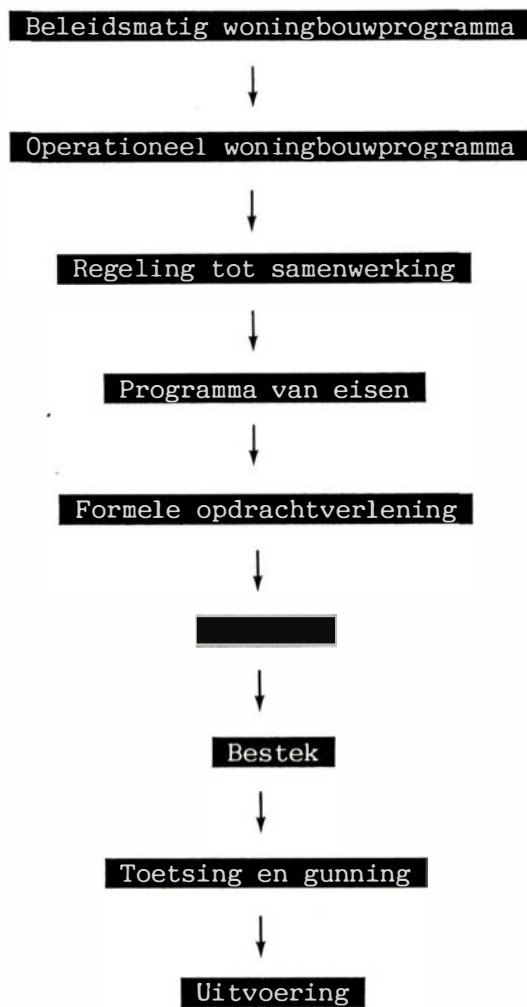
- Ten eerste is lang niet alles op tekening vastgelegd. Soms zijn er slechts principe-details vastgelegd, maar ook als er uitgebreid is nagedacht over details, blijken er onverwachte problemen te bestaan. Deze moeten tijdens de bouw worden opgelost.
- Ten tweede blijken er altijd wijzigingen in het ontwerp te worden aangebracht. Deze wijzigingen betreffen natuurlijk slechts zelden de hoofdpzets van het gebouw. Vaak worden er detailwijzigingen doorgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van hang- en sluitwerk.

De opdrachtgever geeft aan de architect de opdracht, toe te zien op de juiste uitvoering van het bouwwerk. De architect voert dan namens de opdrachtgever de directie. Hij wordt dan de **directievoerder** genoemd.

2.3.4 Overzicht van het hele nieuwbouwproces

In het volgende schema wordt het hele nieuwbouwproces, zoals dat in 2.3.3 stap voor stap is behandeld, nog eens schematisch weergegeven.

Schema 1: De opeenvolgende fasen in de realisering van nieuwbouw



2.4.Beheer

2.4.1 Beheer van woningen

In 1.5 is al aangestipt dat in de bouw- en volkshuisvestingswereld de aandacht steeds meer op het beheer gespitt wordt, nu vaststaat dat de bouwproductie in de komende jaren alleen nog maar kan dalen.

Het beheer van woningen omvat het huurbeleid, dat voor ons niet relevant is, en het onderhoud, waarover het in deze subparagraaf zal gaan.

De belangrijkste beheerders zijn:

- eigenaar-bewoners
- woningbouwverenigingen (incl. gemeentelijke woningbedrijven)
- particuliere verhuurders*

De bewoner-eigenaar streeft ernaar zijn woning zo te beheren, dat deze hem gegeven de inhoud van zijn portefeuille zoveel mogelijk woonplezier geeft. Tevens streeft hij naar instandhouding van het vermogen dat in de woning is vastgelegd. Bij het beheer heeft hij een grote vrijheid van handelen.

De bewoner-eigenaar zal een zakelijke afweging maken als het gaat om de investeringsbeslissing over preventieve maatregelen. Kosten en baten, waaronder een waardevermeerdering van de woning, komen immers geheel voor zijn rekening.

Bij niet eigenaar-bewoners als woningbouwverenigingen en particuliere verhuurders ligt dit ingewikkelder. De verdeling van de onderhoudsverplichting tussen huurder en eigenaar is geregeld in het huurcontract; daarnaast zijn er wettelijke bepalingen. In principe zullen woningbouwverenigingen en particuliere verhuurders alleen investeren in criminaliteitspreventief onderhoud als dat de verhuurbaarheid van de woning ten goede komt; anders zullen ze het aan de huurder overlaten**. Nu echter de verhuurbaarheid van sommige soorten woningen een probleem aan het worden is, valt te verwachten dat ook er in het beheer aandacht zal (moeten) worden geschonken aan preventieve maatregelen, teneinde de woning aantrekkelijk te houden.

De beheersvrijheid van woningbouwverenigingen is sterk aan banden gelegd, met name financieel. Er bestaan regels, die voorschrijven waarvan het onderhoud betaald moet worden en op welk moment door het rijk subsidie kan worden gegeven voor het zogenaamde groot onderhoud.

*= Particuliere verhuurders verhuren met winstoogmerk; hieronder zijn institutionele beleggers, projectontwikkelaars, makelaars met eigen woningbezit etc.

**= De huurder zal echter de waardevermeerdering van de woning als gevolg van dergelijke investeringen niet in zijn beschouwing betrekken. In de praktijk blijkt dan ook dat huurders in mindere mate dan eigenaar-bewoners tot investeringen in preventie bereid zijn.

Een vast bedrag per woning moet worden gereserveerd voor de zogenaamde Algemene Bedrijfsreserve en het Onderhoudsfonds. Investerings in de beheerde woningen moeten gefinancierd worden uit de Algemene Bedrijfsreserve, het dagelijks onderhoud uit het Onderhoudsfonds. Groot onderhoud kan pas 25 jaar na de bouw door het Rijk gesubsidieerd worden. Omdat er in dat jaar wel en in elk voorafgaand en nog komend jaar geen subsidie wordt verstrekt, leidt deze regeling tot uitstel van onderhoudsmaatregelen die beter eerder hadden kunnen worden getroffen, of het uitvoeren van onderhoud dat in feite niet nodig is.

Voor de preventiedeskundige betekenen deze regelingen dat zinvolle maatregelen vaak niet getroffen kunnen worden bij gebrek aan financieringsmogelijkheden. De enige uitweg is dat overtuigend wordt aangetoond, dat preventiemaatregelen dagelijks onderhoud (bijvoorbeeld het aanbrengen van een nieuw slot na een inbraak) beperken of voorkomen. De beheersvrijheid van de particuliere verhuurder wordt, afgezien van de hem opgelegde verplichtingen in het huurcontract en in de wet, alleen beperkt door het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht. De dienst bouw- en woningtoezicht kan de eigenaar verplichten verbeteringen aan te brengen via de zogenaamde aanschrijvingen. Dit middel blijkt in de praktijk maar beperkt effectief te zijn, juist in die wijken waar een aansporing broodnodig is. In feite heeft het bouw- en woningtoezicht in het beheer een marginale taak. Men tracht uitwassen te voorkomen, bijvoorbeeld op het gebied van de hygiëne.

2.4.2. Beheer van de woonomgeving.

Vanaf het moment dat de gebouwen er eenmaal staan, en de straten er liggen is er niet één specifieke dienst of instantie verantwoordelijk voor het totale beheer van de woonomgeving. Vanaf het moment van oplevering zijn talloze instanties verantwoordelijk: in volgorde van opkomst, als we de huisdeur achter ons dichttrekken:

- de afdeling bestrating (stoep),
- de reinigingsdienst (poep en ander vuil),
- de dienst groenvoorzieningen (voor de boompjes),
- het energiebedrijf (lantaarnpalen),
- de afdeling riolering (de putten),
- de dienst parkeerbeheer,
- de politie (verkeersdoorstroming, veiligheid)etc.

Het vreemde is echter dat waar het tijdens het ontwerp en bouwproces wemelt van de procedures, bouwteams en overlegstructuren, er opeens een diepe stilte valt als we het hebben over het beheer van al die mooie nieuwbouw als totaliteit.

Ongetwijfeld heeft dit te maken met de jarenlange fixatie op nieuwbouw. Planners, ontwerpers en bouwers leken misschien nog het meeste op een circus: op een kale plek in de polder streek men neer, bracht iets moois tot stand en daarna verdwenen ze weer.

Nu Nederland bijna af is (zoals planologen het uitdrukken) valt er geleidelijk een kentering in deze circus-aanpak waar te nemen. Men kijkt achterom en begint zich zorgen te

maken om wat er in en met de bestaande gebouwde omgeving gebeurt. In vakkringen wordt dit omschreven als "de beheer-discussie".

Zoals zoveel discussies die net aangevangen zijn is hier nog sprake van de hoogste vorm van vaagheid en warrigheid, maar desondanks zien we hier voor de criminaliteitspreventie zeer goede mogelijkheden weggelegd. De aanpak van het beheer van de bestaande gebouwde omgeving (ook wel omschreven als: stedelijk beheer), zal echter totaal anders zijn dan die van nieuwbouw. De gedachten gaan in de richting van een buurtgerichte aanpak, waarbij in een projectorganisatievorm de bij de desbetreffende buurt betrokken mensen en instanties in onderling overleg tot de uitvoering van bepaalde maatregelen trachten te komen. Met een meer beperkte vorm van dit type projectorganisatie (bewoners en de gemeentelijke volkshuisvesters en bouwers) zijn in de afgelopen jaren in de stadsvernieuwing goede ervaringen opgedaan.

Grappig is dat dit soort nieuw te ontwikkelen organisatievormen voor het beheer van de woonomgeving, heel dicht de ideeën benaderen die op het preventieve terrein samengevat worden met de kreet "bestuurlijke preventie":

- een lokale of buurtgerichte aanpak onder supervisie van de driehoek
- een integrale aanpak van het criminaliteitsprobleem waarbij verschillende (semi) overheidsdiensten gezamenlijk actie ondernemen.

Ook het vrij nieuwe idee van "buurtpreventie" lijkt mooi te passen in de toekomstige aanpak van het beheer van de gebouwde omgeving.

Zoals al gezegd, is echter een probleem dat de "beheer-discussie" op het vakterrein gebouwde omgeving nog lang niet is uitgewoed en nog nauwelijks heeft geresulteerd in een juridisch en organisatorisch instrumentarium. Een veelbelovende aanzet is o.i. echter te vinden in de leefmilieuverordening (LMV) die we in paragraaf 2.2.4 al tegenkwamen.

Naast de planologische vorm die de LMV kan aannemen (zie 2.2.4), kan de LMV namelijk ook de functie krijgen van beheer-instrument.

LMV's met een beheersfunctie zullen een beperkte lijst van "APV-achtige" zaken omvatten zoals: parkeerhinder, vervuiling openbare ruimte, veiligheid, effecten van prostitutie, haltering openbaar vervoer, hinderlijke bedrijfsvoering op de openbare weg, horeca-overlast, e.d. Dit soort beheer-LMV's is sterk op uitvoering gericht. Een sobere en beperkte regelgeving afgestemd op manifeste problemen en beheer(s)baarheid is hier te verkiezen.

3. DE PREVENTIEDESKUNDIGE IN HET BOUW- EN BEHEERSPROCES

3.1 Inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken is de lezer toegerust met de nodige kennis over de feitelijke gang van zaken bij het bouwen en beheren van woningen. Daarnaast is ook aandacht besteed aan de rol van en de machtsverhoudingen tussen de partijen in de beslissingsprocessen. In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de preventiefunctionaris met deze kennis kan doen.

Uitgangspunt is dat de preventiedeskundige alleen voet aan de grond kan krijgen als hij specifieke, harde kennis en deskundigheid kan inbrengen. Vandaar de titel van de tweede paragraaf, die handelt over analyse en het gebruik van analyseresultaten.

Staande op een stevige kennisondergrond, staat de preventiefunctionaris voor de volgende dilemma's:

- Wat is het beste: regelgeving of advisering?
- Op welk terrein richt hij zijn aandacht: nieuwbouw, beheer of beide?

Op de eerste vraag geeft dit hoofdstuk een duidelijk antwoord: advisering biedt de beste kansen. De argumenten daarvoor worden in 3.3 op een rijtje gezet; daarnaast passeren enkele tips de revue over de manier van werken bij een op advisering steunende strategie.

De tweede vraag, nieuwbouw of beheer, laat zich niet zo eenvoudig beantwoorden. Het antwoord hangt af van de lokale situatie en de voorkeuren en mogelijkheden van de preventiedeskundige. Niettemin zijn er wel degelijk overwegingen te geven, die bij de keuze een rol kunnen spelen. Deze overwegingen komen in 3.4 aan de orde.

Nieuwbouw en beheer zijn fundamenteel verschillende processen.

Bij nieuwbouw is er sprake van eenmalige, concrete beslissingsprocessen. Hoe en op welk moment de preventiedeskundige op deze processen kan inspelen, is het onderwerp van 3.5. In die paragraaf zal nauw worden aangesloten op de fasen die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden.

Het beheer is daarentegen een continu gebeuren, dat ook minder in regels is vastgelegd. Invloed uitoefenen op het beheer vereist dan ook een voortdurend contact met de verantwoordelijke instanties. In 3.6 wordt nagegaan hoe een dergelijk contact gestalte kan krijgen.

3.2 Het belang van criminaliteitsanalyse

De bouwwereld is hard als beton: "niet zeuren, maar bouwen" is het devies en aan mooie diepzinnige praatjes over de ernst van criminaliteit heeft men geen boodschap. Voor de preventiedeskundige is de theoretische kennis uit het eerste deel van de VM-reeks Gebouwde omgeving en

Criminaliteit, het literatuuronderzoek, een stap op de goede weg. Daarnaast is kennis over procedures, zoals die in dit tweede deel wordt aangedragen, een voorwaarde om iets te kunnen doen en te weten wanneer je bij wie moet aankloppen. Toch is lokale kennis het beste overtuigingsmiddel. Dit geldt natuurlijk vooral voor het beheer van de bestaande bebouwing, maar ook voor de nieuwbouw is kennis over lokale criminaliteitspatronen van belang.

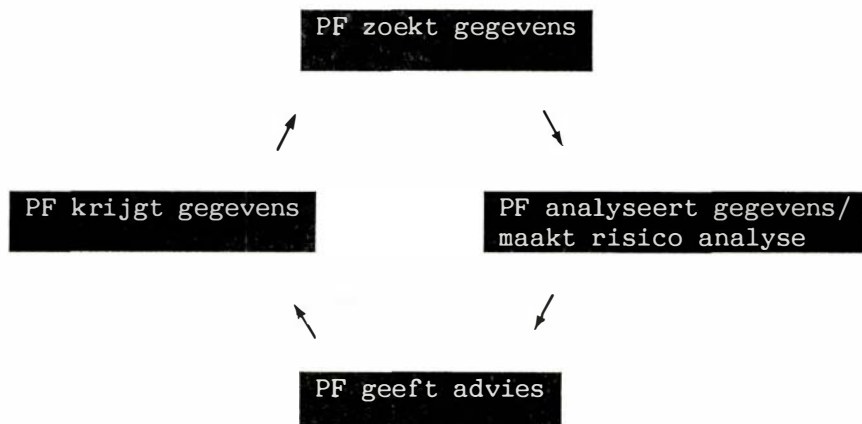
Makkelijker gezegd dan gedaan natuurlijk, want het verwerven en opslaan van deze informatie kost tijd en moeite. Daar staat weer tegenover dat de betreffende informatie ook voor andere korpsonderdelen (met name de surveillance) relevant is.

Een ander bezwaar is dat voor sommige delicten het "dark number" bijzonder hoog is. Dat geldt met name voor vernieling, een delict dat in deze kontekst van groot belang is, maar ook voor kleinere inbraken en inbraken bij niet-verzekerden. Voor informatie hierover zal de preventiedeskundige te rade moeten gaan bij de beheersinstanties zelf, in ruil waarvoor hij zijn advisering kan aanbieden. Zo ontstaat een beleidscyclus:

- De inbreng van de preventiefunctionaris begint met het verkrijgen van gegevens over plaats, M.O. en (zo mogelijk) daders van criminaliteit. Voorzover deze gegevens niet binnen de politie-organisatie zelf voorhanden zijn, moet te rade worden gegaan bij woningbouwverenigingen, de gemeente en/of andere beheerders. Op basis hiervan maakt de preventiefunctionaris een criminaliteitsanalyse, die -minstens- antwoord geeft op de vraag: welke gebouwen hebben welke risico's.
- Aan de hand van zijn vakkennis over concrete preventieve maatregelen adviseert de preventiefunctionaris vervolgens in nieuwbouwprocessen en/of het beheer.
- In ruil daarvoor krijgt hij gegevens etc. etc.

Schematisch samengevat:

Schema 2: Beleidscyclus voor preventiefunctionaris (PF)



Dit model geldt heel concreet bij beheer, immers criminaliteit en gebouw zijn al aanwezig. Het geldt echter ook voor nieuwbouw, bijvoorbeeld: "Als VM weten we, op basis van onze criminaliteitsanalyse, dat in een flatgebouw met veel kinderen/jongeren, veel semi-openbare ruimte en veel breekbaar spul bijna altijd vandaliseproblemen ontstaan; dus adviseer ik bij dit nieuwbouwproject tot een of meer van de volgende beleidslijnen:

- Bouw niet alleen woningen voor gezinnen met kinderen;
- Zorg voor minder semi-openbare ruimte, bijvoorbeeld geen galerij- maar portiekbouw;
- Vermijdt onnodige vernielbare objecten en gebruik vernielbestendige materialen".

3.3 Regelgeving of advisering?

Als de preventiedeskundige in de gebouwde omgeving resultaten wil bereiken, dan kan hij natuurlijk proberen de gewenste maatregelen af te dwingen via regels, wetten en voorschriften. Regelgeving kan worden gerealiseerd via de lokale bouwverordening*. Op deze manier zou de preventiedeskundige zich een plaats kunnen verwerven, die vergelijkbaar is met die van de brandweer met zijn brandveiligheidsvoorschriften.

Het voordeel van regelgeving is zonneklaar: er gebeurt (hopelijk) wat. De nadelen zijn echter niet minder duidelijk:

- Regels wekken weerstanden. Criminaliteitspreventie is een belang, dat een ondergeschikte rol vervult in vergelijking met andere belangen. Vanuit zo'n positie is het riskant om door te drammen in de richting van regelgeving.
- Regels zijn te simpel. Uit het literatuuronderzoek (deel 1 van deze reeks) is naar voren gekomen dat er op dit terrein geen standaardoplossingen zijn;
- Regels hebben als schaduwzijde, dat ze onvermijdelijk de nodige bureaucratische rompslomp met zich mee brengen. Het tijt keert zich de laatste tijd tegen de regelaar, met name in de nieuwbouw, waarin aan regels bepaald geen gebrek is.

Met andere woorden: regelgeving is een weg die in de toekomst nauwelijks begaanbaar lijkt.

Het alternatief is: advisering.

Is advisering dan het wondermiddel?

Dat hangt in de eerste plaats af van de kwaliteit van de argumenten die in het veld worden gebracht. We verwijzen terug naar de voorafgaande paragraaf. Daarom is het ook verstandig om op deskundigen te kunnen terugvallen,

*= Een andere mogelijkheid is het stellen van regels in de APV. Afgezien van de vraag, of de APV hiervoor het geëigende instrument is, moet niet uit het oog verloren worden dat de bouwverordening als hogere wetgeving geldt.

bijvoorbeeld functionarissen van het LBVM, onafhankelijke specialisten (TH's, adviesbureau's etc.). Daarnaast is rugdekking door hogere echelons (de korpschef) geen overbodige luxe. Een tweede praktische raadgeving is: schoenmaker, blijf bij je leest! De preventiedeskundige kan alleen op aandacht en medewerking rekenen, als hij zich beperkt tot hameren op hetzelfde aambeeld en zich niet bemoeit met zaken, die hem niet aangaan. Hij mag het nog zo jammer vinden, dat het nieuwe bestemmingsplan wordt volgeplempt met peperdure bungalows van het type blokkendoos, dát is zijn zaak niet. Hij doet alleen zijn mond open, als het gaat om de inbraakveiligheid van die bungalows.

3.4 Nieuwbouw, beheer (of beide)?

Volgens het aloude adagium "voorkomen is beter dan genezen" ligt het voor de hand dat de preventiedeskundige zich intensief met nieuwbouw bezig houdt. Preventieve maatregelen zijn bij de bouw gemakkelijker en goedkoper te realiseren dan daarna, zeker de meer vérgaande. Denk bijvoorbeeld aan de keuze tussen galerijen of portieken bij de ontsluiting van flatgebouwen.

Bij niet-projectgebonden beslissingen kan daarnaast ook invloed worden uitgeoefend op ruimtelijke ordeningsfactoren: de plaatsing van woonblokken, de uitvoering van straten etc. etc.

Bij nieuwbouw is sprake van in regels gevatte en in de tijd begrensde procedures. Aangrijpingspunten voor de preventiefunctionaris zijn dus duidelijk te identificeren en de bemoeienis is eenmalig. In de voorafgaande hoofdstukken is echter gebleken, dat deze procedures complex en langdurig van karakter zijn. Voor een dubbeltje op de eerste rij is er niet bij!

Daarnaast men moet zich realiseren dat de omvang van de nieuwbouw in het niet valt bij de bestaande woningvoorraad. Landelijk is de jaarlijkse nieuwbouw maar ongeveer 2% van de totale woningvoorraad. Natuurlijk kan deze verhouding in lokale situaties geheel anders zijn en dan kan het juist wel gewenst zijn om zich met de nieuwbouw bezig te houden.

De voor- en nadelen van bemoeienis met het beheer zijn het spiegelbeeld van de bovengenoemde overwegingen. Wil men zich bezig gaan houden met beheer, dan gaat het erom een aangrijpingspunt te vinden bij een beherende instantie. De mogelijkheden daarvoor zijn groter naarmate het woningbezit meer geconcentreerd is. Als er sprake is van een groot aantal eigenaar-bewoners, dan moet er uit een ander vaatje getapt worden: voorlichtingscampagnes (bijvoorbeeld buurtgericht), waarbij vertrouwd wordt op de grotere preventiebereidheid van deze categorie (i.t.t. huurders).

Wat prioriteit verdient, nieuwbouw of beheer, valt niet in algemene zin te beantwoorden. Het is wel zo, dat het terrein van de nieuwbouw ingewikkelder is dan dat van het beheer. Voor de preventiefunctionaris die zijn eerste schreden in de gebouwde omgeving zet, verdient het aanbeveling om eenvoudig te beginnen, bijvoorbeeld met een

technisch advies over hang- en sluitwerk aan een woningbouwvereniging die in een bepaald complex groot onderhoud gaat verrichten. De lokale preventiefunctionaris kan aan de hand van de bovengenoemde overwegingen een keuze maken. Natuurlijk is het niet per sé noodzakelijk om een keuze te maken. We willen er wel op wijzen, dat het aangrijpen van zowel nieuwbouw als beheer een behoorlijke dosis tijd en aandacht zal vergen, temeer daar het om gescheiden circuits gaat.

3.5 De preventiedeskundige in het nieuwbouwproces

We maken opnieuw het onderscheid tussen niet-projectgebonden en projectgebonden beslissingsprocessen, respectievelijk te behandelen in 3.5.1 en 3.5.2.

3.5.1 Niet-projectgebonden beslissingen

In 2.2 is een opsomming gegeven van de plannen en beslissingen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Let wel: er is daarbij geen sprake van een hiërarchie in de strikte zin, want ieder niveau neemt zelfstandig zijn beslissingen. De beslissingen op het hogere niveau fungeren daarbij als toetsingskader, wat in de praktijk voornamelijk tot uiting komt in de verhouding tussen provincie (streekplan) en gemeente (bestemmingsplan). In 2.2 is er al op gewezen, dat het weinig zin heeft om zich bezig te houden met beslissingen boven het niveau van het bestemmingsplan, d.w.z. planologische beslissingen, streekplannen en structuurplannen.

Alleen in bestemmingsplannen worden concrete bouwplannen vastgelegd, wat ze tot het aangewezen aangrijpingspunt voor de preventiedeskundige bestempelt. Ze worden voorbereid in de planvoorbereidingscommissies. De preventiedeskundige zou daarin zitting kunnen nemen* om zijn oordeel te geven over:

- de ligging van woonblokken en woningen;
- de planning van verkeersroutes binnen het plan en naar buiten;
- de mate van functiemenging (wonen, werken, recreëren etc.).

In het bestemmingsplan (de tekst ervan) moeten eisen of voorwaarden worden opgenomen die vanuit preventief oogpunt van belang zijn. In de toelichting op het plan kunnen een aantal concrete voorbeelden worden gegeven van voorzieningen met een preventief effect.

*= Praktisch betekent dit het leggen van contact met de gemeentesecretarie, de gemeentevoorzitter of een van de diensten die met ruimtelijke ordening te maken hebben. Via de hiërarchische weg moet dan een plaats in de planvoorbereidingscommissie worden verkregen.

Het is niet de bedoeling dat de preventiedeskundige gaat "meebouwen"; daarvoor is het preventiebelang te zeer ondergeschikt aan andere belangen. Beter kan hij zich er toe bepalen om zijn oordeel te geven over concrete voorstellen en in de bestemmingsplanvoorschriften het aspect criminaliteitspreventie te doen opnemen. Dat laatste met het doel ook in de projectgebonden fase een vinger in de pap te krijgen.

3.5.2 Projectgebonden beslissingen

In de projectgebonden fase wordt inhoud gegeven aan het, naar wij veronderstellen globale, bestemmingsplan. De woningbouwprogramma's worden gekoppeld aan het bestemmingsplan.

Voor een overzicht van de verschillende fasen van het projectgebonden beslissingsproces verwijzen wij naar 2.3.3. Per onderdeel hiervan komt nu de mogelijke betrokkenheid van de preventiedeskundige aan de orde. Wij behandelen eerst de programmafase (3.5.2.1) en vervolgens de ontwerpfasen (3.5.2.2). In 3.5.2.3 volgt een samenvattend schema, dat een overzicht geeft van de activiteiten van de preventiedeskundige in programmafase, ontwerpfasen en uitvoering.

3.5.2.1 De programmafase

Stapje voor stapje komt aan de orde wat de bemoeienis van de preventiedeskundige kan zijn.

Operationalisatie van het beleidsprogramma

Als de preventiedeskundige ingeschakeld is geweest bij het bestemmingsplan, is zijn taak voornamelijk controlerend en aanvullend. Volgt de operationalisatie van het bestemmingsplan wat betreft de preventie inderdaad de geest van het oorspronkelijke plan? Zijn de laatste inzichten op preventief gebied erin verwerkt?

Is er in de bestemmingsplanfase geen betrokkenheid geweest van de preventiedeskundige dan is dit het moment om alsnog in te springen. Er van uitgaande, dat de gemeente bij de operationalisatie het voortouw neemt, kan dit in principe op dezelfde manier gebeuren als in de bestemmingsplanfase. Is de operationalisatie het domein van de opdrachtgever, dan kan er via de regeling tot samenwerking tussen gemeente en opdrachtgever afgesproken worden om aandacht te schenken aan preventieve aspecten.

Het programma van eisen

Hierin worden de eisen en wensen van de opdrachtgever vastgelegd. Het vormt voor de architect het inhoudelijke deel van zijn opdracht. Voor de preventiedeskundige is dit het moment om een eerste contact te leggen met de opdrachtgever met de bedoeling om in het programma eisen vast te leggen met betrekking tot criminaliteitspreventie. Sommige eisen kunnen technisch worden geformuleerd, zoals bijvoorbeeld de norm voor hang- en sluitwerk die zal wordentoegepast. Veelal zullen de overige preventieve eisen beschreven moeten worden als punt van aandacht, waarover overleg met de preventiedeskundige gewenst is, of als

functionele eis.

In de beperking toont zich de meester: het is onverstandig om erg veel aandachtspunten op te nemen. De eis kan het beste zo geformuleerd worden dat hij zonder verdere uitleg in het ontwerp kan worden opgenomen. Het spreekt vanzelf, dat de advisering kansrijker is als de preventiedeskundige oog houdt voor de belangen van de opdrachtgever.

Formele opdrachtverlening

Als in het programma van eisen preventieve eisen zijn opgenomen, dan is het van belang dat deze deel uitmaken van de opdrachtverlening.

3.5.2.2 De ontwerpfase

De preventieve eisen, die in het programma van eisen waren opgenomen, moeten nu in het ontwerp worden vastgelegd. Als de opdracht aan de architect duidelijk omschreven was, moeten tenminste de technische eisen worden gerealiseerd. Voor het overige hangt het van de argumentatie van de preventiedeskundige af in hoeverre de aandachtspunten en functionele eisen worden gerealiseerd.

Misschien ten overvloede herhalen wij nog een keer dat de belangen van de opdrachtgever in de praktijk de doorslag geven. Een commerciële opdrachtgever wil zoveel mogelijk zekerheid hebben, dat de verbeterde beveiliging een verkoopargument is (of een goede reden voor een hogere huur). Bij een woningbouwvereniging is de afweging in principe dezelfde, alleen is deze gebonden aan een maximale huur, zodat verbetering van inbraakpreventie ten koste gaat van andere kwaliteiten van de woning.

We behandelen nu weer de verschillende onderdelen van de ontwerpfase.

Vervaardiging ontwerp

Met de opdrachtgever en architect worden de verschillende ontwerpen doorgesproken wat betreft het aspect preventie.

Bestek

Gecontroleerd wordt of de preventieve maatregelen daadwerkelijk in het bestek zijn opgenomen.

Aanbesteding

Dit is een aangelegenheid van de opdrachtgever: op basis van het bestek wordt een aannemer uitgekozen.

Toetsing en gunning

Als er gekozen is voor inschakeling van de preventiedeskundige op de manier van de brandweer of de welstandscommissie, dan geeft de preventiedeskundige op dit moment zijn advies.

Uitvoering

Bij de uitvoering, waar altijd onverwachte problemen opduiken, moet de preventiedeskundige er op toezien dat de overeengekomen maatregelen ook werkelijk volgens de afspraak worden uitgevoerd. Hij kan de aannemer van advies dienen over de te gebruiken materialen. Het toezicht kan gedelegeerd worden aan de directievoerder, die namens de opdrachtgever toezicht houdt op de uitvoering.

3.5.2.3 Overzicht: de preventiedeskundige in de projectgebonden fase

In het nu volgende schema wordt stap voor stap aangegeven wat de preventiedeskundige kan doen in projectgebonden beslissingsprocessen.

Schema 3: De preventiedeskundige in de projectgebonden fase

Tijd	Beslissingsmomenten	Preventieve activiteit
↓	Beleidsmatig woningbouwprogramma	Allerlei zaken uit de bestemmingsplanfase worden
	Operationeel woningbouwprogramma	heroverwogen. Zie bestemmingsplan.
	Regeling tot samenwerking	Vastleggen status preventiedeskundige.
	Programma van eisen	Formuleren preventieve eisen; Wijzen op plan en toelichting, technische eisen en aandachtspunten.
	Formele opdrachtverlening	Vastleggen eisen preventie
	Ontwerp	Bespreken ontwerpen op gebied van preventie met opdrachtgever en architect.
	Bestek	Controle op preventieve maatregelen in bestek en tekeningen
	Aanbesteding	Geen activiteit
	Toetsing	Alleen indien gekozen is voor regelgeving
	Uitvoering	Controle of maatregelen juist worden uitgevoerd

3.6 Het beheer

3.6.1 Woningen

Het gaat in deze paragraaf alleen over het beheer van woningbouwverenigingen en particuliere verhuurders. In 2.4 is al aangegeven dat voor de categorie eigenaar-bewoners een andere weg bewandeld moet worden, waarbij vooral gedacht moet worden aan voorlichting.

Het beheer van woningen is een doorlopende aangelegenheid, waarvoor minder afgebakende procedures gelden dan voor de nieuwbouw. De regels op dit gebied (zie 2.4) kunnen gekenschetst worden als randvoorwaarden, waarbinnen voor de beherende instanties een behoorlijke beleidsvrijheid bestaat, met name voor zover zij opereren in de niet-gesubsidieerde sector. Een belangrijk verschil met de nieuwbouw is met name dat de betrokkenheid van de overheid beperkt is tot het (marginale) bouw- en woningtoezicht en de voorschriften over financiering voor woningbouwverenigingen.

Voor de preventiedeskundige die op dit terrein opereert betekent een en ander dat hij, nog sterker dan in de nieuwbouw, door middel van advisering en overtuiging te werk zal moeten gaan. Regelgeving is, waar het hier autonome beherende instanties betreft met een privaatrechtelijk karakter, een vrijwel onhaalbare kaart. Advisering zal alleen effect hebben, als ook de belangen van de beherende instanties met de adviezen gediend zijn. De centrale belangen zijn:

- 1) het zo goedkoop mogelijk houden van het dagelijks onderhoud
- 2) het verhuurbaar houden van de woningen.

Onder het dagelijks onderhoud valt het herstellen van de schade ten gevolge van vandalisme (met name vernieling en bekladding) en inbraken. Andere delicten, zoals diefstallen van fietsen en auto's geweldsdelicten in de buurt van de woningen en ook de angst daarvoor kunnen op den duur ten koste gaan van de verhuurbaarheid. Dit verband is echter indirect, aangezien verhuurbaarheid in de eerste plaats met woningkwaliteit en huurhoogte te maken heeft, zodat de preventiedeskundige er verstandig aan doet zijn inspanningen op het beperken en voorkomen van het dagelijks onderhoud te concentreren.

Hoe kan hij daarbij te werk gaan?

In de eerste plaats moet hij over gegevens beschikken met betrekking tot de feitelijke schade ten gevolge van vandalisme en inbraken. Er zijn niet veel beheerders, die deze schade actief registreren; de relevante gegevens kunnen echter wel degelijk met enige moeite gehaald worden uit de onderhoudsadministraties. De eerste stap kan dan ook zijn om beheerders te vragen om voortaan deze schades actief te registreren. Dergelijke cijfers vormen, zeker wat betreft vandalisme, een welkome aanvulling op de politiecijfers.

Beheerders zullen hier waarschijnlijk alleen toe bereid zijn, als de preventiefunctionaris hen ook wat te bieden heeft; wij noemen voor deze "tegenprestatie" twee mogelijkheden.

In de eerste plaats kan de preventiefunctionaris de beheerders van technische kennis voorzien wat betreft voorzieningen tegen vandalisme en inbraak. Tegelijkertijd spant de preventiefunctionaris zich in de beheerders te overtuigen van het nut (uit kosten-baten oogpunt) van de door hem aanbevolen voorzieningen. Hij zal deze dus ook zorgvuldig moeten selecteren. Alleen maar folders verschaffen zal niet of nauwelijks effect hebben; aan papier is bij de betreffende instanties geen gebrek!

In de tweede plaats kan de preventiefunctionaris actief gaan adviseren in concrete situaties, waar de schades zeer groot zijn. Hij kan wachten, tot de beherende instanties dergelijke gevallen aanmelden, maar ook zelf actie ondernemen aan de hand van de hem verstrekte gegevens, of signalen die hem vanuit bewoners bereiken. Deze gegevens zullen dan wel per complex gesplitst moeten zijn. Het zal hier veelal gaan om flatgebouwen, waarvan de gemeenschappelijke ruimtes een dankbaar operatieterrein zijn voor jeugdige vandalen, wat kan overlopen naar inbraken in met name kelder- en boxenruimtes.

In dergelijke situaties is het alleen maar vervangen van vernielde objecten door materialen van een grotere stevigheid (wat in de praktijk het enige is wat beheerders plegen te doen) al gauw dweilen met de kraan open. Op basis van een analyse van de situatie (zie 3.2), waarbij nauwkeurig wordt vastgesteld waar de schades worden toegebracht, en een zo goed mogelijk beeld van de daders en modus operandi wordt verkregen (waar komen ze vandaan? hoe komen ze binnen? op welke tijden hangen ze rond?) kan de preventiefunctionaris komen tot een advies over verdergaande oplossingen. Men denke bijvoorbeeld aan het afsluitbaar maken van benedeningen en boxengangen, het verbeteren van hang- en sluitwerk aan woningen en boxen, tot een verscherpt surveillance- en aanhoudingsbeleid aan toe.

Als de bewoners niet betrokken worden bij de keuze van maatregelen, is de kans groot dat de maatregelen in de praktijk schipbreuk zullen leiden. Een vergrote bewonersbetrokkenheid kan ook leiden tot een verhoogde meldings- en aangifte bereidheid. De preventiefunctionaris kan er daarom bij de beheerder op aandringen dat de bewoners niet buitenspel blijven.

Binnen de eigen organisatie is samenwerking met de wijkagent bij dergelijke operaties natuurlijk geboden, al was het maar omdat in dit soort gevallen vaak ook sprake is van overlastproblematiek.

Met het bovenstaande is de lijst van mogelijkheden geenszins uitgeput. Waar het om gaat is dat de preventiefunctionaris zijn advisering aanbiedt in ruil voor gegevens over schade ten gevolge van criminaliteit. Hij zal bij de advisering terdege rekening moeten houden met de -financiële- belangen van de beherende instanties, al zal de liefde natuurlijk van twee kanten moeten komen...

3.6.2. Woonomgeving

Een instrument voor (criminaliteitspreventief) beheer van de woonomgeving is de Leefmilieuverordening (LMV). De werking daarvan is al aan de orde geweest in 2.2.4. en 2.4.2. In deze subparagraaf signaleren wij alleen even een aantal "hobbels" op het veelbelovende pad van de LMV:

- De al eerder genoemde (par. 2.2.4) korte levensduur van een LMV (maximaal 10 jaar)
- Er ligt een ministeriële uitspraak dat de uit een LMV voortvloeiende kosten niet uit het (Rijks-)stadsvernieuwingsfonds gesubsidieerd mogen worden. Extra inzet van de politie zal dus binnen de eigen gemeentelijke begroting gefinancierd moeten worden.
- Er zullen, reeds bij de voorbereiding van een bepaalde LMV, overlegstructuren opgezet moeten worden die in ambtelijk wonderland nieuw zijn: projectgroep-achtige werkverbanden waarin naast Bouw- en Woningtoezicht, de dienst Stadsontwikkeling, dienst Volkshuisvesting, tevens de voor het betreffende gebied relevante sectoren in ondergebracht zijn: bijvoorbeeld politie, gemeentewerken, economische zaken, reinigingsdienst, verkeersdienst. Hoe deze samenwerkingsverbanden in de praktijk zullen functioneren is nog een open vraag.
- Een LMV wordt op provinciaal niveau getoetst (vergelijk bestemmingsplan) en het is nog onzeker of men op dit niveau mee wil gaan met deze ontwikkelingen.

Er zijn dus nog genoeg problemen en onzekerheden rond de LMV's. Men hoeft echter bepaald niet over visionaire kwaliteiten te beschikken om te zien dat op het terrein van het beheer van de bestaande gebouwde omgeving hoognodig iets geregeld zal moeten worden. Dat "iets" zal waarschijnlijk wel de leefmilieuverordening worden*.

Maar is al deze aandacht die we hier geven aan de LMV nu relevant voor de preventie van criminaliteit? Kunnen we als VM niet beter een dikke vijf jaar wachten tot dat de LMV volwassen geworden is (of er een volwassen broer van de LMV is opgestaan). De auteurs van dit deel zijn een andere mening toegedaan: op zoek naar mogelijkheden om als politie/VM deel te nemen aan de procesgang in de woningbouw (c.q. het woning- of woonomgevingbeheer) lijkt ons de LMV zeer essentieel. Het zal ongetwijfeld veel getast in het duister opleveren, maar het leuke is dat dit ook geldt voor de gebouwde omgevingspecialisten. Toekomst zit er echter zeker in het beheer van de woonomgeving, om niet te zeggen dat hier voor de preventie van vele vormen van criminaliteit de toekomst ligt.

*= We gokken op de volgende ontwikkeling: Het probleem van de maximale levensduur van een LMV wordt opgelost door deze eis te schrappen; de eis dat er geen uitvoeringskosten aan een LMV verbonden mogen zijn, wordt opgelost door op lokaal niveau tussen begrotingen te gaan schuiven (de zeer populaire "budgetair neutrale" oplossing); de overleg structuren zullen er na veel gekibbel wel komen en met de provinciale toetsing zal het ook wel loslopen.

VERKLARENDE WOORDENLIJST

In de omschrijvingen komen soms woorden voor, die vet gedrukt zijn; deze worden elders in de woordenlijst verklaard.

Aannemer:	Onderneming die de feitelijke bouw uitvoert.
Anticipatieprocedure:	Procedure, waardoor bouwvergunningen gegeven kunnen worden vóór een bestemmingsplan rechtskracht heeft.
Basisstichtingskosten:	Kosten, behorend bij een minimum-woningkwaliteit die bij iedere woning gerealiseerd moet worden ("basiskwaliteit"). M.a.w.: tot dit niveau ligt de uitvoering van de woning vast.
Bestek:	Document, dat tot op het kleinste detail beschrijft met welke technieken en materialen een woning gebouwd zal worden. Bij het document horen bestektekeningen.
Bestemmingsplan:	Een plan, dat de bestemming van een stuk grond binnen de gemeente vastlegt; op basis hiervan worden bouwvergunningen verstrekt.
Bouw-en Woningtoezicht:	Gemeentelijke dienst, die toezicht houdt op de inrichting en kwaliteit van woningen en andere gebouwen.
Bouwteam:	Organisatievorm bij de voorbereiding van een (ver-)nieuwbouwplan, waarbij de aannemer al in de ontwerpfase wordt ingeschakeld.
Bouwverordening:	Gemeentelijke verordening, waarin voorschriften t.a.v. bouwwerken binnen de gemeente zijn opgenomen.
Bouwvergunning:	Door de gemeente verstrekte vergunning, die toestemming verleent tot het volgens een ingediend bestek uitvoeren van een bouwproject.
Commissie van Welstand:	Commissie, die de esthetische kwaliteit van nieuwbouwplannen toetst.
Definitief ontwerp:	Tweede stap in het ontwerpproces, waarin het voorlopig ontwerp nader wordt uitgewerkt.

Directievoerder:	Persoon (of instantie), die namens de opdrachtgever toezicht houdt op de feitelijke uitvoering van een bouwwerk.
Extra kosten:	Kosten van een woningwetwoning boven het niveau van de normstichtingskosten ; deze kosten worden niet door de Rijksoverheid gesubsidieerd.
Individuele huursubsidie:	Subsidie verstrekt aan huurders, die afhankelijk van het inkomen een tegemoetkoming in de te betalen huur verschaft.
Leefmilieuverordening:	Een nieuw (1-1-'85) en daardoor nog niet uitgekristaliseerd-instrument ter bestrijding van verval van woon- en leefmilieu. Geeft enerzijds regels ter voorkoming van ongewenste vormen van grond en ruimte gebruik, biedt anderzijds mogelijkheden voor op uitvoering gerichte regels en coördinatie t.a.v. het beheer van de woonomgeving.
Modelbouwverordening:	Door de Rijksoverheid aan alle gemeenten verplicht gestelde minimum-bouwverordening (d.w.z. evt. door de gemeente met bepalingen aan te vullen).
Normkostensysteem:	Het geldende systeem voor de financiering van woningwetwoningen .
Normstichtingskosten:	Kostenniveau, tot welk voor woningwetwoningen Rijkssubsidie wordt verschaft.
Ongesubsidieerde woningbouw:	Woningbouw, die door de Rijksoverheid niet gesubsidieerd wordt. Qua omvang in Nederland gering.
Ontwerper:	Architect, die het ontwerp vervaardigt voor een te realiseren (reeks van) bouwwerk(en).
Opdrachtgever:	Instelling of persoon, die grond verwerft, de aanvraag voor een bouwvergunning indient en opdracht geeft tot uitvoering.
Particuliere verhuurder:	Instelling, die met een commercieel oogmerk woningen beheert.

Planologische beslissing:	Beslissing van de Rijksoverheid, strekkende tot de (niet in detail uitgewerkte) bestemming van een stuk grond in Nederland.
Planvoorbereidings commissie:	Commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeentelijke diensten, die een bestemmingsplan voorbereidt.
Principe-details:	Gedetailleerde getekende uitwerking van bestektekeningen.
Premiewoningen:	Door de Rijksoverheid gesubsidieerde woningen, te onderscheiden in: -premie-corporatiewoningen: geëxploiteerd door woningbouwverenigingen ; -overige premie-huurwoningen: geëxploiteerd door een particuliere verhuurder of een non-profit instelling die niet een woningbouwvereniging is; -premiekoopwoningen: koopwoning, gefinancierd door een eigenaar-bewoner of particuliere verhuurder.
Projectgroep:	Groep bestaande uit gemeentelijke ambtenaren, opdrachtgever en (toekomstige) bewoners, die de uitvoering van stadsvernieuwingsprojecten voorbereidt.
Projectontwikkelaar:	Onderneming, die grond verwerft, bouwplannen voorbereidt, financiert én uitvoert.
Regeling tot samenwerking:	Afspraak tussen de gemeente en een opdrachtgever , die taken en verantwoordelijkheden regelt bij de voorbereiding van een nieuwbouwplan.
Rooilijn	Denkbeeldige lijn, die de grens van de bebouwing aan de straat weergeeft. In het algemeen is de bouwer verplicht binnen deze lijn te blijven.
Streekplan:	Door de provinciale overheid gemaakt plan, waarin in hoofdlijnen de gewenste toekomstige ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening van een

	bepaald gebied wordt weergegeven. Het streekplan dient als toetsingskader voor door gemeentes ter goedkeuring bij Gedeputeerde Staten ingediende bestemmingsplannen .
Structuurplan:	Door een gemeente op te stellen plan, dat in hoofdlijnen de gewenste ontwikkelingen in een bepaald gebied van de gemeente weergeeft; het structuurplan heeft geen juridisch bindende kracht, maar dient als beleidskader voor eventueel te ontwikkelen bestemmingsplannen .
Voorlopig ontwerp:	Tekeningen, die het resultaat weergeven van de eerste globale fase van het ontwerpproces.
Vrije sektor woning:	ongesubsidieerde woning (niet te verwarren met de "vrije" sector, die niet door gemeentelijke woningdistributie wordt bestreken).
Woningbouwvereniging:	Vereniging, die tot doel heeft woningen te bouwen en te exploiteren zonder winstoogmerk, d.w.z alleen woningwetwoningen en premiehuurwoningen .
Woningwetwoning:	Door een woningbouwvereniging geëxploiteerde woning, die door de Rijksoverheid wordt gesubsidieerd én (i.t.t. premiëwoningen) gefinancierd (met behulp van Rijksleningen).
Wijzigingsbevoegdheid:	Bevoegdheid, om een geldend bestemmingsplan (snel) te kunnen wijzigen