

Integrale veiligheidsrapportage

25

Samenvatting

In hoofdstuk 2 worden de volgende algemene knelpunten onderscheiden. Er ontbreekt een goed inzicht in de toestand van onveiligheid en in achterliggende oorzaken. Het risicobewustzijn is te laag. De overheid is zelf vaak mede oorzaak van onveiligheid. Veiligheid is te weinig een zelfstandig bestuurlijk produkt.

De gedachte van integrale veiligheidszorg wordt uiteengezet, die berust op de volgende elementen. Vergroting van het inzicht in toestand, achtergronden ervan en strategische ontwikkelingen. Vergroting van de samenhang van maatregelen om onveiligheid terug te dringen, op basis van het concept van de bestuurlijke veiligheidsketen. Geschetst wordt hoe deze keten zich verhoudt tot de rechtshandavingsketen en tot andere beleidsterreinen. Voorts worden de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen beschreven. Daarbij wordt een belangrijke verbindende en sturende rol aangeduid voor het (lokale) openbaar bestuur, dat in de brede veiligheidszorg een spilfunctie vervult. Een en ander sluit aan bij ontwikkelingen die zich in de praktijk voordoen.

In hoofdstuk 3 wordt een algemene schets gegeven van de onveiligheid in Nederland. Aandacht wordt onder meer besteed aan allerlei vormen van overlast, aan ongevallen en criminaliteit (de geregistreerde onveiligheid), de kwetsbaarheid van Nederland voor ongevallen en rampen (de mogelijke onveiligheid) en onveiligheidsgevoelens onder burgers (de subjectieve onveiligheid). Deze bonte staalkaart van verschijnselen heeft als gemeenschappelijk kenmerk dat zij het publieke domein – het openbare leven – aantasten. Gemeenschappelijk is voorts, dat de voorkoming en bestrijding hiervan bij uitstek een taak is van het openbaar bestuur, met name lokaal en regionaal. Buiten beschouwing blijven in deze schets die vormen van criminaliteit aan de bestrijding waarvan het openbaar bestuur geen wezenlijke bijdrage kan leveren en die niet rechtstreeks het openbare leven raken zoals fraude. Ook de zware en georganiseerde criminaliteit en inbreuken de staatsveiligheid betreffende, blijven buiten beschouwing.

Daarover zijn afzonderlijke nota's uitgebracht.

Uit deze beschrijving, opgenomen in hoofdstuk 3, blijkt het volgende. De onveiligheid in het publieke domein veroorzaakte in 1990 zo'n 12 miljard gulden schade. Het aantal gewonden bedroeg ruim 243 000 waarvan meer dan 52 000 in het verkeer. Het aantal doden bedroeg ruim 1800, waarvan 1400 in het verkeer.

Vernielingen en verkeerscriminaliteit komen in gemeenten van alle grootteklassen verhoudingsgewijs evenveel voor. Overlast, ongevallen en branden, criminaliteit en overtredingen komen in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners 2 tot 4 maal zo vaak voor dan in gemeenten met minder dan 100 000 inwoners.

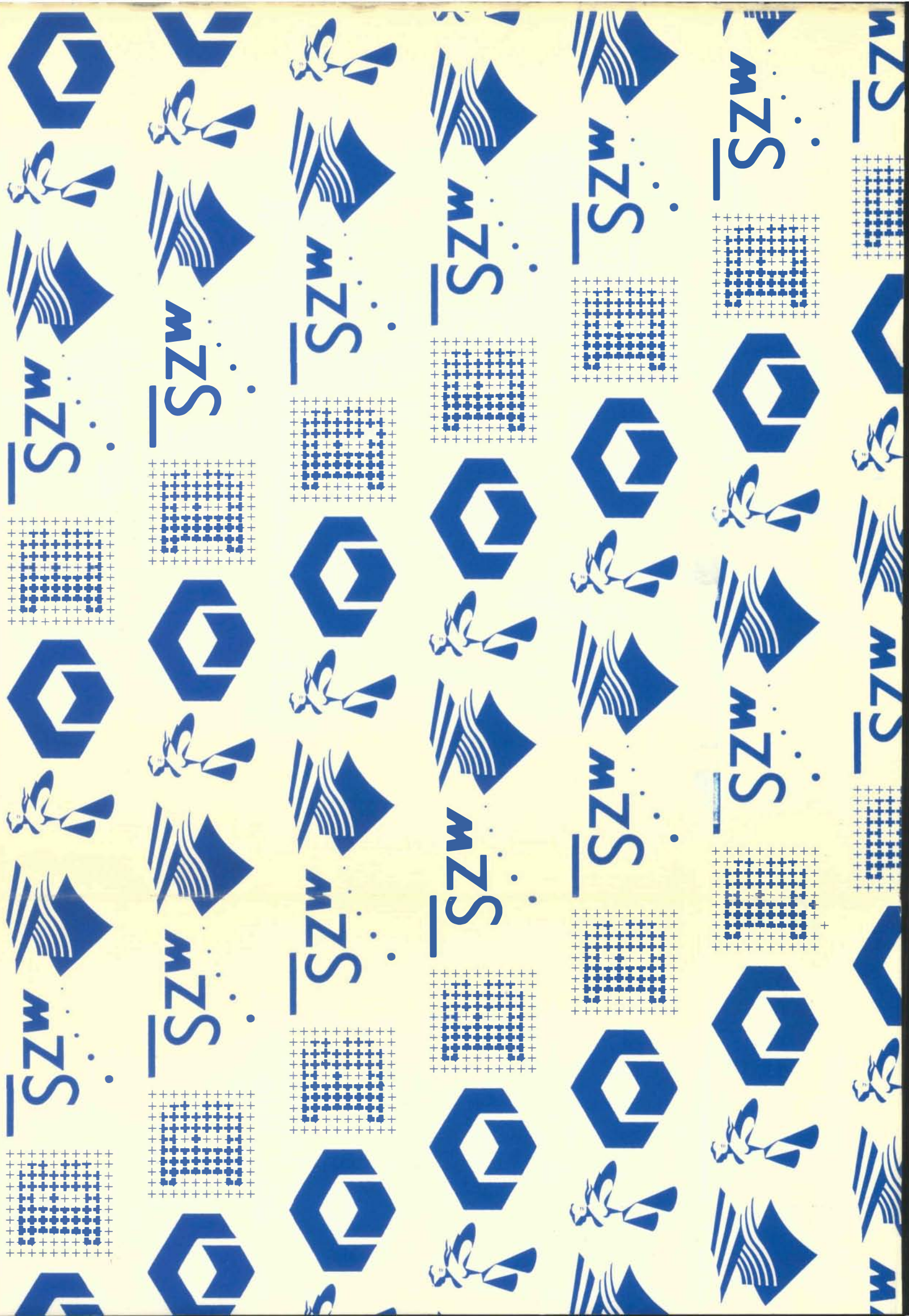
De schade per hoofd van de bevolking bedraagt in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners f 1100,- tegenover f 700,- in de kleinere gemeenten.

Onze samenleving staat aan tal van risico's bloot. Van de zestien ramptypen waarmee in de beleidsvorming rekening wordt gehouden, zijn twee aan een nader onderzoek onderworpen: risico's als gevolg van opslag, productie en transport van gevaarlijke stoffen en overstromingsrisico's.

Ondanks alle getroffen veiligheidsmaatregelen moet in geheel Nederland rekening worden gehouden met mogelijke ongevallen en rampen met gevaarlijke stoffen en in een deel van Nederland met overstromingen. De aard en de concentratie van de risico's verschilt per gebied, zoals uit de opgenomen risicokaarten, alsmede uit een beschrijving van grote incidenten uit de afgelopen jaren blijkt. →



g3/25



**Integrale
veiligheidsrapportage**

1993

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, april 1993

Uitgave en produktie

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Directoraat-generaal Openbare Orde en
Veiligheid

Verkrijgbaarheid

Meerdere exemplaren van de integrale
veiligheidsrapportage, inclusief
achtergrondstudies, zijn te bestellen bij
het Logistiek Centrum te Zoetermeer,
telefoon 079 - 68 27 03 of
per fax 079 - 61 49 86 onder
bestelnummer 7610933003.

De prijs bedraagt f 15,00 per set.
Alle kosten van verzending, verpakking
enzovoort zijn inbegrepen.

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.

Vormgeving

Sacha van Geest bNO

Annemarie de Vos

Druk

De Bink bv, Leiden

Fotografie

Benelux Press, Voorburg

Delta-Phot, Middelburg

Gemeente Nijmegen

Gemeentepolitie Amsterdam

Gemeentepolitie Den Haag

Groninger Dagblad

Jos van Leeuwen, Den Haag

Korps Rijkspolitie/
Dienst Luchtvaart, Schiphol

M. Kradolfer, Bilthoven

Roel Dijkstra, Vlaardingen

Steven Witkam, Den Haag

April 1993





Inhoud

Deel I Integrale veiligheidsrapportage 1993

Aanbiedingsbrief

- 1 Inleiding 9
- 2 Onveiligheid als bestuurlijk probleem 13
- 3 Onveiligheid in Nederland 23
 - 3.1 Geregistreeerde onveiligheid 24
 - 3.2 Mogelijke onveiligheid 43
 - 3.3 Onveiligheidsbeleving 51
- 4 Thema's 57
 - 4.1 Industriële veiligheid en omgeving 57
 - 4.2 Onveiligheid en allochtonen: de stand van zaken 60
- 5 Conclusies en aanbevelingen 69

Bijlagen

- 1 Projectorganisatie 77
- 2 Gegevensmodel met toelichting 79
- 3 Project integrale veiligheidsrapportage Nijmegen 85

Deel II Achtergrondstudies (afzonderlijke uitgave)

- 1 Achtergrondstudie risico's
- 2 Achtergrondstudie subjectieve onveiligheid
- 3 Achtergrondstudie daderschap; slachtofferschap en literatuur minderheden

Aanbiedingsbrief

Aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 1993

De burgers in ons land maken zich terecht zorgen over de onveiligheid. Deze gevoelens hebben betrekking op velerlei en veelsoortige oorzaken. Ongerustheid over stijgende criminaliteit gaat gepaard met bezorgdheid over andere risico's die de veiligheid bedreigen: milieu-ongevallen, verkeersongelukken, verloedering van stadsdelen, brandgevaar, rampen enzovoort. Dit is een bonte staalkaart en inderdaad zijn de verschillende oorzaken van onveiligheid zeer divers. Zo hebben natuur- of technische rampen en risico's een heel andere oorsprong dan criminaliteit of andere direct door mensen veroorzaakte overlast.

Toch bestaan gemeenschappelijke kenmerken. Wij hebben die in de eerste plaats gevonden in het criterium: aantasting van het publieke domein. Onderwerp van deze rapportage is de veiligheid in de brede zin en de door velen gelopen risico's, niet dus vormen van misdaad zoals fraude, de heimelijke bedreiging van de staatsveiligheid of de privé-veiligheid.

In de tweede en voornaamste plaats ligt een gemeenschappelijk kenmerk in de voorkoming en bestrijding van onveiligheid. Hier heeft de overheid bij uitstek een optredende taak. Bescherming van de openbare veiligheid is immers een traditionele kerntaak van overheden. Wij zien hier vooral voor de gemeente- en regionale besturen een belangrijke verantwoordelijkheid.

De rapportage beoogt, naast het geven van een algemene schets over de onveiligheid in Nederland, juist deze besturen nauwer te betrekken bij de veiligheidszorg in den brede door verder te intensiveren samenwerking en afstemming met anderen binnen en buiten het gemeentelijk of regionaal apparaat.

Deze rapportage, die wij periodiek zullen herhalen, richt zich derhalve vooral op lokale besturen en op al die diensten waarvoor de ondergetekenden politieke verantwoordelijkheid dragen en die met

voorkoming of bestrijding van enigerlei soort onveiligheid belast zijn. De rapportage richt zich ook op de centrale overheid. Met deze rapportage geven wij tevens in hoofdlijnen uitwerking aan de integrale aanpak met betrekking tot veiligheid, waarom de Kamer bij de behandeling van de beleidsvoornemens politie heeft gevraagd in de motie Stoffelen/van der Heijden (kamerstukken II, 22801, nr 8).

Dit stuk is geen traditionele beleidsnota. Het gaat vooral om een oproep tot een sterkere, daadwerkelijk integrale en ontkokerde aanpak. Van enige verandering in bestaande verantwoordelijkheden is geen sprake. Daarom tekenen vijf ministers, ieder op grond van eigen verantwoordelijkheid; hun onderscheiden taken op dit gebied worden duidelijk bij kennisneming van de verschillende aspecten van veiligheidszorg, evenzeer de noodzaak tot verdere samenwerking. De minister van Binnenlandse Zaken is evenwel voor deze rapportage eerst verantwoordelijke, omdat de rapportage primair op het openbaar bestuur georiënteerd is en het bestuur in de brede veiligheidszorg ontegenzeggelijk een spilfunctie vervult.

De minister van Binnenlandse Zaken,

De minister van Justitie,

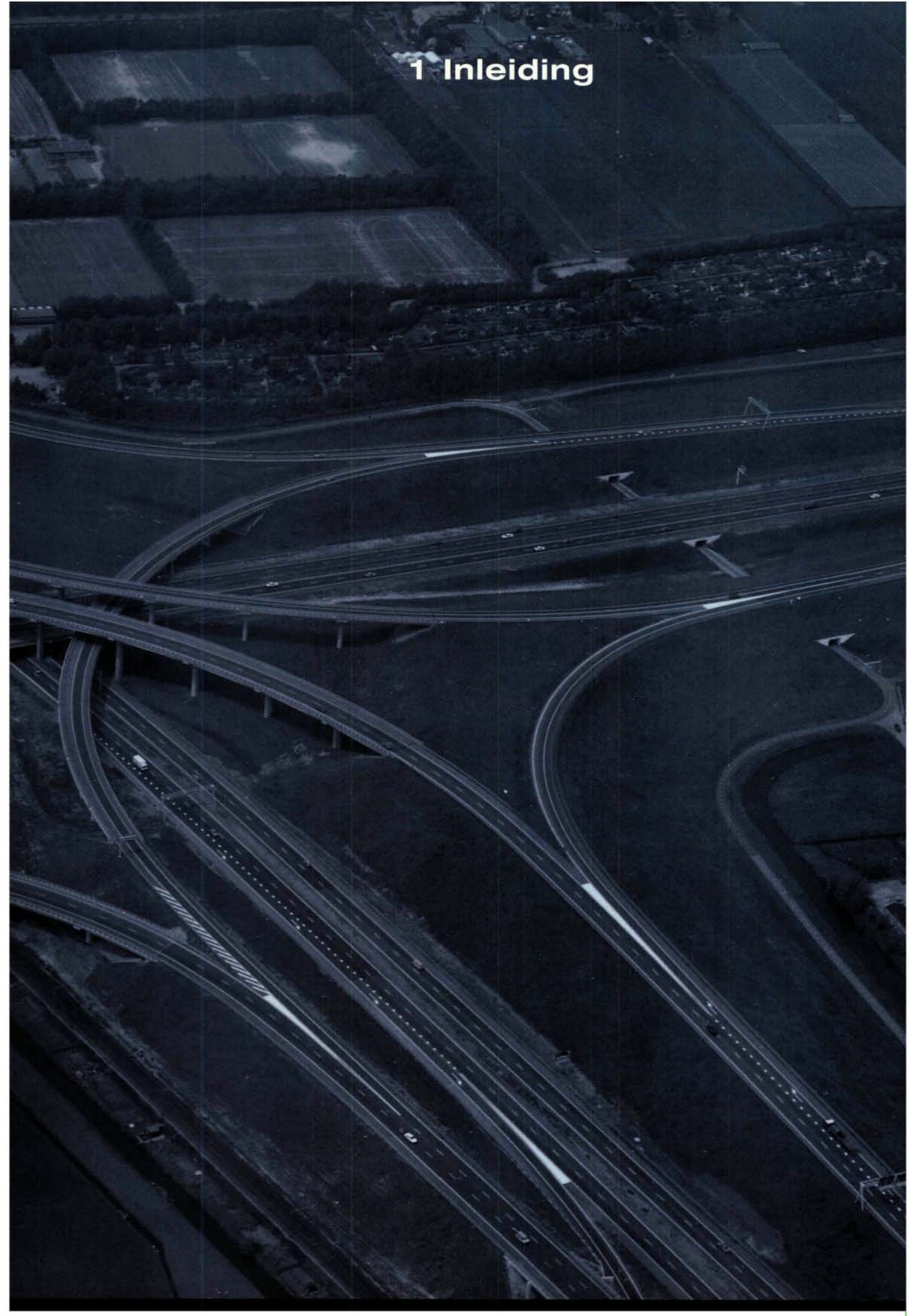
De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,

De minister van Verkeer en Waterstaat,

De minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,



1 Inleiding



1 Inleiding

9

Onveiligheid scoort hoog bij burgers als zij gevraagd worden om de maatschappelijke problemen te rangschikken.¹ In sommige gemeenten wordt onveiligheid zelfs als eerste genoemd, nog voor werkloosheid, milieu-verontreiniging, oorlog en fraude.²

Behalve gevoelens van onveiligheid en individuele schade, vertegenwoordigt de maatschappelijke schade die wordt veroorzaakt door onveiligheid in brede zin een bedrag van bijna 12 miljard gulden. Dan is nog niet gesproken over de 243 000 gewonden en 1800 doden.

De afgelopen jaren is een groot aantal maatregelen genomen om allerlei vormen van onveiligheid terug te dringen. De organisatie van de rampenbestrijding werd herzien³ en de reorganisatie van de politie is in volle gang.

Ook gemeenten hebben zich niet onbetuigd gelaten in hun initiatieven om de veiligheid van de burgers te vergroten. De vele projecten die zijn uitgevoerd op het gebied van bestuurlijke preventie van veel voorkomende criminaliteit zijn hiervan voorbeelden.⁴

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie werden projecten uitgevoerd met het doel de criminaliteit terug te dringen en de rechtshandhaving te bevorderen.⁵

Op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu-hygiëne zijn maatregelen uitgevoerd om de kans op ongevallen en rampen te verminderen.

Toch blijft onveiligheid een groot probleem. Gevoelens van onveiligheid bij de burgers zijn hoog en ondanks alle preventieve voorzieningen moet terdege rekening worden gehouden met de kans op rampen en zware ongevallen. (De vliegcrash in de Bijlmermeer is een trieste illustratie van het laatste).

Er is dus alle reden om de toestand met betrekking van onveiligheid structureel, dus ook los van de bespreking van concrete gevallen en vanuit meer invalshoeken dan alleen criminaliteitsbestrijding aan de orde te stellen.

Dat is het doel van deze en volgende rapportages.

Drie vragen staan hierbij centraal:

- wat is de toestand van onveiligheid;
- wat wordt van het lokale bestuur, dat van oudsher een grote rol speelt bij de bescherming van openbare orde en veiligheid, verwacht bij de aanpak van allerlei vormen van onveiligheid?
- hoe kan de betrokkenheid van het bestuur worden vergroot bij de bestrijding van die vormen van criminaliteit die het publieke domein aantasten.

De ontwikkelingen op het gebied van de binnenlandse veiligheid en de daarmee samenhangende werkwijze en taken van de Binnenlandse Veiligheidsdienst worden buiten beschouwing gelaten. Daarover is een afzonderlijk overzicht uitgebracht.⁶

Buiten het bereik van deze rapportage valt ook de georganiseerde criminaliteit, waarover de Kamer eveneens een aparte notitie is aangeboden. Voor beide onderwerpen geldt dat de besproken problematiek zo specifiek is dat zij een afzonderlijke behandeling rechtvaardigt.⁷

Onveiligheid speelt zich altijd af in een gemeente, dicht bij de burgers. Gemeenten beschikken over veel mogelijkheden, zo heeft de ervaring uitgewezen, om onveiligheid door een samenhangend geheel van maatregelen te bestrijden.

Het is daarom belangrijk dat ook op gemeentelijk niveau integrale veiligheidsrapportages worden gemaakt. Op basis van inzicht zijn keuzes en afwegingen noodzakelijk die passen bij de lokale situatie. Daarvan moet meer gebruik worden gemaakt. In enkele gemeenten is daarom een proef gaande met een lokale integrale veiligheidsrapportage. Deze kan dienen als voorbeeld voor andere gemeenten. In bijlage 3 is dit nader uitgewerkt.

Deze rapportage heeft niet tot doel om verantwoordelijkheden met betrekking tot de veiligheidszorg te veranderen. Integendeel, zij beoogt, om naast het geven van een algemene schets over de onveiligheid in Nederland, juist gemeentelijke en regionale besturen door verder te intensiveren samenwerking en afstemming met anderen binnen en buiten het gemeentelijk en

regionaal apparaat nauwer te betrekken bij de veiligheidszorg in den lande. In hoofdstuk 2 is deze rolverdeling nader uiteengezet. Deze rapportage is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 worden enige uitgangspunten op een rij gezet die van belang zijn voor een effectieve aanpak van onveiligheid. Eén van die uitgangspunten is het verschaffen van een goed overzicht van de situatie omdat dit de basis moet zijn voor bestuurlijk handelen. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de toestand van onveiligheid in Nederland. Dit betreft een breed terrein: (veel voorkomende) criminaliteit, verkeersovertredingen, overlast, demonstraties alsmede branden, ongevallen en rampen.

10 Deze situatiebeschrijving is vooral nieuw, omdat de gegevens vanuit drie invalshoeken in samenhang worden gepresenteerd. Die invalshoeken betreffen achtereenvolgens de geregistreerde onveiligheid, de mogelijke onveiligheid als gevolg van risico's op zware ongevallen en rampen en tenslotte de onveiligheidsgevoelens bij burgers. De gehanteerde indeling is aan het begin van hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

Twee thema's op het terrein van openbare orde en en veiligheid die thans veel aandacht vragen worden uitgediept in hoofdstuk 4: onveiligheid en allochtonen en industriële veiligheid en omgeving.

Conclusies en beleidsaanbevelingen zijn verwoord in hoofdstuk 5.

1 Zie onder meer: Veiligheid en politie: een beheersbare zaak, Arnhem: Gouda Quint; Antwerpen: Kluwer rechtswetenschappen. Rapport van bureau Mc Kinsey & Company in opdracht van de stichting Maatschappij en politie.

2 Zie: Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing, P. Tops e.a.; Eburon, Delft 1991.

3 Zie: Eindrapport reorganisatie Rampenbestrijding, kamerstukken II, 90-91, 22 009, nr 2.

4 Zie het eindrapport van de stuurgroep Bestuurlijke preventie van criminaliteit, ministerie van Binnenlandse Zaken 1991, en het regeringsstandpunt daarover, kamerstukken II, 90-91, alsmede het rapport van de Algemene Rekenkamer, kamerstukken II, 91-92, 22 355, nr 2.

5 Zie bijvoorbeeld de nota Samenleving en criminaliteit, kamerstukken II, 84-85, 18 995; de nota Recht in beweging, kamerstukken II, 90-91, 21 829, nr 2; de nota Met vaste hand, kamerstukken II, 90-91, 22 045, nr 2.

6 Kamerstukken II, 91-92, 22 463, nr 3.

7 Kamerstukken II, 91-92, 22 838, nr 2.



2 Onveiligheid als bestuurlijk probleem



2 Onveiligheid als bestuurlijk probleem

De burgers in ons land maken zich terecht zorgen over de onveiligheid. Deze gevoelens hebben velerlei en veelsoortige oorzaken. Ongerustheid over stijgende criminaliteit gaat gepaard met bezorgdheid over andere risico's die de veiligheid bedreigen: milieu-ongevallen, verkeersongelukken, verloedering van stadsdelen, brandgevaar, rampen enzovoort. Dit is een bonte staalkaart en inderdaad zijn de verschillende oorzaken van onveiligheid zeer divers. Zo hebben natuurlijke of technische rampen en risico's een heel andere oorsprong dan criminaliteit, relletjes of andere door mensen veroorzaakte overlast.

Toch bestaan gemeenschappelijke kenmerken. Op de eerste plaats vormen al deze verschijnselen een aantasting van het publieke domein en van basisvoorwaarden van het bestaan. Anders gezegd: de maatschappelijke behoefte aan een zekere ordening en rust in het openbare leven en de behoefte aan bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen komen in gevaar en de uitoefening van basisvrijheden, zoals bewegingsvrijheid ('s avonds over straat lopen) wordt beperkt. Zonder een verantwoord niveau van veiligheid kan een samenleving niet functioneren. Veiligheid is noodzakelijk om andere maatschappelijke activiteiten te kunnen ontplooiën. Zij is één van de belangrijkste toetsstenen voor de kwaliteit van het maatschappelijk bestaan. Veiligheid is een zo belangrijk collectief goed dat gebrek eraan niet alleen hoge maatschappelijke kosten met zich mee brengt, maar ook de legitimiteit van het openbaar bestuur aantast.

Het tweede en voornaamste gemeenschappelijke kenmerk ligt in de voorkoming en bestrijding van onveiligheid. Hier heeft de overheid bij uitstek een optredende taak. De op de overheid berustende zorg voor veiligheid omvat de bescherming tegen die vormen van criminaliteit die leven en goed aantasten, of het openbare leven verstoren, tegen verstoringen van de openbare orde, tegen brand, tegen rampen en ongevallen. Wij zien hier voor het openbaar bestuur en vooral voor de gemeente-besturen een belangrijke verantwoordelijkheid. Van oudsher zijn zij immers belast met de zorg voor

de (handhaving van) openbare orde en veiligheid. Een zorgplicht die hand in hand moet gaan met onder meer een adequate strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.¹

Bij de aanpak van onveiligheid vallen de volgende knelpunten te onderkennen.

1 Verbrokken inzicht

Het inzicht in de toestand van onveiligheid en in de achterliggende oorzaken daarvan is verbrokken en beperkt. In veel gemeenten bestaan weliswaar voor onderdelen van het terrein overzichten, zoals voor de veelvoorkomende criminaliteit, de brandveiligheid, de verkeersveiligheid of de milieu-veiligheid, maar een helder overzicht van het totaal ontbreekt.

Ook legt men vaak te weinig dwarsverbanden: zo wordt bijvoorbeeld de informatie opgeslagen in bestanden over hinderwetplichtige inrichtingen vaak ten onrechte niet benut voor het beleid met betrekking tot ongevals- en rampbestrijding. Ook op rijksniveau ontbreekt een goed overzicht van de toestand van onveiligheid. Strategische toekomstverkenningen worden te weinig uitgevoerd.

2 Bestrijding en handhaving alleen zijn onvoldoende

Veel van de aanpak van onveiligheid in de samenleving wordt – nog steeds – afgewenteld op de politie en in het verlengde daarvan op het justitiële apparaat.

Overheid, maatschappelijke instellingen, bedrijven en individuele burgers, worden in die volgorde in afnemende mate verantwoordelijk gehouden of houden zichzelf niet ervoor verantwoordelijk. De capaciteit van politie en justitie zal nooit toereikend kunnen zijn om een voldoende aanbod aan veiligheidszorg te leveren. Uit de nota Recht in Beweging blijkt dat in de periode 1970 tot heden de geregistreeerde criminaliteit met een factor 5 is gestegen.² Ophelderingspercentages vertonen sinds de jaren 60 een gestage daling, die nog steeds niet ten einde is. Het ligt nu rond de 20%.³

Daarnaast dienen zich tal van problemen aan die niet meer uitsluitend vanuit de optiek van bestrijding en handhaving kunnen worden opgelost. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de elders in deze rapportage besproken problematiek van allochtonen en onveiligheid, die nauw verweven is met de maatschappelijke positie van allochtonen in onze samenleving. Andere voorbeelden vormen de aanpak van drugs-overlast en het omgaan met onveiligheidsgevoelens.

3 Te laag risicobewustzijn

Allerlei grote en kleine ongevallen in de afgelopen jaren hebben nog eens pijnlijk duidelijk gemaakt dat onze samenleving kwetsbaar is. Alle getroffen preventieve maatregelen op het terrein van verkeersveiligheid, industriële veiligheid en arbeidsveiligheid verhogen weliswaar de veiligheid, maar kunnen ongelukken en rampen toch niet uitsluiten. De vliegtuigramp in de Bijlmermeer vormt daarvan een triest voorbeeld.

Daar komt bij dat er calamiteiten denkbaar zijn die nauwelijks van te voren beïnvloed kunnen worden zoals zware stormen en aardbevingen. Het is en blijft dus onverminderd noodzakelijk aandacht te besteden aan een goede voorbereiding op dergelijke situaties. Juist van de overheid wordt immers ook dan een adequaat optreden verwacht. Die voorbereiding evenwel laat te wensen over.

4 De overheid is deel van het probleem

Het klassieke beeld dat oorzaken van onveiligheid van buiten de overheid komen, vertoont barsten. Er zijn voorbeelden dat onveilige situaties geheel of ten dele hun oorzaak vinden in handelen of nalaten van (onderdelen van) zowel de rijksoverheid als de provinciale en de lokale overheid.

Het gaat hier niet om situaties waarbij gevolgen voor de openbare orde en veiligheid na zorgvuldige afweging bewust zijn geaccepteerd. Het gaat wel om gevallen waarvan achteraf vastgesteld moet worden dat er sprake is geweest van gebreken in de beleidsvorming, het 'afschuiven' van problemen naar de sector openbare orde en veiligheid of het onjuist aanpakken van concrete verstoringen van openbare orde en veiligheid door de overheid.

Enkele voorbeelden:

Een voorbeeld van het 'afschuiven' van problemen is het akkerbouwconflict uit 1988. In 1988 stemde de minister van Landbouw in met het zogeheten EG-dubbelbesluit voor de akkerbouw. Het dubbelbesluit bestond uit de liberalisering van de markt (geen graanprijzen meer) en een braakliggingsregeling. Het voorstel werkte nadelig uit voor de akkerbouwers.

Zij voelden zich zo bedreigd dat zij begin 1990 overgingen tot harde acties met tractoren als actiewapen. Omdat het ministerie in hun ogen geen concessies deed, nauwelijks reageerde op de

acties en geen beleid ontwikkelde om de sanering te begeleiden, hielden de acties lang aan. Een vertrouwenscommissie onder leiding van oud-minister De Koning haalde tenslotte de druk van de ketel.

Een voorbeeld van een verkeerde aanpak van incidenten is de brand op de loods van het Sandoz-concern in Bazel op 1 november 1986. Deze brand werd geblust waarbij grote hoeveelheden verontreinigd bluswater in de Rijn stroomden. Deskundigen stelden later vast dat niet blussen (waardoor de giftige stoffen volledig waren verbrand) waarschijnlijk beter was geweest.⁴

Een voorbeeld van beleidsvorming waarvan achteraf moet worden vastgesteld dat er gebreken aan kleven, is het afgeven van een drank- en horecaverunning voor een buiten de bebouwde kom gelegen disco die niet per openbaar vervoer bereikbaar is. Alcoholproblemen in het verkeer naar en van dit café zullen vrijwel zeker toenemen.

Een voorbeeld van beleidsvorming waarbij bepaalde problemen zijn onderschat is de gokproblematiek. In 1985 is de Wet op de kansspelen gewijzigd met betrekking tot speelautomaten. Doel van de Wet op de kansspelen is het kanaliseren van de bestaande speelbehoefte. Aanleiding voor de wijziging was de constatering dat het publiek op grote schaal illegaal op speelautomaten speelde. De betaling vond 'onder de toonbank' plaats. De hiermee samenhangende problemen van illegaliteit, fraude en gokverslaving konden hierdoor niet goed worden bestreden. Gelet op het verboden karakter was het probleem uiteraard ook niet goed kwantificeerbaar. Onder strikte randvoorwaarden is daarom destijds de gelduitkerende speelautomaat gelegaliseerd. Bij deze legalisatie zijn met betrekking tot de plaatsing van speelautomaten veel bevoegdheden toegekend aan gemeenten (discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de speelhallen en weigeringsgrond losse locaties op grond van openbare orde, veiligheid en zedelijkheid).

Over de grenzen van de bij wet aan het lokale bestuur toebedeelde bevoegdheden bleek in de praktijk verschillend te worden gedacht. Door de jurisprudentie is daarop uitgemaakt dat de gemeente het aantal kansspelautomaten op de bovengenoemde gronden mag beperken, of in laagdrempelige gelegenheden zelfs geheel mag verbieden. Intussen manifesteerden ongewenste neveneffecten zoals gokverslaving en buurtoverlast zich echter in een hoger tempo dan de snelheid waarmee de lokale overheid met het nieuwe instrumentarium aanvankelijk in staat was om hierop een antwoord te geven. Inmiddels is daarin een kentering opgetreden en blijkt ondermeer in het afsluiten van convenanten (in casu afspraken tussen gemeentebesturen en betrokken ondernemers uit de horeca- en automatenbranche) een goed instrument gevonden te zijn.

Indien de overheid bijdraagt aan onveiligheid is dat ernstig. Niet alleen vanwege de vergroting van onveiligheid, die eruit voortvloeit, maar ook omdat het de voorbeeldwerking schaadt die de overheid juist ook op dit terrein behoort te vervullen.

5 Veiligheid is te weinig een zelfstandig bestuurlijk produkt

Veiligheidszorg neemt op de politieke agenda een merkwaardige plaats in. De aandacht is groot zodra er incidenten hebben plaatsgevonden of zich dreigen voor te doen.

De aandacht is los daarvan laag. Dit heeft tot gevolg dat de beleidsvorming 'achter de feiten aanloopt'. Daarbij komt dat veel politieke en ambtelijke aandacht is gericht op deelonderwerpen zoals vraagstukken van organisatie, beheer en financiering. Openbare orde en veiligheid komt vaak aan de orde als een aspect of facet van beleid op andere terreinen, hetgeen per definitie leidt tot een afgeleide en ondergeschikte positie. Er is nog steeds te weinig structurele aandacht voor openbare orde en veiligheid als zelfstandig resultaat van bestuurlijk handelen hoewel de laatste jaren belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd.

Politie, brandweer en het justitiële apparaat werken meer en meer proactief en preventief.

Op het terrein van de samenwerking tussen bestuur, politie en justitie is de laatste jaren veel verbeterd waar het de criminaliteitsbestrijding betreft. In het bijzonder het driehoeksoverleg dient hier met ere te worden vermeld. Politie en brandweer enerzijds en het justitiële apparaat anderzijds zijn echter uit de aard van hun taak en positie niet eerst aangewezen om onderliggende maatschappelijke oorzaken van onveiligheid te bestrijden. Dat is bij uitstek een taak van het openbaar bestuur. De interne organisatie binnen veel gemeenten dient meer te worden toegesneden op integraal veiligheidsbeleid. Versterking van de dwarsverbanden tussen betrokken afdelingen en diensten, aanwijzen van coördinatiepunten, met definiëring van bevoegdheden en budgetten, vergroten van de politieke betrokkenheid van vakwethouders voor hun bijdrage aan het terugdringen van onveiligheid, aanpassing van organisatorische structuren aan de komst van de regionale politie.

Gemeenten en regio's zullen hiervoor oplossingen moeten ontwikkelen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van, onder meer, de ervaringen, opgedaan in de gemeenten waar geëxperimenteerd wordt met lokale integrale veiligheidsrapportages (zie bijlage 3).

Een andere aanpak

Om ook op langere termijn tot een goede aanpak van onveiligheid te komen is het noodzakelijk dat een samenhangend geheel van maatregelen wordt ontwikkeld, dat niet alleen is gericht op het

bestrijden, maar ook op voorkomen en beter beheersen van onveiligheid. Deze *integrale veiligheidszorg* is gebaseerd op de volgende hoofdlijnen:

a Inzicht

Er is structurele aandacht nodig voor veiligheid als zelfstandig resultaat van overheidshandelen. Een cijfermatig onderbouwd overzicht van de onveiligheid en van ontwikkelingen en achtergronden die daarop van invloed zijn is noodzakelijk. Zo'n overzicht, dat op tal van beleidsterreinen gebruikelijk is, vormt een goede basis voor het maken van toetsbare plannen om onveiligheid terug te dringen.

Voorts biedt het materiaal een basis om beter te kunnen beoordelen of bepaalde maatregelen die op andere beleidsterreinen vanuit andere doelstellingen worden getroffen (bijvoorbeeld het inkrimpen van de gelden voor stads- en dorpsvernieuwing) uit een oogpunt van openbare orde en veiligheid aanvaardbaar zijn. Dit inzicht is van belang voor het Rijk, maar vooral ook voor de gemeenten, zoals hierna zal worden uiteengezet.

b De veiligheidsketen

De zorg voor veiligheid kan worden uiteengelegd in een aantal schakels die tezamen de zogenaamde veiligheidsketen vormen: proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

Proactie is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid, zoals bijvoorbeeld het verbieden van bepaalde vormen van industrie in de omgeving van woonwijken, of het verbeteren van de kwaliteit van woonbuurten om verloedering, overlast en criminaliteit tegen te gaan.

Preventie omvat de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van gevolgen van inbreuken indien die zouden optreden. Voorbeelden hiervan zijn vele projecten die in het kader van het plan Samenleving en criminaliteit zijn uitgevoerd om de veel voorkomende criminaliteit terug te dringen. *Preparatie* omvat de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van inbreuken, zoals het opstellen en beoefenen van rampenplannen.

Repressie is de daadwerkelijke bestrijding van inbreuken en de verlening van hulp in acute noodsituaties.

Nazorg omvat al hetgeen nodig is om zo snel mogelijk weer terug te keren in de 'normale' verhoudingen. Voorbeelden hiervan zijn het verlenen van hulp aan slachtoffers en nabestaanden en het afwikkelen van schadeclaims.

Maatregelen in de verschillende schakels van de veiligheidsketen moeten op elkaar afgestemd zijn zoals het voorbeeld van het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit illustreert.

In de jaren tachtig is gebleken dat een reactieve en uitsluitend op handhaving en bestrijding gerichte aanpak aan veel voorkomende criminaliteit zelfs met vergrote inzet van politie en justitie geen effectief halt kan worden toegeroepen. In het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit werd een verband gelegd met achterliggende oorzaken zoals verminderde sociale controle en functioneel toezicht en aandacht voor 'veilige' planologie en architectuur. In de nota Recht in Beweging werden inhoudelijk nieuwe accenten gelegd zoals vervagend normbesef en de noodzaak van netwerkvorming. Die aanpak bleek succesvol.

Een ander voorbeeld is de geïntegreerde aanpak van veiligheidsproblemen in oude wijken zoals die als onderdeel van de sociale vernieuwing gestalte krijgt. Door nauwe samenwerking tussen coöperaties, gemeentelijke diensten, politie, brandweer en justitie, in samenspraak met bewoners en hun organisaties worden allerlei veiligheidsproblemen zoals verkeersoverlast, geluidshinder, vervuiling en criminaliteit teruggedrongen. (Voor de goede orde zij hier overigens aan toegevoegd dat sociale vernieuwing meer doelstellingen heeft dan het tegengaan van onveiligheid. Omgekeerd omvat geïntegreerd veiligheidsbeleid méér dan projecten in het verband van de sociale vernieuwing).

Samenhang betekent een bewuste afstemming van de verschillende instrumenten op elkaar. Het feit dat er sprake is van veel preventieve maatregelen duidt op zich nog niet op samenhang. Zo is op het gebied van ramp- en ongevalsbestrijding van oudsher een sterk accent gelegd op preventieve maatregelen in het kader van brandveiligheid, industriële veiligheid, arbeidsveiligheid en verkeersveiligheid.

Indien vervolgens echter op de repressieve capaciteit wordt gekort (bijvoorbeeld het sluiten van brandweerkazernes, het achterwege laten van preparatie op mogelijke calamiteiten) of, omgekeerd, indien bij het toestaan van risicovolle activiteiten niet wordt getoetst of mogelijke calamiteiten adequaat kunnen worden opgevangen is het evenwicht in de keten zoek en komt het openbare veiligheidsniveau in de knel.

c Samenhang

Veiligheidszorg heeft raakvlakken met verschillende overheidstaken. De belangrijkste kunnen als volgt worden aangeduid:

Zorg voor de openbare orde en veiligheid

De zorg voor de handhaving van openbare orde en veiligheid is zowel gericht op naleving van die normen en regels die beogen in de openbare ruimte de orde en de rust te beschermen als op het voorkomen en tegengaan van onveilige situaties en op het herstel van inbreuken op veiligheid van persoon en goed in die openbare ruimte.

Rechtshandhaving

De zorg voor de rechtshandhaving is gericht op de naleving van *alle* door de overheid gestelde regels en op de handhaving daarvan.

De zorg voor de rechtshandhaving en de zorg voor openbare orde en veiligheid vormen bij problemen die in het publieke domein spelen, twee zijden van dezelfde medaille. Handhaving van openbare orde en veiligheid en rechtshandhaving liggen dan ook in elkaars verlengde omdat, daar waar verantwoordelijkheden samenlopen, intensieve samenwerking tussen bestuur en openbaar ministerie noodzakelijk is. Dat geldt temeer waar vanuit verschillende verantwoordelijkheden een beroep wordt gedaan op dezelfde dienst: de politie. Een en ander is nader uiteengezet onder d van deze paragraaf.

Arbeidsveiligheid, milieuveiligheid, verkeersveiligheid

De zorg voor deze beleidsterreinen wordt vooral tot uitdrukking gebracht door preventieve en op de bron gerichte maatregelen en beleid.

Naarmate dit succesvoller is zullen er minder problemen ontstaan in de sfeer van openbare veiligheid.

Deze beleidsterreinen enerzijds en openbare orde en veiligheid anderzijds liggen in elkaars verlengde en maatregelen kunnen elkaar tot op zekere hoogte vervangen maar nooit geheel: hoeveel (succesvolle) maatregelen er ook worden genomen om verkeersongevallen te voorkomen, de kans op verkeersongevallen blijft altijd aanwezig. Zo wordt bijvoorbeeld het huidige verkeersveiligheidsbeleid gekenmerkt door een preventieve aanpak, waarbij het doel is te komen tot een duurzaam veilig verkeers- en vervoerssysteem, waarin de kans op een ongeval klein is en ernstige gevolgen van desondanks optredende ongevallen onwaarschijnlijk zijn.

d Samenwerking

Het is noodzakelijk dat alle gezagdragers, besturen en diensten die bij de voorkoming en bestrijding van onveiligheid zijn betrokken, komen tot een sterkere, daadwerkelijke integrale en niet-verkokerde aanpak. Wij zien hierbij een grote rol voor het lokale bestuur.

Het gaat er niet om verantwoordelijkheden aan te tasten, maar door samenwerking grotere effecten te bereiken. Hoe steken die verantwoordelijkheden in elkaar?

Verantwoordelijkheid van de gemeente voor openbare orde en veiligheid

Van oudsher is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Hij bedient zich hierbij van de politie voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en van brandweer, politie en andere hulpverlenende diensten voor wat betreft de hulpverlening en de bestrijding van ongevallen en rampen.

De rol van de gemeente is daarom zo belangrijk omdat met name op het preventieve vlak vele gemeentelijke of intergemeentelijke diensten kunnen worden ingezet en ook omdat de gemeente over een uitgebreid juridisch instrumentarium beschikt. Bovendien: onveiligheid speelt zich altijd af in een gemeente en de gemeente wordt daarop door haar burgers aangesproken.

Een integrale benadering van de zorg voor onveiligheid vergt dat inzicht bestaat in de voor onveiligheid kwetsbare sectoren van de samenleving en dat op basis daarvan maatregelen die worden genomen met elkaar in verband worden gebracht.

Een verbindende en regisserende rol dus.

Die aanpak dient zowel binnen het gemeentebestuur, als naar partners daarbuiten, door te werken. Binnen de gemeente dient er gestructureerd overleg plaats te vinden tussen alle diensten die bij veiligheidszorg in den brede een rol spelen (politie, openbaar ministerie, afdeling algemene zaken en kabinet en onderdelen die taken hebben op het terrein van economisch beleid, welzijn, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, onderwijs, volkshuisvesting en dergelijke).

De burgemeester kan in dit overleg een spilfunctie vervullen. Op hem of haar rust vooral de taak om in nauwe samenwerking met de wethouders en de gemeenteraad gemeentelijke afdelingen te doordringen van de mogelijkheden die deze beleidssectoren bieden, om onveiligheid terug te dringen. Wethouders moeten ook politiek kunnen worden aangesproken op hun bijdrage aan het terugdringen van onveiligheid. Veiligheidsbeleid wordt zo niet alleen door de burgemeester, maar door het gehele college gedragen beleid. Door het gemeentebestuur dienen verbandingen te worden gelegd naar de inspanningen van openbaar ministerie, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijfsleven. Het driehoeksoverleg speelt hierbij een belangrijke rol. Ook zijn afspraken nodig met de regionale politiekorpsen, de regionale brandweren en andere regionaal georganiseerde diensten over de inzet van mensen, middelen en diensten ten behoeve van lokaal veiligheidsbeleid.

Verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de rechtshandhaving

Het openbaar ministerie is, onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze omvat onder meer de zorg voor de criminaliteitsbestrijding. Ook hier is sprake van een keten, bestaande uit de (met het lokaal bestuur gedeelde) zorg voor de voorkoming, de zorg voor de opsporing, beëindiging, vervolging en berechting van strafbare feiten alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie bedient zich hierbij in belangrijke mate van de politie.

Relatie bestuur-openbaar ministerie

Formeel gesproken is de relatie bestuur-openbaar ministerie er één van wederzijdse onafhankelijkheid. De laatste jaren is het besef gegroeid dat er – materieel gezien – veel gemeenschappelijke belangen zijn. Zo heeft het lokaal bestuur (de burgemeester) het openbaar ministerie nodig als sluitstuk van hun gemeenschappelijke beleid op het terrein van de openbare orde dat door de politie wordt uitgevoerd. Openbaar ministerie en politie kunnen in de uitvoering van hun justitiële taak bezwaarlijk zonder het bestuur als randvoorwaardenscheppende en verbandingen leggende instantie. De primaire verantwoordelijkheid inzake de handhaving van openbare orde en veiligheid berust bij de burgemeester. Samen met het openbaar ministerie is de burgemeester verantwoordelijk voor de op voorkoming van criminaliteit gerichte maatregelen van de politie. De rechtshandhavende taken van de politie staan onder het gezag van het openbaar ministerie. In de beleidsvoorbereiding zal een intensieve samenwerking nodig zijn tussen functionarissen van de politie, ambtenaren van betrokken gemeentelijke diensten en officieren van justitie. Deze relatie heeft een formele vertaling gekregen in het driehoeksoverleg tussen openbaar ministerie, korpschef en burgemeester.

De hoofdofficier van Justitie zal, in verband met zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de resultaten van de lokale, criminele politiek, de burgemeester in het driehoeksoverleg moeten kunnen aanspreken op de inhoud en de uitvoering van het preventieve beleid van het gemeentebestuur. Van zijn kant dient de hoofdofficier niet alleen bereid te zijn om met zijn driehoekspartners overleg te voeren over het justitiële beleid, maar ook om desgewenst hierop een toelichting te geven in de gemeenteraad of een commissie van de gemeenteraad. In veel gemeenten gebeurt dit inmiddels ook.

Daar waar het gaat om de zorg voor de daadwerkelijke voorkoming van strafbare feiten is sprake van een nauwe verwevenheid van verantwoordelijkheden van openbaar ministerie en burgemeester. Deze is in de memorie van toelichting op de nieuwe Politiewet (kamerstukken II, 91-92, 56, nr 3, blz 8) aldus omschreven. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de preventie van strafbare feiten die op daders is gericht (bijvoorbeeld de aanpak van bepaalde risico-groepen, zoals drugsverslaafden waarvan de leden zich veelal aan ernstige vormen van criminaliteit schuldig maken). De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde omvat mede de algemene, bestuurlijke, voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Over en weer is samenwerking bij de vervulling van deze taken geboden en terecht meer en meer gebruikelijk.

Verantwoordelijkheid van de provincie

De rol van de provincie bij de aanpak van onveiligheid is er over het algemeen genomen één van beïnvloeding op afstand, toezicht en – waar nodig – stimulering.

Voor wat betreft de ongevals- en rampbestrijding speelt de provincie een belangrijke rol doordat zij op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu-beheer door vergunningverlening, planvorming en toezicht, belangrijke bijdragen kan leveren aan voorkoming en beheersing van rampen en ongevallen, bijvoorbeeld door de situering van gevaarlijke objecten, de routing van transport-routes en de preventieve voorzieningen in industriële installaties.

Verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven

Zonder de exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitoefening van het gewelds-monopolie op te geven is steeds sterkere steun ontstaan voor de gedachte dat de overheid niet alles kan en dat een eigen bijdrage van burger en het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties aan de aanpak van onveiligheidsproblemen op zijn plaats is.

Het bedrijfsleven kan een wezenlijke eigen bijdrage leveren op verschillende manieren. Allereerst door maatregelen te treffen tot vergroting van de veiligheid van de onderneming zelf. Daarbij gaat het met name om preventieve maatregelen die moeten voorkomen dat bedrijven het slachtoffer worden van criminaliteit (dit kan individueel of samen met andere bedrijven in bijvoorbeeld een bedrijvenpark).

Ook dienen bedrijven maatregelen te nemen ter vergroting van de externe veiligheid in het kader van de milieuhygiëne en ruimtelijke ordening.

Tenslotte mag van bedrijven een eigen bijdrage worden verwacht aan de beheersing van bijzondere risico's op rampen en ongevallen, bijvoorbeeld door in het kader van het besluit bedrijfsbrandweren te beschikken over een bedrijfsbrandweer of door in goed overleg met het betrokken gemeentebestuur mee te werken aan de voorlichting aan de bevolking in het kader van de voorbereiding op rampen.

Ook van maatschappelijke organisaties mag een bijdrage worden verwacht. Zoals bijvoorbeeld woningbouwcoöperaties (veilig bouwen) en sportorganisaties (KNVB, voetbalvandalisme).

Het bedrijfsleven kan worden betrokken bij het bestuur over bepaalde voorzieningen.

Zo zullen de bedrijven met een bedrijfsbrandweer worden betrokken bij het bestuur van de te verzelfstandigen Rijksbrandweeracademie.

Verantwoordelijkheid van burgers

Ook van burgers mag een eigen bijdrage worden verwacht ter vergroting van de veiligheid.

Voorbeelden zijn het treffen van preventieve voorzieningen tegen inbraak en brand. Daarnaast kan een zekere mate van goed nabuurschap en in

de gaten houden van wat zich in de eigen wijk of buurt afspeelt bijdragen aan veiligheid in de eigen leefomgeving. Tenslotte is een appel aan burgers om zich 'aan de regels te houden' van groot belang. (Bijvoorbeeld: naleven snelheidslimieten; niet rijden met een borrel op). Anderzijds is ook tolerantie en verdraagzaamheid jegens 'andersdenkenden' in onze steeds 'multi-cultureler' wordende open samenleving van groot belang.

Verantwoordelijkheid van het Rijk in het algemeen

Het Rijk neemt vele beslissingen die op openbare orde en veiligheid van invloed zijn en daarmee effecten hebben op de veiligheid in bredere zin. Voorbeelden zijn het beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening en milieuhygiëne, locatiekeuzen voor risicovolle objecten, regelgeving met betrekking tot bouwen en brandpreventie, het sportbeleid in relatie tot voetbalvandalisme, het beleid met betrekking tot sociale vernieuwing en stadsvernieuwing.

De rechtshandavingsketen wordt enerzijds centraal aangestuurd, en anderzijds in de regio's/arrondissementen uitgewerkt en uitgevoerd. Dit alles betekent dat ook op rijksniveau afstemming moet plaatsvinden met het veiligheidsbeleid in brede zin.

Veel maatschappelijke partners die relevant zijn voor het veiligheidsbeleid zijn (ook) landelijk georganiseerd (bijvoorbeeld het bedrijfsleven, de verzekeraars, woningbouwverenigingen, de chemische industrie enzovoorts). Dit betekent dat afspraken over wederzijdse inspanningen tussen overheid en maatschappelijke partners vaak én op landelijk niveau tot stand moeten komen als ook, waar het de concrete uitvoering betreft, op regionaal of lokaal niveau.

Het Rijk, in het bijzonder de wetgever, bepaalt in belangrijke mate de repressieve marges van het openbare ordebeleid (bevoegdheden, geweldsmiddelen). Het Rijk stelt randvoorwaarden aan het beheer over de politie, en oefent invloed uit op de preventieve, preparatoire en repressieve taken en kwaliteit van zowel de politie als de brandweer en rampenbestrijdingsorganisatie (en de krijgsmacht die in speciale gevallen om bijstand kan worden verzocht).

Verder speelt het Rijk een schakelfunctie in de afstemming van ontwikkelingen binnen Nederland en met daarbuiten.

Verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken

De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor landelijke regelgeving met betrekking tot openbare orde en veiligheid in het algemeen en brandweer en rampenbestrijding in het bijzonder.

Voorts is de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het goed en kwalitatief adequaat functioneren van de politie- en brandweerorganisatie. Voor de politie deelt zij die

verantwoordelijkheid met de minister van Justitie. In de bestuurlijke veiligheidsketen is de minister van Binnenlandse Zaken in het bijzonder verantwoordelijk voor de goede werking van de bevoegdheden die door het bestuur worden uitgeoefend. Daarbij gaat het om de openbare orde en veiligheid.

Daartoe is vereist een goed inzicht in de situatie, voldoende kennis van alle participanten alsmede coördinatie.

De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor landelijke aspecten van openbare orde, zowel bij dreigende ernstige verstoringen als bij meer structurele oorzaken daarvan (verloedering, onverdraagzaamheid, maatschappelijke achterstanden en dergelijke) die per definitie om (ook) bestuurlijk ingrijpen vragen, en bovendien aan andere verantwoordelijkheden raken (minderheden, sociale vernieuwing, bestuurlijke vernieuwing).

Daarnaast staat de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de rechtshandhaving en die van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de onder hen ressorterende beleidsterreinen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft voorts tot taak om andere overheden te ondersteunen en stimuleren in de uitoefening van hun taken op het terrein van orde en veiligheid. In dat kader vervult de minister onder meer een 'laboratoriumfunctie' voor het ontwikkelen van nieuwe op het bestuur of op politie en brandweer gerichte instrumenten en methoden.

Bij de aanpak van concrete incidenten vervult de minister van Binnenlandse Zaken in het verkeer tussen de verschillende overheden en diensten, maatschappelijke organisaties, het buitenland en het publiek, taken op het gebied van informatie-uitwisseling, coördinatie van optreden, bijstandsverlening en voorlichting.

1 Hiermee zij allerm minst ontkend dat de zorg voor de rechtshandhaving, die voor een deel de zorg voor openbare orde en veiligheid overlapt, van oudsher berust bij justitiële instanties.

2 Zie onder meer de Nota Recht in Beweging, kamerstukken II, 90-91, nr 21 829, nr 2.

3 Zie het rapport: Daling van het ophelderingspercentage, Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling van het ministerie van Justitie, september 1992.

4 Zie voor een uitvoeriger beschrijving van dergelijke incidenten het proefschrift van dr. M.J. van Duin, Van Rampen Leren, Leiden, 1992, die in dit verband spreekt van 'tweede dimensie factoren'.



3 Onveiligheid in Nederland



3 Onveiligheid in 1992

23

In deze rapportage wordt een algemene schets gegeven van de onveiligheid in Nederland.

De informatie wordt gerangschikt volgens een stamien dat nieuw is, een voorlopig karakter draagt en de komende jaren worden ontwikkeld moet worden.

Die vormen van onveiligheid komen aan de orde, die een aantasting van het publieke domein vormen of, anders gezegd: die de *openbare* orde en veiligheid aantasten. Buiten beschouwing blijven derhalve onder meer: fraudebestrijding en onderwerpen de staatsveiligheid betreffende.

De toestand wordt aan de hand van drie invalshoeken beschreven:

1 *geregistreeerde onveiligheid*: daadwerkelijke verstoringen van orde en veiligheid zoals geregistreerd op enig moment door enig meetsysteem;

2 *mogelijke onveiligheid*: kansen op – meestal grootschalige – bedrijfs- of verkeersongevallen en rampen;

3 *onveiligheidsbeleving*: de beleving van (on)veiligheid door de burger, ook wel subjectieve onveiligheid genoemd.

Geregistreeerde onveiligheid (3.1)

Dit is onderverdeeld in vier 'groepen':

- *verkeer en bijzondere wetten*: verkeer, parkeren en enkele bijzondere wetten;
- *overlast*: lawaai, stank, verkeer, buurt, personen;
- *ongevallen*: privé, bedrijf, verkeer en brand(stichting);
- *criminaliteit*: veel voorkomende en gewelds- en zedencriminaliteit.

Per groep wordt aangegeven hoe vaak ze zijn voorgekomen (frequentie 3.1) en, voor zover met welke gevolgen: doden en gewonden (persoonschade 3.2) en direct materiële schade (zaakschade 3.3).

Waar mogelijk worden bovenstaande gegevens uitgesplitst naar:

- *gemeentegrootte*: vijf gemeenteklassen:
1 = <20 000; 2 = 20 - 50 000; 3 = 50 - 100 000;
4 = 100 - 250 000; 5 = >250 000 inwoners; en naar
- *domein*: de (geografische) locatie waar

onveiligheid zich heeft voorgedaan; onderscheiden worden:

- private domein: burger en bedrijven;
- gemengd privaat-publiek domein: winkel(centra), maatschappelijke instellingen, sport en recreatiecentra;
- publiek domein: openbare weg, publieke gebouwen, parken en natuurgebieden.

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 voor aanpak en beheersing. Voor de veiligheid in (privé-) woningen en bedrijven is dat een andere dan voor de openbare weg.

De gegevens over geregistreeerde onveiligheid hebben in principe betrekking op het jaar 1990. Van branden en brandstichting wordt bij wijze van voorbeeld ook een trendanalyse gegeven over de periode 1985 tot 1991.

Aparte aandacht wordt besteed aan incidenten die door hun aard, omvang of gevolgen voor grote beroering hebben gezorgd in het land. Uit oogpunt van actualiteit strekt het overzicht zich uit over de periode vanaf 1990 tot de eerste helft van 1992. Het bevat ook een korte beschrijving en analyse van achtergronden, oorzaken en gevolgen.

Mogelijke onveiligheid (3.2)

Hieronder wordt verstaan de kansen op – meestal grootschalige – bedrijfs- of verkeersongevallen of rampen, die berekend worden op grond van een aantal aannames. Het betreft dus geen feitelijke, maar mogelijke aantastingen onder de conditie dat zich bepaalde (samenlopen van) omstandigheden voordoen. Dit type wordt in de regel uitgedrukt in een kansverwachting, waarbij aangegeven wordt wat de kans is op een bepaald aantal doden.

Onveiligheidsbeleving (3.3)

Hiermee wordt zichtbaar gemaakt hoe onveilig of veilig burgers zich voelen. Dit wordt uitgedrukt in het

percentage mensen dat zelf aangeeft zich onveilig te voelen, en in verwachte slachtoffer risico's.

Aangegeven wordt met welke omstandigheden dat samenhangt.

Ook wordt inzicht gegeven in de wijze waarop zij daarop reageren (vermijdingsgedrag van bepaalde plaatsen, thuis blijven, onprettig gevoel en dergelijke). Deze effecten blijven bij andere invalshoeken buiten beeld, maar zijn bestuurlijk zeer relevant omdat zij leiden tot een beperking van basisvrijheden in onze samenleving (bewegingsvrijheid, integriteit van de persoonlijke levenssfeer en welbevinden).

Oorzaken van onveiligheid worden niet weergegeven behalve waar dat voor de indeling nodig is (bijvoorbeeld voor het onderscheid branden en brandstichting).

Een andere beperking is dat gegevens over de effecten van beleid en maatregelen (de 'aanbodszijde') nu nog ontbreken, op een enkele uitzondering na (de voorbereiding op rampenbestrijding). In volgende rapportages zal dat wel zichtbaar worden.

De gegevens zijn voor deze eerste rapportage ontleend aan bestaande bronnen. (Voor de geregistreeerde onveiligheid voornamelijk landelijke statistieken, voor de onveiligheidsbeleving een landelijke representatieve enquête en voor de mogelijke inbreuken bestaande risicoanalyses). Deze gegevens zijn nog op geheel verschillende wijze verzameld. Daarom is het nog niet mogelijk om ten aanzien van één en dezelfde aantasting de verschillende invalshoeken te vergelijken (bijvoorbeeld het feitelijk aantal inbraken, de beleefde onveiligheid als gevolg van inbraken en het risico op inbraken).

In bijlage 2 is meer informatie opgenomen over:

- de redenen waarom vormen van onveiligheid in deze rapportage zijn opgenomen;
- de gebruikte methoden en technieken van gegevensverzameling en -bewerking;
- de onzekerheidsmarge die aan de verschillende gegevens kleef (daar waar dat vrij groot is, is dat tevens in de hoofdttekst aangegeven).

3.1 Geregistreeerde onveiligheid

De geregistreeerde onveiligheid is zoals gezegd onderverdeeld in vier groepen: verkeer en bijzondere wetten, overlast, ongevallen en criminaliteit.

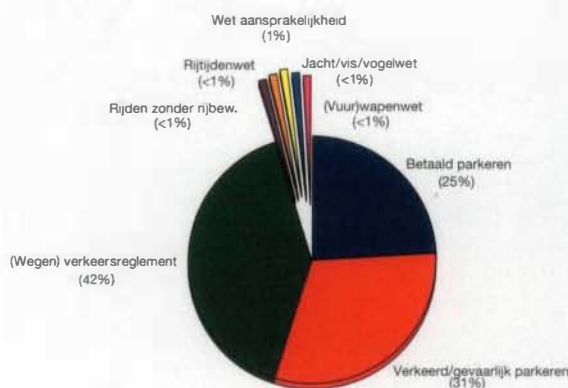
Eerst worden de groepen afzonderlijk bekeken. Tot slot wordt een samenvattend overzicht gegeven. Omwille van de vergelijkbaarheid worden de aantallen steeds uitgedrukt in aantallen per 1000 inwoners.

Overzicht over 1990 per groep

Verkeer en bijzondere wetten

Gepresenteerd worden gegevens over het verkeer, over parkeren en over enkele bijzondere wetten.

Figuur 3.1 Relatieve aandeel van acht overtredingen in clustertotaal (Bron: CBS)

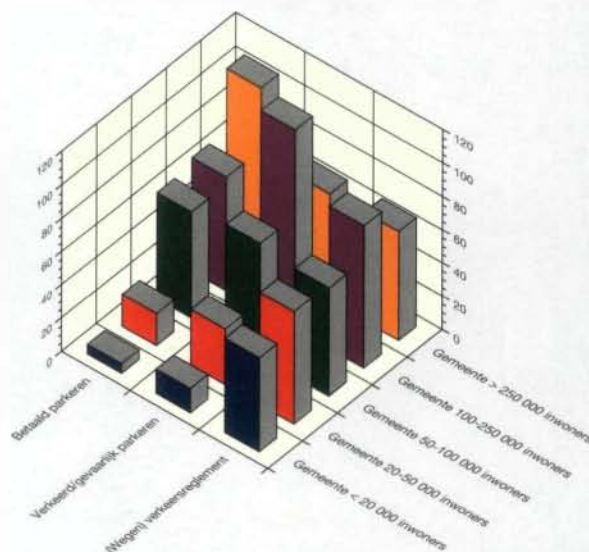


Parkeer- en verkeersovertredingen nemen het grootste deel van het totaal aantal overtredingen voor hun rekening.

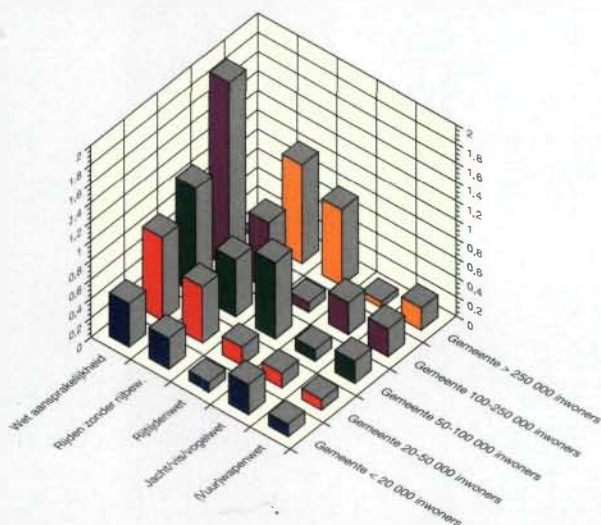
Zij zijn vooral belangrijk vanwege het beslag dat ze leggen op de capaciteit van politie en justitie (en in sommige gemeenten ook van parkeerwachters) en vanwege de noodzakelijke geïntegreerde aanpak van deze problemen.

Overtredingen van enkele bijzondere wetten zijn vooral opgenomen vanwege de bijdrage ervan aan de (beleefde) onveiligheid.

Figuur 3.2a Massale parkeer- en verkeersovertredingen in vijf gemeenteklassen (aantal per 1000 inwoners)



Figuur 3.2b Weinig voorkomende overtredingen, met een direct belang voor de openbare veiligheid in vijf gemeenteklassen (aantal per 1000 inwoners) (Bron: CBS)



Het aantal en aandeel van verkeersovertredingen verschilt nauwelijks tussen gemeenten van verschillende grootte. Dit kan mede verklaard worden uit de geringe opsporingsinspanning van de politie in de grote gemeenten die weer het gevolg is van het grotere criminaliteitsaanbod. Sterke verschillen bestaan wel voor zowel het aantal als het relatieve aandeel van parkeerovertredingen. Dat bedraagt in de grote(re) steden een veelvoud van dat in de kleinere en met name de kleinste gemeenten, waar het probleem zich nauwelijks voordoet. Een en ander illustreert de parkeerproblematiek van de grote steden.

Wat betreft de weinig voorkomende overtredingen is het beeld als volgt.

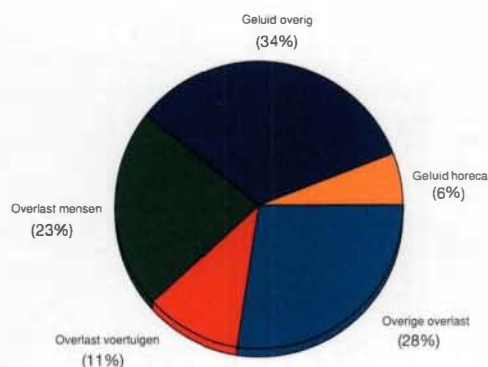
Rijden zonder rijbewijs komt aanzienlijk meer voor in de drie grootste steden; overtredingen van de vuurwapenwetgeving (wet wapens en munitie) komen minder voor in de kleine en kleinste gemeenten.

Onverzekerd rijden neemt duidelijk toe met de grootte van gemeenten, met uitzondering van de drie grootste gemeenten. Daar komt het verhoudingsgewijs veel minder voor dan wel wordt het minder gecontroleerd; in de grafiek is de betreffende kolom daarom niet zichtbaar.

Overlast

De gegevens over overlast vragen om voorzichtige interpretatie, vooral in de vergelijking tussen gemeenteklassen. De omvang van de overlastklachten in de grootste steden wordt waarschijnlijk wat onderschat ten opzichte van de rest (zie verder bijlage 2).

Figuur 3.3 Relatieve aandeel vijf soorten overlast in clustertotaal (Bron: BPS)

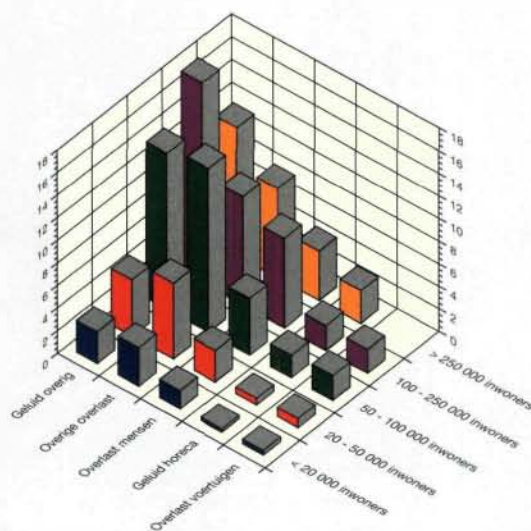


Bovenstaande 'taart' laat de verdeling over Nederland als geheel zien.

Overlastklachten betreffen in 40% van de gevallen lawaai en in 23% overlast door (groepen) mensen (dronken mensen, drugsverslaafden, zwervers, groepen jongeren). Van de drugsproblematiek wordt hier dus één facet, namelijk de overlastkant, zichtbaar gemaakt.

In de categorie 'overige', die 28% scoort, vallen onder meer: overlast door weersinvloeden, dieren en ongedierte.

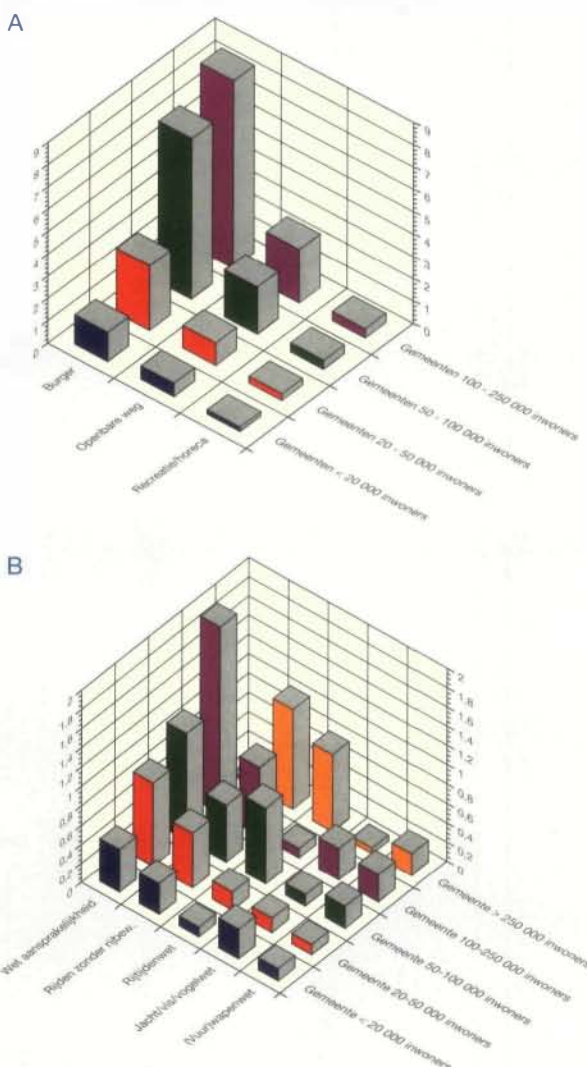
Figuur 3.4 Aantallen en aandeel vijf soorten overlast in totaal overlast uitgesplitst naar gemeenteklasse (aantal per 1000 inwoners) (Bron: BPS, Bedrijfsadministratie GP Amsterdam en Den Haag)



Klachten over overlast nemen sterk toe met gemeentegrootte: het aantal bedraagt in de grote(re) gemeenten het drie- tot viervoudige van kleine(re) gemeenten. De toename geldt alle soorten van overlast, maar vooral geluidsoverlast, ook door horeca-activiteiten en overlast door hinderlijke gedragingen van (groepen) mensen (prostitututie, dronkenschap, jeugdbaldadigheid, drugsgebruik).

Ruim 80% van de klachten heeft betrekking op de openbare weg en op het burgerdomein. Tot slot zijn de twee meest voorkomende vormen van overlast te weten geluidsoverlast (exclusief horecaoverlast) en overlast door (groepen) mensen uitgesplitst naar de drie belangrijkste domeinen en vier gemeenteklassen.

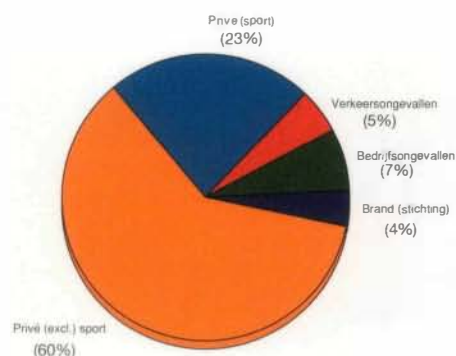
Figuur 3.5 Verdeling van klachten over geluidsoverlast (A) en overlast door mensen (B) over drie domeinen en vier gemeenteklassen (aantal per 1000 inwoners) (Bron: BPS)



Meer dan de helft van de klachten in het burgerdomein betreft geluidsoverlast. Nog eens 15-20% wordt veroorzaakt door (groepen) mensen. Deze twee klachten zijn samen ook goed voor ongeveer 50% van de overlast op de openbare weg.

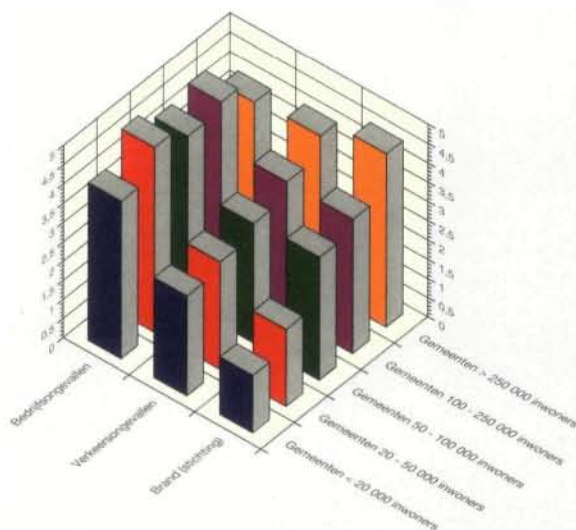
Branden en ongevallen

Figuur 3.6 Relatieve aandeel van zeven soorten ongevallen in groepstotaal (Bron: PORS 1990)



Ruim 80% van de ongevallen zijn ongevallen in de privésfeer; daarvan nemen sportongevallen een derde voor hun rekening.

Figuur 3.7 Aantal en relatieve aandeel drie soorten ongevallen uitgesplitst naar gemeenteklasse (aantal per 1000 inwoners) (Bron: CBS)

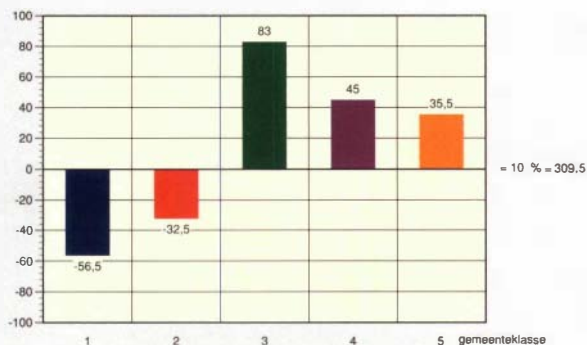


Zowel verkeersongevallen als branden nemen sterk toe met de gemeentegrootte: verkeersongevallen van 2.6 per 1000 inwoners in de kleinste gemeenten tot 4 per 1000 inwoners in de drie grootste steden; branden van 1.5 per 1000 inwoners tot 4,5 (!) per 1000 inwoners in de grootste steden.

Daarmee is de ongevallen-frequentie in de grootste steden 50% hoger dan in plattelandsgemeenten.

Deze uitzonderingspositie van de gro(o)t(st)e steden wordt in niet geringe mate veroorzaakt door het aantal branden, dat het drievoudige bedraagt (per 1000 inwoners) van dat in de kleinste gemeenten.

Figuur 3.8 Aantallen branden per 1000 inwoners, naar drie domeinen en vijf gemeenteklassen (Bron: CBS)



Zowel het grootste deel van de branden als het veel grotere aantal branden in grote(re) gemeenten, blijkt zich in twee domeinen voor te doen: het burger-privaat-domein en de openbare weg; bedrijfsbranden bijvoorbeeld nemen per 100 000 inwoners dus niet toe met de gemeentegrootte. Het aantal branden in woonhuizen, flats en dergelijke neemt toe van 0,26 per 1000 inwoners in de kleinste gemeenten tot maar liefst 1,16 in de drie grootste steden: een verschil van 400% (!). Eenzelfde toename geeft het aantal branden in kantoorgebouwen te zien, dat overigens absoluut genomen veel kleiner is in aantal. Het aantal branden op de openbare weg vertoont globaal eenzelfde beeld, zij het wat minder extreem: het neemt toe van 0,82 tot 2,75 per 1000 inwoners, een toename dus van ruim 300%.

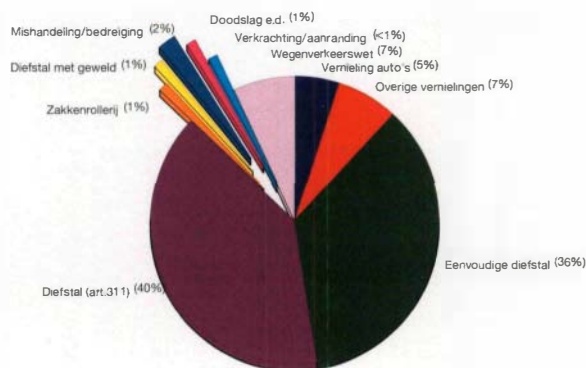
De verklaring is waarschijnlijk gelegen in een complex van factoren. Eén daarvan is het veel grotere aandeel in grote gemeenten van 'kwetsbare' woningtypen zoals etagewoningen, oude woningen en woningen met achterstallig onderhoud. Bekend is dat oude etagewoningen een bijzonder brandrisico lopen ook in die zin dat branden in belendende woningen sneller overslaan. Mede als gevolg daarvan eist dit soort branden een groter aantal slachtoffers (zie ook onder Persoonsschade). Een andere verklaring zou gelegen kunnen zijn in het grotere aantal slooppanden en anderszins leegstaande woningen, die nogal eens het doelwit zijn van brandstichting door baldadige jeugd. Brandstichting door baldadige jeugd zou ook wel eens de belangrijkste verklaring kunnen zijn voor het grote(re) aantal branden op de openbare weg. (Opzettelijk aangestoken 'buitenbrandjes' zoals container-branden).

Overigens is brandstichting ook, zo blijkt uit ander onderzoek, een belangrijke oorzaak van branden in scholen, buurthonken en sportkantines en dergelijke (hier gerangschikt onder de noemer 'maatschappelijke instellingen'). Het grotere aantal branden in kantoorgebouwen is terug te voeren op het relatief grotere aantal kantoorpanden in de grootste gemeenten.

Criminaliteit

Hieronder volgt een overzicht van die vormen van criminaliteit (delicten) die rechtstreeks invloed hebben op het publieke domein, en aan de bestrijding waarvan het lokale bestuur een wezenlijke bijdrage kan leveren.

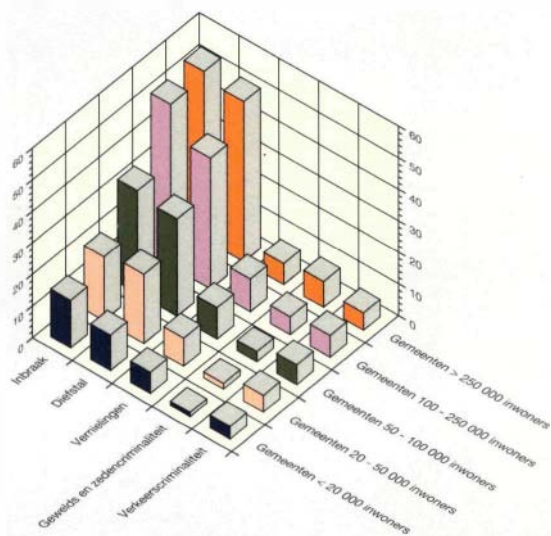
Figuur 3.9 Relatieve aandeel van tien delicten in totaal criminaliteitscluster (Bron: CBS)



Zoals verwacht mag worden, neemt de 'veelvoorkomende' criminaliteit, waaronder vernielingen, berovingen en inbraken (artikel 311, Wetboek van Strafrecht) een prominente plaats in.

Uitsplitsing van de criminaliteit naar gemeenteklassen geeft onderstaand resultaat. Uit praktische overwegingen is een aantal delicten samengevoegd (auto- en andere vernielingen, en gewelds- en zedencriminaliteit).

Figuur 3.10 Veelvoorkomende gewelds- en zedencriminaliteit en verkeerscriminaliteit uitgesplitst naar gemeenteklassen (aantal per 1000 inwoners) (Bron: CBS)



Het blijkt dat gemeenteklassen nogal van elkaar verschillen, zowel wat betreft de aantallen en wat betreft de aard van de criminaliteit.

Het aantal diefstallen, waaronder inbraken, neemt evenredig toe met de grootte van gemeenten en bedraagt bij de grote en grootste gemeenten ongeveer het viervoudige van de kleinste gemeenten. In alle gemeenteklassen bestaat het grootste deel van de criminaliteit uit diefstal en inbraken.

Wat verder opvalt is dat zakkenrollerij en diefstal met geweld in 1990 een welhaast exclusief probleem vormden van de grootste steden. De enige delictsoorten die in alle gemeenteklassen per 1000 inwoners ongeveer evenveel voorkomen zijn verkeerscriminaliteit en vernielingen.

Dit zou mede verklaard kunnen worden uit het feit dat verkeerscontroles (en, hoewel waarschijnlijk in mindere mate, ook alcohol-controles) voor een belangrijk deel 'haalwerk' zijn, waarin de politie meer investeert naarmate het werkaanbod als gevolg van criminaliteit naar verhouding geringer is. Het verband, dat al eerder bij overtredingen ter sprake is gebracht, is ook in andere onderzoeken zoals PKP (Project Kwantificering Politiewerk) geconstateerd.

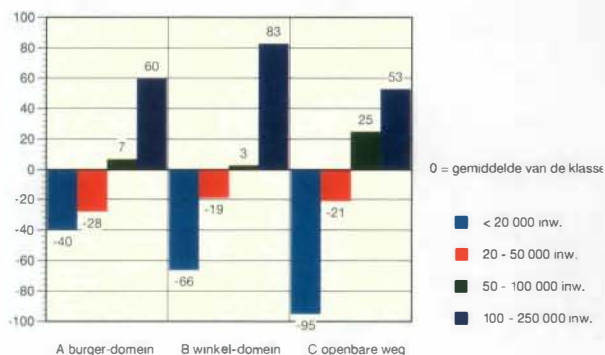
Voor elke gemeenteklasse geldt, dat de meeste criminaliteit, bijna 50%, plaatsvindt in het publieke domein.

De grotere onveiligheid in grote(re) gemeenten manifesteert zich vooral in de volgende drie domeinen: burger-privaat domein, winkeldomein en openbare weg. Daarbij dient te worden aangetekend dat de grote gemeenten meer winkels hebben per 1000 inwoners: in de grote gemeenten 30% en in de grootste gemeenten 50% meer dan in plattelandsgemeenten.

Hoezeer de onveiligheid als gevolg van criminaliteit in deze drie domeinen toeneemt naarmate gemeenten groter worden, illustreert figuur 3.11.

Weergegeven wordt hoeveel procent elke gemeenteklasse afwijkt van het gemiddelde tussen de klassen (dat is niet gelijk aan het landelijk gemiddelde).

Figuur 3.11 Verschil in criminaliteit tussen vier gemeenteklassen voor burger- en winkeldomein en de openbare weg (Bron: BPS)



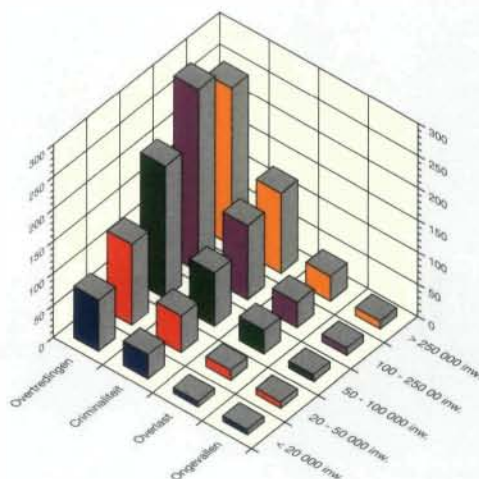
Tot slot zijn de twee meest voorkomende delicten: eenvoudige diefstal en diefstal met braak uitgesplitst naar gemeenteklassen en domeinen.

De grotere onveiligheid op de openbare weg wordt veroorzaakt door met name eenvoudige diefstallen, diefstallen met braak en, in de grootste gemeenten, bovendien door straatroof. Het winkeldomein wordt vooral onveilig gemaakt door diefstallen, het burgerdomein door inbraken.

Het eerder geconstateerde feit dat in de kleinste gemeenten het private domein relatief het meest onveilig is (respectievelijk de openbare weg relatief het meest veilig), is mede toe te schrijven aan het zeer lage aantal diefstallen in winkels en op de openbare weg. Ook gecorrigeerd voor het verschil in aantal winkels (per 1000 inwoners) bedraagt het aantal diefstallen in de kleinste gemeenten (klasse 1) slechts één-vijfde van dat in grote gemeenten en nog altijd minder dan de helft van dat in kleine gemeenten (klasse 2).

Conclusies voor wat betreft de frequentie

Figuur 3.12 Aantal aantastingen van de veiligheid per 1000 inwoners in 1990, uitgesplitst naar vier clusters en vijf gemeenteklassen



Aantastingen van de veiligheid doen zich in alle gemeenteklassen voor, maar de mate waarin en de combinatie van aantastingen verschilt sterk. Vernielingen en verkeerscriminaliteit komen in alle gemeenteklassen per 1000 inwoners evenveel voor. Daar staat tegenover dat branden, parkeerproblemen, winkeldiefstallen, zakkenrollerij en straatroof met geweld alsmede overlast sterk toenemen per gemeenteklasse. In de grote (>100 000) gemeenten is sprake van een cumulatie en concentratie. (De verschillen tussen gemeenteklassen zijn overigens waarschijnlijk nog groter dan aangegeven. Zie verder bijlage 2.)

De meest onveilige sectoren in (grote(re)) steden zijn het burger privaat-domein, het winkeldomein en de openbare weg. De onveiligheid in de burgersector wordt, behalve door privé-ongevallen vooral veroorzaakt door inbraken en branden. De beide laatste aantastingen nemen in omvang sterk toe met de grootte van gemeenten, waarbij de grote en grootste gemeenten (>100 000 inwoners) een uitzonderingspositie innemen. De onveiligheid in winkels en winkelcentra wordt vooral veroorzaakt door het veel hogere aantal diefstallen.

De onveiligheid op de openbare weg tenslotte raakt een breed scala aan inbreuken, variërend van branden en verkeersongevallen tot diefstallen, inbraken (in auto's) en roofovervallen. De bewoners van grote en zeker de vier grootste steden lopen dus een aanmerkelijk hoger risico dan de gemiddelde Nederlander om slachtoffer te worden van onveiligheid. Daar komt bij dat dat vooral plaatsvindt waar de burger het meest verblijft: in zijn eigen woning en op de openbare weg.

Persoonsschade

De kans dat een inwoner van Nederland een verwonding oploopt als gevolg van een aantasting van de veiligheid bedroeg in 1990 6%; als men de schattingen van de stichting Consument en Veiligheid over de werkelijke aantal in 1989 vertaalt naar 1990, dan ligt het percentage rond de 16%. Inbreuken op orde en veiligheid waren verder verantwoordelijk voor 22 doden per 100 000 inwoners: dat is 2,6% van het totaal aantal overledenen in dat jaar. De meeste personen raken gewond tijdens ongevallen in de privésfeer. Het verkeer daarentegen eist de meeste dodelijke slachtoffers: 40% van het totaal. Naar schatting 10% van de doden en 6% van de gewonden zijn terug te voeren op alcoholgebruik in het verkeer.

Hanteren van officiële ongevalsstatistieken betekent wel een aanzienlijke onderschatting van het werkelijke aantal ongevallen of daardoor veroorzaakte verwondingen: het aantal gewonden zou in werkelijkheid bijna 3x zo hoog zijn.

Tabel 3.1 Doden en gewonden als gevolg van aantastingen van de veiligheid in 1990 (in absolute aantallen)

Inbreuken	Gewonden	Doden
Ongevallen		
- Verkeer	52 032	1376
(w.o. alcohol)	3 000	140)
- Bedrijf	67 186	54
- Privé	766 000	1584
Branden	593	98
Criminaliteit (ex. verkrachtingen)	24 100	200
Terreur/aansl./rellen/demonstr.	2	4
Totaal	909 913	3316
(PORS-schatting)	2 365 000	3902)

Totaal/100 000 Inwoners = 6107 gewonden

Totaal/inwoners X 100% = 6% kans op verwonding

(PORS-schatting 1989 = 16% kans op verwonding)

Totaal/100 000 inwoners = 22 (26) doden

Bron: CBS, PORS 1990, LCC-Biza

PORS is schatting van de stichting Consument en Veiligheid

Volgens de gegevens van de SWOV (Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid) zou de onderschatting van het aantal gewonden bij verkeersongevallen een factor 9 bedragen. Hierbij wordt wel een ruimere omschrijving van het begrip 'gewond' gehanteerd. De onderschatting, voornamelijk het gevolg van gebrekkige registratie, is niet van invloed op de hoogte van het dodencijfer, wel op de toewijzing naar de specifieke oorzaken. Zo zou dus het aantal doden ten gevolge van onveiligheid in brede zin in werkelijkheid 20% hoger liggen. Doordat de onderschatting per categorie ongevallen (privé, bedrijf en verkeer) ongeveer van gelijke orde is, worden de onderlinge verhoudingen er evenwel nauwelijks door beïnvloed.

Zaakschade

Schade wordt in deze rapportage verstaan als zaakschade. Zaakschade is gedefinieerd als de directe materiële schade. Daaronder vallen de schade aan eigendommen en kosten (directe) medische behandeling bij verwonding. Niet eronder vallen zogeheten vervolgschades als gevolg van gedeerde inkomsten, invaliditeit, arbeidsverzuim en dergelijke. De totale schade als gevolg van onveiligheid in het publiek domein bedraagt bijna 12 miljard, dat is 2,4% van het bruto nationaal produkt. De schade voor een inwoner van een gemeente met meer dan 100 000 inwoners belooft jaarlijks ongeveer f 1100 vergeleken met f 700 schade voor de bewoner van een gemeente met minder dan 100 000 inwoners; een verschil van 58%.

		Totaal (miljoen)	Zaakschade per 1000 inwoners		
			grote steden	kleine steden	
ongevallen	verkeer	4000	334 572	246 216	
	prive	2200	147 720	147 720	
	bedrijf	412	27 099	27 855	
	brand	1340	139 449	73 207	
	w.o. woning	305	52 267	10 155	
subtotaal		7952 miljoen	648 890	494 998	verschil 32%
criminaliteit burger	vermogenscrim.	2155	278 441	88 986	
	w.o. fietsdiefstal	203	36 626	7192	
	inbraak	305	37 135	14 834	
	diefstal uit/ van auto	420	57 820	18 160	
	zakkenrollerij	103	21 900	1900	
	vernietiging auto's	361	25 460	23 800	
	overige vernielingen en diefstal	763	99 500	23 100	
	gewelddcriminaliteit	90	22 900	360	
	subtotaal burger		2 245 miljoen	301 341	89 346
criminaliteit bedrijven/ instellingen	totaal	1709 ¹	114 752	114 752	
	w.o. onverzekerden	1544			
totaal schade		11 906 miljoen	1 064 983	699 096	verschil 55%
schade in % Bruto Nationaal Produkt		2,7%			

Bronnen: CVS (Bond van Verzekeraars); RAI (Fietsen- en autoverzekeraars), slachtofferenquêtes (CBS); standaard bevolkings- en bedrijven enquête (Biza), PORS (Stichting Consument en Veiligheid), McKinsey en NEI (SMP)

Grote steden = gemeente met meer dan 100 000 inwoners

Kleine gemeenten = gemeenten met minder dan 100 000 inwoners

1 Afhankelijk van de gekozen definities komen andere bronnen tot schattingen tussen de 2 en 4 miljard.

De totale schade van de criminaliteit (exclusief fraudes, drugshandel en andere grote vermogens-criminaliteit en milieucriminaliteit) bedraagt ongeveer 4 miljard gulden.

De directe schade voor de burger bedraagt 2,2 miljard gulden, dat is omgerekend f 300 per grote stadsbewoner en f 89 per niet-grote stadsbewoner: een verschil van ruim 300% (!).

Hierbij moet bedacht worden dat hierin noch de indirecte kosten noch de (extra) kosten van preventie en verzekering, die eveneens relatief hoger zullen uitvallen in de grote steden (denk aan hogere eigen risico's en zaken die niet meer worden gedekt in risicogebieden) zijn opgenomen.

Vergelijking frequentie, persoonsschade, zaakschade

Ter afsluiting van dit deel van het hoofdstuk worden alle gegevens over de omvang en gevolgen van orde en veiligheidsinbreuken nog eens naast elkaar gezet. Tabel 3.3 laat duidelijk zien dat het uitmaakt

Tabel 3.3 Relatieve omvang (in % van totaal) van frequentie, persoonsschade en zaakschade van branden, ongevallen en criminaliteit

	Frequentie	Persoonsschade		Zaakschade
		doden	gewonden	
Criminaliteit	54	6.1	5.7	33.2
w.o. vermogen,	47.5			
geweld,	2.4			
burger,				18.9
bedrijf				14.4
Privé-ongevallen	38.5	48.0	84.2	18.5
Bedrijfsongevallen	3.3	5.4	7.4	3.5
Verkeersongevallen	2.3	41.8	5.7	33.6
Branden	1.9	2.6	2.7	11.3
	100 %	100 %	100 %	100 %

welke maat of maatstaf gekozen wordt voor het beoordelen van de ernst van bepaalde inbreuken op orde en veiligheid.

Het duidelijkst blijkt dat uit de positie van verkeersongevallen. In termen van doden en zaakschade vormt het verkeer één van de belangrijkste bedreigingen van de openbare veiligheid, in termen van gewonden en frequenties niet. Voorts wordt het belang van privé-ongevallen nog eens onderstreept. Hoewel op zichzelf een privé-ongeval geen bedreiging vormt van de openbare veiligheid, is de omvang zo groot dat het wel een zaak van publiek belang wordt.

Indien immateriële schade zou worden opgenomen (hetgeen thans nog niet mogelijk is) zouden de verhoudingen waarschijnlijk weer anders komen te liggen. Dan zou bijvoorbeeld de gewelds- en zedencriminaliteit in gewicht toenemen en zou het bovendien mogelijk zijn om ook de schade van overlast in beeld te brengen.

Trends

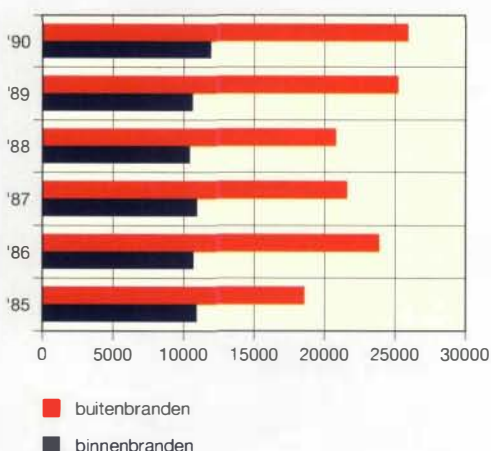
Trendanalyse zal in de volgende rapportages een belangrijke plaats innemen. Om een indruk te geven van het soort informatie dat ermee wordt verkregen, wordt hieronder een trendanalyse gegeven van de ontwikkeling in de laatste vijf jaar van het aantal branden respectievelijk van gevallen van brand(stichting).

Branden en brandstichting

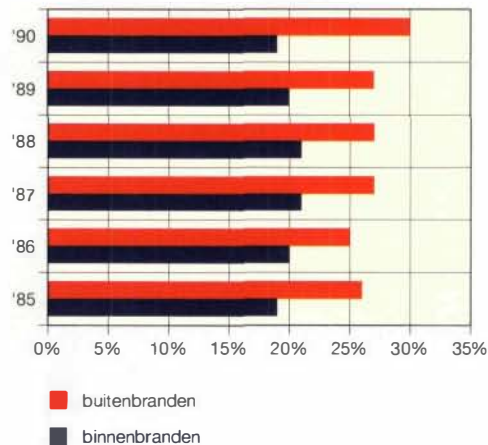
De ontwikkeling van het aantal branden alsmede het aantal gevallen van brandstichting wordt geïllustreerd in onderstaande figuren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 'binnen' en 'buiten'branden: respectievelijk branden in gebouwen en branden buiten gebouwen (in casu containers, berm en enzovoort).

In de eerste figuur worden de totale aantallen gegeven, in de tweede figuur het percentuele aandeel van gevallen van brandstichting.

Figuur 3.13 Aantallen 'binnen' en 'buiten' branden in de jaren 1985 tot 1991



Figuur 3.14 Percentage gevallen van brandstichting bij 'binnen' en 'buiten'branden in de jaren 1985 tot 1991 (Bron: CBS)



Op grond van grafieken 3.13 en 3.14 kan geconcludeerd worden dat vooralsnog geen sprake is van een toename van het aantal 'binnen'branden in de laatste jaren, wél van het aantal 'buiten'branden.

Daarbij dient te worden aangetekend dat 1990 een bijzonder jaar is geweest, met ook veel grote branden.

Een deel van de branden wordt veroorzaakt door brandstichting. Het precieze aandeel is moeilijk vast te stellen, omdat harde bewijzen vaak ontbreken. Vanaf 1985 hoeft brandstichting niet langer vast te staan om als zodanig te worden geregistreerd, maar is maatgevend of de betrokken commandant een concreet vermoeden heeft.

De cijfers wijzen uit dat het aandeel van brandstichting constant is gebleven voor 'binnen'branden, maar een duidelijke stijging te zien heeft gegeven, zowel absoluut als relatief, voor 'buiten'branden. Tussen 1985 en 1991 is het aantal 'buiten'branden toegenomen met 40%, maar het aantal gevallen van brandstichting met 60%. Brandstichting is daardoor met andere woorden voor ongeveer 40% verantwoordelijk voor de stijging van het aantal 'buiten'branden.

Dit is een belangrijk gegeven voor het te voeren (preventie-)beleid.

Brandschade

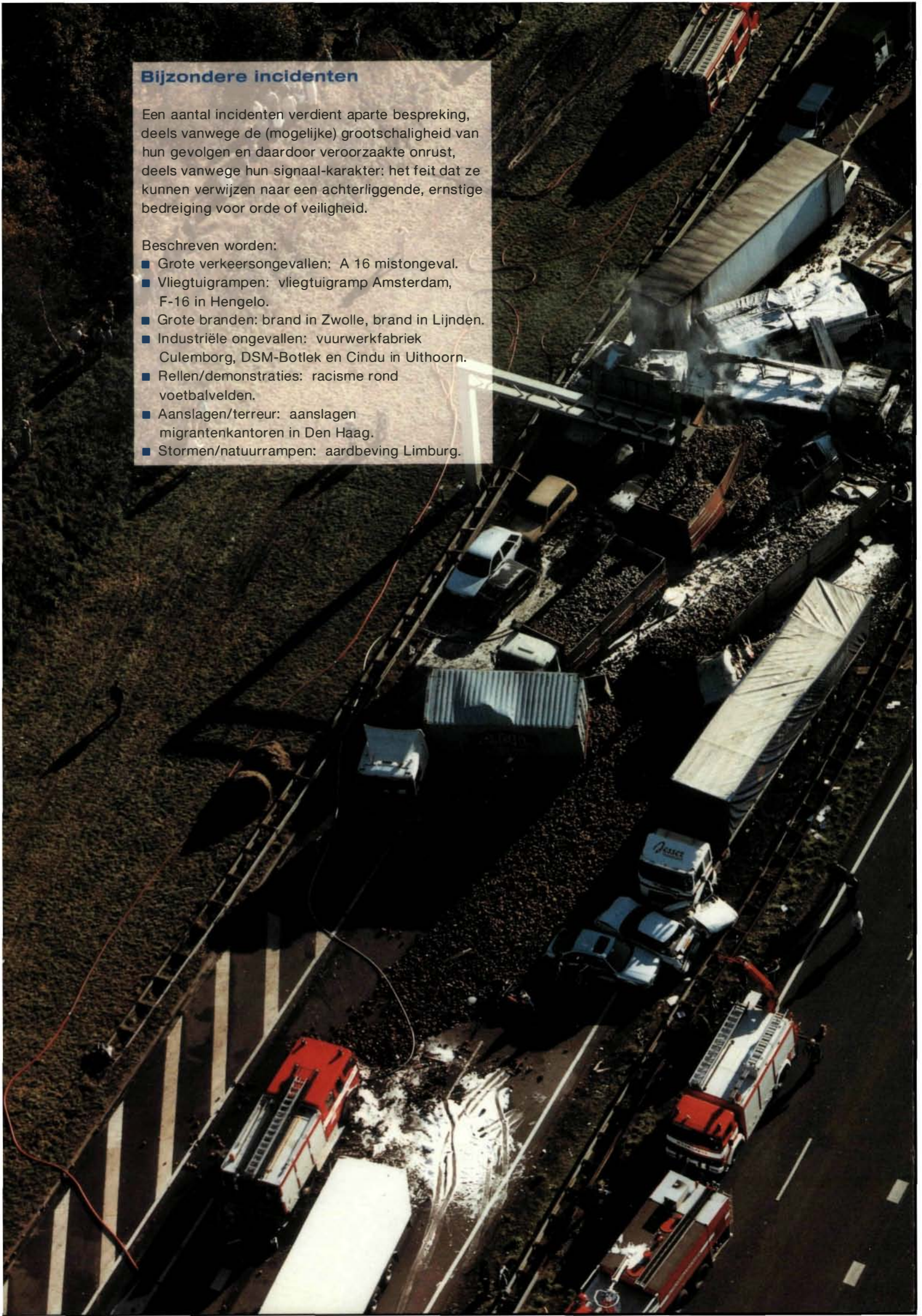
De ontwikkeling van de brandschade in de jaren 1985 tot en met 1990 vertoont geen duidelijke trend. Zowel de omvang van de zaakschade als het aantal slachtoffers (doden en gewonden) is relatief constant gebleven.

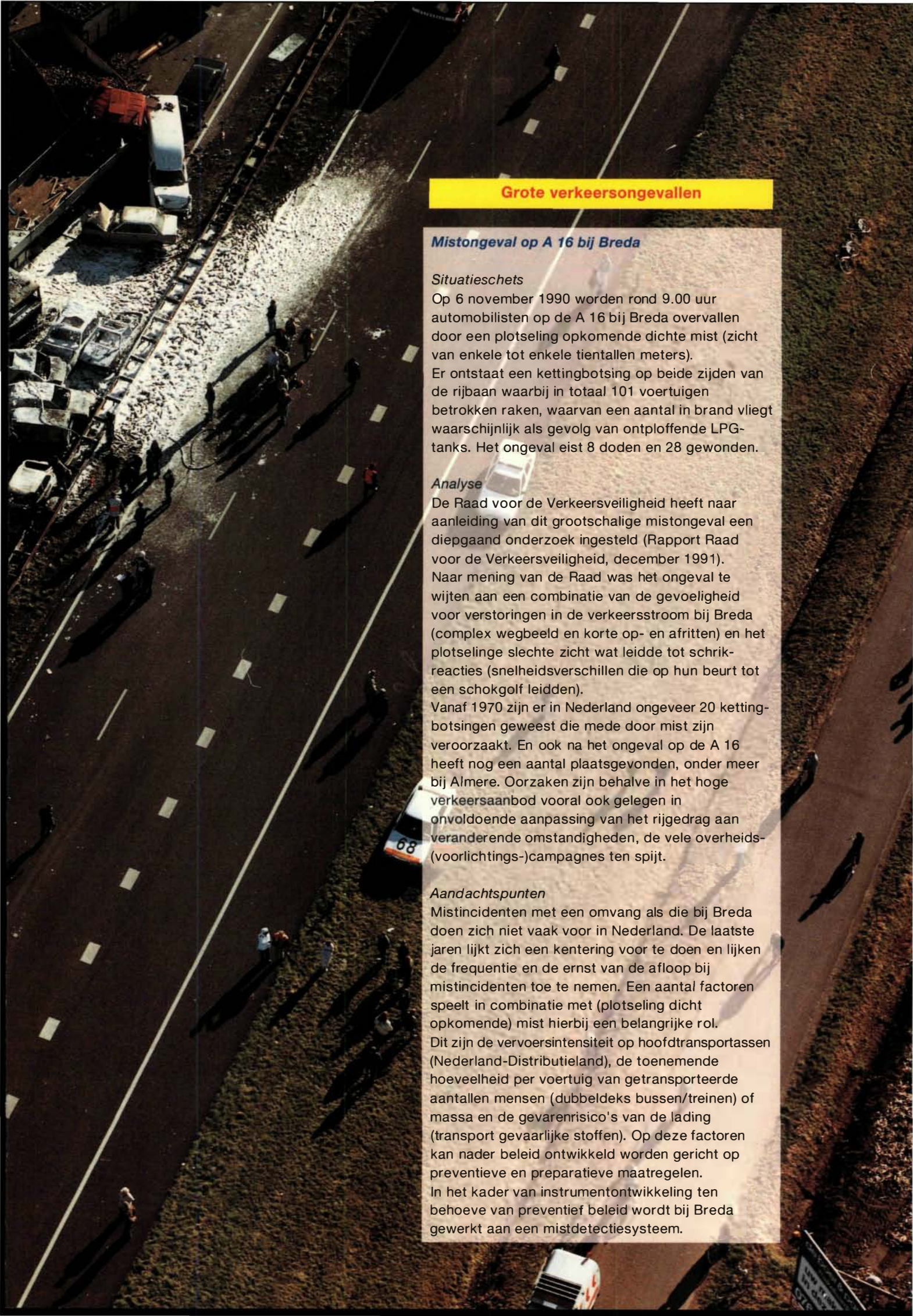
Bijzondere incidenten

Een aantal incidenten verdient aparte bespreking, deels vanwege de (mogelijke) grootschaligheid van hun gevolgen en daardoor veroorzaakte onrust, deels vanwege hun signaal-karakter: het feit dat ze kunnen verwijzen naar een achterliggende, ernstige bedreiging voor orde of veiligheid.

Beschreven worden:

- Grote verkeersongevallen: A 16 mistongeval.
- Vliegtuigrampen: vliegtuigramp Amsterdam, F-16 in Hengelo.
- Grote branden: brand in Zwolle, brand in Lijnden.
- Industriële ongevallen: vuurwerkfabriek Culemborg, DSM-Botlek en Cindu in Uithoorn.
- Rellen/demonstraties: racisme rond voetbalvelden.
- Aanslagen/terreur: aanslagen migrantenkantoren in Den Haag.
- Stormen/natuurrampen: aardbeving Limburg.





Grote verkeersongevallen

Mistongeval op A 16 bij Breda

Situatieschets

Op 6 november 1990 worden rond 9.00 uur automobilisten op de A 16 bij Breda overvallen door een plotseling opkomende dichte mist (zicht van enkele tot enkele tientallen meters). Er ontstaat een kettingbotsing op beide zijden van de rijbaan waarbij in totaal 101 voertuigen betrokken raken, waarvan een aantal in brand vliegt waarschijnlijk als gevolg van ontploffende LPG-tanks. Het ongeval eist 8 doden en 28 gewonden.

Analyse

De Raad voor de Verkeersveiligheid heeft naar aanleiding van dit grootschalige mistongeval een diepgaand onderzoek ingesteld (Rapport Raad voor de Verkeersveiligheid, december 1991). Naar mening van de Raad was het ongeval te wijten aan een combinatie van de gevoeligheid voor verstoringen in de verkeersstroom bij Breda (complex wegbeeld en korte op- en afritten) en het plotselinge slechte zicht wat leidde tot schrikreacties (snelheidsverschillen die op hun beurt tot een schokgolf leidden). Vanaf 1970 zijn er in Nederland ongeveer 20 kettingbotsingen geweest die mede door mist zijn veroorzaakt. En ook na het ongeval op de A 16 heeft nog een aantal plaatsgevonden, onder meer bij Almere. Oorzaken zijn behalve in het hoge verkeersaanbod vooral ook gelegen in onvoldoende aanpassing van het rijgedrag aan veranderende omstandigheden, de vele overheids-(voorlichtings-)campagnes ten spijt.

Aandachtspunten

Mistincidenten met een omvang als die bij Breda doen zich niet vaak voor in Nederland. De laatste jaren lijkt zich een kentering voor te doen en lijken de frequentie en de ernst van de afloop bij mistincidenten toe te nemen. Een aantal factoren speelt in combinatie met (plotseling dicht opkomende) mist hierbij een belangrijke rol. Dit zijn de vervoersintensiteit op hoofdtransportassen (Nederland-Distributieland), de toenemende hoeveelheid per voertuig van getransporteerde aantallen mensen (dubbeldeks bussen/treinen) of massa en de gevarenrisico's van de lading (transport gevaarlijke stoffen). Op deze factoren kan nader beleid ontwikkeld worden gericht op preventieve en preparatieve maatregelen. In het kader van instrumentontwikkeling ten behoeve van preventief beleid wordt bij Breda gewerkt aan een mistdetectiesysteem.



Vliegtuigongevallen

Vliegtuigongeval te Hengelo

Situatieschets

Op dinsdag 11 februari 1992, rond 10.00 uur, stort een F-16 neer in een woonwijk te Hengelo. Het toestel is door een motorstoring onbestuurbaar geworden en de piloot redt zich met zijn schietstoel. Het vliegtuig valt precies tussen de huizen. Gloeiend hete brokstukken veroorzaken brand in een huizenrij.

Er doet zich geen persoonlijk letsel voor, mede dankzij het tijdstip van het ongeluk; men is op school of op kantoor. Er wordt gevreesd voor vergiftigingsverschijnselen bij omwonenden ten gevolge van mogelijk vrijgekomen hydrazine. Na het ongeval is direct het rampenplan (met hieraan gekoppeld een incidentenplan) in werking gesteld. Toen echter de omvang van de ramp beperkt bleek, is dat weer ongedaan gemaakt. Door de gemeente is de volgende dag een brief aan de omwonenden gestuurd, met onder meer informatie over de wijze waarop men schade kan claimen en de stappen die de gemeente overweegt tegen de gevaren die de basis met zich meebrengt.

Analyse

Een (militair) vliegtuigongeval in de bebouwde omgeving had zich in Nederland nog niet voorgedaan. Bij de planning van de wijk was geen rekening gehouden met een mogelijke gevarenfactor van vliegbasis Twenthe. Het vliegveld werd door de gemeente niet als een probleem voor de openbare veiligheid beschouwd, wel als een bron van overlast.

Na het ongeval zijn de bestrijding, de werking van het rampenplan en de algehele vliegveiligheid onderwerp geweest van evaluatie en discussie. Het rampenplan heeft volgens de betrokken diensten goed gefunctioneerd, alleen de nazorg-

fase heeft door de voortijdige buitenwerkingstelling vertraging opgelopen. Het grootste probleem vormde de communicatie: met name de beperkte capaciteit van het alarmnummer 06-11 en de operationaliteit en de kennis over de werking van het nationale noodnet (het gewone telefoonnet was overbelast geraakt). Een bijzonder aspect hierbij is de toeloop van de pers en 'ramptoeristen'. Dit maakte het telefonisch contact per autotelefoon door de hulpverleners vrijwel onmogelijk.

Aandachtspunten

Aan een ongeval als boven beschreven zijn twee aspecten te onderscheiden: voorkoming en bestrijding. Wat het eerste betreft, is de discussie over de veiligheid van militaire vliegverkeer in woongebieden weer opgelaaaid zonder dat evenwel een begin van consensus is bereikt over de vraag of militaire vliegbewegingen in woongebieden ten principale zouden moeten worden verboden. In elk geval is door vijf omliggende gemeenten van de luchtmachtbasis richting Tweede Kamer en regering actie ondernomen om het vliegverkeer drastisch te beperken.

Het tweede aspect is dat van de bestrijding van de gevolgen van een ongeval als dit en in relatie ermee de preparatie door middel van rampen- en rampbestrijdingsplannen. Het (plaatselijke) rampenplan heeft naar behoren gefunctioneerd bij de bestrijding van het ongeval. De voorlichting aan burgers door de gemeente, een vitale schakel bij rampenbestrijding, is met hulp van de regionale omroep, snel op gang gekomen en heeft adequaat gefunctioneerd. Het regelmatig evalueren van het rampenplan en de daarbij behorende draaiboeken wordt aanbevolen door de gemeente.

Vliegtuigongeval Bijlmermeer in Amsterdam

Situatieschets

Op zondag 4 oktober 1992 om ongeveer 18.36 uur stortte een vrachtvliegtuig van het type Boeing 747-200F van de Israëlische luchtvaartmaatschappij El Al neer op de flats 'Kruitberg' en 'Groeneveen', in Amsterdam Zuid-Oost (Bijlmermeer).

In totaal bleken de flats over een breedte van 14 appartementen en een hoogte van ongeveer 10 verdiepingen te zijn ingestort.

Bovendien ontstond in beide flats een aanzienlijke brand.

Op zondagavond werden 29 gewonden binnengebracht in ziekenhuizen.

Er werd in eerst instantie rekening gehouden met 250 doden. Dit aantal bleek enkele dagen later gelukkig lager te liggen. Op 13 oktober namelijk 26 geïdentificeerde slachtoffers, 28 vermisten die vermoedelijk ten tijde van het ongeval op het rampterrein verbleven en 10 vermisten waarvan de verblijfplaats ten tijde van de ramp niet duidelijk was. Door de omvangrijke brand en instortingen was een groot aantal mensen dakloos geworden.

Beschrijving

De hulpverlening na het ongeval kwam bijzonder snel op gang en verliep volgens de procedures zoals neergelegd in het gemeentelijk rampenplan. Op maandagochtend kon een aanvang worden gemaakt met het bergingswerk. Dit was eerder onmogelijk vanwege de branden en het instortingsgevaar.

Eveneens op maandag brengt de koningin, vergezeld door minister-president Lubbers en de twee eerst verantwoordelijke ministers Dales (Binnenlandse Zaken) en Maij-Weggen (Verkeer en Waterstaat) een bezoek aan het rampterrein.

De Amsterdamse bevolking werd nog dezelfde avond via lokale kabelnetten ingelicht over de ramp in de Bijlmer. Op dat moment werd ook een informatienummer bekend gemaakt. Het telefoonnet van Amsterdam raakte enige tijd overbelast omdat familie en kennissen van mogelijke slachtoffers elkaar massaal belden. Hieraan kwam een einde na een oproep van de PTT via radio en televisie om het telefoneren van en naar Amsterdam te beperken teneinde de hulpverlening niet te hinderen.

De communicatie van autoriteiten via het Nationale Noodnet verliep goed. De burgemeester van Amsterdam verzorgde persoonlijk een groot deel van de informatieverstrekking tijdens de eerste dagen van de ramp. Behalve direct betrokkenen werden ook de Nederlandse bevolking en minderhedenorganisaties op de hoogte gehouden van de stand van zaken.

Op dinsdag 13 oktober verbleven nog 20 personen in de diverse opvangcentra voor daklozen. Donderdag was het meeste puin geruimd en werden de bergingswerkzaamheden beëindigd.

Vanaf dat moment hield men – gelet op ervaringen onder andere met de ramp bij Lockerbie – er rekening mee, dat een groot aantal slachtoffers niet meer zou worden teruggevonden.

Op donderdag 8 oktober lieten de bewindspersonen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur weten zonodig extra geld beschikbaar te stellen voor de psycho-sociale en psychische ondersteuning van slachtoffers en nabestaanden van het vliegtuigongeval. Reeds in diverse opvangcentra werden slachtoffers en nabestaanden begeleid door professionele hulpverleners.

Ook diverse minderhedenorganisaties, kerkgenootschappen en het Leger des Heils speelden daarbij een belangrijke rol.

De verzekeraars hebben laten weten dat verzekerden hun schade in principe vergoed krijgen (anders dan bij de aardbeving in Limburg het geval was). Niet-verzekerden kunnen hun schadeclaim indienen bij de luchtvaartmaatschappij El Al die een noodfonds heeft ingericht voor de directe financiële hulp aan de nabestaanden.

De Europese Gemeenschap besloot om 1 miljoen Ecu voor de getroffen personen beschikbaar te stellen. Het Nationaal Rampenfonds heeft toegezegd zonodig bij te springen.

Voor de acute financiële hulpverlening zoals eerste levensbehoeften en inrichting van nieuwe woningen heeft de gemeente Amsterdam financiële regelingen getroffen.

Op zondag 11 oktober hebben herdenkingsplechtigheden plaatsgevonden.

Aandachtspunten

Het is nog te vroeg om conclusies te trekken. Over het onderzoek naar oorzaken en toedracht van het ongeval dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat is ingesteld, zal de Kamer afzonderlijk worden geïnformeerd. De hulpverlening vanuit de gemeente Amsterdam is snel en adequaat verlopen.

Het vliegtuigongeval benadrukte de noodzaak om tot een veiligheidsbeleid rond vliegvelden te komen. In het Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving (1991) staat dat op korte termijn (binnen twee jaar) een beleid inzake de risico's van vliegverkeer op en nabij luchthavens wordt ontwikkeld.

Om de veiligheid van omwonenden te verbeteren wordt in opdracht van de Rijks Luchtvaart Dienst een risico-analyse opgesteld. Deze is december klaar. Op basis hiervan zal het veiligheidsbeleid rond Schiphol worden uitgewerkt.

Tenslotte is de nazorgfase een zeer belangrijk aandachtspunt, die mede gecompliceerd is doordat illegaal in Nederland verblijvende personen slachtoffer van de ramp zijn geworden.



Brand in cadeauwinkel 'Arcade' te Zwolle

Situatieschets

Op 21 januari 1992 rond 5.00 uur 's ochtends doet zich een grote brand voor in een winkelpand in de oude binnenstad van Zwolle. Bij de nablussing van de brand komen twee brandweermensen om het leven en raken er twee gewond.

Analyse

Uit de Statistiek der Branden die jaarlijks door het CBS wordt samengesteld blijkt dat er de afgelopen 20 jaar in Nederland 22 brandweerlieden bij brand zijn omgekomen. En er in dezelfde periode bij de brandbestrijding 3634 brandweerlieden gewond geraakt zijn. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de hoofdinspecteur voor het Brandweerwezen opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de twee brandweerlieden zijn omgekomen.

Aandachtspunten

De ingestelde onderzoekscommissie komt tot de conclusie in het onderzoeksrapport naar de brand in cadeauwinkel 'Arcade' te Zwolle (juni 1992) dat het risicobewustzijn van het brandweerpersoneel voor verbetering vatbaar is. De afweging van de risico's die met de werkzaamheden samenhangen zowel ten opzichte van de eigen veiligheid als ten opzichte van de beoogde doelen dient zorgvuldig en voortdurend te geschieden. Dit dient in elk stadium van de incidentbestrijding plaats te vinden. Aan de hand van de onderzoeksresultaten wordt onder meer gekeken of de huidige opleiding(en) moet(en) worden aangepast.



Brand in tankstation te Lijnden

Situatieschets

Op dinsdag 30 juni 1992 ontstaat rond 9.00 uur 's ochtends bij een benzinestation in Lijnden een grote brand. De brand veroorzaakte dikke, zwarte rook, die zich onder meer verspreidde over de nabij gelegen snelweg A 9 en daar leidde tot langdurige files. Het vliegverkeer van één baan van Schiphol werd voor korte tijd afgesloten. Er deden zich geen persoonlijke ongelukken voor. De materiële schade bedroeg ongeveer twee miljoen gulden.

Beschrijving

De brand ontstond toen tijdens onderhoudswerkzaamheden aan een LPG-tank een gaswolk ontsnapte die ontvlamde. De gastank ontplofte en een vlakbij geparkeerde met gasolie gevulde tankwagen vloeg vervolgens in brand. Vanwege het acute ontploffingsgevaar werd de omgeving van het benzinestation voor korte tijd voor alle verkeer afgezet. Zo'n twintig omwonenden uit de directe omgeving van het tankstation werden wegens explosiegevaar geëvacueerd.

Aandachtspunt

Dit ongeval illustreert het feit dat de talrijke LPG-stations een belangrijke risicobron vormen zoals in hoofdstuk 3.2 nader uiteen is gezet.



Industriële ongevallen

Explosie vuurwerffabriek Culemborg

Situatieschets

Rond het middaguur op donderdag 14 februari 1991 vloog met een enorme explosie de fabriek MS Vuurwerk op de grens van Culemborg en Vianen de lucht in. Twee mensen werden gedood en tientallen omwonenden raakten lichtgewond door rondvliegend glas en puin.

De vuurwerffabriek werd vrijwel weggevaagd en huizen in de omgeving werden zwaar beschadigd. De materiële schade van gemeenten en omwonenden bedroeg ongeveer twee miljoen gulden.

De explosie was ruim 20 km ver te horen en binnen een straal van 6 km sprongen ruiten. Ongeveer 15 ha weiland raakte vervuild met stukken puin, verschillende materialen die gebruikt worden voor het vuurwerk en door asbest afkomstig van het dak van de fabriek. Voor het opruimen van puinresten in de weilanden is gebruik gemaakt van militaire bijstand en van een gespecialiseerd bedrijf.

Analyse

Met de explosie in Culemborg meegeteld hebben zich in Nederland sinds 1863 dertien explosies van kruitfabrieken voorgedaan. Daarbij kwamen in totaal eenenveertig mensen om het leven, raakten vele tientallen gewond en werd voor miljoenen guldens materiële schade aangericht.

De gevolgen van deze ontploffing zijn door een aantal gunstige omstandigheden beperkt gebleven: het feit dat het winter was (geen dagtoeristen en vee in het weiland), het weer (beschermende sneeuwlaag op (rieten) daken tegen rondvliegend vuurwerk) en het feit dat propaan-gastanks bij

omliggende boerderijen niet zijn gaan schuiven waardoor zich geen lekkages en secundaire gasexplosies hebben voorgedaan.

De gevolgen zijn in goede samenwerking tussen de operationele diensten uit de verschillende gemeenten aangepakt. De bewuste fabriek lag namelijk geografisch op de grens van twee gemeenten en twee provincies. Bij de bestrijding is geen gebruik gemaakt van het rampenplan.

Het vastlopen van het telefoonverkeer heeft een nadelig effect gehad op de directe hulpverlening. De financiële afwikkeling voor de gedupeerden en de gemeenten Culemborg en Vianen laat nog op zich wachten omdat de oorzaak van de ontploffing niet is vastgesteld. Een aantal gedupeerden ondervindt mede daardoor nog steeds psychische gevolgen.

Waarschijnlijk wordt een nieuwe fabriek in België gebouwd.

Aandachtspunten

Door de calamiteit is de noodzaak aangetoond van nauwere samenwerking tussen de aanpalende gemeenten Culemborg en Vianen op het gebied van rampenbestrijding en openbaar veiligheidsbeleid, ook al behoren zij tot verschillende provincies die elk hun eigen bevoegd- en verantwoordelijkheden hebben voor de rampenbestrijding. Het belang daarvan is door beide burgemeesters onderstreept. Ook de overheids- en bedrijfsaansprakelijkheid bij rampen en de financiële afwikkeling van claims vormen punten van aandacht.



Chemische industrie: de Botlek

Situatieschets

Op vrijdag 13 december 1991 vond om 10.24 uur bij het bedrijf DSM-chemicals in het industriegebied Botlek een explosie plaats in een tank met benzoëzuur. Als gevolg hiervan explodeerde een tweede tank en raakte een opslag van chemische afvalstoffen in brand. Een aantal werknemers was op het moment van de ontploffing bezig met onderhoudswerkzaamheden aan de tank. Het dodental bedroeg zes en het aantal gewonden vier.

Analyse

In vergelijking met het jaar 1990 (en voorafgaande jaren), was in 1991 sprake van een verhoogd aantal incidenten in industriële installaties. Alleen al in het Botlek- en Europoortgebied deden zich de volgende ongevallen voor: chloorontsnappingsen, ontsnapte LPG-wolk, ontploffing lege opslagtank, de explosie bij DSM. In 1992 kwam daar nog bij een geval van ontsnapping van chloor en ontsnapping van zoutzuur en zwaveldioxide als gevolg van brand. De explosie bij DSM is het grootste industriële ongeval in het Botlek- en Europoortgebied van de afgelopen dertig jaar. De reeks van incidenten in het Botlekgebied in korte tijd heeft geleid tot een toegenomen ongerustheid onder medewerkers van bedrijven en bewoners in het gebied. De gemeente Rotterdam heeft naar aanleiding hiervan een onderzoek laten instellen.

Uit een onderzoek van de Industriebond FNV blijkt dat vrijwel dagelijks bij één van de chemische bedrijven in het gebied een gevaarlijk incident plaatsvindt. Een groot aantal van deze (bijna) ongevallen wordt niet gemeld.

Als belangrijkste oorzaken voor het groeiend aantal incidenten worden zowel door de FNV als de Arbeidsinspectie genoemd: het (toenemend) achterstallig onderhoud, het weglekken van brede achtergrondkennis bij kennisoverdracht en in de opleidingen en het (te veel) uitbesteden van werkzaamheden aan onderaannemers met minder goed op de lokatie ingevoerd personeel.

Aandachtspunten

De explosies tonen aan, dat de veiligheid en dus zorgvuldigheid in naleving van voorschriften in de chemische industrie buitengewoon veel aandacht vereisen (onder andere AVR-regeling). De reeks van incidenten geeft aanleiding de ontwikkelingen op dit gebied de komende jaren met aandacht te volgen. Daarbij is van belang te komen tot een uniform rapportage-systeem van alle bijna-ongevallen, bijvoorbeeld analoog aan de reeds bestaande verplichting in artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet. Beter inzicht in aard en omvang van incidenten kan aanleiding geven tot een verdere ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in de chemische industrie.



39

Chemische industrie: explosie en brand Cindu/Nevcin te Uithoorn

Situatieschets

Op woensdag 8 juli 1992 omstreeks 10.00 uur doet zich een explosie en brand voor op het terrein van het chemisch bedrijf Cindu in Uithoorn.

Drie bedrijfsbrandweerlieden worden direct gedood, daarnaast vallen er tien gewonden waaronder één met zeer ernstige brandwonden. Brokstukken van de chemische installatie vliegen in het rond en landen onder andere in de aangrenzende woonwijk. Wonder boven wonder vallen daar geen slachtoffers. De materiële schade wordt op meer dan 10 miljoen gulden geraamd.

Beschrijving

Op de betreffende dag loopt één van de productieprocessen uit de hand. De temperatuur en de druk in een reactorketel lopen snel op.

De bedrijfsbrandweer wordt gealarmeerd om de betreffende ketel te koelen en zo een explosie te voorkomen. Kort hierna explodeert de ketel en blijkt een groot deel van de installaties, waaronder opslagtanks met olieproducten, in brand te staan. Er wordt gevreesd voor het vrijkomen van het zeer giftige gasvormige boriumtrifluoride dat in de wijde omgeving slachtoffers onder de bevolking zou kunnen maken. Op het gemeentehuis wordt direct na het ongeval het rampenplan in werking gesteld; van daaruit wordt evacuatie van de bevolking voorbereid.

Op het rampterrein en daaromheen wordt gemeten of er zich giftige gassen in de rook bevinden. Dit blijkt nauwelijks het geval.

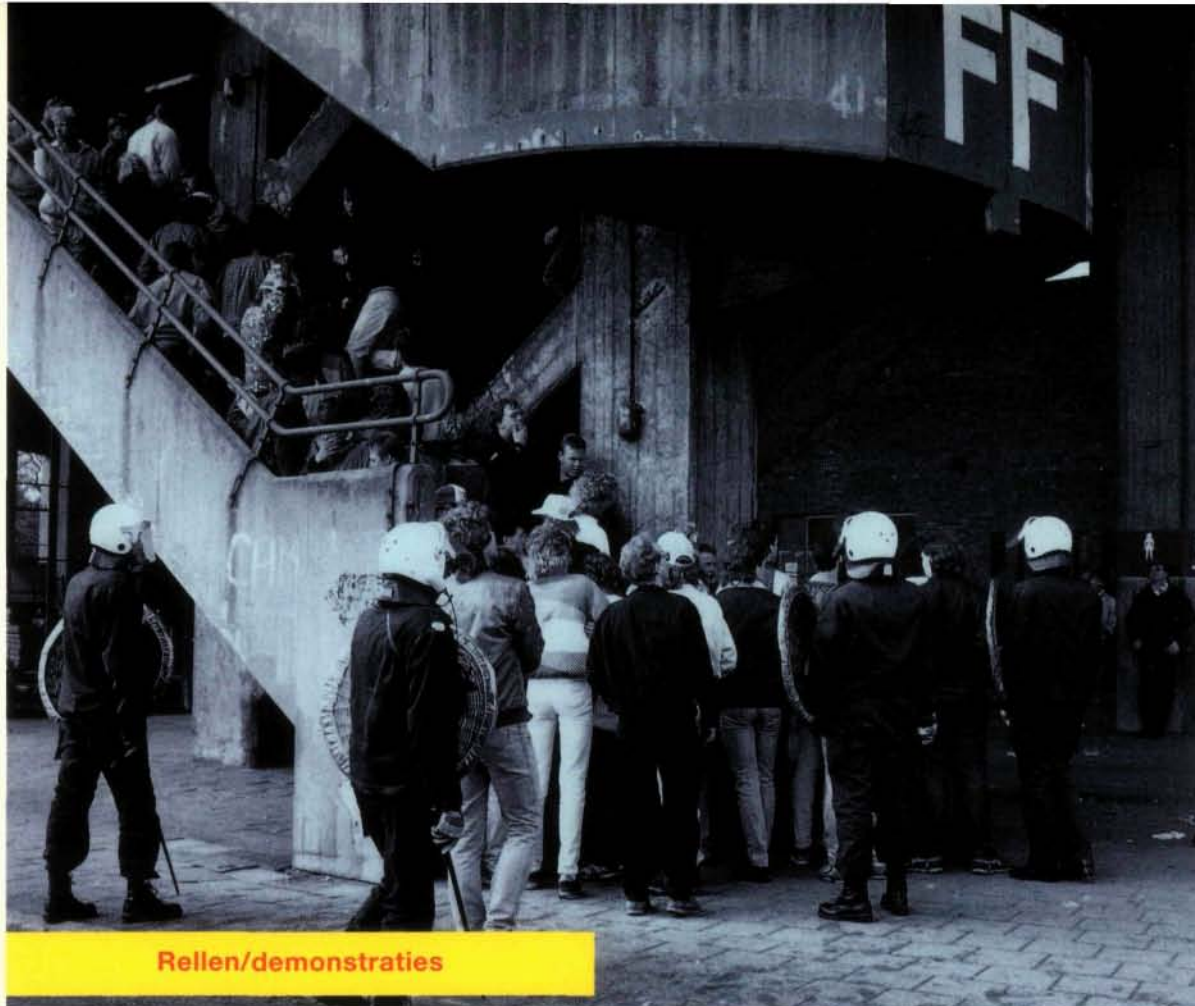
De bestrijding van de brand vergt geruime tijd, ondermeer omdat vanwege milieuredenen wordt besloten de brand uit te laten woeden.

Ondanks dit besluit wordt een aanzienlijke hoeveelheid vervuild bluswater geproduceerd. Dit wordt in een aantal afgesloten sloten opgevangen.

Het ongeval bij de Cindu en de bestrijding daarvan zijn om een aantal redenen opmerkelijk:

- het relatief gezien geringe aantal doden en gewonden;
- de korte afstand tussen het bedrijf en de woonbebouwing, waardoor de effecten van het ongeval zich uitstrekten tot in de naburige woonwijk. Dit heeft in de media tot een uitvoerige discussie over de aanvaardbaarheid van dit type risico's geleid;
- het gemeente- en provinciegrensoverschrijdend karakter van het ongeval. In ten minste drie van de betrokken gemeenten worden beleidscentra ingericht;
- de benodigde nazorg is aanzienlijk, zowel in personele (begeleiding betrokkenen in verband met traumatische ervaringen) als materiële zin (reiniging van het opgeslagen bluswater, sanering van de sterk vervuilde resten van de chemische installaties).

Naar aanleiding van bovenstaande opmerkelijke omstandigheden bij het ongeval bij Cindu en naar aanleiding van kamervragen heeft de minister van Binnenlandse Zaken een uitgebreid en diepgaand onderzoek naar het ongeval bij Cindu toegezegd. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de Kamer afzonderlijk gerapporteerd. Tevens is een uitgebreid strafrechtelijk onderzoek ingesteld.



Rellen/demonstraties

Tribune-racisme

Situatieschets

In toenemende mate doen zich rondom met name voetbalwedstrijden incidenten voor waarbij groepen uit het publiek zich schuldig maken aan racistisch en/of antisemitisch gedrag. Dat kan het karakter hebben van joelen en schelden naar gekleurde spelers (Ajax spelers worden bijvoorbeeld aangeduid als 'Joden', een Ajax-keeper van Surinaamse afkomst wordt regelmatig onthaald op 'oerwoud-geluiden'), het meedragen van spandoeken met racistische leuzen of het toewerpen van pinda's en exotische vruchten als bananen en sinaasappels.

Analyse

De grote vraag is in hoeverre dergelijk gedrag van voetbal'supporters' moet worden gezien als uitingen van subcultureel bepaald groepsgedrag, dat geen diepere achtergrond kent, of als een symptoom van een groeiend, achterliggend probleem. De toename van racistische en antisemitische uitlatingen rond de voetbalvelden wordt door velen beschouwd als een uiting van de algemeen afnemende tolerantie jegens minderheidsgroeperingen in onze samenleving. De opkomst van rechts-extremistische groeperingen en hun electorale successen in veel landen in West-Europa geven daartoe eveneens mogelijke aanwijzingen.

In sommige landen lijkt het alsof racisme op en rond de voetbalvelden de gewoonste zaak ter wereld is.

In Duitsland en Engeland is de laatste jaren regelmatig sprake van racistische en fascistische uitlatingen en spandoeken rondom wedstrijden. In Duitsland gaat het zelfs zo ver dat neo-nazi's recruterende bij stadions. En voetbal-hooligans worden steeds vaker als knokploegen gebruikt die na wedstrijden iedereen met een niet-blanke huidskleur te lijf gaan. De vraag naar de meest effectieve aanpak is evenwel niet los te zien van de vraag naar de achtergrond. Subcultureel bepaald groepsgedrag vraagt om een andere aanpak dan groeiend racisme, antisemitisme en vreemdelingenhaat.

Aandachtspunten

Vooralsnog is niet duidelijk hoe het onmiskenbaar toenemend racisme op en rond voetbalvelden moet worden begrepen en in relatie daarmee moet worden bestreden. Dergelijke uitingen wijzen op een verloederende en onverdraagzaamheid. De integriteit van de rechtsorde vraagt om het stellen van grenzen en het beschermen van (potentiële) slachtoffers in onze samenleving. Dit vraagt op enig moment om bestuurlijke en justitiële maatregelen ten aanzien van het stellen van een grens aan wat nog getolereerd kan worden in welke vorm dan ook. Het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Nederlandse Sport Federatie werken in dit kader aan initiatieven ter voorkoming van discriminatie van sportlieden in het algemeen uit minderheidsgroeperingen.



Aanslagen op migrantenkantoren

Situatieschets

Rond de jaarwisseling 1991-1992 vonden in Den Haag twee niet-professioneel uitgevoerde aanslagen tegen migrantenkantoren plaats. Beide aanslagen werden geclaimd door de tot dan toe onbekende 'Rechts Extremistische Commando's'. Uiteraard wekten deze aanslagen grote beroering onder allochtonen. Gevreesd werd dat dit het begin was van een reeks racistische gewelddadigheden. Deze vrees voor opkomend gewelddadig racisme in Nederland werd nog versterkt toen eind januari 1992 enkele molotov-cocktails tegen een moskee in Amersfoort werden gegooid.

Rondom de reeds genoemde aanslagen vonden in verschillende plaatsen in het land allerlei incidenten plaats bij vestigingen van allochtonen, zoals winkels, koffiehuisen, shoarmazaken en restaurants.

Analyse

Achter elk incident waarbij allochtonen slachtoffer zijn, worden sedertdien racistische motieven vermoed en is gezocht naar aanwijzingen voor een meer structurele betrokkenheid van extreem-

rechtse groeperingen. In juli 1992 heeft politie-onderzoek geleid tot de aanhouding en bekentenis van een 35-jarige Hagenaar waarmee de reeks van bomaanslagen in Den Haag is opgelost.

Aandachtspunten

Incidenten als deze kunnen door hun mogelijk racistische motieven aanleiding geven tot (versterkte) gevoelens van onveiligheid, met name bij minderheden. Dit is een algemeen punt van zorg. Voorts kunnen zij ook bestuurlijk relevante informatie en inzichten opleveren van de positie van allochtonen in de samenleving in het algemeen. Daarom worden gevallen als deze niet alleen vanuit strafrechtelijke maar ook vanuit bestuurlijke optiek onderzocht. Ten aanzien van deze concrete voorvallen waren de Binnenlandse Veiligheidsdienst en de Centrale Recherche Informatiedienst van mening dat zij niet zijn gepleegd door ideologisch gemotiveerde rechts-extremisten, doch een gevolg zijn van racisme. De aanhouding van de Hagenaar ondersteunt deze opvatting.

Aardbeving Limburg

Situatieschets

Op maandagochtend 13 april 1992 omstreeks 03.22 uur werd ons land getroffen door een aardbeving. Het epicentrum van de aardbeving – die een kracht had van 5,5 op de schaal van Richter – bevond zich ten zuiden van de Limburgse gemeente Roermond. De beving duurde ongeveer 10 seconden en werd gevolgd door een groot aantal naschokken. De aardschokken waren in grote delen van Nederland en in delen van de Bondsrepubliek Duitsland en België voelbaar. In Nederland deden zich geen persoonlijke ongelukken van ernstige omvang voor. Wel was er een groter aantal meldingen van mensen met hartklachten dan normaal. De tot nu toe geïnventariseerde schade van de aardbeving wordt geraamd op f 90 miljoen. Er zijn 6000 meldingen binnen gekomen van schade.

Analyse

In Nederland heeft zich nog niet eerder een aardschok van een dergelijke sterkte voorgedaan. Gemiddeld wordt Nederland getroffen door één lichte aardbeving per jaar, meestal in Noord-Brabant en Limburg (Peelrandbreuk). Het gemeentebestuur zag geen aanleiding om het gemeentelijk rampenplan in werking te stellen, aangezien het – ondanks de grote schade – een beheersbaar incident bleek te zijn. Het zwaartepunt van de bestrijding lag daarom in de hulpverlenings-sfeer. Als direct gevolg van de aardbeving raakte één telefooncentrale tijdelijk buiten werking. Verder raakte behalve het telefoonnet ook het 06-11 alarmnummer overbelast, doordat het overstelpt werd met verzoeken om informatie, waarvoor het bestemd noch ontworpen is. De informatievoorziening aan burgers kwam pas in de loop van de ochtend tot stand. Die betrof met name de afhandeling van geleden schade. De emoties daarover liepen hoog op naarmate meer zicht kwam op enerzijds de omvang van de schade en anderzijds de uitsluitingsbepalingen van de verzekeringspolissen en de aanvankelijk terughoudende houding van de diverse overheden. Inmiddels hebben verzekeringsmaatschappijen zich schriftelijk bereid getoond om de verplichte uitsluiting van schade door aardbevingen te laten vervallen. Voorts is door het Kabinet 7,5 miljoen gulden beschikbaar gesteld en heeft het nog in overweging of de vanuit Limburg hierbovenop gevraagde bijdrage van 25 miljoen gulden voor het herstel van monumenten moet worden toegekend. Het ingestelde fonds ter leniging van met name de particuliere nood bevat ongeveer 25 miljoen gulden. Hieraan is onder andere ook bijgedragen door de verzekeraars met 10 miljoen en het Nationaal Rampenfonds. Daarnaast hebben verzekeraars experts beschikbaar gesteld voor het opnemen van de schade.

Aandachtspunten

Coördinatie is het sleutelwoord voor een goed verloop van een hulpverleningsactie. Het is aan te bevelen dat de betrokken burgemeesters, zeker bij een gemeentegrensoverschrijdende calamiteit, in een zo vroeg mogelijk stadium bijeen komen om met de operationele diensten en de voorlichting afspraken te maken. De praktijk van deze aardbeving heeft geleerd dat deze procedure in een veel vroeger stadium gestart had moeten worden, waardoor meer eensgezindheid ten aanzien van de schaderegistratie en -taxatie tot meer duidelijkheid richting bevolking had kunnen leiden.

De gebeurtenis in Limburg heeft naast eerdere ervaringen uit het verleden opnieuw laten zien dat het wenselijk noch nodig is het begrip ramp, zoals omschreven staat in de wet, te strikt te interpreteren. Ook moet er voor worden gewaakt dat alvorens gebruik wordt gemaakt van de hiervoor genoemde structuren het bevoegde gezag zich niet zelf, door bijvoorbeeld het introduceren van het niet in de wetgeving opgenomen begrip rampverklaring, onnodige beperkingen oplegt waar het gaat om het flexibel gebruik maken van de ruimte die de Rampenwet biedt.

De PTT zal onderzoeken hoe noodmaatregelen kunnen worden getroffen om bij uitval van het reguliere netwerk, telecommunicatie tot op zekere hoogte mogelijk te maken.

Samenvattende aandachtspunten

Vorbereiding op rampenbestrijding dient te worden verbeterd (afwegingsprocessen omtrent aanvaardbaarheid van risico's, planvorming, oefening, coördinatie, voorlichting). Verwezen zij naar hoofdstuk 5.

Voorts dient de coördinatie van de besluitvorming bij intergemeentelijke rampen te worden verbeterd (Cindu). Verwezen zij naar de aparte brief met onderzoeksrapport over Cindu die de Kamer is aangeboden.

Communicatie blijkt een steeds terugkerend knelpunt bij de gevalsbeschrijvingen te zijn (vliegtuigongeluk in Hengelo, het A 16 mistincident, de Botlek, Culemborg en de aardbeving in Limburg). Dit is een zeer kwetsbare schakel bij hulpverlening. Met name de overbelasting van telefooncentrales, het 06-11 nummer, het auto-telefoonnet en de bezetting van de aansluitingen van het nationaal noodnet kunnen het bestuur en hulpverleners ernstig belemmeren bij hun werk. Inmiddels zijn de volgende maatregelen getroffen. Afspraken en procedures met betrekking tot het Nationale Noodnet zullen in rampenplannen worden opgenomen. Bezien wordt of gemeenten afspraken kunnen maken over het medegebruik van particuliere telecommunicatie-netwerken als het openbare net uitvalt. Onderzoek loopt naar een betere voorlichting van burgers over het juiste gebruik van 06-11. (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, 91-92 22.603, nr. 2).

Een ander aandachtspunt voor toekomstig beleid betreft de nazorg (Limburg en Culemborg). Een belangrijk onderdeel hierbij betreft de aansprakelijkheid voor de geleden schade en de verantwoordelijkheid voor de verschillende overheden in deze. Het Verbond van Verzekeraars heeft een draaiboek voor de verzekeringswereld opgesteld met betrekking tot schaderegistratie en taxatie van schadegevallen.

Voorts zal meer aandacht worden besteed aan de psycho-sociale gevolgen van een calamiteit.

3.2 Mogelijke onveiligheid

Nederland is een hoogontwikkeld en dichtbevolkt land, waar talloze activiteiten geconcentreerd zijn op een klein grondgebied. Ondanks alle preventieve voorzieningen zijn ongevallen en rampen niet uit te sluiten. Vele van deze gevaren zijn in potentie aanwezig, en hoewel zij zelden optreden, kunnen zij grote gevolgen hebben. Daarom zijn risico-analyses en risico-inventarisaties nodig.

Risico's worden gewoonlijk uitgedrukt in kansen en gevolgen. Kwantitatieve risico-analyse is een systematische opsomming van de kansen op ongewenste gebeurtenissen, gekoppeld aan de aard en de omvang van de schade die hiervan het gevolg is. Bij de te verwachten schade spelen enerzijds de aard en omvang van het ongeval en anderzijds de inrichting van de omgeving een belangrijke rol.

In de rampenbestrijding wordt rekening gehouden met zeventien ramptypen: kernongeval; lucht- en ruimtevaartongeval; ongeval op zee; overstromingen; ongeval met chemisch of biologisch materiaal; besmetting van drinkwater; voedselvergiftiging/epidemie; ongeval met brandbare/explosieve stoffen; brand in stedelijk gebied; natuurbrand; instorting groot gebouw; paniek in menigten; verkeers- en vervoersongevallen; stormen, windhozen, extreme hagelbuien, ijzel- en sneeuwval; overige extreme weersomstandigheden; uitval infrastructuur: aardbevingen.

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. Van deze ramptypen is op grond van de thans beschikbare gegevens 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 bronnen van risico's. Voor een goed beeld van de veiligheidssituatie moet ook de mate van voorbereiding op ongevallen en rampen in beschouwing worden genomen. Daarom komt ook dit belangrijke aspect aan de orde.

3.2.1 Risico's

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 (EVR) een risico-analyse te maken. Het besluit, dat gebaseerd is op de Hinderwet en op de Arbeidsomstandighedenwet, vloeit voort uit de zogeheten post-Seveso-richtlijn van de EG. Het maken van een EVR is verplicht als in het bedrijf meer dan een bepaalde hoeveelheid van één of meer stoffen van een bij het BRZO behorende lijst aanwezig is. In figuur 3.15 is de ligging aangegeven van de bedrijven, waarvan vaststaat dat zij per 22 januari 1990 EVR-plichtig zijn.

Naast de EVR-plichtige bedrijven zijn er duizenden andere bedrijven die een risico betekenen voor de omgeving. De ernst van de ongevallen die deze bedrijven kunnen veroorzaken is in veel gevallen kleiner dan bij de meeste EVR-bedrijven het geval is. In deze categorie bedrijven zijn de talrijke LPG-stations, bedrijven waar bij brand toxische verbrandingsprodukten kunnen vrijkomen en ammoniak-koelinstallaties een belangrijke bron van risico.

Een groot aantal bedrijven dat met gevaarlijke stoffen werkt, is verplicht in een arbeidsveiligheidsrapportage (AVR) een overzicht te maken van ongevallen die in de betreffende installatie kunnen gebeuren. Hierbij worden de betreffende installaties ten behoeve van de arbeidsveiligheid in het bedrijf aan een (soms zeer uitgebreide) veiligheidsstudie onderworpen. In een AVR is geen kwantitatieve risico-analyse voor de omgeving opgenomen.

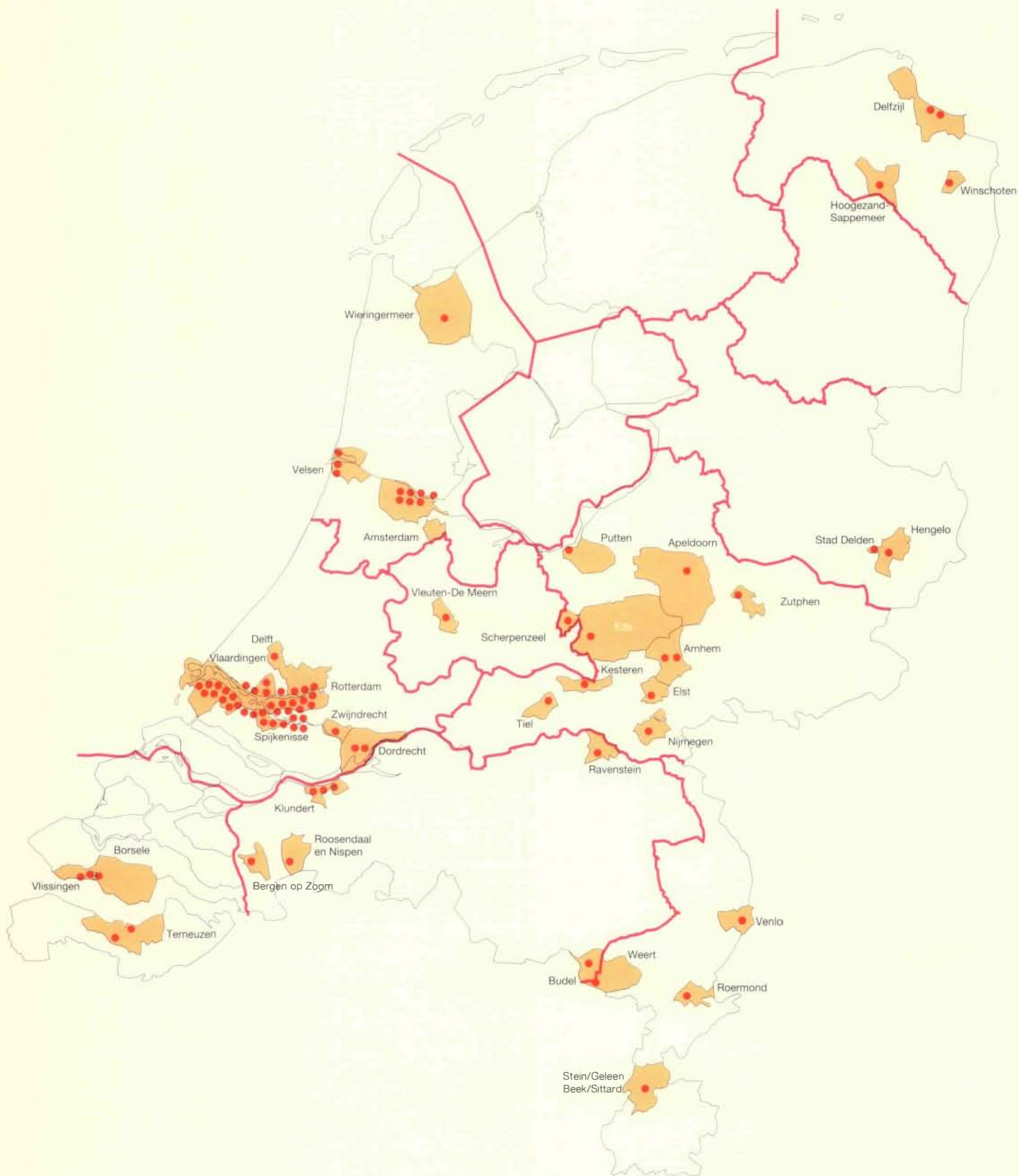
Transport van gevaarlijke stoffen

Het risico van transport van gevaarlijke stoffen wordt hoofdzakelijk bepaald door drie factoren: de grootte van de goederenstroom, de verkeersveiligheid en het aantal mensen dat in de omgeving aanwezig is.

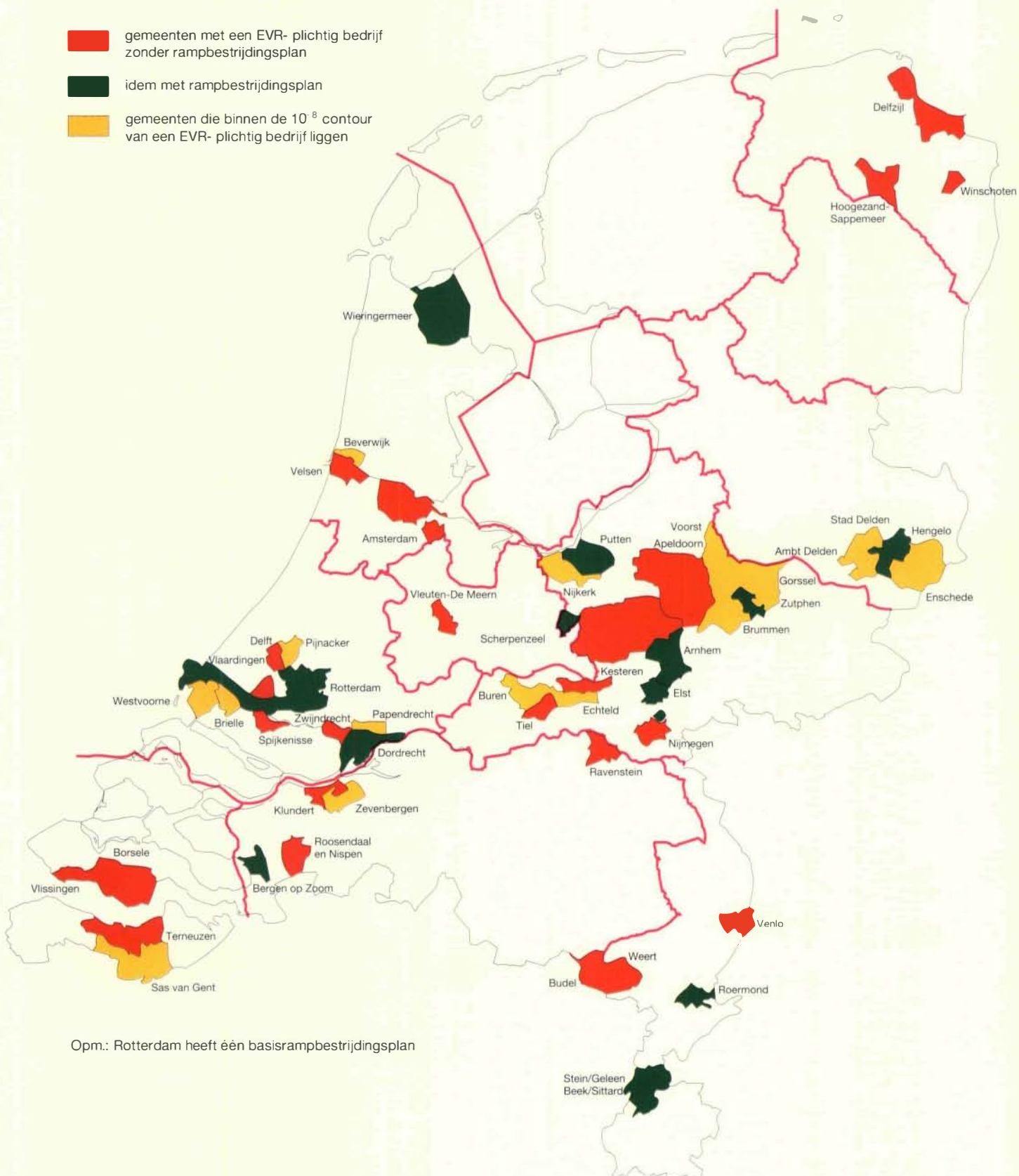
Knelpunten in het transport van gevaarlijke stoffen doen zich daar voor, waar een grote kans op een ongeval met gevaarlijke stoffen geografisch samenvalt met een bevolkingsconcentratie. In figuur 3.17 wordt een overzicht gegeven van mogelijke knelpunten ten aanzien van risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor en over de wateren. De mogelijke knelpunten zijn vooral te onderkennen in de provincies Noord- en Zuid-Holland, Zeeland, Gelderland en Limburg.

In het kader van het project 'Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen' wordt thans door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een consequentie-onderzoek uitgevoerd om de maatregelen ter voldoening aan mogelijke risiconormen en de kosten daarvan voorafgaand aan de normstelling voor transportrisico's te inventariseren.

Figuur 3.15 Ligging van EVR-plichtige bedrijven



Figuur 3.16 EVR-plichtige bedrijven en rampenbestrijding





Een globale risicobeoordeling voor ongeveer 2500 locaties langs transportroutes is hiertoe reeds uitgevoerd; een representatieve selectie zal nog in 1993 in detail worden onderzocht.

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 Stoffen¹.

Landelijk risico gevaarlijke stoffen

Om een overzicht te krijgen van de kans dat in Nederland een ongeval met gevaarlijke stoffen van een zekere grootte plaatsvindt zijn de beschikbare risico-analyses tot één totaalbeeld samengevoegd. Hierbij is gebruik gemaakt van de externe veiligheidsrapportages en berekeningen van groepsrisico's in ander veiligheidsstudies. Omdat van vele (kleinere) bedrijven geen kwantitatieve risico-analyses beschikbaar waren, is dit beeld met schattingen op basis van redelijke aannames aangevuld voor LPG-stations, bedrijven waar bij brand toxische verbrandingsprodukten kunnen ontstaan en ammoniak-koelinstallaties.

De gehanteerde risico-analyse methoden kennen een onzekerheidsmarge. Dit brengt met zich mee dat de absolute betekenis van de resultaten beperkt is. De resultaten van dergelijke analyses worden echter in het algemeen in vergelijkende zin, soms getoetst aan hiervoor afgesproken normen, gebruikt ten behoeve van de afweging van maatregelen en ruimtebeslag.

De gebruikte kwantitatieve risico-analyses kennen enkele beperkingen voor het gebruik ten behoeve van de rampenbestrijding. In de externe veiligheidsrapportages worden alleen de te verwachten slachtoffers onder omwonenden meegerekend, en niet de slachtoffers die in het bedrijf zelf kunnen vallen.

Bovendien wordt in de huidige risico-analyses het aantal doden als representatieve maat gehanteerd voor de ernst van het ongeval; voor de rampenbestrijding is het aantal en de ernst van de te verwachten gewonden van minstens even grote betekenis.

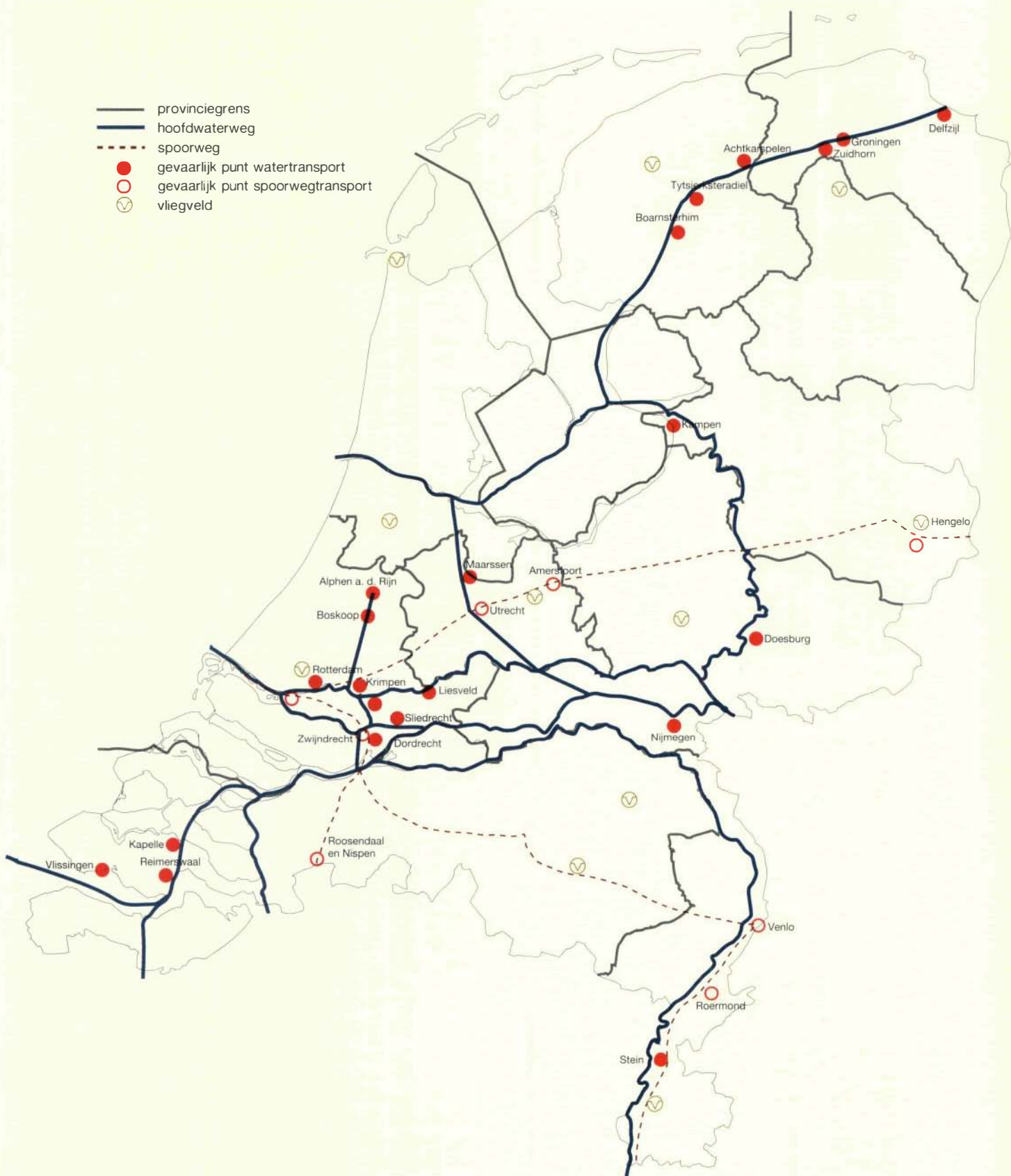
Tabel 3.4 Kans per jaar op een ongeval met zeker aantal doden onder omwonenden ($\times 10^{-6}$).

aantal doden onder omwonenden	10	100	1000
ammoniak-koelinstallaties	5000	$<10^{-7}$	$<10^{-7}$
LPG-stations	4000	900	$<10^{-7}$
EVR-plichtige bedrijven	100	10	1
Leidingen	500	20	$<10^{-7}$
bedrijven waar bij brand toxische verbrandings- produkten vrijkomen	400	$<10^{-7}$	$<10^{-7}$

Uit deze tabel blijkt dat de bedrijven die onder het BRZO vallen een zeer kleine kans hebben op ongevallen waarbij omwonenden het slachtoffer worden, maar dat zij de belangrijkste risicobron vormen bij rampen met meer dan 1000 doden.

In de categorie van rampen met tientallen of honderden doden onder de omwonenden, die een veel grotere kans van voorkomen heeft, worden de risico's vooral gevormd door koelinstallaties, het ontstaan van toxische verbrandingsprodukten en LPG-stations.

Figuur 3.17 Risico's van transport over water en per spoor



Overstromingen

Een belangrijke bron van risico wordt in Nederland nog steeds gevormd door dijkdoorbraken. Nederland is te verdelen in een aantal zogenaamde dijkkringen, gebieden die omsloten worden door een primaire waterkering. De kans op overstroming van het gebied binnen deze dijkkring wordt bepaald door de zwakste plaats van de dijk. In figuur 3.18 is aangegeven wat de overstromingskansen van de verschillende dijkkringen is. Voor het grootste deel van Nederland worden de normen, zoals gesteld in de Ontwerp-Wet op de Waterkering nog niet gehaald. Deze norm is een kans van 1/1250 jaar voor het rivierengebied, 1/10000 resp. 1/4000 per jaar langs de kust en 1/2000 per jaar voor een aantal overgangsgebieden. Groningen, Friesland, de Waddeneilanden, een gedeelte van de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden en enkele gebieden langs de IJssel voldoen wel reeds aan deze norm. Vooral in het gebied van de grote rivieren is de kans op een overstroming voorlopig nog groter dan de norm in de ontwerp-Wet op de Waterkering. Het lopende dijkversterkingsprogramma beoogt het veiligheidsniveau tot deze norm te verhogen.

Naast dijkdoorbraken komt ook wateroverlast voor tengevolge van hoge rivierwaterstanden op de rivier de Maas. De Maas is bedijkt vanaf Mook. Bovenstrooms van Mook stroomt de Maas door een min of meer V-vormig dal zodat bij hogere waterstanden de breedte van de rivier toeneemt. Bij hoogwater kan een strook van ongeveer 1 km breed onder water komen te staan. Schade wordt bij hoog water dan ook vooral veroorzaakt door de activiteiten die (te) dicht bij de rivier worden uitgeoefend. Het is goed dergelijke wateroverlast te onderscheiden van overstromingen bij dijkdoorbraken. Bij wateroverlast komt het water doorgaans geleidelijk op en loopt het vanzelf weer weg. Bij overstromingen kan – afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en de omvang van de dijkdoorbraken – het water als een vloedgolf binnenkomen en stroomt het doorgaans niet meer vanzelf weg.

Overstromingskansen en gevolgen

De directe veroorzakers van 'natuurlijke' overstromingen, stormvloed en rivierhoogwaters hebben een zekere waarschuwingstijd, bij stormen in de orde van een aantal uren en bij rivierhoogwaters in de orde van een aantal dagen. Een doorbraak echter kan – omdat deze door vele factoren veroorzaakt kan worden (ook bij waterstanden beduidend lager dan de kruin van de dijk) – nauwelijks voorspeld worden. De ervaringen uit het verleden hebben geleerd, dat doorbraken soms zeer onverwachts optreden.

Was in het verleden bewoning vooral geconcentreerd langs de dijken, met daarop directe vluchtmogelijkheid, de huidige situatie kent dichte bewoning in gebieden, die tot zes meter onder de hoogste rivierstanden zijn gelegen.



Ondanks moderne communicatiemiddelen kan de combinatie van slechte voorspelbaarheid van de doorbraak zelf en de grotere bevolkingsconcentratie in laaggelegen gebieden tot slachtoffers leiden.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met grote materiële schade en ontwrichting van het maatschappelijk leven.

Overstroming van het rivierengebied zal door het grote aantal verbindingswegen en nutsvoorzieningen grote invloed hebben op de infrastructuur van het gehele land.

Overstromingen door zout water hebben bovendien ernstige verzilting van de landbouwgronden tot gevolg. Het buiten de oevers treden van de Maas treedt gemiddeld ongeveer eenmaal per vijf jaar op. De mate waarin en de grootte van het gebied is uiteraard afhankelijk van de terreinhoogte en de hoogte van de afvoergolf.

Buitenlandse risicobronnen

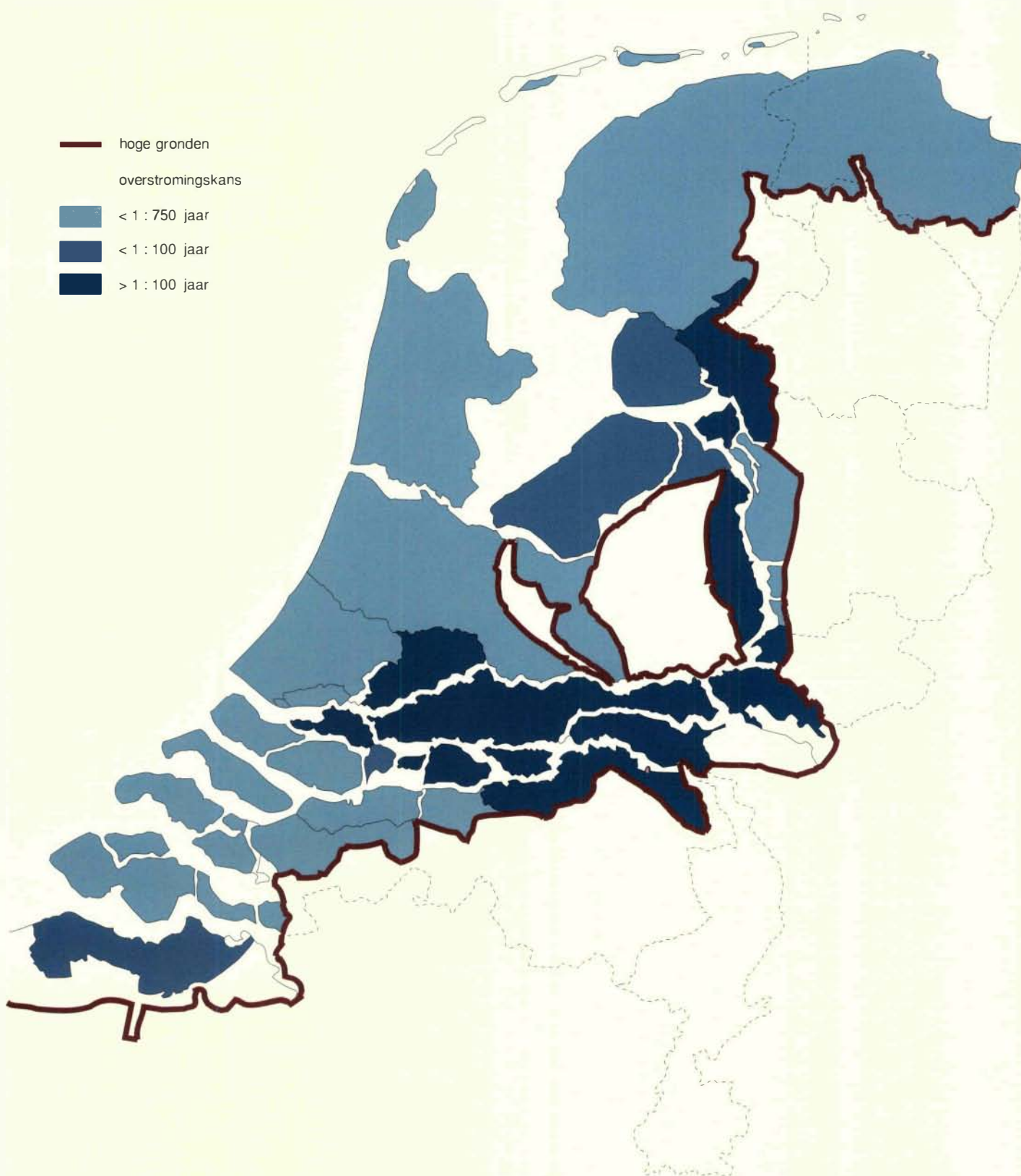
Ook rampen van buiten onze landsgrenzen kunnen op Nederlands grondgebied gevolgen hebben. Het gaat hierbij om rampen waarbij de gevolgen tot op grote afstand van de bron merkbaar zijn. Met name kerncentrales vormen in dit opzicht een dreiging.

Naast de beide Nederlandse centrales (Dodewaard en Borsele) bevinden zich binnen 1000 km van de Nederlandse grens ongeveer 100 kerncentrales, waarvan 10 minder dan 50 km van de grens.

In Oost-Europa bevinden zich nog ongeveer 25 kerncentrales, waarvan de technische toestand niet voldoet aan de veiligheidsnormen, zoals die in het westen worden gesteld.

Met name voor grensgebieden is inzicht in mogelijke risicobronnen die aan de andere kant van de grens zijn gelegen van belang. Een dergelijk inzicht bestaat niet.

Figuur 3.18 Dijkringen en overstromingen



Stand van zaken voorbereiding

Rampenplannen

Volgens de Rampenwet heeft iedere gemeente de plicht om een rampenplan op te stellen. Daarin moet onder andere een beschrijving van alle soorten rampen staan die de gemeente kunnen treffen en de hoofdlijnen van de maatregelen die in het geval van een ramp getroffen moeten worden. Per 1 mei 1993 beschikken alle gemeenten over een geactualiseerd rampenplan overeenkomstig de Rampenwet 1985.

Rampbestrijdingsplannen

Voor elke ramp waarvan plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn moet de burgemeester een rampbestrijdingsplan opstellen. De totstandkoming hiervan stagneert. Er zijn 79 plannen totstandgekomen.

Rampenbestrijdingsplannen voor EVR-plichtige inrichtingen

Ingevolge de eerder genoemde post-Seveso-richtlijn moet voor iedere EVR-plichtige inrichting een rampbestrijdingsplan worden vastgesteld. Op figuur 3.16 is aangegeven hoe de stand van zaken met deze planvorming is. Voor ruim 60% van de bedrijven bestaat een rampbestrijdingsplan. (peildatum 18 januari 1993)

Provinciale coördinatieplannen

Ingevolge de Rampenwet dienen de Commissarissen der Koningin een provinciaal coördinatieplan op te stellen. Deze zijn alle gereed.

Bijzondere regelingen

Ten behoeve van ongevals- en rampenbestrijding bestaan er los van de hiervoor genoemde planvormen ook tal van bijzondere regelingen. Deze zijn opgenomen in het eindrapport reorganisatie Rampenbestrijding. (Kamerstukken II, 90-91, 22009, nr. 2).

Vorbereiding op kernongevallen

Voor de meest nabij gelegen kerncentrales (Doel en Tihange in België en Lingen/Eemsland in de Bondsrepubliek Duitsland) worden in het kader van de uitvoering van het Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding (kamerstukken II, 21.015, nr. 3) rampbestrijdingsplannen voorbereid.

Voor de in Nederland gelegen kerncentrales van 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.

Vorbereidingen op overstromingen

De voorbereiding op een overstroming is net als bij de andere ramptypen een taak van de gemeenten. De brandweer speelt hierbij een centrale rol.



Bij dit ramptype spelen ook de waterschappen een belangrijke rol. De coördinatie van de voorbereiding berust bij de regionale brandweer. Na afronding van de reorganisatie rampenbestrijding is voor het ramptype overstroming bij de regionale brandweer een inventarisatie gehouden om inzicht te krijgen in de mogelijkheden en de maatregelen die getroffen zijn om aan dit ramptype het hoofd te bieden. Van de 33 brandweerregio's die met dit ramptype te maken hebben gaven ten tijde van de vraagstelling (medio 1991) er 15 aan geen voorbereidingen te hebben getroffen voor een gecoördineerde bestrijding van het ramptype overstroming. Daarnaast gaven 22 regio's aan in één of andere vorm van procedure afspraken te hebben gemaakt voor waarschuwing en alarmering. Tevens geeft het merendeel van de 33 regio's aan dat er geen specifiek materiaal voorhanden is en dat er geen specifieke opleiding en training is voor het inzetbare brandweerpersoneel. De preparatie op de gevolgen blijkt in ongeveer de helft van de betrokken gebieden onvoldoende te zijn.

De resultaten van deze inventarisatie hebben mede geleid tot extra departementale aandacht voor dit ramptype. Ter ondersteuning van de gemeentelijke verantwoordelijkheden op het terrein van de rampenbestrijding voor overstromingen is in 1992 een aanzet gegeven om op regionaal niveau de samenwerking van betrokken diensten en organisaties te verbeteren en de verbanden tussen de rampenbestrijding en nauw verwante beleidsterreinen te versterken.

De andere diensten en organisaties – naast de bij wet aangewezen partners in de rampenbestrijding – die bij het ramptype overstroming een functie kunnen vervullen zijn:

- de waterschappen en provincies;
- het ministerie van Verkeer en Waterstaat/Rijkswaterstaat voor het inzicht in lokale, regionale en landelijke risico's;
- Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen en de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij in het kader van bijstand in personele en materiële zin.

3.3 Onveiligheidsbeleving

Naast de geregistreerde onveiligheid is het ook belangrijk om te weten hoe burgers onveiligheid ervaren en voelen.

Het belang van deze invalshoek is groot. Er worden gevolgen van onveiligheid zichtbaar gemaakt die in de andere invalshoeken buiten beschouwing blijven zoals vermijdingsgedrag, onprettig voelen, thuis blijven, deuren niet meer open doen en dergelijke. Dit zijn beperkingen van basisvrijheden, zoals bewegingsvrijheid, integriteit van de persoonlijke levenssfeer en welbevinden. De beperkingen horen het openbaar bestuur en het openbaar ministerie een zorg te zijn.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens besproken:

- a de toestand van onveiligheidsbeleving uitgedrukt in het percentage mensen dat zelf zegt zich onveilig te voelen en in de mate waarin men zelf verwacht slachtoffer te worden van inbreuken op openbare orde en veiligheid;
- b de oorzaken of achtergronden van onveiligheidsbeleving;
- c de gevolgen van onveiligheidsbeleving zoals vermijdingsgedrag, verminderd welbevinden en dergelijke.

De gegevens zijn ontleend aan een bevolkingsenquête waarover in bijlage 2 meer informatie is opgenomen.

Toestand van onveiligheidsbeleving in 1991 en 1992

Als maatstaf voor de toestand van de onveiligheidsbeleving wordt een tweetal 'barometers' gebruikt. Dit zijn twee indexen, met een schaal van 1 tot 10 waarbij 1 staat voor: voelt zich zeer onveilig en 10 voor: voelt zich zeer veilig. In deze schaalverdeling zijn, min of meer arbitrair drie grenzen getrokken: een index-score van 4 of minder wordt als onvoldoende en dus ongewenst beschouwd (rood),

een index-score van 7 of meer als voldoende en dus gewenst (groen) en een score van 5 of 6 als een overgangsgebied (oranje).

Beide barometers zijn tot stand gekomen door de mate van algemene onveiligheidsbeleving in verband te brengen met de inschatting van het risico dat men loopt op slachtofferschap van uiteenlopende veiligheids-inbreuken. De eerste index, de barometer voor de 'beleefde opzet-onveiligheid', heeft betrekking op de onveiligheidsgevoelens door opzettelijk menselijk handelen, met name door overlast en criminaliteit. De tweede index, de barometer voor beleefde 'toevals-onveiligheid', heeft betrekking op onveiligheidsgevoelens als gevolg van ongevallen, ziekte, (natuur-)rampen en dergelijke. Dat zijn dus veiligheidsinbreuken die te wijten zijn aan het toeval, pech of noodlot.

51

De beleving van de 'opzet-onveiligheid' krijgt in 1992 een magere voldoende: 6+ (dat wil zeggen dat 50% van de bevolking een score heeft van tenminste een 6+); 35% scoort een 4 of lager dat wil zeggen voelt zich onvoldoende veilig. Ten opzichte van 1991 is de situatie ietwat (met 5%) 'verslechterd'; de verklaring ligt mede in het toegenomen slachtofferschap in 1992. De beleefde 'toevals-onveiligheid' scoorde in 1992 een 'voldoende': 7; niettemin voelt 30% zich onvoldoende veilig. Ten opzichte van 1991 zijn weinig verschuivingen opgetreden.

Oorzaken/achtergronden onveiligheidsbeleving

Angst en bezorgdheid voor slachtofferschap

Onveiligheidsbeleving kan mede het gevolg zijn van (incidentele) angst voor slachtofferschap of meer algemeen bezorgdheid over ontwikkelingen in de maatschappij die (op termijn) orde en veiligheid bedreigen. Ruim 80% van de mensen geeft aan wel eens, in een bepaalde buurt of op een bepaald tijdstip bang te zijn (geweest) voor één of andere vorm van slachtofferschap.

Figuur 3.19 Barometer beleefde 'opzet-onveiligheid' in 1991 en 1992



Figuur 3.20 Barometer beleefde 'toevals-onveiligheid' in 1991 en 1992



De angst voor slachtofferschap kan een breed scala van veiligheids- inbreuken betreffen, variërend van overlast tot ziekte, criminaliteit en ongevallen. Ten opzichte van 1991 is weinig veranderd: inbraken, beroving en werkloosheid worden in 1992 wat vaker genoemd.

Milieu blijft ook in 1992 de belangrijkste bron van bezorgdheid; de bezorgdheid voor oorlog (de Golfoorlog!) is wat afgenomen, de zorg over buitenlanders wat toegenomen.

Buurtkwaliteit, slachtofferschap en sexe

Uit onderzoek in 1991² blijkt dat de onveiligheidsbeleving sterk samenhangt met de volgende drie factoren: de kwaliteit van de buurt, (recent) slachtofferschap, met name van geweldsdelicten, en sexe. De 'kwaliteit van de buurt' is een index gebaseerd op de mate waarin concrete vormen van overlast en (veelvoorkomende) criminaliteit voorkomen in de beleving van de mensen van hun 'buurt'. Uit de analyses is gebleken dat deze buurttypering sexe- en leeftijdsonafhankelijk is, met andere woorden de 'kwaliteit van de buurt' kan worden beschouwd als een min of meer objectieve variabele. Onderscheiden worden 5 buurtklassen: zeer goed, goed, middelmatig, slecht en zeer slecht. In zeer goede buurten komen zowel overlast als criminaliteit nauwelijks voor, in zeer slechte buurten komen ze relatief veel voor. Overigens bestaat een duidelijk verband tussen feitelijk slachtofferschap en buurtkwaliteit in die zin dat het slachtofferschap van overlast en criminaliteit hoger is naarmate sprake is van een 'slechtere' buurt.

Figuur 3.21 Beleefde opzet-onveiligheid (index-score 1-4: % in 1992) in relatie met buurt, slachtofferschap en sexe



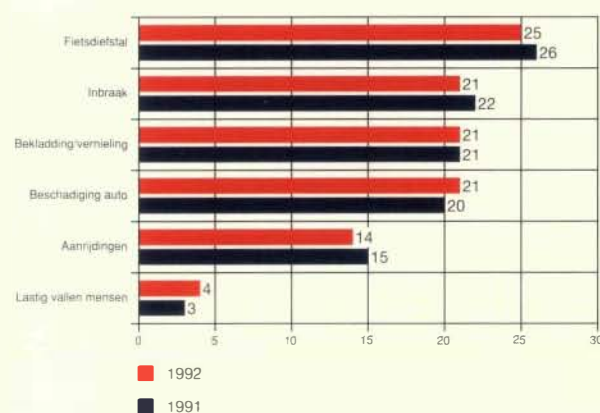
In bovenstaande figuur wordt de invloed getoond van deze drie factoren: kwaliteit buurt, slachtofferschap en sexe op de beleefde opzet-onveiligheid.

De uitkomsten van 1991 over de invloed op de onveiligheidsbeleving van de drie factoren: buurtkwaliteit, slachtofferervaringen en sexe, worden in 1992 opnieuw bevestigd: de kwaliteit van de buurt is zeer bepalend voor onveiligheidsbeleving, mannen reageren sterk op (dubbel) slachtofferschap.

Overigens zijn er ten opzichte van 1991 verder weinig verschuivingen. Behalve de beleefde opzet-onveiligheid wordt ook de beleefde toevals-onveiligheid mede bepaald door de kwaliteit van de buurt.

Figuur 3.22 Typering buurtproblemen

(% komt vaak voor in 1991 en 1992)



Ontwikkeling kwaliteit buurt en slachtofferschap

Gegeven bovenstaande uitkomsten is van belang te weten hoe de kwaliteit van de buurt en in relatie daarmee het feitelijk slachtofferschap zich hebben ontwikkeld. Het feit dat in 1991 een (arbitrair) relatief indelingscriterium is gebruikt, maakt geen uitspraken mogelijk over de absolute kwaliteit van buurten of het aantal mensen dat absoluut genoemd in een goede of slechte buurt woont. Wel kan door het indelingscriterium constant te houden een vergelijking worden gedaan tussen 1991 en 1992, met andere woorden wel kunnen uitspraken worden gedaan over (on)gunstige verschuivingen. Hierna worden de aard en mate van buurtproblematiek getoond en de verschuivingen die zich hebben voorgedaan tussen 1991 en 1992. De verdeling van het aantal respondenten en de hoogte van het slachtofferschap in de verschillende buurten vertoont slechts marginale verschillen.

Wat het meest voorkomt in (slechte) buurten zijn vervuiling, veel voorkomende criminaliteit, inbraken en aanrijdingen.

Ten opzichte van 1991 is het beeld onveranderd.

Gevolgen onveiligheidsbeleving

Onveiligheidsbeleving kan consequenties hebben voor de bewegingsvrijheid en zelfs voor de gezondheid en het welbevinden van de betrokkene. Ook dat is onderzocht waarbij eerst is gebleken naar de invloed van de drie factoren die zo bepalend zijn gebleken voor de onveiligheidsbeleving. Zoals verwacht mocht worden bestaat een

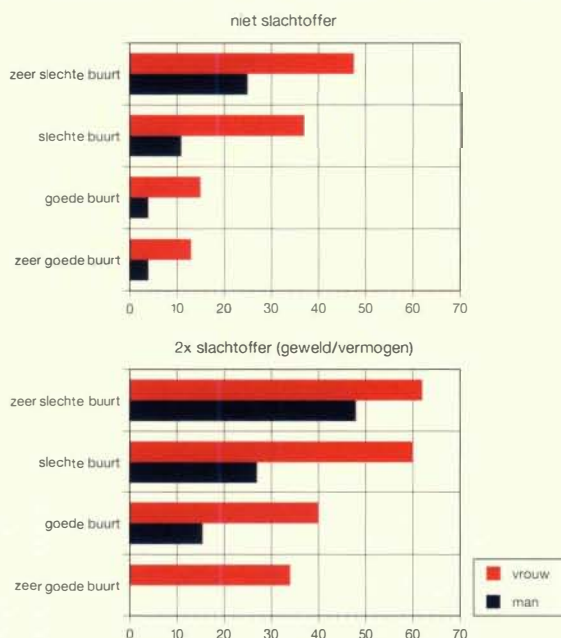
duidelijk verband tussen de kwaliteit van de buurt, slachtofferschap en sexe en de mate waarin mensen vermijdingsgedrag vertonen. Het veelvuldig mijden van gevaarlijke plekken doet bijna 50% van de bewoners van zeer slechte buurten versus ongeveer 10% van de bewoners van zeer goede buurten.

Vrouwen vertonen over het algemeen meer (dit) vermijdingsgedrag dan mannen, maar dubbel-slachtofferschap van mannen geeft bij bewoners van zeer slechte buurten ook verdubbeling van (dit) vermijdingsgedrag.

Bij personen uit eenzelfde soort buurt, van dezelfde sexe en met eenzelfde aantal slachtofferervaringen blijkt onveiligheidsbeleving van doorslaggevend belang te zijn voor zowel de mate van vermijdingsgedrag als de mate van (on)welbevinden.

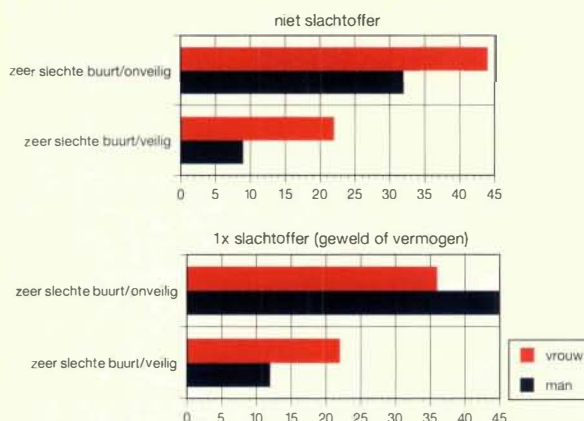
In onderstaande figuren wordt dit geïllustreerd voor het mijden van gevaarlijke plekken en het last hebben van spanningen. Getoond wordt het verschil in respectievelijk vermijdingsgedrag en (on)welbevinden tussen mensen die zich veilig voelen (score 7 of meer op de index voor de beleefde opzet-onveiligheid) en mensen die zich onveilig voelen (index-score van 4 of minder).

Figuur 3.23 Het mijden van gevaarlijke plekken (% dat vaak gevaarlijke plekken mijdt) in relatie tot de beleefde opzet-onveiligheid



Het blijkt dat bewoners van (zeer) slechte buurten, ongeacht of ze slachtoffer-ervaringen hebben gehad, veel meer vermijdingsgedrag vertonen en meer problemen hebben met hun gezondheid en welbevinden als ze zich (óók nog eens) onveilig voelen. Dat geldt voor zowel mannen als vrouwen.

Figuur 3.24 Het last hebben van spanningen in relatie tot de beleefde opzet-onveiligheid



Er zijn echter ook vormen van vermijdingsgedrag die veel meer een functie zijn van persoonskenmerken als sexe en leeftijd. Het mijden van druk/gevaarlijk verkeer bijvoorbeeld neemt sterk toe met de leeftijd.

's Avonds niet meer open doen, is een vorm van vermijdingsgedrag van vooral oudere vrouwen. Dit laatste verklaart waarom uit eerder onderzoek het – foutieve – beeld is ontstaan dat de angst voor criminaliteit of gevoelens van onveiligheid vooral een probleem is van oudere mensen en vrouwen.

Conclusies

Het blijkt dat ongeveer eenderde van de Nederlandse bevolking zich (zeer) onveilig voelt en dat dit aantal ten opzichte van 1991 met ongeveer 5% is toegenomen. Voor verreweg de meeste betrokkenen geldt dat zij zich met recht onveilig voelen: ze wonen in (zeer) 'slechte' buurten, met relatief veel criminaliteit en overlast en lopen mede daardoor aanzienlijk hoger risico op slachtofferschap van criminaliteit. Slechts een klein deel van minder dan 3% beantwoordt aan het traditionele beeld van voornamelijk ouderen en vrouwen die objectief gezien weinig reden hebben om zich onveilig te voelen: ze wonen in (zeer) 'goede' buurten en hebben nauwelijks slachtoffer-ervaring.

Evenzeer opvallend is dat ook jongere mannen behoren tot de groep die zich met recht en rede onveilig voelt. Mannen en vrouwen verschillen in zoverre dat mannen zich pas echt onveilig gaan voelen als ze, wonend in (zeer) slechte buurten, slachtoffer zijn van vooral geweldscriminaliteit; vrouwen reageren veel sterker op een afnemende kwaliteit van de buurt met een toename van onveiligheidsgevoel. Deze aanzienlijke groep van 30% van de burgers voelt zich zo onveilig dat dit gepaard gaat met sterk verhoogd vermijdingsgedrag (bijvoorbeeld het mijden van gevaarlijke plekken neemt toe) en verminderd welbevinden: ze hebben meer last van spanningen en ook meer te kampen met slaapproblemen.

1 Kamerstukken II, 1988-1989, 21160, nr 1.

2 Veiligheid en politie, een beheersbare zaak.

Uitgave van de stichting Maatschappij en Politie, Gouda 1992.







4 Thema's

57

Een reeks incidenten met chemische industrie en transport heeft nog eens aangetoond dat onze samenleving als gevolg van industrie en transport kwetsbaar is in geval van ongevallen en rampen. Over de maatschappelijke positie van allochtonen is een uitvoerig maatschappelijk debat gevoerd. Hun veiligheidssituatie geeft grote zorg. Beide thema's worden in dit hoofdstuk apart besproken. Anders dan in het vorige hoofdstuk ligt hierbij het accent niet op de cijfers, maar op een meer kwalitatieve beschouwing, gebaseerd op literatuurstudie en achtergrondstudies (in deel 2 van deze rapportage opgenomen), en interviews met sleutelpersonen. In elk thema komen de volgende elementen aan bod:

- aanleiding voor behandeling
- stand van zaken
- toekomstverwachting bij ongewijzigd beleid
- mogelijkheden voor beleid

4.1 Industriële veiligheid en omgeving

Onze hoogontwikkelde en daardoor ingewikkelde samenleving wordt in toenemende mate geconfronteerd met de 'paradox van de kwetsbaarheid'. Aan de ene kant beschikken we over steeds ingewikkelder en gespecialiseerder systemen om goederen en diensten te produceren, om ons te verplaatsen, om te communiceren. Er is een fijnvertakt netwerk van arbeidsverdeling in de samenleving ontstaan, gecombineerd met en sterke internationalisering.

Tegelijkertijd worden we ook steeds afhankelijker van elkaar, van de door onszelf gecreëerde systemen, van het buitenland. We kunnen steeds meer en beheersen steeds meer. Dat roept de neiging op om ons niet te druk te maken over wat er mis zou kunnen lopen. Toch is dat nodig omdat we bijna ongemerkt steeds kwetsbaarder worden. Een storing in bijvoorbeeld de stroomvoorziening of het telefoonverkeer heeft vergaande maatschappelijke gevolgen. Een ongeval in een chemisch bedrijf in Nederland of in de grensstreek kan in ons dichtbevolkte land een directe bedreiging vormen voor het leven en de gezondheid van grote aantallen mensen.

Om de samenleving te beschermen tegen de gevolgen van ongevallen, rampen en allerlei vormen van maatschappelijke ontwrichting, zoals uitval van nutsvoorzieningen is het noodzakelijk om de betrokken risico's en kwetsbaarheden te kennen, ze te waarderen en maatregelen te treffen om ze zo goed mogelijk te beheersen. Op elk van deze bouwstenen zal hierna worden ingegaan.

Kennen van risico's

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt bestaat er op dit moment nog maar een zeer gebrekkig en ook een verbrokken inzicht in de risico's op ongevallen en rampen die onze samenleving bedreigen. Dat inzicht dient op korte termijn te worden verbeterd. Daarvoor is een nauwe samenwerking vereist tussen gemeenten (die met de primaire verantwoordelijkheid hiervoor zijn belast), brandweerregio's (die daarbij ondersteunen), provincies (waarvan er een zestal inmiddels provinciale risico-inventarisaties hebben laten verrichten), en het Rijk dat over know-how beschikt ten behoeve van de strategische beleidsvorming en inzicht in risico's dient te hebben.

Ook het inzicht in de maatschappelijk kwetsbaarheid als gevolg van uitval van nutsvoorzieningen, communicatiemiddelen en dergelijke dient sterk te worden verbeterd waarbij in verband met de verantwoordelijkheid voor deze voorzieningen en het veelal grootschalige karakter ervan het Rijk onder coördinatie van Binnenlandse Zaken de eerste verantwoordelijkheid heeft en daartoe nauw dient samen te werken met de betrokken departementen en de mede-overheden.

Waardering van risico's

Normering is behulpzaam bij de beoordeling van de (on)aanvaardbaarheid van risico's. Voor vele risicobronnen bestaat nog geen normering. Een belangrijke uitzondering wordt gevormd door de risico's die voor de omgeving voortvloeien uit industriële activiteiten. Er wordt vanuit gegaan dat de overlijdenskans van een individu dat zich bevindt 'buiten de poort' van het bedrijf als gevolg van een industrieel ongeval niet groter mag zijn dan 1 op de 1 miljoen per jaar. (Ter vergelijking: de kans om door een verkeersongeval om het leven te

komen is 1 op de 10 000 en de natuurlijke overlijdenskans van 12 - 16 jarigen is 1 op de 10 000 per jaar). Dit wordt het zogenaamde individueel risico genoemd.

De aanvaardbaarheid van de kans dat een groep tegelijkertijd overlijdt (het zogenaamde groepsrisico) is voor een groep van 10 personen gesteld op 1 op de 100 000 per jaar. Deze norm wordt strikter naarmate de groep groter wordt. Deze normering is ontworpen ten behoeve van vergunningverlening op het terrein van ruimtelijke ordening en milieuhygiëne. Voor transportrisico's is de ontwikkeling van normering nog niet afgesloten. Ook voor overstromingen is in de ontwerp-wet op de waterkeringen een normering gehanteerd.

De gebruikte (kwantitatieve) analysemethoden kennen voor het gebruik bij de rampbestrijdings-preparatie enkele beperkingen omdat op dit moment de kans op en de aantallen en ernst van de gewonden niet zichtbaar wordt gemaakt. De slachtoffers die in het eigen bedrijf kunnen vallen worden weliswaar meegewogen in het veiligheidsbeleid, maar zijn in de externe veiligheidsrapportages niet expliciet zichtbaar. Het is noodzakelijk om de gebruikte risico-methoden verder te ontwikkelen om ze voor toepassing ten behoeve van de rampbestrijding beter geschikt te maken.

Verder is het gewenst om ook voor andere risicobronnen alsmede voor de verschillende vormen van maatschappelijke kwetsbaarheden risicoanalyses te ontwikkelen.

Bij de beoordeling en beheersing van risico's speelt ook de beleving daarvan door het publiek een rol. Uit onderzoek blijkt dat de beleving en de acceptatie van risico's kan verschillen van de risico's zoals die op grond van risicoberekeningen worden vastgesteld. Bij de beleving van risico's spelen factoren een rol zoals: de bekendheid met het risico ('onbekend maakt onbemind'), de schrikwekkendheid van de gevolgen ervan, het aantal personen dat tegelijkertijd door een voorval kan worden getroffen, de vrijwilligheid om je al dan niet aan het risico bloot te stellen en de mate waarin het risico door een individu kan worden beïnvloed.

Zo worden de gezondheidsrisico's van roken of autorijden over het algemeen eerder geaccepteerd dan de risico's van kerncentrales of bodemverontreiniging. Het is van belang om deze invalshoek bij de besluitvorming omtrent (de toelaatbaarheid van) risico's te betrekken. Het is evenwel niet altijd mogelijk hieruit alleen duidelijk conclusies te trekken omdat deze gevoelens niet altijd even duidelijk zijn uitgesproken, omdat ze niet altijd in dezelfde richting wijzen. In de beleving door het publiek spelen voorts uiteraard ook verschillende politieke visies op de gewenstheid van de betrokken risicovolle activiteit een rol.

Bij de besluitvorming omtrent risico's is tenslotte ook een kosten-batenafweging aan de orde tussen de veiligheidsrisico's en de technische mogelijkheden en de kosten om die te beheersen enerzijds en de baten van de betrokken activiteit anderzijds. De afweging van al deze factoren ligt in handen van het bevoegd gezag. Aan deze besluitvorming mag de eis worden gesteld dat de gevolgen van risicovolle activiteiten voor de openbare veiligheid niet als een sluitpost, maar als een onmisbaar sluitstuk van de besluitvorming worden gebruikt.

Risicobeheersing: de veiligheidsketen

Om risico's goed te kunnen beheersen is het noodzakelijk goed de samenhang tussen de verschillende maatregelen om risico's in te perken in het oog te houden en de samenwerking tussen de betrokken instanties en organisaties te bevorderen. Hiervoor is het denkmodel van de veiligheidsketen ontwikkeld.

Risico's dienen zo veel mogelijk beheerst te worden. (Een volledige beheersing is overigens alleen in theorie mogelijk). Dit kan langs de wegen van proactie (niet toestaan van de activiteit), preventie (maatregelen treffen ter voorkoming van ongevallen), preparatie (voorbereiden op ongevallen), repressie (daadwerkelijke ongevalsbestrijding) en nazorg. Deze vijf fasen in de beheersing van risico's worden te zamen aangeduid als de veiligheidsketen.

Het veiligheidsbeleid in Nederland is gericht op het bevorderen van veiligheid voor de bevolking. Dit geschiedt door middel van zoveel mogelijk risicoreductie, waaraan alle onderdelen van de veiligheidsketen hun bijdrage leveren. Een restrisico wordt niet per definitie onaanvaardbaar geacht. Naast de bescherming van de mens, wordt in Nederland en in de ons omringende landen de bescherming van het milieu en het ecosysteem als een specifiek doel gezien. Vanuit veiligheidsoptiek gezien vormen de aanwezigheid van risicobronnen, bevolking, en een goed voorbereide organisatie drie factoren die samen de gevolgen van een ramp bepalen.

Het accepteren van een risicobron kan beperkingen opleggen aan de toelaatbaarheid van bevolkingsconcentraties en eisen opleggen aan de organisatie. Het risico van rampen kan worden verminderd door gevaarlijke activiteiten niet toe te staan, maatregelen te nemen om een activiteit veiliger te maken, te zorgen dat er weinig mensen in de buurt aanwezig zijn en een goede voorbereiding op de bestrijding van de gevolgen.

Proactie, preventie en preparatie kunnen elkaar tot op zekere hoogte vervangen, dus moeten zij samen en van begin af aan in de besluitvorming worden meegenomen. Proactie bevindt zich veelal op het gebied van de ruimtelijke ordening. Concessies die in dat stadium worden gedaan aan de veiligheid moeten worden gecompenseerd door preventieve of preparatieve voorzieningen.

Als deze aspecten van de veiligheidsketen niet in onderling verband worden gezien dreigt cumulatie van risico's.

Infrastructurele voorzieningen kunnen grote invloed hebben op de wijze waarop de gevolgen van rampen kunnen worden bestreden. Besluiten over dergelijke voorzieningen worden echter nauwelijks genomen met veiligheidsaspecten in gedachten. Het is noodzakelijk, dat meer dan nu het geval is reeds bij de besluitvorming over het al dan niet toestaan van een risicovolle situatie (proactieve fase) rekening wordt gehouden met alle aspecten van de veiligheidsketen. Dat wil zeggen dat naast aandacht voor preventieve maatregelen ook preparatie, acute ongevalsbestrijding en nazorg moeten worden meegewogen. Deze aspecten moeten al in een vroeg stadium worden beschouwd als factor van invloed op het te nemen besluit. Dat gebeurt nog in onvoldoende mate.

Veiligheidsbeleid

Kennis over aard en omvang van veiligheidsrisico's is noodzakelijk voor een verantwoord veiligheidsbeleid. Deze kennis dient als uitgangspunt voor de concrete invulling van de diverse onderdelen van de veiligheidsketen.

Op basis van de kennis omtrent de veiligheidsrisico's kan worden besloten al dan niet een risicovolle activiteit te continueren of op te starten. Meestal geschiedt dit voor industriële risico's door de beslissing om al dan niet een Hinderwet-vergunning af te geven met daaraan te verbinden voorwaarden. Voor de bedrijven die onder de AVR-verplichting vallen, is het hebben van een arbeidsveiligheidsrapportage een voorwaarde om een nieuw gebouwde installatie te mogen opstarten. Voor wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen door het opleggen van een totaal vervoersverbod als het gaat om extreem gevaarlijke stoffen, dan wel door het onder voorwaarden toelaten. In de besluitvorming worden de kans op een (ernstig) ongeval en de gevolgen daarvan afgewogen tegen meestal duidelijke (vaak economische) voordelen.

De betrokkenen bij de verschillende onderdelen volgend op het onderdeel proactie van de veiligheidsketen moeten, nadat eenmaal een besluit is genomen, hun beleid concretiseren in maatregelen. Deze maatregelen zijn te onderscheiden in technische en organisatorische maatregelen. Voorbeelden van technische maatregelen zijn het eisen van de toepassing van bepaalde materialen of constructiewijzen bij de constructie van gebouwen, voertuigen en installaties. Voorbeelden van organisatorische maatregelen zijn het beschrijven van het eigen veiligheidszorgsysteem, het opstellen van de genoemde veiligheidsrapporten, het houden van oefeningen, het opstellen van vakbekwaamheidseisen aan personeel, het maken van een bedrijfsnoodplan enzovoort. Ondanks het omvangrijke pakket technische en organisatorische preventieve maatregelen is een

ongeval of grootschalig incident nooit geheel uit te sluiten. Risico's als natuurrampen zijn uiteraard nauwelijks te verkleinen door preventieve maatregelen. Maatregelen gericht op een adequate voorbereiding op daadwerkelijk repressief optreden zijn daarom noodzakelijk. Voor dergelijke maatregelen geldt dat voortdurend de vinger aan de pols moet worden gehouden om te bezien of de oorspronkelijke doelstelling wordt gehaald dan wel bijstelling behoeft. Toezicht en handhaving in de meest brede zin van het woord spelen hierbij een centrale rol.

Vele partijen betrokken

Bij het veiligheidsbeleid zijn vele partijen betrokken. Binnen de Nederlandse overheden zijn dit diverse departementen en diensten van de rijksoverheid, de provincies, de regio's (onder andere brandweer, politie, vervoer), de waterschappen, de gemeenten. Het bedrijfsleven, voor zover het gevaarlijke stoffen produceert, opslaat of vervoert heeft een belangrijke taak, zowel ten aanzien van de arbeidsveiligheid als ten aanzien van de externe veiligheid. Maatschappelijke organisaties spelen een rol zoals bijvoorbeeld woningbouwcoöperaties.

De burger, individueel of georganiseerd in milieu- of consumentenbelangenorganisaties speelt een rol in de totstandkoming van het veiligheidsbeleid. Bovendien zijn de betrokkenen bij de verschillende fasen van de veiligheidsketen niet steeds dezelfde. De structuur van de economische bedrijvigheid in ons land sluit niet naadloos aan op de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Immers, economische activiteiten – en daarmee de risico's van die economische activiteiten – vallen niet samen met naar aard en geografie toebedeelde geografische bestuurlijke bevoegdheden. Regelmatig zal moeten worden bezien of het beleid bijstelling behoeft en zo ja op welke onderdelen. Onderlinge samenwerking, coördinatie en afstemming tussen partijen die betrokken zijn bij dit terrein van veiligheidszorg, verdienen bijzondere aandacht.

In internationaal verband spelen ook de ons omringende landen, de Europese Gemeenschap, de Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling (OESO), de Verenigde Naties, de Europese branche-organisaties (bijvoorbeeld de CEFIC, de Europese organisatie van de chemische industrie) en multinationals een rol.

Bij de vaststelling van het veiligheidsbeleid geldt een aantal randvoorwaarden dat de grenzen aangeeft waarbinnen ruimte blijft voor het ontwikkelen van beleid. Deze randvoorwaarden zijn in willekeurige volgorde de volgende:

- EG-richtlijnen
- andere regelgeving
- maatschappelijke en politieke aanvaardbaarheid
- praktische uitvoerbaarheid
- financiële haalbaarheid.

Het grote aantal betrokken partijen bij het veiligheidsbeleid stelt hoge eisen aan onderlinge samenwerking, coördinatie, en afstemming.

Aandachtspunten

Er zijn grote leemten en lacunes in de kennis omtrent aard en omvang van industriële en andere risico's. De bestaande risicoanalysetechnieken zijn onvoldoende toegespitst op het gebruik hiervan ten behoeve van rampenbestrijding.

Met name ontbreekt inzicht in de aantallen te verwachten gewonden en in de te verwachten maatschappelijke ontwrichting.

Bij de beheersing van risicovolle activiteiten is sprake van een veiligheidsketen die bestaat uit de volgende elementen: proactie (het niet toestaan van risicovolle activiteiten; preventie (maatregelen ter voorkoming van ongevallen) preparatie en repressie (voorbereiding op en daadwerkelijke bestrijding van ongevallen en rampen).

Bij deze besluitvorming zijn vele partijen op verschillende bestuurlijke niveaus betrokken, ook internationaal. Tussen de verschillende schakels in de keten is te weinig samenhang:

- Bij de besluitvorming omtrent het al dan niet toestaan van bepaalde risicovolle activiteiten wordt onvoldoende rekening gehouden met feitelijke mogelijkheden om de restrisico's voor de omgeving adequaat te bestrijden en de (kwaliteit van de) voorbereiding daarop.

- Toezicht en handhaving zijn onmisbaar.

- Ongevallen en rampen kunnen nooit worden uitgesloten ondanks alle getroffen maatregelen. Daarom is een goede voorbereiding op rampenbestrijding altijd noodzakelijk.

4.2 Onveiligheid en allochtonen: de stand van zaken

In het maatschappelijk debat over de positie van allochtonen in onze samenleving is tot nu toe aan vele aspecten aandacht besteed. Daarbij is langzamerhand ook meer ruimte ontstaan om te spreken over de relatie tussen allochtonen en (on)veiligheid. Dat is een gelukkige ontwikkeling. Immers, de overheid kan en mag haar ogen niet sluiten voor het feit dat vooral in grote steden bepaalde groepen migrantenjongeren zijn ontspoord of dreigen te ontsporen.

Minder bekend, maar zeker niet minder belangrijk, is dat allochtonen ook slachtoffer worden van allerlei vormen van onveiligheid. Beide verschijnselen zijn onder andere signalen van een niet goed verlopend integratieproces, dat niet alleen te maken heeft met het behoren tot een minderhedengroep als zodanig, maar zeker ook met de sociale en maatschappelijke achterstandssituatie van vele personen, behorende tot minderheden.

Naar beide aspecten van de problematiek, allochtonen als dader en allochtonen als slachtoffer van onveiligheid is ten behoeve van deze rapportage nader onderzoek gedaan omdat cijfers over deze kanten tot nu toe ontbreken. Voor wat betreft de slachtofferkant blijkt uit een enquête, verricht onder 300 allochtonen in

Amsterdam en Rotterdam, dat de kwaliteit van het leven van allochtonen – in ieder geval in deze twee steden – meer dan van andere inwoners van deze steden wordt aangetast door de mate waarin men slachtoffer wordt van criminaliteit en discriminatie. Voor wat betreft de daderkant blijkt uit een onderzoek naar criminaliteit door migrantenjeugd in de vier grote steden dat inderdaad – in ieder geval in deze steden – sprake is van een problematische situatie.

In de rest van dit hoofdstuk zullen deze onderzoeksresultaten nader worden uiteengezet en zal een beschrijving worden gegeven van achtergronden en van het lopende beleid.

Allochtonen als slachtoffer van criminaliteit

Kwantitatieve informatie over ervaringen van allochtonen met discriminatie en criminaliteit en hun subjectieve onveiligheidsbeleving is in Nederland vreemd genoeg slechts mondjesmaat voorhanden. Om dit grotendeels onbekend gebleven terrein toch enigszins in kaart te brengen is ten behoeve van deze integrale veiligheidsrapportage een pilot-studie verricht naar bovengenoemde fenomenen.

Dit oriënterend onderzoek betreft een enquête die in het voorjaar van 1992 werd afgenomen onder 300 inwoners van de steden Rotterdam en Amsterdam met een Surinaamse¹, Marokkaanse of Turkse afkomst. De onderzoeksgroep is goed gespreid naar stad en land van herkomst.

Wat leeftijd betreft behoort 76% tot de midden-groep van 20 - 49 jarigen. Het opleidingsniveau van de respondenten is voor ongeveer 50% laag en voor 50% middelbaar en hoger. Een vrij aanzienlijk deel van de respondenten – 40% – heeft betaald werk, 19% is werkloos. Waarschijnlijk zit de onderzochte groep iets boven het landelijk gemiddelde van de betreffende allochtone groepen wat betreft opleiding en werk.

Gegeven de geringe spreiding naar woonplaats van de geënquêteerden en hun betrekkelijk geringe aantal zal het duidelijk zijn dat de uitkomsten van het onderzoek niet mogen worden opgevat als representatief voor de hele allochtone bevolking van Nederland. De uitkomsten zijn natuurlijk wel indicatief voor de stand van zaken in de grote steden waar – zoals bekend – vele migranten² zich gevestigd hebben.

Het onderzoek verschaft een eerste impressie van een problematiek die (zoals in het vervolg zal blijken) te lang onderbelicht is gebleven.

Hieronder volgen de belangrijkste resultaten.³ Omdat de vragen deels afkomstig waren uit een een gestandaardiseerd bevolkingsonderzoek naar slachtofferschap (de politie-monitor) is, voor dat deel, een vergelijking mogelijk met de 'gemiddelde' bevolking van Amsterdam en Rotterdam. De mate waarin de respondenten in het jaar voorafgaand aan de enquête – april 1991 tot april 1992 – één of meerdere malen slachtoffer zijn geworden van

veelvoorkomende criminaliteit levert een somber stemmend beeld op: bij vrijwel alle onderzochte delicten moet immers voor de groep allochtonen een hoog slachtofferschap vastgesteld worden.

Vergeleken met de gemiddelden voor Amsterdam en Rotterdam – steden die niet bekend staan vanwege hun veiligheid – zijn zij twee- tot driemaal zo vaak het slachtoffer geweest van veelvoorkomende criminaliteit. Met name in de categorie geweldsdelicten, zoals mishandeling en diefstal met geweld, worden relatief hoge slachtofferpercentages aangetroffen. Hierbij komt dat ruim de helft van de slachtoffers te maken kreeg met twee of meer delicten.

Al met al zijn twee op de drie geïnterviewde allochtonen in 1 jaar tijd het slachtoffer geworden van 1 of meer delicten.⁴

Een onderlinge vergelijking van de allochtone groepen levert voor Marokkanen een ander slachtofferpatroon op dan voor de Turkse en Surinaamse groep.

Marokkanen zijn zeer vaak slachtoffer van geweldsdelicten, terwijl Surinamers en Turken relatief veel vaker worden geconfronteerd met een vermogensdelict zoals vernieling of diefstal zonder geweld.

Op één uitzondering na wijkt de aangiftebereidheid van allochtonen nauwelijks af van die van de 'doorsnee' bevolking van Amsterdam en Rotterdam. Gemiddeld genomen is de bereidheid om naar de politie te stappen zelfs iets groter (naar de oorzaak hiervan zal nader onderzoek worden verricht). De uitzondering wordt gevormd door het delict 'mishandeling'. De veronderstelling dat deze lage aangiftebereidheid samenhangt met mishandeling binnen het gezin blijkt onjuist. De onderzoekscijfers spreken hier duidelijke taal: het merendeel (72%) van de slachtoffers bestaat uit volwassen personen van het mannelijk geslacht. Bovendien ligt juist bij mishandelde mannen de aangiftebereidheid zeer laag: slechts 11% van hen deed aangifte, tegenover 44% van de mishandelde vrouwen. Nader onderzoek is geboden naar de oorzaak hiervan.

Natuurlijk vraagt het hoge slachtofferschap onder de in Nederland woonachtige migranten uit het onderzoek om een nadere verklaring. Met het bekend maken van deze eerste resultaten wordt dan ook nadrukkelijk beoogd een discussie los te maken over de mogelijke oorzaken ervan. Vooralsnog wordt hier gewezen op het feit dat het hoge risico van delicten die niet direct op de persoon gericht zijn (en waarbij de dader dus meestal niet weet wie het slachtoffer is), zoals fiets- en auto-gerelateerde criminaliteit en vandalisme, mogelijk deels verklaard kan worden uit de woonbuurt.

Allochtone groepen zijn sterk oververtegenwoordigd in de 'slechtere' wijken, waar ook autochtonen relatief vaak slachtoffer worden van deze criminaliteitsuitingen.⁵

Bij slachtofferschap van persoonsgerichte delicten zoals mishandeling en diefstal met geweld speelt

het uiterlijk van de getroffen mogelijk een rol. Juist bij deze delicten zijn de verschillen tussen allochtonen en de gemiddelde grootstedelijke bevolking het grootst, namelijk drie keer zoveel risico.

Allochtonen en onveiligheidsbeleving

In de enquête is op twee manieren aandacht besteed aan de beleving van onveiligheid. Enerzijds is getracht vast te stellen hoe vaak men denkt aan de kans slachtoffer te worden van bepaalde delicten, anderzijds is gevraagd naar het meer algemene gevoel van (on)veiligheid in diverse situaties.

Algemeen gesproken blijken er geen grote verschillen te bestaan tussen de onveiligheidsbeleving van de onderzochte minderheidsgroepen en die van de gemiddelde Amsterdamse en Rotterdamse bevolking. Het hoge slachtofferrisico van de allochtone groep blijkt zich dus niet direct te vertalen in het vaker denken aan slachtofferschap: 23% van de respondenten denkt hier geregeld of vaak aan (gemiddelde grote steden: 24%). Als recent slachtofferschap bij de vergelijking betrokken wordt, dan blijkt de directe ervaring met criminaliteit toch door te werken op de veiligheidsbeleving: slachtoffers voelen zich onveiliger dan niet-slachtoffers.

Turken en Marokkanen voelen zich beduidend onveiliger dan Surinamers. Onder Turken spitst het onveiligheidsgevoel zich wat vaker toe op plaatsen in het centrum van de stad, terwijl de Marokkaanse groep zich vaker onveilig voelt in en rond de eigen woning.

Tenslotte kan worden geconstateerd dat – net als bij de autochtone bevolking – de onveiligheidsbeleving onder vrouwen behorend tot een minderheidsgroepering onevenredig groot is.

Allochtonen en discriminatie

In de enquête zijn aan de geïnterviewden vragen gesteld over persoonlijke ervaringen met discriminatie door Nederlandse burgers en 'instanties'. Als omschrijving van discriminatie is gekozen voor: een onbeschofte of onheuse behandeling door Nederlanders vanwege (uw) afkomst, nationaliteit of huidskleur.

Ruim de helft (55%) van de allochtonen gaf als antwoord dat zij het afgelopen jaar één of meerdere malen zijn geconfronteerd met discriminatie door Nederlanders. Eén op de zeven noemt zich zelfs vaak of regelmatig gediscrimineerd.

Er bestaan duidelijke verschillen tussen de verschillende migrantengroepen: van de Surinaamse groep meldt 32% discriminatie-ervaringen, tegenover 45% van de Marokkaanse en maar liefst 87% van de Turken.⁶

Op zoek naar veroorzakers en locaties van de gemelde voorvallen, blijkt de gemelde discriminatie zich vooral af te spelen in anonieme situaties: op straat door onbekenden, en dan met name

jongeren. Kort daarop volgen opmerkelijk genoeg de ambtenaar in functie en de politie-agent, die te zamen verantwoordelijk worden gesteld voor maar liefst een kwart van de incidenten.

Discriminatie door bekenden in de werk- of woon-omgeving komt minder vaak voor. Een ernstig gegeven is de vaststelling dat discriminatie leidt tot een vrijwillige beperking van de bewegingsvrijheid bij een aanzienlijk deel van de allochtonen. Ruim één op de drie ondervraagden blijkt bepaalde plaatsen stelselmatig te mijden uit angst gediscrimineerd te worden. Vooral de Marokkaanse groep scoort hier opvallend hoog: een meerderheid (57%) toont vermijdingsgedrag.

- 62 De Turkse groep – die het vaakst aangeeft discriminerend behandeld te zijn – en de Surinaamse groep mijden minder vaak bepaalde plaatsen (25%). Uiteraard kan vermijdingsgedrag ertoe leiden dat men minder vaak in aanraking komt met discriminatie. Uit het voorgaande zou dus voorzichtig gesteld kunnen worden dat Marokkanen sterker geneigd zijn een vermijdingsstrategie te hanteren. Uit angst voor vervelende ervaringen met discriminatie beperkt men zich tot contacten in eigen kring. Niet alleen plekken buiten de eigen woonbuurt, maar ook winkels, markten en andere locaties daarbinnen worden veelvuldig door allochtonen gemedend. Een deel van de respondenten vertoont zich liever ook niet in horeca- en uitgaansgelegenheden.

Bij de spontane beantwoording duiken wederom 'officiële' instanties op (gemeentehuis, politiebureau). Een groot deel van de migranten (42%) constateert over de afgelopen drie jaar, een verslechterd maatschappelijk klimaat voor wat betreft de omgang van Nederlanders met allochtonen. Slechts 13% spreekt van een verbetering. Vooral Turken tonen zich uitgesproken negatief over de ontwikkeling van de laatste jaren.

Allochtone jongeren als daders van criminaliteit

Signalen

Waar het gaat om signalen ten aanzien van de vier in deze rapportage onderscheiden groepen allochtonen valt op dat deze onderling sterk verschillen; veel aandacht krijgen vooral Marokkanen en recentelijk Antillianen. Maar de signalen variëren ook in de loop van de tijd; integratie is immers een dynamisch proces.

Ten gevolge van sociaal-culturele kenmerken, van factoren die samenhangen met de specifieke migratie-achtergrond en van een verschillende maatschappelijke bejegening vanuit de ontvangende samenleving treden er na verloop van tijd variaties op in het integratie-profiel van de verschillende migrantengroepen.

Als voorbeeld moge dienen de verdwenen aandacht voor de Molukkers in Nederland – nu bijvoorbeeld geen onderdeel van deze rapportage

uitmakend – en de in zekere zin ook teruglopende aandacht voor Surinamers.

Hieronder zal eerst worden ingegaan op de cijfers die de participatie in de jeugdcriminaliteit laten zien in de vier grote steden in Nederland, vervolgens op de oorzaken en achtergronden en tenslotte op bestaande en mogelijke beleidsmaatregelen of verwachte ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid.

Participatie in criminaliteit

Ten behoeve van deze rapportage zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken gegevens verzameld bij de jeugdpolitie van de vier grote steden in Nederland. Deze gegevens betreffen uitsluitend jongeren die zich legaal in Nederland bevinden. Dit leverde informatie op over bijna 13 000 geregistreerde aanhoudingen naar aanleiding van delicten op het terrein van openbare orde en veiligheid van jongeren tot en met 17 jaar. Bekend is dat deze registratie een beperkt beeld van de omvang en ernst van de feitelijke criminaliteit geeft; enige voorzichtigheid is derhalve geboden. Niet alle criminaliteit is geregistreerd. Niet alle aanhoudingen leiden tot vervolging en niet elke vervolging leidt tot veroordeling. Ongeveer evenveel aanhoudingen resulteren in een vermaning (48.3%) als in een proces-verbaal (47.7%). Van de aangehouden verdachten wordt 3.9% naar HALT (Halt bureaus verzorgen een alternatieve afdoening voor strafrechtelijk minderjarigen die wegens een vorm van veel voorkomende criminaliteit met de politie in aanraking zijn gekomen) of PREJOP (Preventieprojecten voor jongeren met politiecontacten) doorverwezen. Vermaningen gaan relatief vaak naar Turken, iets minder vaak naar Surinaamse en Nederlandse verdachten en weinig naar Marokkanen. Uiteraard kan de afhandeling niet los gezien worden van de gepleegde delicten. Niettemin geeft het aantal geregistreerde aanhoudingen een zo duidelijke indicatie over de aard en de omvang van de problematiek, dat deze onvermijdelijke onzuiverheid geen reden mag zijn de signaleerde ontwikkelingen onvoldoende serieus te nemen.

Nadere analyse van deze bijna 13 000 cases laat opmerkelijke zaken zien, zoals uit de volgende tabellen blijkt. Bij de analyse zijn vijf groepen onderscheiden: verdachten van Nederlandse, Surinaamse, Marokkaanse, Turkse en 'overige' afkomst.⁷ De cijfers bevatten geen uitgesplitste informatie over Antillianen; deze zijn opgenomen in de groep 'overig'. Hun aandeel daarin verschilt sterk per gemeente.

De groep verdachten bestaat voor 85.7% uit jongens. De groep Nederlandse verdachten kent relatief de meeste vrouwelijke verdachten (18%), de Turkse de minste (5.3%). Vergelijking van de groep aangehouden verdachten met de gehele populatie jongens en meisjes zou geen reëel beeld geven, noch van de omvang van het probleem, noch van het aandeel van de verschillende groepen.

Tabel 4.1 Aandeel (in %) van de vier onderzoeksgroepen in de totale groep aangehouden verdachten (a.v.) en in de bevolking (jongens van 9 - 17 en 12 - 17 jaar) (pop.)

Nationaliteit	1988		1990*	
	9 - 17	12 - 17	9 - 17	12 - 17
	a.v. (pop.)	a.v. (pop.)	a.v. (pop.)	a.v. (pop.)
Nederlands	31.9 (65.8)	32.4 (67.7)	28.1 (58.0)	28.9 (59.2)
Surinaams	22.8 (11.2)	23.4 (10.8)	18.2 (12.2)	18.4 (11.7)
Turks	7.3 (6.9)	6.8 (6.4)	8.7 (8.3)	8.4 (8.1)
Marokkaans	24.5 (8.4)	23.6 (7.5)	31.6 (10.6)	30.9 (10.3)
Overige	13.5 (7.7)	13.8 (7.6)	13.4 (10.9)	13.4 (10.7)
	100% (100%)	100% (100%)	100% (100%)	100% (100%)

De navolgende cijfers hebben dan ook uitsluitend betrekking op jongens.

Tabel 4.1 geeft per jaar het aandeel van de voor deze rapportage relevante groepen aan in het totaal van de aangehouden verdachten (kolom 1 en 3).

In de kolommen 2 en 4 is vermeld welk deel zij in de desbetreffende jaren uitmaakten van de (12 - 17 jarige) bevolking van de grote steden.

Tabel 4.2 laat omwille van de vergelijkbaarheid de cijfers zien voor drie van de vier grote steden; van één van de steden ontbreken de gegevens over 1988. Voegen we deze stad aan de gegevens over 1990 toe dan komt deze kolom er als volgt uit te zien:

Nationaliteit	1988, in vier grote steden			
	9 - 17	12 - 17	9 - 17	12 - 17
	a.v. (pop.)	a.v. (pop.)	a.v. (pop.)	a.v. (pop.)
Nederlands	31.8 (61.1)	32.8 (62.1)		
Surinaams	17.0 (12.4)	17.2 (12.0)		
Turks	9.0 (6.0)	8.7 (7.8)		
Marokkaans	30.2 (9.6)	29.4 (9.3)		
Overige	12.0 (8.9)	11.9 (8.8)		
	100% (100%)	100% (100%)		

Het totaalbeeld laat voor 1988 zien dat allochtone jongens ongeveer eenderde uitmaakten van de populatie en verantwoordelijk waren voor tweederde van de geregistreerde aanhoudingen. In 1990 maakten allochtone jongens ongeveer 40% van de populatie uit en waren zij verantwoordelijk voor ongeveer 70% van het totale aantal aanhoudingen.

Tabel 4.3 Aandeel aanhoudingen verdachten per honderd jongens van 9 - 17 en 12 - 17 jaar

Nationaliteit	1988		1990	
	9 - 17	12 - 17	9 - 17	12 - 17
Nederlands	3.4	4.4	3.6	5.0
Surinaams	14.5	19.9	11.2	16.0
Turks	7.4	9.8	7.8	10.6
Marokkaans	20.7	29.2	22.4	30.6
Overige	12.4	16.6	9.3	12.9

De oververtegenwoordiging van de Marokkanen in de groep aangehouden verdachten is niet alleen het grootst, hun aandeel is in twee jaar ook het meest toegenomen. Het aandeel van Surinamers is in het tweede jaar fors afgenomen. Het aandeel van Turkse jongens is evenredig met hun aandeel in de populatie, en daarmee laag in vergelijking met andere groepen allochtonen. Ten opzichte van Nederlandse jongens is het beeld echter minder gunstig, zoals ook blijkt uit tabel 4.3. Voor de verschillende groepen is

uitgerekend hoeveel aanhoudingen er in één jaar tijds hebben plaatsgevonden per honderd jongens in de gehele populatie.

Tabel 4.3 geeft de cijfers, wederom eerst voor de gehele onderzoeksgroep en vervolgens voor de 12 - 17 jarigen.

Ruim een kwart van de aangehouden verdachten behoort tot de groep 9 tot en met 13 jarigen. In deze groep zijn de Turken (35.8%) en Marokkanen (28.1%) oververtegenwoordigd, de verdachten van Nederlandse komaf ondervertegenwoordigd (21.1%).

Winkeldiefstal vormt eenderde deel van alle delicten waarvan men verdacht wordt; inbraak en 'overige vermogensdelicten' is samen nog eens bijna eenderde. De aard van de gepleegde delicten verschilt per groep. De Nederlandse verdachten stelen relatief weinig uit/vanaf auto's, plegen weinig 'overige vermogensdelicten' en diefstal met geweld. Daarentegen maken zij zich relatief veel schuldig aan vernieling en 'overige geweldsdelicten'.

Surinamers worden relatief vaak verdacht van winkeldiefstal. Turkse verdachten komen veel voor ten aanzien van (brom)fietsdiefstal en overige vermogensdelicten, doch relatief weinig ten aanzien van inbraken. Marokkanen worden relatief vaak als verdachte aangehouden voor diefstal uit/vanaf auto's, inbraak en overige vermogensdelicten en weinig voor winkeldiefstal en vernielingen. Drugsdelicten werden niet geïnventariseerd.

De recidive is hoog (57.7%), doch loopt voor de vier groepen niet erg uiteen: van 60.6% voor de Marokkanen tot 56.3% voor de Surinaamse groep aangehouden verdachten.

Oorzaken en achtergronden

De nu volgende analyse is gebaseerd op bestaande literatuur en interviews met deskundigen.⁸ Daarbij is uitgegaan van de veronderstelling dat de aard en intensiteit van de criminaliteit per etnische groep nauw samenhangt met de sociale positie en mate van

integratie binnen de Nederlandse samenleving. De verschillende 'integratieprofielen' van de vier etnische groepen laten zien dat er grote verschillen zijn ten aanzien van het functioneren in de ontvangende samenleving.

Marokkanen en Turken nemen in de Nederlandse samenleving beide in sociaal-economisch opzicht (onderwijs, inkomen en arbeidspositie) een zeer ongunstige positie in.⁹ De voortijdige schoolverlating onder de jonge Marokkanen die in Nederland een opleiding hebben gevolgd in het voortgezet onderwijs, is 59%; bij de Turken is dit 49%. De werkloosheid voor de groep 15 tot 24-jarigen schommelt tussen de 40 en 50%. Dat de geregistreerde criminaliteit van Turken in vergelijking met

64

Marokkanen niettemin beduidend lager is, moet daarom mede worden verklaard uit verschillen in 'migratie-achtergrond' en het functioneren van de etnische gemeenschap in Nederland. Marokkanen in Nederland zijn voornamelijk afkomstig uit een stamverband in een afgelegen, politiek en economisch weinig geïntegreerde streek van Marokko. Turken daarentegen zijn gemigreerd uit een samenleving met een lange politieke en bureaucratische traditie. Bovendien hebben zij in vergelijking met Marokkanen in geografisch, politiek en etnisch opzicht een meer gemêleerde achtergrond. Tot slot bestaat er een faseverschil; Turken zijn in vergelijking met Marokkanen eerder overgegaan tot gezinshereniging. Turkse kinderen werden daardoor in Nederland geboren of zijn korter van hun vader gescheiden geweest en op jongere leeftijd hierheen gekomen. Dit lijkt in ieder geval voor jeugdigen een positieve invloed te hebben op het niet-deelnemen aan criminele activiteiten. De Turkse gemeenschap is in vergelijking met de Marokkaanse hechter georganiseerd. Voorts kan men wijzen op een groeiend 'etnisch ondernemerschap' bij Turken. Conflicten binnen het Turkse gezin en gemeenschap worden 'intern' opgelost. Generatie- en gezagsconflicten binnen de Marokkaanse gemeenschap komen daarentegen veel meer naar buiten. Nederlandse hulpverlening- en welzijnsinstellingen, maar ook politie en justitie worden naar verhouding veel meer geconfronteerd met de problematiek van Marokkanen. Dit wordt nog eens bevestigd door analyse van de in het kader van deze rapportage verzamelde (jeugd)politiecijfers. Wat daarbij echter wel opvalt is de lage aanvangsleeftijd van zowel Turken als Marokkanen bij het plegen van delicten. Dit zou kunnen duiden op een afname van 'sociale controle' binnen Turkse gezinnen.

Surinamers en Antillianen kennen een veel langere migratietraditie. Bovendien zijn zij op grond van vroegere banden met het koloniale moederland veel meer georiënteerd op de Nederlandse samenleving.

Al van jongs af worden Surinaamse en Antilliaanse kinderen geconfronteerd met de Nederlandse taal en cultuur.

Het integratieprofiel van beide groepen verschilt dan ook met die van Marokkanen en Turken. Dit wordt onder meer weerspiegeld door de cijfers omtrent voortijdige schoolverlating: 25% van de Surinamers en 30% van de Antillianen verlaat het voortgezet onderwijs zonder diploma (ter vergelijking: voor autochtonen is dit 11%). De betere onderwijspositie van Surinamers en Antillianen weerspiegelt zich echter niet in een goede positie op de arbeidsmarkt. De werkloosheid onder Surinaamse en Antilliaanse mannen tussen 15 en 24 jaar is zelfs hoger dan bij Marokkanen en Turken in dezelfde leeftijdsklasse: gemiddeld bijna 60%. Hiervoor is een aantal verklaringen te geven.

In de eerste plaats is zowel de Surinaamse als de Antilliaanse gemeenschap in Nederland sterk veranderd. Gedurende de massamigratie in de jaren zeventig kwamen veel Surinamers uit de lagere sociale klassen naar Nederland.

Als gevolg van de blijvende gerichtheid op het voormalig moederland vindt er vanuit Suriname nog steeds een migratiestroom plaats van kansarme jongeren en jongvolwassenen. Dit geldt in bijzonder voor Creolen uit de lagere sociale klassen. Wat betreft de Antillianen kan worden opgemerkt dat de laatste jaren juist problematische jongeren naar Nederland worden gestuurd om hun daar een betere kans te bieden. De gezinsband valt door migratie uiteen doordat veel kinderen hier bij verre familie (de spreekwoordelijke 'tante') terecht komen. Er is sprake van een toenemende marginalisering bij recent gemigreerde jonge Antillianen en Surinamers. In de tweede plaats kan worden gewezen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waar in toenemende mate verdringing plaatsvindt van laag opgeleiden door hoog opgeleiden.

Er zijn in het verlengde van de geschetste verschillen in integratie ook opmerkelijke verschillen in de criminaliteit van de vier etnische groepen te constateren. Turkse jongeren doen het in het algemeen beter dan de Marokkaanse jongeren op de onderscheiden variabelen met betrekking tot maatschappelijk functioneren (gezin, gemeenschap, school en werk). Hun aandeel in de criminaliteit is verhoudingsgewijs laag. Voor de Marokkaanse jongeren geldt het tegenovergestelde: op vrijwel alle fronten scoren zij slecht, hun aandeel in de criminaliteit is disproportioneel groot.

De Surinamers nemen wat betreft het aandeel in de (geregistreerde) criminaliteit min of meer een middenpositie in. Als gevolg van de betere oriëntering op de Nederlandse samenleving zijn Surinamers, in het bijzonder jonge Creolen, in staat om naast de uitkering bij te verdienen in het grijze en zwarte circuit (een combinatie die overigens ook onder autochtone jongeren voorkomt). In vergelijking met bijvoorbeeld Marokkanen zijn zij daarvoor in mindere mate aan-

gewezen op vormen van vermogenscriminaliteit die veelvuldig ter kennis komen van politie en justitie. Overigens kent ook de Turkse gemeenschap een toename van de informele economie, waarin jongeren terecht komen.

Bij gebrek aan uitgesplitste cijfers binnen de groep 'overig' is het aandeel van Antilliaanse jongeren in criminaliteit niet goed vast te stellen. Op de meeste variabelen scoren zij echter slecht en er zijn in ieder geval duidelijke aanwijzingen dat zij zich in sterk toenemende mate schuldig maken aan criminaliteit.

Prognoses

Volgens prognoses van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut neemt het aantal allochtonen in Nederland de komende jaren sterk toe. Uitgaande van een 'lage groei'-variant zal het aantal Antillianen rond de eeuwwisseling zijn toegenomen met 85%, het aantal Surinamers met 40%, en de aantallen Marokkanen en Turken met respectievelijk 47% en 65% ten opzichte van 1989. In dat jaar woonden in Nederland 56 000 Antillianen, 210 000 Surinamers, 140 000 Marokkanen en 177 000 Turken.

Prognoses ten aanzien van de ontwikkeling van het functioneren van gezin en gemeenschap zijn niet of nauwelijks te geven. Voorspellingen ten aanzien van onderwijs en werk zijn over het algemeen somber. Prognoses ten aanzien van onveiligheid en discriminatie zijn eveneens moeilijk te geven. Wat betreft de discriminatie stemmen de recente ontwikkelingen in de buurlanden niet optimistisch.

Gevoerd beleid

Met betrekking tot de objectieve en subjectieve veiligheidsbeleving heeft recent onderzoek aangetoond dat met name de kwaliteit van de woonbuurt een belangrijke bepalende factor is. Daarnaast wordt het belang van een integrale aanpak bij de bestrijding van onveiligheid steeds meer onderkend.

De laatste tijd is het streven dan ook gericht op integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau. Dit vindt plaats in de vorm van projecten waarbij op wijk- of buurniveau gemeentelijke diensten, politie, justitie, maatschappelijke organisaties en bewoners samenwerken bij de uitvoering van een samenhangend pakket maatregelen gericht op het terugdringen van zowel de subjectieve als objectieve onveiligheid. Hierbij worden preventieve en repressieve maatregelen gecombineerd.

Ook de sociale vernieuwing heeft een gunstige invloed.

Het beleid met betrekking tot het bestrijden van discriminatie heeft de aandacht van zowel Justitie, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Onderwijs en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als Binnenlandse Zaken.

Naast de ontwikkeling van anti-discriminatie-gedragscodes en het geven van voorlichting is

ook dit beleid deels gericht op wijkniveau waar men tracht te komen tot afspraken tussen allochtonen en autochtonen over te volgen leefregels.

Op gemeenteniveau wil men de vorming van samenwerkingscommissies bevorderen die tot taak hebben een leefklimaat te ontwikkelen waarbinnen uitingen van racisme en discriminatie minder kans krijgen. De politie besteedt de laatste jaren veel aandacht aan het voorkomen en bestrijden van discriminatie, zowel binnen de eigen organisatie als daarbuiten.

Ook de repressieve kant heeft de aandacht.

De minister van Binnenlandse Zaken constateert in haar brief aan de Tweede Kamer van maart 1992: 'de problemen die gesignaleerd worden bij strafrechtelijke aanpak van discriminatie, zijn divers van karakter. Zij vinden meestal hun grond in de omstandigheid dat het bewijs van discriminatoire feiten niet gemakkelijk is te leveren'.

Deskundigheidsbevordering kan hiertoe een eerste stap zijn. Zij stelt voor: 'De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken zullen onderzoeken of het mogelijk is om in de verschillende driehoeks-overleggen (een structureel overleg tussen de burgemeester, het openbaar ministerie en de politie) van met name de grote gemeenten, aan de orde te stellen of aanstelling binnen de politie van een ter zake kundige politiefunctionaris Discriminatie gewenst is'.

Van structureel beleid gericht op allochtone jongeren met betrekking tot criminaliteitspreventie is tot nu toe nauwelijks sprake. In de tweede helft van de jaren tachtig zijn op kleine schaal hier en daar specifiek op Turkse en/of Marokkaanse jongeren gerichte projecten tot stand gekomen. Deze waren voornamelijk gericht op het voorkomen en terugdringen van achterstandssituaties in het algemeen, als een van de verklarende factoren voor deelname aan criminaliteit. Meestal beperkten zij zich tot één enkele sector (vaak welzijn, soms onderwijs of jeugdhulpverlening), een aanpak die over het algemeen weinig effectief bleek. Daarom wordt sinds enige tijd vaak gekozen voor breder geörienteerde projecten, gericht op arbeid, onderwijs (zowel in 'enge' als in 'brede' zin; bijvoorbeeld het geven van voorlichting), welzijn en soms ook specifiek op criminaliteitspreventie. Dit geldt voornamelijk voor Marokkaanse en Turkse jongeren; projecten specifiek gericht op Surinaamse en Antilliaanse jongeren zijn er nauwelijks.

Het is nog te vroeg om over de resultaten van deze verbrede aanpak steekhoudende uitspraken te kunnen doen. Over het algemeen kenmerkt zij zich door een sterk accent op de taken van de 'ontvangende maatschappij' en een grote mate van vrijblijvendheid 'ten gunste van' de jongeren. Ook aanbevelingen van deskundigen voor nieuw beleid zijn veelal geheel of gedeeltelijk van eenzelfde aard. Een verschuiving van het accent op deze

grote mate van vrijblijvendheid naar een meer verplichtend karakter treft men aan in het recentelijk in de media gepresenteerde project in Amsterdam-West, met name gericht op Marokkaanse jongens. Mogelijke (nieuwe) oplossingsrichtingen dienen wellicht vaker gekenmerkt te worden door minder vrijblijvendheid en een verhoging van de 'kosten' en een verlaging van de 'baten' van criminaliteit. Niet alléén in financiële zin. Wat men kan 'winnen' (bijvoorbeeld aan geld en/of status) door crimineel gedrag dient minder gewicht in de schaal te leggen dan wat men eraan kan 'verliezen' (bijvoorbeeld waardering, een opleiding, baan of geld).

Conclusies

Reeds een eerste verkennend onderzoek geeft indicaties dat in de twee grootste steden van Nederland allochtonen meer dan gemiddeld slachtoffer worden van criminaliteit. Daarnaast blijkt dat men als gevolg van discriminatie 'vrijwillig' zijn eigen bewegingsvrijheid beperkt. Wanneer dan ook nog een groot deel van de betrokken groepen zelf spreekt van een verslechterd klimaat met betrekking tot de omgang van autochtonen met allochtonen is er alle reden deze problematiek onder de aandacht te brengen van politiek, bestuur en burgers.

Uit de cijfers omtrent de geregistreerde aanhoudingen van jeugdigen in de vier grote steden blijkt een grote oververtegenwoordiging van allochtone jongeren. Natuurlijk zijn er kanttekeningen bij de cijfers te maken. Een ongunstige sociaal-economische positie is een van de belangrijke variabelen bij de verklaring van crimineel gedrag. Van de totale groep allochtone jongeren bevindt zich een veel groter percentage in een dergelijke positie dan bij de autochtone jongeren het geval is. Een vergelijking van het percentage aanhoudingen van deze jongeren ten opzichte van hun aandeel in de populatie zal daardoor een vertekend beeld opleveren.

Ook uit ander onderzoek waarin streekproefsgewijs een groep van 811 allochtone jongens is onderzocht, blijkt echter dat ook delinquentie onder allochtonen wat hoger is dan onder Nederlandse jongens van dezelfde leeftijd en met dezelfde socio-economische achtergrond.¹⁰ Onderzoek heeft tot nog toe geen eensluidend oordeel opgeleverd over de vraag of ook een selectief aanhoudingsbeleid van de politie het beeld extra vertekend. Wanneer echter blijkt dat 70% van alle aanhoudingen in de vier grote steden van Nederland waarbij sprake is van jongens van 12 - 17 jaar allochtone jongens betreft, is er duidelijk sprake van een probleem.

Samenvattend vinden wij dat, wat betreft de genoemde jeugdcriminaliteit de cijfers enerzijds gerelativeerd dienen te worden, anderzijds zijn zij in hun totaliteit alarmerend.

De huidige experimenten waarbij wordt gezocht naar een effectieve aanpak van de problematiek van de jeugdcriminaliteit hebben hoe dan ook

voorlopig slechts een beperkt bereik. Mede gezien de demografische ontwikkelingen zal de stap van experimenten naar structureel beleid waarmee de gehele betreffende groep wordt bereikt, zeer groot zijn. In elk geval zal er zo veel mogelijk voor gewaakt moeten worden dat de verkregen know-how niet verloren gaat. Verder is het inzicht belangrijk dat criminaliteit geen geïsoleerd probleem is maar onder andere een signaal van een niet goed verlopend integratieproces. De aandacht zal dan ook vooral gericht moeten zijn op verbetering en bevordering van dat integratieproces. Daarin spelen (organisaties van) allochtone zelf – terecht – een belangrijke rol.

Op grond van de geconstateerde verschillen in enerzijds de omvang en aard van de criminaliteit en anderzijds de discrepanties in het niveau van schooluitval en arbeidsmarktprognoses voor de etnische groepen, ligt daarbij een gedifferentieerd beleid voor de hand. De specifieke problemen en belemmeringen, maar ook de specifieke krachten van de afzonderlijke etnische groepen vragen immers om verschillende typen oplossingen. Langs welke weg men tot resultaat kan komen zal daarom per groep verschillend zijn.

De conclusies die aan de uitkomsten kunnen worden verbonden zullen moeten dienen als basis voor verdere discussie.

- 1 Voor een beschrijving van de onderzoeksgroep raadplege men bijlage 1.
- 2 Van de hier behandelde migrantengroepen woont ongeveer 45% in de grote steden.
- 3 Voor nadere detaillering, tabellen enzovoort, wordt verwezen naar de achtergrondstudies in deel 2 van deze rapportage.
- 4 Voor autochtonen geldt een percentage van 47%.
- 5 Hetgeen onder andere blijkt uit onderzoek verricht ten behoeve van het door BiZa gesubsidieerde project 'Spoorwijk op de Rails'.
- 6 Hoewel deze uitschieter op een antwoordtendentie kan berusten. Vooral bij de antwoordcategorieën 'soms' en een 'enkele keer' scoorden Turken beduidend hoger dan Marokkanen en Surinamers.
- 7 De allochtone herkomst is afgeleid van a) het geboorteland van de persoon en b) het geboorteland van (beide) ouders.
- 8 Zie deel II, achtergrondstudies.
- 9 Zie de vergelijkende studie van Roelandt, Roijen en Veenman (1991) over het wel of niet ontstaan van een etnische onderklasse (79).
- 10 M. Junger & M. Zeilstra 1989: Deviant gedrag en slachtofferschap onder jongens uit etnische minderheden.

5 Conclusies en beleidsvoornemens



5 Conclusies en beleidsvoornemens

69

5.1 De toestand van onveiligheid samengevat

In het voorgaande is een algemene schets gegeven van de onveiligheid.

Eén en ander leidt tot het volgende beeld.

Nederland als geheel

De verschillende vormen van onveiligheid zorgden in 1990 voor ongeveer 12 miljard gulden schade. Het aantal gewonden bedroeg ruim 243 000 waarvan ruim 52 000 in het verkeer. Het aantal doden bedroeg ruim 1800 waarvan bijna 1400 in het verkeer. Ongevallen in de privésfeer leidden tot ruim 760 000 gewonden en 1500 doden.

Een concentratie en cumulatie van onveiligheid in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners

Onveiligheid doet zich in alle gemeenteklassen voor, maar de mate waarin en de aard van die inbreuken verschillen sterk. Vernielingen en verkeerscriminaliteit komen in alle gemeenteklassen verhoudingsgewijs evenveel voor.

Overlast, overtredingen, criminaliteit en branden en ongevallen komen in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners 2 tot 4 maal zo vaak voor dan in gemeenten met minder dan 100 000 inwoners. De schade per hoofd van de bevolking bedraagt in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners jaarlijks zo'n f 1100 tegen f 700 in kleinere gemeenten.

De onveiligheid in de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners is geconcentreerd in drie domeinen: de openbare weg, in en rondom de eigen woning en in winkels en winkelcentra.

De openbare weg

De onveiligheid op de openbare weg wordt veroorzaakt door **diefstal** en **straatroof**, al dan niet met geweld of in de vorm van zakkenrollerij, branden veelal als gevolg van brandstichting, verkeersongevallen en (lawaaï-)overlast.

Diefstal met geweld, waaronder straatroof, was in 1990 een bijna exclusief probleem van de grootste steden: het bedroeg in de drie grootste steden het viervoudige (!) van dat in de grote steden (100 - 250 000 inwoners).

Het is een vorm van onveiligheid die grote invloed heeft op het leefklimaat en de onveiligheidsbeleving van de burger.

Kenmerkend voor de grote gemeenten (> 100 000) is ook de parkeerproblematiek. Die blijkt uit de grote aantallen parkeerovertredingen. Deze vormen een grote belasting voor politie en justitie en vragen een geïntegreerde aanpak.

Een andere belangrijke bedreiging voor de veiligheid op de openbare weg in de grote stad is het aantal gevallen van brandstichting, dat zowel wat omvang als wat schade betreft een stabiel stijgende trend vertoont.

Onveiligheid in en rondom de eigen woning

Naast de veiligheid op de openbare weg, laat ook de veiligheid in en om de eigen woning van burgers in de grote steden te wensen over. Het betreft vooral inbraken en op de tweede plaats branden. Het aantal inbraken in de grote steden bedroeg in 1990 bijna het dubbele van het landelijk gemiddelde; het risico van de bewoners in de grote steden van 100 - 250 000 inwoners bedroeg meer dan het dubbele van de bewoners van middelgrote steden (klasse met 50 - 100 000 inwoners) en meer dan het viervoudige van bewoners van plattelands-gemeenten.

Bewoners van de drie grootste steden worden bijna twee maal zo vaak geconfronteerd met branden als bewoners van grote steden met 100 - 250 000 inwoners en ruim vier maal vaker dan bewoners van gemeenten kleiner dan 20 000 inwoners. Met name oude etagewoningen zijn kwetsbaar.

Winkels en winkelcentra

Zelfs als rekening gehouden wordt met het grote aantal winkels en winkelcentra in de grote steden, dan nog wordt er in de grote steden beduidend meer gestolen.

De kwetsbaarheid van Nederland voor ongevallen en rampen

Onze samenleving staat aan tal van risico's bloot. Van de 16 ramptypen die van belang zijn voor de beleidsvorming, zijn er twee aan een nader onderzoek onderworpen: de risico's in verband met opslag, transport en produktie van gevaarlijke stoffen alsmede het gevaar van overstromingen. Ondanks alle getroffen veiligheidsmaatregelen in de preventieve sfeer moet in geheel Nederland rekening worden gehouden met rampen en grote ongevallen. Dat blijkt niet alleen uit de onderzochte risicoanalyses maar ook uit een groot aantal incidenten dat zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan. De vliegtuigramp in de Amsterdamse Bijlmermeer is daarvan het laatste, trieste, voorbeeld.

In de besluitvormings- en beheersingsprocessen van risico's bestaan de volgende knelpunten:

- 1 Het risicobewustzijn dient te worden vergroot.
- 2 Bij de beoordeling van aanvaardbaarheid van risico's dient mede rekening te worden gehouden met de mogelijkheden van de betrokken gemeente(n) om de gevolgen van eventuele rampen en ongevallen op te vangen.
- 3 Voor zover nu afwegingsprocessen plaatsvinden zijn ze veelal toegespitst op geïsoleerde risico-activiteiten, bijvoorbeeld op de vestiging van één bepaald bedrijf, en te weinig op het geheel, de cumulatie van risico's als gevolg van het geheel aan risico-activiteiten en -objecten.
- 4 De voorbereiding op ongevallen en rampen dient in verschillende opzichten te worden verbeterd:
 - wegwerken van de achterstand in de planvorming
 - vergroting van het inzicht in risico's
 - oefening van plannen
 - opleiding van bestuurders in 'crisismanagement'
 - verbetering van de intergemeentelijke coördinatie bij rampen en zware ongevallen met bovengemeentelijk effect.

Onveiligheidsgevoelens

Ongeveer een derde van de Nederlandse burgers voelt zich (zeer) onveilig. Dit aantal is ten opzichte van 1991 met 5 % toegenomen. Vooral de kwaliteit van de buurt blijkt van groot belang voor gevoelens van onveiligheid. Daarnaast spelen ook sexe en slachtofferschap van criminaliteit een rol. Opvallend is dat slechts een klein deel – ongeveer 3% – voldoet aan het traditionele beeld van voornamelijk ouderen en vrouwen die objectief gezien weinig reden hebben om zich onveilig te voelen: zij hebben nauwelijks slachtofferervaringen en wonen in goede buurten. Evenzeer opvallend is dat ook jongere mannen behoren tot de groep die zich onveilig voelt.

Onveiligheidsbeleving komt voorts niet alleen voor in de grootste steden, maar ook in andere gemeenten. Het terugdringen van de

onveiligheidsbeleving van de burger vraagt om een effectieve combinatie van maatregelen, die het hele spectrum bestrijkt van gerichte repressie, bijvoorbeeld de bestrijding van berovingen op straat, tot brede proactie in de vorm van buurtbeheer en -vernieuwing, stadsvernieuwing, werkgelegenheid en dergelijke.

Buurtbeheer en buurtvernieuwing zijn zaken die bij uitstek vragen om een integrale aanpak. Alleen zo kan structureel iets gedaan worden om het niveau van overlast en criminaliteit terug te dringen tot een aanvaardbaar niveau. Onveiligheidsgevoelens leiden tot een beperking van basisvrijheden, zoals bewegingsvrijheid, integriteit van de persoonlijke levenssfeer en welbevinden.

Die beperkingen horen het openbaar bestuur en het openbaar ministerie een zorg te zijn.

Alloctonen en onveiligheid

In het maatschappelijk debat over de positie van alloctonen in onze samenleving is tot nu toe aan vele aspecten aandacht besteed. Daarbij is langzamerhand ook meer ruimte ontstaan om te spreken over de relatie tussen alloctonen en (on)veiligheid. Dat is een gelukkige ontwikkeling. Immers, de overheid kan en mag haar ogen niet sluiten voor het feit dat vooral in grote steden bepaalde groepen migrantenjongeren zijn ontspoord of dreigen te ontsporen. Minder bekend, maar zeker niet minder belangrijk, is dat alloctonen ook slachtoffer worden van allerlei vormen van onveiligheid. Naar beide aspecten van de problematiek, alloctonen als dader en alloctonen als slachtoffer van onveiligheid is ten behoeve van deze rapportage nader onderzoek gedaan omdat cijfers daarover tot nu toe ontbraken.

De kwaliteit van het leven van alloctonen in Amsterdam en Rotterdam wordt meer dan van andere inwoners van deze steden aangetast door de mate waarin men slachtoffer wordt van criminaliteit en discriminatie. Dat blijkt uit een enquête, verricht onder 300 personen in Amsterdam en Rotterdam.

Voor wat betreft het ouderschap is in de vier grootste steden onderzoek verricht naar de mate waarin allochtone jeugd betrokken is bij aanhoudingen door de politie.

Het totaalbeeld laat voor 1988 zien dat allochtone jongens daar ongeveer eenderde uitmaakten van de populatie en verantwoordelijk waren voor tweederde van de geregistreerde aanhoudingen door de politie. In 1990 maakten allochtone jongens ongeveer 40% van de populatie uit en waren zij verantwoordelijk voor ongeveer 70% van het totale aantal aanhoudingen.

De oververtegenwoordiging van de Marokkanen in de groep aangehouden verdachten is niet alleen het grootst, hun aandeel is in twee jaar ook het meest toegenomen. Het aandeel van Surinamers is in het tweede jaar fors afgenomen. Het aandeel van

Turkse jongens is evenredig met hun aandeel in de populatie, en daarmee laag in vergelijking met andere groepen allochtonen. Beide verschijnselen, het daderschap en het slachtofferschap lijken onder andere signalen te vormen van een niet goed verlopend integratieproces, dat niet alleen te maken heeft met het behoren tot een minderheids-groep als zodanig, maar zeker ook met de sociale en maatschappelijke achterstandssituatie van vele personen, behorende tot minderheden.

De huidige experimenten waarbij wordt gezocht naar een effectieve aanpak van de problematiek van de jeugdcriminaliteit hebben hoe dan ook voorlopig slechts een beperkt bereik. Mede gezien de demografische ontwikkelingen zal de stap van experimenten naar structureel beleid waarmee de gehele betreffende groep wordt bereikt, zeer groot zijn. In elk geval zal er zo veel mogelijk voor gewaakt moeten worden dat de verkregen know-how niet verloren gaat. Verder is het inzicht belangrijk dat criminaliteit geen geïsoleerd probleem is maar een signaal van een niet goed verlopend integratieproces.

De aandacht zal dan ook vooral gericht moeten zijn op verbetering en bevordering van dat integratieproces.

Op grond van de geconstateerde verschillen in enerzijds de omvang en aard van de criminaliteit en anderzijds de discrepanties in het niveau van schooluitval en arbeidsmarktprognoses voor de etnische groepen, ligt daarbij een gedifferentieerd beleid voor de hand. De specifieke problemen en belemmeringen, maar ook de specifieke krachten van de afzonderlijke etnische groepen vragen immers om verschillende typen oplossingen. Langs welke weg men tot resultaat kan komen zal daarom per groep verschillend zijn.

De conclusies die aan de uitkomsten kunnen worden verbonden zullen moeten dienen als basis voor verdere discussie. Het zal duidelijk zijn dat de bijdrage van de betrokken groepen zelf hierin een belangrijke rol kan en moet spelen.

5.2 Voornemens

Ter concretisering van de algemene aanpak in hoofdstuk 2 worden de volgende beleidsvoornemens uitgevoerd.

A Algemene maatregelen.

1 Creëren van inzicht als basis voor beleid

In samenwerking met betrokken departementen, onderzoeksinstituten en gemeenten streeft de minister van Binnenlandse Zaken er naar periodiek een integrale veiligheidsrapportage uit te brengen ten behoeve van de beleidsbepaling op rijksniveau. Ook dient deze rapportage vergelijkingsmateriaal voor gemeenten te bieden. Behalve aan meting van de onveiligheid zelf, zal de komende jaren meer aandacht worden gegeven aan meting van het effect van allerlei maatregelen.

2 Centrale rol gemeenten

Op basis van experimenten in de gemeenten Nijmegen, Maastricht, Velsen, alsmede een experiment in de regio Zuid Limburg zal de minister van Binnenlandse Zaken concrete voorbeelden ontwikkelen van gemeentelijke integrale veiligheidsrapportages. Deze moeten het gemeentebestuur in staat stellen daadwerkelijke keuzes te maken omtrent het veiligheidsniveau dat men wenst te realiseren (1993).

Voorts zal de minister van Binnenlandse Zaken regionale voorlichtingsbijeenkomsten organiseren en 'workshops' om de ervaringen, opgedaan met de experimenten uit te dragen. De minister van Binnenlandse Zaken zal bevorderen dat ook andere succesvolle ervaringen met gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid worden uitgewisseld met andere gemeenten (1993/1994).

Hierbij zal onder meer gebruik worden gemaakt van de resultaten van thans lopende projecten op het gebied van bestuurlijke preventie van criminaliteit. Tezamen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de minister van Justitie zal de minister van Binnenlandse Zaken, onder andere ter uitvoering van het tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie en de VNG gesloten protocol, aanbevelingen doen voor gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid (1993).

3 Opleidingen openbare orde en veiligheid

In opleidingen en cursussen van bestuurders en ambtenaren werkzaam op het terrein van openbare orde en veiligheid zal de minister van Binnenlandse Zaken extra aandacht laten geven aan het belang van en de mogelijkheden tot geïntegreerd veiligheidsbeleid (1993).

4 Werkconferenties en netwerkvorming

De minister van Binnenlandse Zaken is van plan om in samenwerking met de minister van Justitie en andere betrokken bewindslieden in 1993 enkele werkconferenties te organiseren met vertegenwoordigers van bestuur, politie, openbaar ministerie en maatschappelijke organisaties. Daarin staat de vraag centraal op welke wijze met name het openbaar bestuur bij kan dragen aan een structurele aanpak van de problemen die in deze rapportage gesignaleerd zijn.

Ook is het belangrijk dat tussen de betrokken departementen en gemeenten en andere actoren (informele) netwerken ontstaan die een klimaat scheppen waarin problemen makkelijker worden opgelost. De minister van Binnenlandse Zaken zal dit waar nodig bevorderen, rekening houdend met netwerken die reeds zijn opgebouwd.

5 Geldstromen

Onderzocht zal worden of bij de verdeling van geldstromen via de fondsen respectievelijk de brede uitkeringen voor sociale vernieuwing en stads- en dorpsvernieuwing voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke onveiligheids-situatie van gemeenten (resultaat 1994).

B Maatregelen gericht op het terugdringen van soorten van onveiligheid.

1 Onveiligheid in grote gemeenten

De in de rapportage geschetste onveiligheids-situatie in de gemeenten met meer dan de 100 000 inwoners geeft reden tot zorg. Het is op de eerste plaats een taak van die gemeenten zelf om de situatie aan te pakken. Daarbij is een hechte samenwerking met onder meer de justitiële autoriteiten van groot belang.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft deze rapportage met een verzoek om reactie ter kennis gebracht van de betrokken gemeenten.

2 Ongevals- en rampenbestrijding

Zowel de risico-analyses als de incidenten en rampen illustreren dat voorbereiding op rampen en ongevallen absoluut noodzakelijk en politieke aandacht hiervoor onmisbaar is.

Veiligheid moet als een zelfstandig product van overheidsbeleid worden beschouwd. Zo mag de conclusie dat een risico aanvaardbaar is uit een oogpunt van werkgelegenheid of milieubescherming nooit leiden tot de conclusie dat de voorbereiding op mogelijke ongevallen en rampen dus ook niet nodig is. Milieuzorg en veiligheidszorg liggen in elkaars verlengde, maar zijn uiteraard niet hetzelfde. Terecht ligt in de risicobeheersingsketen een groot accent op de voorkóming van rampen en grote ongevallen.

Op een aantal punten zijn verbeteringen nodig. De minister van Binnenlandse Zaken zal bevorderen dat in de loop van 1993 niet alleen op rijksniveau maar ook bij provincies en gemeenten een goed inzicht ontstaat in de risico's op ongevallen en rampen. Daartoe zal een samenwerkingsproject in het leven worden geroepen tussen de betrokken departementen, de provincies en de gemeenten (1993).

De minister van Binnenlandse Zaken zal in samenwerking met de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Verkeer en Waterstaat bevorderen dat reeds bij de besluitvorming omtrent de (on)aanvaardbaarheid van het risico de mogelijkheden van de betrokken gemeenten tot adequate ongevals- en rampenbestrijding beter kunnen worden meegewogen (1993/1994).

Daarbij zal tevens worden bekeken of meer rekening kan worden gehouden met de cumulatie van risico's in een bepaald gebied. Risico-analysetechnieken zullen in verband hiermee worden verfijnd.

Ter ondersteuning hiervan zullen cursussen risico-analyse en openbaar veiligheidsbeleid in 1993 verder worden ontwikkeld ten behoeve van het management van de brandweer en voor bestuurders.

De verbetering van de voorbereiding op rampenbestrijding geniet grote prioriteit. De achterstand bij de opstelling van geactualiseerde rampenplannen is per 1 mei 1993 ingelopen.

De aandacht wordt in 1993 geconcentreerd op de opstelling van rampbestrijdingsplannen. Het 'Ondersteuningsteam Planvorming Rampenbestrijding', waarover de Kamer afzonderlijk is gerapporteerd, is verzocht hierop met name de aandacht te richten. Daarnaast is een programma van workshops opgezet dat de betrokken ambtenaren en bestuurders ondersteunt bij het opstellen van deze plannen (1993). De criteria die aangeven voor welke objecten een rampbestrijdingsplan moet worden gemaakt zullen worden aangescherpt (1993). Er zullen meer trainingen en opleidingen komen voor bestuurders in crisismanagement (1993 en volgende jaren).

Er zullen in 1993 voorstellen komen ter verbetering van de intergemeentelijke coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen. In 1993 zal extra aandacht worden gegeven aan de implementatie van het oefenbeleid. Initiatieven zijn genomen om kwaliteitsnormen te ontwerpen voor de beoordeling van de kwaliteit van de voorbereiding op rampenbestrijding. Deze komen in 1994 beschikbaar.

Een wijziging van de Rampenwet zal binnenkort bij de adviesorganen worden ingediend. Daarin zijn de volgende voorstellen opgenomen:

- De Commissaris van de Koningin kan niet alleen met intergemeentelijke rampbestrijdingsplannen, maar ook ten aanzien van de voorbereiding op rampenbestrijding in het algemeen gemeenten aanwijzingen geven.
- Ook de minister van Binnenlandse Zaken krijgt in bepaalde situaties de mogelijkheid aanwijzingen met betrekking tot de voorbereiding op rampenbestrijding te geven.
- Naar aanleiding van de recente, in hoofdstuk 3 beschreven rampen en zware ongevallen wordt de werking van de Rampenwet uitgebreid tot zware ongevallen en de nazorg-fase. In enkele gevallen is namelijk gebleken dat een soepele toepassing van de Rampenwet wordt belemmerd doordat het incident niet als ramp wordt beschouwd terwijl een toepassing van het betrokken instrumentarium wel nodig is.

Om de voorbereiding op specifieke ramptypen te verbeteren lopen thans twee projecten waarin alle betrokken overheden, departementen en organisaties vertegenwoordigd zijn:

- het project kernongevallenbestrijding, af te ronden in 1993;
- het project overheidsoptreden bij bijzondere milieumomstandigheden, af te ronden in 1993;
- voor wat betreft de voorbereiding op overstromingen zal tevens rekening worden

gehouden met het regeringsstandpunt ten aanzien van de rivierdijkversterkingen zoals is vastgelegd in de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 12 februari 1993.

Bij de voorbereiding op deze ramptypen zal ook duidelijk aandacht geschonken worden aan het rijksniveau. Een goede voorbereiding vergt operationele uitwerking bij de departementen, bijvoorbeeld op het gebied van voorlichting, communicatie en opleiding en oefening.

Ook de internationale afstemming in dit kader is een rijksverantwoordelijkheid.

Het vervullen van deze taken vereist de aanwezigheid van deskundigheid bij departementen en rijksdiensten.

Ook wordt aandacht geschonken aan de aansluiting van de sectorale wetgeving terzake van ongevals- en rampenbestrijding op de Rampenwet.

Dit is in het kader van het Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding reeds geschied.

In dit plan wordt ook voor niet-rampsituaties het instrumentarium van de Rampenwet benut.

Deze opzet past in het streven naar een uniforme aanpak van alle ongevals- en ramptypen.

Tot slot is de inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding van het ministerie van Binnenlandse Zaken opdracht gegeven om alle belangrijke incidenten op het terrein van ongevals- en rampenbestrijding aan een onderzoek te onderwerpen. Daarnaast behoort het ontwikkelen van criteria ten behoeve van kwaliteitstoetsing van de rampenbestrijdingsorganisatie tot haar taak.

In dat kader is de Kamer een afzonderlijk onderzoeksrapport aangeboden over de ramp met de Cindu-fabriek in Uithoorn.

In maart 1993 is de landelijke campagne rampenvoorlichting van start gegaan ter ondersteuning van de gemeentelijke campagnes. Op dat moment had ongeveer 95% van de gemeenten reeds campagne gevoerd.

3 Allochtonen en onveiligheid

De geschetste problematiek ten aanzien van de veiligheidssituatie van allochtonen in de grootste steden geeft reden tot zorg, niet alleen voor wat betreft de daderkant maar ook voor wat betreft de slachtofferkant. Aangetekend dient daarbij te worden dat voor de veiligheid in Nederland als geheel de criminaliteit onder allochtone jongeren geen grote bedreiging vormt. Maar de situatie in de grote steden is zorgwekkend, en gezien de demografische ontwikkelingen zal het probleem zich zeker niet vanzelf oplossen.

De uitvoering van het beleid ter voorkoming en beheersing van veelvoorkomende criminaliteit berust voor het overgrote deel bij de gemeenten. Zij stemmen hun beleid in onder meer het driehoeksoverleg af op dat van de justitiële autoriteiten. Daar kan ook de specifieke aanpak het

beste worden bepaald; in elke stad is immers de samenstelling van de bevolking en de aard van de problematiek weer anders. Dat neemt niet weg dat de achterliggende oorzaken – zowel toe te schrijven aan sociaal-economische als aan culturele factoren – in grote lijnen voor het hele land hetzelfde zijn. Ten aanzien daarvan heeft ook de centrale overheid een verantwoordelijkheid. Het zal duidelijk zijn dat deze verantwoordelijkheid maar voor een zeer beperkt deel rechtstreeks op het terrein van Binnenlandse Zaken ligt. Onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, voorschoolse integratie-activiteiten en de justitiële aanpak, om maar enkele voorbeelden te noemen, zijn hier van groot belang, naast een adequate opvang van nieuwkomers om vroegtijdig het ontstaan van problemen te voorkomen.

Er is op die terreinen een aantal zaken in gang gezet, maar over het algemeen is dit beleid zo recent dat over de uiteindelijke resultaten ervan nog nauwelijks uitspraken te doen zijn. Het gaat daarbij bovendien meestal om experimenten en kleinschalige projecten. Die zijn nuttig voor het ontwikkelen van effectief nieuw beleid, maar hun bereik is onvoldoende. Het proces van sociale vernieuwing in de wijken is immers evenzeer relevant als het centrale opvangbeleid voor nieuwkomers dat het ministerie van WVC sinds kort voert. Onderlinge afstemming van het beleid op de diverse niveaus en in de verschillende sectoren is daarbij het sleutelwoord voor effectiviteit. Op alle niveaus moet de verkokering doorbroken worden die integraal beleid belemmert.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft hierin verband met zijn coördinerende functie ten aanzien van het minderhedenbeleid een rol te vervullen. Daarom wordt mede vanuit Binnenlandse Zaken de netwerkvorming rond deze problematiek tussen de verschillende betrokken departementen en organisaties bevorderd.

Daarnaast ondersteunt Binnenlandse Zaken sinds 1991 een aantal experimenten in verscheidene grote en middelgrote steden waarbij een integrale aanpak van de problematiek centraal staat.

De bedoeling van deze pilotprojecten is uitdrukkelijk om telkens wanneer zij tussentijdse resultaten opleveren waarmee ook andere betrokkenen hun voordeel kunnen doen, hieraan brede bekendheid te geven. Het is van groot belang dat de uitkomsten zo snel en zo breed mogelijk kunnen worden ingepast in het lopend beleid, dat uitgevoerd wordt door vele sectoren: het onderwijs, de jeugdhulpverlening, de zorgsector, politie en justitie.

Een werkoverzicht van het beleid dat op allochtonen is gericht, zowel algemeen als specifiek met betrekking tot criminaliteitspreventie en discriminatiebestrijding, is opgenomen in het jaaroverzicht minderheden 1993.¹

Kernvraag ten aanzien van de problematiek van allochtone jongeren is of met die inmiddels in gang gezette maatregelen het probleem afdoende kan worden aangepakt.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft met het oog hierop deze rapportage inmiddels ter kennis gebracht van de betrokken gemeenten.

Discriminatie van allochtonen door ambtenaren in functie of politieagenten is niet toelaatbaar. Inmiddels zijn de volgende maatregelen genomen. De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie bevorderen sinds maart 1992 de aanstelling binnen de politie van een terzake kundige politiefunctionaris discriminatie.

In de opleiding van politiepersoneel wordt aan discriminatie aandacht besteed.

De algemene gedragscode tegen discriminatie beschikt inmiddels over een breed maatschappelijk draagvlak. Per beroepsgroep zullen specifieke codes tot stand komen. (1993 en volgende jaren). In 1993 zullen cursussen interculturele communicatie van start gaan. Deze zijn gericht op een verbetering van de omgang tussen overheids-personeel en allochtonen. In 1992 is hiermee in Amsterdam een geslaagde proef uitgevoerd.

4 Onveiligheid en bedrijfsleven

Voor een effectieve preventie en repressieve bestrijding van tegen het bedrijfsleven gerichte criminaliteit is nauwe samenwerking vereist tussen overheid en het bedrijfsleven. Hiertoe is door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, op voorstel van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen, opgericht het Nationale Platform voor Criminaliteitsbeheersing.

Het breed samengestelde platform heeft onder meer tot taak het bijdragen aan een effectieve preventie en rechtshandhaving met betrekking tot tegen het bedrijfsleven gerichte criminaliteit en het bevorderen van de onderlinge samenhang tussen beveiligingsinspanningen van het bedrijfsleven en de rechtshandavingsinspanningen van de overheid.

Ter verbetering van de veiligheid in en rondom winkels is de Commissie Winkelcriminaliteit in het leven geroepen. Hierin participeren het bedrijfsleven, de vakbeweging, de rechterlijke macht, onafhankelijke deskundigen en de overheid. De Commissie zorgt voor ondersteuning, voorlichting en beleidsadvisering aan bedrijfsleven en overheid bij de aanpak van onveiligheid in en rondom winkels. Er vindt afstemming plaats tussen de Commissie en het Nationaal Platform voor Criminaliteitsbeheersing.

5 Verkeersonveiligheid

Onder primaire verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat wordt thans een beleid uitgevoerd dat is gericht op de voorkoming en terugdringing van het aantal verkeersongevallen. Bij de uitvoering hiervan zijn verschillende

departementen betrokken via de Interdepartementale Stuurgroep Verkeersveiligheid en de Centrale Commissie voor de Verkeersveiligheid.

Het aangescherpte speerpuntenbeleid dat is gericht op specifieke probleemgebieden (bijvoorbeeld 'Zwaar Verkeer', 'Alcohol' en 'Snelheden') zoekt naar nieuwe mogelijkheden op het terrein van voertuigveiligheid, naleving en handhaving (bijvoorbeeld trajectcontroles, enzovoort). Daarnaast wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een duurzaam veilig verkeers- en vervoerssysteem door een geïntegreerde aanpak van infrastructuur, voertuig en verkeersdeelnemer.

6 Openbare orde en veiligheid in relatie tot arbeidsveiligheid

Het beleid met betrekking tot openbare orde en veiligheid wordt afgestemd op dat van het aanpalende terrein van de arbeidsveiligheid, dat is gericht op het scheppen van veilige werkomstandigheden voor werknemers.

Op het terrein van wetgeving, planvorming, informatievoorziening en onderzoek wordt tussen de betrokken departementen samengewerkt en afgestemd. Voorts is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voornemens om agressie en geweld tegen werknemers terug te dringen door deze onder de werkingssfeer van de Arbeidsomstandighedenwet te brengen.

Bilagen



Bijlage 1 Projectorganisatie

77

In april 1991 gaf de minister van Binnenlandse Zaken de plv directeur-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid opdracht om te komen tot de ontwikkeling van een periodieke landelijke openbare orde en veiligheidsrapportage¹.

Verder diende samen met een aantal gemeenten een leidraad te worden ontwikkeld die voor gemeenten – op vrijwillige basis en aansluitend op lokale ontwikkelingen – zou kunnen dienen als basis voor het lokale orde en veiligheidsbeleid.

Als stuurgroep van het project fungeerde het managementteam van het directoraat-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Intern werd het project begeleid door een projectgroep van medewerkers van het ministerie, waaruit een kleine kerngroep was samengesteld met als taak het zorgdragen voor de dagelijkse uitvoering van het project en het waarborgen van de voortgang van het project.

Ten behoeve van de gegevensverzameling werd door de projectgroep eerst een gegevensmodel ontwikkeld om te komen tot een beschrijving van het brede terrein van openbare orde en veiligheid¹ in éénduidige kwantitatieve termen.

Op basis van dit gegevensmodel werden in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken door de hieronder vermelde bureaus de volgende onderzoeken verricht:

- | | |
|------------------------------------|---|
| Andersson, Elffers, Felix bv | - Gemeentelijk IV-informatie en actiemodel; |
| AGB/Intomart | - Enquête onveiligheidsbeleving; |
| AVIV | - Risico's door activiteiten met gevaarlijke stoffen; |
| Van Dijk, Van Soomeren en partners | - Allochtonen als slachtoffer van criminaliteit; |
| | - Literatuurstudie subjectieve onveiligheid; |
| Eysink Smeets & Etman | - Minderheden als dader van criminaliteit; |
| Research voor Beleid | - Gegevens over feitelijke inbreuken. |

Verder is bij de totstandkoming van de rapportage gebruik gemaakt van bijdragen van dr. M.J. van Duijn, universitair docent bestuurskunde bij de Rijksuniversiteit Leiden en lid van het Crisis Onderzoek Team, en C.W. Worrell, wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving van de Rijksuniversiteit Utrecht.

Om de praktische werkbaarheid van de rapportage te toetsen en het concept te optimaliseren werd het project begeleid door twee (externe) commissies, namelijk een klankbordgroep en een onderzoeksgroep.

Klankbordgroep

De klankbordgroep had tot taak de minister van Binnenlandse Zaken te adviseren over de inhoud, de vormgeving en de wijze van presentatie van de te ontwikkelen periodieke rapportage op het gebied van de openbare orde en veiligheid¹.

Zij had de volgende personele samenstelling:

- | | |
|--|--|
| a mr. E.M. d'Hondt, burgemeester van de gemeente Nijmegen, voorzitter; | c mr. M.N. Cramwinckel, hoofd van de hoofdafdeling Veiligheidsbeleid en juridische zaken van de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken; ² |
| b mr. P.A. Blok, hoofd van het kabinet van de Commissaris van de Koningin in de provincie Utrecht; | d mw. A. van Dok-van Weele, burgemeester van de gemeente Velsen; ³ |
| | e dr. J.J.M. van Dijk, hoofd van de directie Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie; |
| | f ing. A. Metaal, commandant van de gemeentelijke brandweer Utrecht; |

g mr. E.J. Meijer, hoofd van de afdeling Algemene en Juridische Zaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;

h prof. dr. U. Rosenthal, hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit te Leiden;

i mr. G.N. Roes, plaatsvervangend directeur-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, adviserend lid;

j mr. M.A. Straver, korpschef van gemeentepolitie te Haarlem;

k mr. J.Th. de Wit, hoofdofficier van justitie te Dordrecht;

l mr. J.G.A. Fetter, beleidsmedewerker bij het Landelijk Coördinatiecentrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken, secretaris.⁴

Onderzoeksgroep

De onderzoeksgroep had tot taak de minister van Binnenlandse Zaken te adviseren over met name de technisch-inhoudelijke beleidsaangelegenheden inzake de te ontwikkelen periodieke rapportage op het gebied van openbare orde en veiligheid¹. Zij had de volgende personele samenstelling:

a R.E. Amelung, bedrijfskundig adviseur bij het bureau Organisatie van de gemeentepolitie Amsterdam;

b drs. A. Baanders, hoofd van de stafafdeling Beleidsonderzoek van het directoraat-generaal voor het Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat;⁵

c ir. M.A.J. Boesten, hoofd van de afdeling Algemene Veiligheid van de directie Veiligheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

d D. van den Brand, deskundige risico-analyse bij de afdeling Risicobeheersing van de directie Stoffen en Risicobeheersing van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

e drs. H.J.J. van Breemen, hoofd van de hoofdafdeling Produktveiligheid van de directie Voeding en Veiligheid van Producten van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur;

f ing. R.G.E. de Bruin, commandant van de gemeentelijke brandweer Delft;

g mr. M.N. Cramwinckel, hoofd van de hoofdafdeling Bestuurlijke, Internationale en Juridische Zaken i.o. van de directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken², voorzitter;

h mr. J.G.A. Fetter, beleidsmedewerker bij het Landelijk Coördinatiecentrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken;

i mw. ir. A.J. Frowein, beleidsmedewerkster bij de directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken;

j ir. E.A. van Kleef, beleidsmedewerker bij de directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken;

k mr. D. Koper, hoofd van de afdeling Politie, Brandweer, Civiele en Administratieve Rechtspleging van het Centraal Bureau voor de Statistiek;

l drs. C. Loef, medewerker bij Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV;

m mw. mr. C.J.A.M. Merckx, universitair docente bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, sectie Administratief Recht van de Katholieke Universiteit Brabant;

n drs. J.E.T. Schmidt, secretaris bij TBBS, Bureau voor Schadepreventie;

o drs. F.P. van Tulder, wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau;

p W. Vegt, medewerker van de dienst Sociale Zaken van de gemeente Nijmegen;⁶

q G.C.K. Vlek, onderzoekscoördinator bij de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, plaatsvervangend voorzitter;

r mw. drs. M. Wong, beleidsmedewerkster bij de directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken, secretaris;

s C.W. Worrell, wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving van de Rijksuniversiteit Utrecht.

1 Later genoemd het project integrale veiligheidsrapportage.

2 Tot 1 oktober 1992 chef van de hoofdafdeling Bestuurlijke, internationale en juridische zaken van de directie Brandweer bij hetzelfde ministerie.

3 Lid per 15 juni 1992, als opvolgster van mr. dr. A.G.J.M. Rombouts, burgemeester van Boxtel.

4 Lid per 10 maart 1992, als opvolger van mr. F.J.M.W. Tas, beleidsmedewerker bij de hoofdafdeling Veiligheidsbeleid en Juridische Zaken van de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

5 Alleen agendalid.

6 Lid tot 12 augustus 1992.

Bijlage 2 Gegevensmodel met toelichting

1 Doel en opzet gegevensmodel

Het doel van de – landelijke – integrale veiligheidsrapportage is in de eerste plaats de *toestand van de orde en (on)veiligheid* en eventuele (bedreigende) ontwikkelingen daarin, in den brede te beschrijven. Daartoe is een 'gegevensmodel' ontwikkeld: een overzicht van kwantitatieve (cijfermatige) gegevens die betrekking hebben op geregistreerde, mogelijke en door burgers ervaren vormen van onveiligheid. Dit model is nieuw, heeft een voorlopig karakter en moet de komende jaren verder ontwikkeld worden. Er is in het gegevensmodel in beginsel geen informatie over oorzaken van onveiligheid opgenomen (In de rapportage zelf wordt daar overigens wél, maar dan meer kwalitatief op ingegaan). Geregistreerd wordt dus dát zich een brand of een bedrijfsongeval heeft voorgedaan en schade tot gevolg heeft gehad.

De preciese oorzaak blijft in principe buiten beschouwing behalve in de bijzondere gevallen dat de oorzaak van belang is voor de indeling, bijvoorbeeld brand ten gevolge van een ongeval of van brandstichting (= criminaliteit).

Het streven is om te komen tot de ontwikkeling van een beperkt aantal '*kengetallen*': kerncijfers bijvoorbeeld in de vorm van indices, die een globaal beeld geven van de toestand of ontwikkeling op een relevant deel-terrein van orde en veiligheid.

Gegevens over de toestand van onveiligheid worden in principe op het *niveau van gemeenten* verzameld. Gemeenten immers spelen een centrale rol bij de veiligheidszorg.

Zij kunnen worden samengebracht onder verschillende noemers. In deze rapportage is dat het inwonertal. Gegevens over de toestand van gemeenten van een bepaalde grootte kunnen als *referentie* dienen voor andere, individuele gemeenten in dezelfde grootte-klasse. In de toekomst zal het mogelijk zijn ook naar andere dimensies te onderscheiden en te groeperen bijvoorbeeld kenmerken van geografische, economische, culturele of recreatieve aard (in casu grensgemeenten, forensen-gemeenten, centrumgemeenten en dergelijke). Het tamelijk grove beeld dat de groepering naar grootte nu oplevert zal dan belangrijk genuanceerd en gedifferentieerd kunnen worden.

Als de gegevens over de toestand van onveiligheid *periodiek en op gestandaardiseerde wijze* worden verzameld, wordt de mogelijkheid geschapen het ene jaar te vergelijken met andere jaren. Daaruit kunnen dan weer '*trends*' worden afgeleid in de ontwikkeling van onveiligheid in de toekomst.

Doel van het gegevensmodel is dus drie-ledig:

- 1 kwantitatieve beschrijving van de toestand van onveiligheid;
- 2 analyse van (bedreigende) landelijke trends;
- 3 bieden van referentie-kader voor lokale toepassing of lokaal beleid.

De rapportage bevat dus (vooralsnog) *géén structurele gegevens*, van welke aard dan ook, over directe of verder gelegen oorzaken.

Het model bevat evenmin systematische gegevens over de '*aanbodszijde*' dat wil zeggen de inspanningen van overheidswege of effecten van het overheidsbeleid op dit terrein.

Uiteindelijk zal het wel mogelijk zijn om eventuele *effecten* van gericht overheidsbeleid mede af te leiden uit het gegevensmodel en met name de ontwikkeling van bepaalde trends.

Bovenstaande laat onverlet dat in *lokale integrale veiligheidsrapportages* al deze aspecten wél (kunnen) worden meegenomen. Zo wordt in het proefproject Nijmegen onder meer onderzocht of een samenhang valt vast te stellen tussen (vormen van) onveiligheid en sociaal-geografische omgevingskenmerken.

Voorts ligt voor de hand dat binnen gemeenten gegevens worden verzameld op het niveau van wijken of buurten, al naar gelang de lokale situatie dat wenselijk maakt.

Invulling model

Onveiligheid wordt 'gemeten' op drie niveaus:

- 1 geregistreerde onveiligheid: daadwerkelijke aantastingen van de veiligheid in een bepaalde tijdsperiode;
- 2 mogelijke onveiligheid: de kans op, meestal grootschalige ongevallen, rampen of rellen met bepaalde gevolgen voor de omgeving;
- 3 onveiligheidsbeleving: de onveiligheid zoals ervaren door burgers en de gevolgen daarvan.

De categorie geregistreerde onveiligheid is samengesteld op grond van een aantal criteria:

- relatie met *openbare* orde of veiligheid;
- bestuurlijke relevantie: er ligt zowel taak als mogelijkheid voor overheidsbeïnvloeding, met name voor het lokale bestuur;
- 80/20-regel: 20% van de inbreuken zorgt voor 80% van de problemen;
- beschikbaarheid van betrouwbare en valide gegevens.

Deze categorie is onderverdeeld ('geclusterd') in vier groepen:

- 1 *verkeer en bijzondere wetten*: gekozen is voor verkeersovertredingen omdat die door hun massaliteit of hun directe relatie met de veiligheid een reële bedreiging inhouden voor de orde en veiligheid; een bijkomend argument is het grote beslag dat deze massale regelovertreding legt op de handhavingscapaciteit van de overheid. Voor parkeersovertredingen komt daar als extra argument de noodzaak van geïntegreerde aanpak bij (politie en ruimtelijke ordening of verkeerscirculatie). Overtredingen van enkele bijzondere wetten zijn opgenomen omdat deze eveneens bijdragen aan een publieke onveiligheid;
- 2 *overlast*: zeker in dichtbevolkte, verstedelijkte en geïndustrialiseerde samenlevingen als de onze vormen diverse soorten van overlast (geluid, stank, burens, drugs, alcohol en prostitutie) een groeiende bron van orde- en zelfs veiligheidsverstoringen, die een vergaande invloed hebben op het woon- en leefklimaat in de steden (dit sluit uiteraard niet uit dat aan de beschreven problemen naast overlast méér kanten zitten, dit onderstreept ook nog eens de noodzaak van een geïntegreerde aanpak);
- 3 *branden en ongevallen*: behalve voor branden en verkeersongevallen is ook gekozen voor bedrijfs- en privé-ongevallen; ook hiervoor geldt dat ze door hun massale karakter een bedreiging inhouden voor de openbare veiligheid en bovendien een groot beslag leggen op de capaciteit van relevante overheidsinstellingen. Voor de aanpak en beheersing is bovendien nauw samenspel vereist tussen overheid en de maatschappelijke actoren;
- 4 *criminaliteit*: gekozen is voor die vormen van criminaliteit aan de bestrijding waarvan het openbaar bestuur een wezenlijke bijdrage kan leveren en die invloed hebben op de veiligheid, danwel basisvoorwaarden van het bestaan aantasten, verder is bezien of betrouwbare gegevens voorhanden zijn; om die redenen zijn (vooralsnog) grote vermogens- alsmede milieu-criminaliteit buiten beschouwing gelaten; maatschappelijke 'verschijnselen' als 'georganiseerde criminaliteit' en 'voetbalvandalisme' zijn als zodanig niet opgenomen in het model, wél uiteraard voor zover ze gevolgen hebben voor de frequentie van bepaalde delicten of daarmee gemoeide schade; het betreft hier immers groepen (potentiële) daders en geen inbreuken.

Uiteraard verschillende vormen van onveiligheid nogal wat gewicht en 'impact' betreft op de veiligheid. Een parkeer-overtreding valt moeilijk te vergelijken en in die zin onder één noemer te brengen met bijvoorbeeld een moord. Niettemin zijn het beide verstoringen van de veiligheid die de aandacht hebben van bestuur en handhavingsdiensten, in dit geval de politie. En alle investeringen in geld en mankracht die gestoken wordt in het beteugelen van de parkeer-problematiek, is niet meer beschikbaar voor de beteugeling van bijvoorbeeld de gewelds-criminaliteit. Het bestuur met andere woorden staat bij wijze van spreken dagelijks voor de afweging welke doelen, hoe verschillend ook wat aard en gewicht betreft, prioriteit verdienen en, waar beperkte middelen bij voorrang aan moeten worden besteed.

Mede om deze redenen is niet volstaan met alleen gegevens over de frequentie, maar worden ook gegevens gepresenteerd over de *gevolgen in termen van persoonschade en zaakschade*. Schadegegevens vormen naast frequentiegegevens een basis voor (bestuurlijke) afweging en prioriteitstelling.

Probleem daarbij is wel dat (in Nederland) nog geen breed aanvaarde oplossing gevonden is voor het wegen, al dan niet in financiële termen, van immateriële schade. Deze is dan ook nog niet in beeld gebracht.

Een ander probleem is dat nog maar weinig systematische gegevens bekend zijn over de relatieve kosteneffectiviteit van (overheids)maatregelen om bepaalde veiligheidsrisico's of schades te reduceren. Daarvan een overzicht te geven valt ook buiten de 'scope' van deze rapportage, maar is eveneens een vraag die in de toekomst aan de orde komt.

Volstaan met gegevens over aantastingen van de veiligheid en hun gevolgen alléén zou weinig toevoegen aan reeds bestaande statistische overzichten op deel-terreinen (verkeersveiligheid, brandveiligheid, criminaliteit). De belangrijkste toegevoegde waarde voor het bestuur zit in de aan het begin genoemde combinatie van drie invalshoeken en in de nadere uitsplitsing van deze gegevens naar *domeinen*: dat zijn geografische lokaties waar bepaalde aantastingen hebben plaatsgevonden. Immers dat is mede bepalend voor de mate waarin het bestuur wordt of kan worden aangesproken op de gevolgen. Dat hangt ten nauwste samen met de volgende drie criteria:

- 1 de mate waarin sprake is van een publieke functie;
- 2 de mate waarin sprake is van publieke toegankelijkheid; en
- 3 de mate waarin sprake is juridische aansprakelijkheid.

De drie criteria hangen uiteraard nauw samen: een publieke functie brengt een (grotere) publieke toegankelijkheid met zich mee en hoe groter de publieke toegankelijkheid, des te groter de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving van orde en veiligheid. Een typisch voorbeeld vormen winkels en winkelcentra: in principe zijn het bedrijfsterreinen maar hun publieke functie brengt een hoge mate van publieke toegankelijkheid met zich mee. Daarmee is ook de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid een gedeelde geworden.

Gegevens die worden gebruikt moeten voldoen aan methodologische criteria van eenduidigheid, betrouwbaarheid, volledigheid en representativiteit, en daarnaast aan praktische criteria van toegankelijkheid en beschikbaarheid. Gestreefd wordt naar het gebruik van algemeen (nationaal dan wel internationaal) aanvaarde en toegepaste *maten* en, waar mogelijk *maatstaven*: dat zijn in de regel referentie-getallen waarbij het voorkomen van inbreuken of gevolgen wordt gerelateerd aan een bepaalde noemer bijvoorbeeld het aantal inbraken per jaar per hoofd van de bevolking of het aantal verkeersongevallen per jaar per autokilometer.

Bijzondere aandachtspunten

Bijzondere aandachtspunten, met name voor de (nabije) toekomst zijn de standaardisatie, betrouwbaarheid, actualiteit en validiteit van het gegevensmodel en de voortschrijdende regionalisering.

Standaardisatie

Voor de vergelijkbaarheid van gegevens is standaardisatie een 'conditio sine qua non'. Op een groot aantal fronten wordt daaraan gewerkt, onder meer in de zogeheten 'standaard bevolkingsenquetes'. Verdere standaardisering is nodig binnen de verschillende bedrijfs-administraties van de politie. Met name de gegevensregistratie van de grote kórpsen en de BPS-korpsen dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

Betrouwbaarheid

De gegevens zoals die nu voorhanden zijn, zijn niet altijd even betrouwbaar.

Hoewel maximale betrouwbaarheid een illusie is, zeker als men voor zijn gegevensverzameling moet putten uit verschillende bronnen, dient er wel voortdurend naar gestreefd te worden. Daarvoor is nodig een verdere harmonisering van definities en registratiewijzen van kerngegevens, zowel met betrekking tot de frequentie van inbreuken als met name ook de schade.

Het is opvallend hoe incompleet schade-gegevens zijn, zeker gezien het belang van schade-omvang en -verschillen als beleidsbepalende factoren voor zowel overheid als verzekeringen.

Actualiteit

De wijze van gegevensverzameling van de belangrijkste toeleveranciers staat niet toe in de loop van het jaar gegevens te presenteren over de stand-van-zaken in het jaar daarvoor. Noodgedwongen wordt derhalve in de rapportage van 1992 de toestand besproken zoals die was in 1990. Dat is natuurlijk een onbevredigende situatie die evenwel alleen opgelost kan worden met een sterk verbeterd systeem van gegevensverzameling en -verwerking. Dat te realiseren zal de komende jaren van alle betrokkenen veel inspanning vragen.

Validiteit

Met validiteit van gegevens wordt in het algemeen bedoeld dat ze beantwoorden aan hun doel, in dit geval een adequaat beeld geven van de toestand van de veiligheid en eventuele trends daarin. Kwantitatieve gegevens hebben uiteraard hun beperkingen en die hebben onder meer te maken met vraagstukken van *cumulatie en intensiteit*, in tijd en/of naar territoire.

Het is een bekend feit dat bepaalde grote steden op een aantal punten een (weinig benijdenswaardige) uitzonderingspositie innemen als het gaat om onveiligheid. Toch blijkt het uiterst moeilijk deze met behulp van eenduidig cijfermateriaal zichtbaar te maken. Dat komt voor een belangrijk deel doordat problemen zich concentreren in een relatief klein gebied, bijvoorbeeld een buurt of zelfs straat, of in een beperkte tijd, bijvoorbeeld een vacantieperiode. Daardoor ontstaat een, al dan niet tijdelijke opeenhoping van problemen of een explosieve omvang van één bepaald probleem, bijvoorbeeld drugshandel of vormen van recreatiecriminaliteit.

Als gegevens over de omvang daarvan 'uitgesmeerd' worden over een grote tijdspanne of een groot gebied, dan treedt daarmee onvermijdelijk een zekere vervlakking op. Met andere woorden: het signaal wordt dan overstemd door ruis en wordt niet meer (h)erkend. Voor dit probleem bestaan geen simpele oplossingen. Wellicht kunnen lokale gegevens herleid worden tot de kleinst mogelijke geografische eenheid i.c. huizen of huizenblokken. De sleutel daartoe ligt in het hanteren van postcodes: als elke inbreuk gekoppeld kan worden aan een postcode, is daarmee in principe de mogelijkheid geschapen.

Een ander validiteitsprobleem is dat van het 'dark number'. Uit onderzoek is bekend dat de gegevens uit de politiestatistiek slechts een deel van de werkelijkheid zichtbaar maken. Dat komt doordat veiligheids-inbreuken niet worden opgemerkt, door het publiek niet worden gemeld of door de politie niet worden geregistreerd. Alle drie dragen ertoe bij dat zeker bij lichtere vormen van criminaliteit en overlast de politiestatistiek zoals die ook door CBS worden gehanteerd een onderschatting geven van de werkelijke onveiligheid. Nu zou dat in sommige opzichten niet zo'n probleem zijn als de

vertekening die optreedt maar niet systematisch verschilt voor (groepen) korpsen of steden. Maar er zijn aanwijzingen, zij het geen eenduidige, dat dit wel het geval is en dat met name in de grote(re) steden minder zaken ter kennis worden gebracht dan wel geregistreerd door de politie, dan in kleinere gemeenten. De onderzoeksuitkomsten daaromtrent zijn evenwel niet eenduidig en soms tegenstrijdig. Dat maakt het in dit stadium niet (goed) mogelijk een of andere systematische correctie toe te passen voor de verwachte 'dark number'-problematiek.

De hier gepresenteerde gegevens over feitelijke aantastingen, geven op onderdelen dus een vertekend beeld dat wil zeggen een onderschatting van de werkelijkheid. En het is mogelijk dat die vertekening groter of een onderschatting van de werkelijke problematiek geeft voor grote(re) gemeenten.

Regionalisering

De trend naar verdere regionalisering van bestuur en bestuursdiensten zet door. De politie-regio's zoals die nu zijn geformeerd zullen naar verwachting model staan voor de (verdere) regionalisering van brandweer en mogelijk ambulancediensten. In een wat verder verschiet staat een bestuurlijke herindeling.

Dat impliceert een toenemend belang van de regio als eenheid voor data-verzameling en -analyse. Voorwaarde daarvoor is onder meer dat snelle voortgang wordt gemaakt met de regionalisering van de automatische gegevensverwerking bij politie.

2 'Vulling' van het gegevensmodel

2.1 Geregistreerde onveiligheid

Vergaring en bewerking frequentie-gegevens

Voor de gegevensvergaring is in het algemeen gebruik gemaakt van publieke bronnen: officiële statistische overzichten (CBS, PORS) en onderzoeks- of andere publicaties.

Voor gegevens over overlast alsmede de verdeling van overlast- en criminaliteitsgegevens over domeinen is geput uit de bedrijfsadministraties van politie-korpsen die in 1990 werkten met het zgn Bedrijfsprocessensysteem (BPS). Dat gaf in zoverre een (representativiteits-)probleem dat het, zeker in 1990, maar een beperkt aantal korpsen betreft: in totaal zijn van 32 korpsen gegevens ontvangen.

BPS-korpsen vormen dus een in feite een random steekproef, waar evenwel de grootste korpsen buiten vallen, doordat die geen van alle BPS gebruiken. Voor zover het de overlastgegevens betreft, kon dit probleem opgelost worden door gebruik te maken van overeenkomstige, zij het niet altijd gelijk gedefinieerde gegevens uit de bedrijfsadministraties van twee van de grote korpsen namelijk Amsterdam en Den Haag. Deze lieten echter geen toedeling toe naar domeinen,

zodat alle gegevens daaromtrent beperkt zijn gebleven tot de eerste vier gemeenteklassen. Overigens zal het representativiteitsprobleem van BPS voor de komende jaren zo goed als zijn opgelost. In 1991 was het systeem reeds operationeel bij meer dan 100 korpsen. Gegeven het beperkte aantal BPS-korpsen moest gebruik gemaakt worden van ophogingsfactoren om de uitkomsten representatief te maken voor de vier gemeenteklassen.

In totaal zijn gegevens van 32 korpsen ontvangen, die als volgt zijn verdeeld over de vier gemeenteklassen:

- klasse 1: 20 000 inwoners: 5
- klasse 2: 20 - 50 000 inwoners: 17
- klasse 3: 50 - 100 000 inwoners: 4
- klasse 4: 100 - 250 000 inwoners: 6

Van de overige aantastingen: criminaliteit, overtredingen en ongevallen, waren per gemeenteklasse totaal-cijfers beschikbaar. De verhouding tussen deze totaal-cijfers (van het CBS) en de in de steekproef aangetroffen BPS-cijfers over overlast, bepaalde de ophogingsfactor. Aan deze methode werd de voorkeur gegeven boven ophoging naar aantallen gemeenten of inwoners.

Voor het vaststellen van de domein-indeling bij overlast is dezelfde factor gebruikt. Bij de andere aantastingen is de ophoogfactor berekend door per gemeenteklasse het totaal aantal inbreuken in de steekproef op te hogen tot het CBS-aantal. De weging van de overlastgegevens uit de twee grote steden heeft op dezelfde wijze plaatsgevonden.

Vergaring en bewerking schade-gegevens

Wat aan schade-gegevens voorhanden is, betreft vaak ruwe schattingen die deels ook nog gedateerd zijn. In deze rapportage is niettemin een poging gedaan tot een beredeneerde en betrouwbare schatting. Daarvoor is gebruikt gemaakt van gegevens uit drie verschillende bronnen:

- *verzekeringsgegevens*: voor het eerst heeft het Centraal Bureau voor de Verzekeringstatistiek (CVS) van het Verbond van Verzekeraars schade-gegevens ter beschikking gesteld voor externe publicatie;
- *enquête-gegevens*: afkomstig van landelijke slachtofferenquêtes (CBS), de Standaard Bevolkingsenquête Politie ('politiemonitor', 1991)) en de in dat kader nieuw ontwikkelde en in 1992 landelijk afgenomen enquête voor bedrijven en instellingen en van de PORS-enquête naar omvang en schade privé-ongevallen (stichting Consument en Veiligheid, 1992);
- *onderzoekspublicaties*: twee rapporten van de stichting Maatschappij en Politie (NEI, 1990; McKinsey en co, 1991).

De gegevens van de verzekeraars worden geacht redelijk betrouwbaar te zijn, zij het niet compleet: niet alle schades vallen onder de dekkings-

voorwaarden en er is sprake van eigen risico's die bovendien soms verschillen voor bepaalde geografische (risico-)gebieden. Naast de verzekeringsgegevens vormen slachtoffer-enquetes en PORS de tweede systematische gegevensbron. Zij bevatten schade-gegevens zoals opgegeven of geschat door de betrokkenen zelf. Bij vergelijking met de verzekeringsgegevens blijken de opgaven van de mensen zelf veelal veel hoger uit te vallen. Soms is daar een verklaring voor (eigen risico, niet gedekt) soms zijn de verschillen onverklaarbaar groot. Daarom zijn de eigen opgaven gebruikt om de omvang te schatten van de schade die niet door verzekeringen worden gedekt.

De derde bron van gegevens tenslotte vormen uiteenlopende onderzoeksrapporten. Hun nadeel is dat ze niet altijd actueel zijn en bovendien vaak zeer specifieke aantastingen betreffen. Waar gebruik gemaakt is van niet-actuele onderzoeksgegevens is dit gebeurd vanuit de aanname dat de gemiddelde schade per betrokken aantasting onveranderd is gebleven. Bij de vaststelling van de totale schade is alleen gecorrigeerd voor eventuele verschillen in frequentie (in 1990 vergeleken met het jaar van onderzoek).

De schadeberekening heeft plaatsgevonden in drie stappen:

- 1 vaststellen van de totale schade
- 2 vaststellen van de gemiddelde schade per aantasting (o.b.v. gegevens uit dit rapport)
- 3 vaststellen schade per 1000 inwoners in grote (>100 000 inwoners) en kleine steden (<100 000 inwoners).

2.2 Mogelijke onveiligheid

Voor deze groep is gebruik gemaakt van achtergrondstudies die in deel 2 zijn opgenomen.

2.3 Onveiligheidsbeleving

Gegevensvergaring: opzet enquête

Bij de opzet van de vragenlijst is het psychologische stress-model van Lazarus als uitgangspunt gekozen. Dat beschrijft de reactie van mensen op een voor hen bedreigende situatie. Het gaat uit van selectieve waarneming en betekenisgeving: een objectief gelijke situatie kan subjectief geheel anders worden beleefd. Wat voor de één een bedreiging inhoudt is voor de ander een uitdaging. Als een situatie als bedreigend wordt ervaren, dan roept dit negatieve stressreacties op.

Veiligheid mag worden gerekend tot de basis-behoefte van de mens. Een zich structureel onveilig voelen is een ongewenste toestand die negatieve stress oproept. Om daar het hoofd aan te bieden zullen mensen bepaalde vormen van 'copinggedrag' vertonen. Daaronder worden onder meer verstaan allerlei vormen van vermijdingsgedrag, zoals het 's avonds (na tien) niet meer open (durven) doen, 's avonds niet (alleen) meer de

straat opgaan, het mijden van onveilige plekken enzovoort. Copinggedrag kan tot resultaat hebben dat men zich minder onveilig of zelfs veilig voelt. Als copinggedrag niet het gewenste resultaat heeft, kan dit (nieuwe) stressreacties oproepen of verergeren. Belangrijke stressreacties zijn slaapproblemen en spanningen.

Subjectieve onveiligheid is meer dan alleen de (incidentele) angst voor criminaliteit. Onveiligheidsgevoelens kunnen hun oorzaak vinden in kenmerken van de sociale en fysieke omgeving en van de persoon zelf. De omgeving kan variëren van het micro-niveau van de directe woon- en leefomgeving: het gezin of de 'buurt' tot het macro-niveau van het land of de wereld. Kenmerken kunnen variëren van risico's op uiteenlopende vormen van slachtofferschap (ongevallen, criminaliteit, oorlog, verlies van baan) tot verloedering van buurten, wijken of steden. Relevante kenmerken van de persoon zijn bio- en demografische kenmerken, met name leeftijd, sexe, opleidingsniveau en ouderschap (van kleine kinderen), naast slachtofferschap en uitgaansgedrag.

Definiering en operationalisatie begrippen

Buurt en kwaliteit buurt

In dit onderzoek is, mede op basis van de resultaten van een voor-onderzoek onder 200 respondenten, de *omgeving* geoperationaliseerd als de 'buurt'. De mate waarin naar de waarneming van de respondent zijn buurt te lijden heeft van overlast en criminaliteit is bepalend voor wat is benoemd als de '*kwaliteit*' van de buurt.

Risicoperceptie

Risicoperceptie is geoperationaliseerd als de subjectieve kansverwachting op slachtofferschap van een breed scala aan (concrete) veiligheids-aantastingen.

Angst voor slachtofferschap

De angst voor slachtofferschap is geoperationaliseerd in de vraag of men wel eens bang is geweest (het afgelopen jaar) voor uiteenlopende vormen van slachtofferschap. Uit eerder onderzoek was reeds gebleken dat 85% van de mensen deze vragen met tenminste één maal ja beantwoord. De angst voor slachtofferschap wordt dan ook niet beschouwd als een maat voor de structurele onveiligheidsbeleving maar als één van de vele bronnen ervan.

Bezorgdheid om bedreigende ontwikkelingen

Naast de angst voor concrete vormen van slachtofferschap, kan ook de bezorgdheid om brede maatschappelijke ontwikkelingen (criminaliteit, economie, normen- en waardenpatroon, minderheden) van invloed zijn op de veiligheidsbeleving. Het zijn ontwikkelingen die direct of indirect van invloed kunnen zijn op het algehele niveau van orde, rust en veiligheid.

Slachtofferschap

Slachtofferschap heeft in dit onderzoek betrekking op zowel de persoon zelf als naasten uit zijn directe omgeving. Dit omdat uit de literatuur bekend is dat onveiligheidsbeleving zich óók kan uitstrekken tot gezinsleden, partners en dergelijke. Dat maakt evenwel de uitkomsten ten aanzien van slachtofferschap niet vergelijkbaar met de traditionele slachtofferenquêtes.

Slachtofferschap is breed geoperationaliseerd, namelijk betrekking hebbend op een breed scala aan (mogelijke) veiligheidsaantastingen: ongevallen (verkeer, privé, werk), ziekte, verlies werk of inkomen, overlast en criminaliteit.

Onveiligheidsbeleving

84 Als maat voor de structurele onveiligheidsbeleving is genomen de vraag óf men zich wel eens onveilig voelt en zo ja de mate waarin: zelden, soms of vaak.

Vermijdingsgedrag

De volgende vormen van vermijdingsgedrag zijn opgenomen in de vraagstelling: mijden van verkeer (omdat men het te gevaarlijk vindt), mijden van kopen van (ongezond) voedsel, mijden van gevaarlijke of onveilige plekken, 's avonds niet open doen en kinderen niet buiten laten spelen op gevaarlijke tijdstippen of plaatsen.

Welbevinden

Als maat voor gezondheid en welbevinden zijn gebruikt: het hebben van slaapproblemen (in- en doorslapen) en het last hebben van spanningen.

Bewerking enquête-gegevens

Alle voornoemde begrippen zijn op hun validiteit alsmede onderlinge afhankelijkheid getoetst met behulp van factoranalyses.

Deze zijn ook gebruikt om eventuele onderliggende dimensies vast te stellen en daarop schalen te construeren.

Hieruit bleek onder meer dat *risicoperceptie twee dimensies* kent:

1 de kans op slachtofferschap door niet door mensen te beïnvloeden factoren oorzaken: ongevallen, ziekte, werkloosheid en.

2 de kans op slachtofferschap als gevolg van menselijke agressie: overlast en criminaliteit. Voor de analyse van verbanden tussen enerzijds bronnen en 'oorzaken' van onveiligheidsbeleving en anderzijds gevolgen, is gebruik gemaakt van kruistabellen (met name ook voor het vergelijken van sub-groepen) en multi-variate analyses zoals multiple regressie.

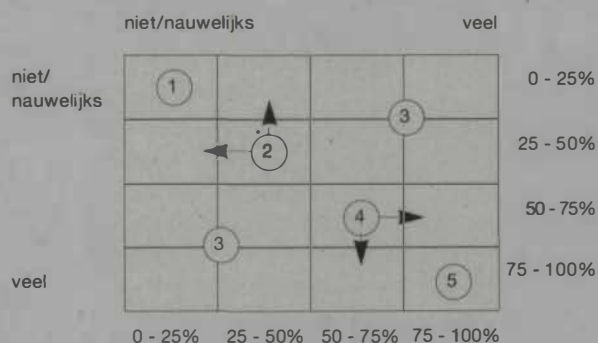
Daarmee wordt ook het effect teniet gedaan van mogelijke schijn-correlaties tussen variabelen.

De *buurtkwaliteitscore* is als volgt berekend: voor criminaliteit en overlast zijn schaalscores bepaald; deze zijn vervolgens verdeeld in vier ongeveer gelijke kwartielen; de beide kwartielscores zijn tenslotte volgens onderstaand schema samengevoegd tot vijf 'buurtklassen': zeer goed, goed, middelmatig, slecht en zeer slecht.

Als een buurt gekwalificeerd wordt als zeer goed, dan wil dit dus zeggen dat die buurt in de waarneming van de respondent bijna geen overlast en criminaliteit kent.

Schema buurtindeling

Criminaliteitskenmerken



- 1 = 'zeer goede' buurt
- 2 = 'goede' buurt
- 3 = 'middelmatige' buurt
- 4 = 'slechte' buurt
- 5 = 'zeer slechte' buurt

De *barometerconstructie* is als volgt geschied: de score op de onveiligheidsbeleving (range 1 tot 4) is opgeteld bij de corresponderende itemscore van alle afzonderlijke items van beide dimensies; de uitkomsten zijn gesommeerd tot twee nieuwe schaalscores: één benoemd als 'opzetonveiligheid' en de ander als 'toevalsonveiligheid'; beide nieuw-gevormde schalen zijn voorzien van een nieuwe schaalverdeling van 1 tot 10 waarbij 1 staat voor voelt zich zeer onveilig en 10 voor voelt zich zeer veilig; tot slot zijn drie min of meer arbitraire grenzen getrokken om drie klassen te formeren: een score van 1 tot 4 geeft weer een ongewenste toestand die verbetering behoeft, een score van 5 of 6 een toestand die aandacht behoeft en een score van 7 tot 10 een wenselijke toestand.

Bijlage 3 Project integrale veiligheids- rapportage Nijmegen

Inhoud

85

- 3.1 Gemeentelijk integraal veiligheids-informatie en actiemodel 87**
 - Maatschappelijke ontwikkeling 87
 - De veiligheidszorg 87
 - Pilotstudie Nijmegen 87
- 3.2 Opzet IV-informatie en actiemodel 87**
 - Hoofddijnen IV-informatie- en actiemodel 87
 - Afbakening 88
 - Informatiedeel IV-model 88
 - Analysedeel IV-model 88
 - Acties IV-model 89
 - Toetsing IV-model in andere gemeenten 89
- 3.3 Aard en omvang feitelijke onveiligheid en gevoelens van onveiligheid in Nijmegen 90**
 - Informatieverzameling 90
 - Gewelddelicten 91
 - Milieu-onveiligheid 92
 - Samenvattend overzicht: de probleem/locatie-matrix 94
 - Gevoelens van onveiligheid 94
- 3.4 Analyse 95**
 - Kwalitatieve en kwantitatieve analyse 95
 - Opzet en resultaten kwalitatieve analyse 95
 - Opzet en resultaten kwantitatieve analyse 98
- 3.5 Acties 99**
 - Facet- en wijkaanpak 99
 - Huidige gemeentelijke inzet 99
 - Concepten voor een IV-aanpak 100
 - Organisatorische voorwaarden 105
- 3.6 Slot: kenmerken succesvolle integrale veiligheidszorg 107**



3.1 Gemeentelijk IV-informatie en actiemodel

Maatschappelijke ontwikkeling

Het waarborgen van openbare orde en veiligheid is een verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur (gemeenten) en het openbaar ministerie, in samenwerking met andere maatschappelijke organisaties.

De maatschappelijke ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de kwaliteit en het gebruik van de openbare ruimte door burgers anno 1992 onder druk is komen te staan van de (gevoelens van) onveiligheid op straat, van het vandalisme in buurten en wijken, alsmede de normschendingen ten aanzien van het milieu. De veiligheid is vooral in het geding doordat burgers, organisaties en bedrijven lijken te moeten accepteren, dat veel criminaliteit een normaal verschijnsel van het leven is. Door de toegenomen verkeersdichtheid en de hoogwaardige technologie zijn ook de risico's waaraan de burger bloot staat in zijn leven van alledag aanzienlijk toegenomen.

Anders gezegd, onveiligheid is een integraal en continu aanwezig aspect in de woon-, werk- en leefomgeving van iedere burger, organisatie en bedrijf geworden.

Politie en brandweer – bijgestaan door andere hulpverleningsorganisaties en het openbaar ministerie – zijn van oudsher de organisaties op het gebied van openbare orde en veiligheid en de rechtshandhaving. Hoewel meer en meer preventief en pro-actief werkend, zijn politie, brandweer en het openbaar ministerie echter uit de aard van hun maatschappelijke functie repressief en reactief opererende organisaties. Steeds duidelijker is immers dat politieel ingrijpen en het functioneren van het strafrechtstelsel weliswaar een bepaald niveau van veiligheid in de samenleving kunnen garanderen, maar niet de oorzaken van onveiligheid kunnen wegnemen of veelvoorkomende inbreuken op veiligheid kunnen tegengaan. Politie, brandweer en het openbaar ministerie kunnen de maatschappelijke problemen niet oplossen, dat is een verantwoordelijkheid van onder andere het bestuur.

De veiligheidszorg

Tot nu toe is de gezags- en beheersrol van het bestuur op het gebied van veiligheidszorg veelal passief uitgeoefend. Deze zal zich moeten aanpassen aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Niet alleen het sturen en leiden van politie en brandweer, maar juist het tegengaan en terugdringen van de onveiligheid in het openbare leven en het privé-domein van burgers is de bestuurlijke opgave voor de komende jaren.

Om een goede en succesvolle IV-aanpak te bereiken, is het noodzakelijk om in de eerste plaats een helder en geobjectiveerd inzicht in de aard en

omvang van de orde- en veiligheidsproblematiek in de gemeente te hebben (informatiemodel) en in de tweede plaats om een actiemodel te ontwikkelen dat door een bestuurlijke (meer op de oorzaken gerichte) en samenhangende aanpak (justitie, politie, brandweer en andere organisaties) de onveiligheid beter bestrijdt.

Om deze gemeentelijke IV-aanpak te stimuleren wordt, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken, momenteel voor gemeenten een algemeen toepasbaar IV-informatie- en actiemodel ontwikkeld. In deze rapportage wordt een overzicht gegeven van de resultaten (tot nu toe) van het eerste pilotproject: IV-informatie- en actiemodel Nijmegen.

Pilotstudie Nijmegen

Op initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken en in samenwerking met de gemeente Nijmegen wordt in deze gemeente door Andersson, Elffers, Felix bv (AEF) een pilotstudie uitgevoerd. Het gaat hierbij om het terugdringen van inbreuken op openbare orde en veiligheid, versterking van het veiligheidsgevoel en vergroting van het veiligheidsniveau.

De specifieke doelstelling van het Nijmeegse project is het ontwikkelen van een informatie- en actiemodel op het terrein van openbare orde en veiligheid. Het IV-informatie- en actiemodel is gericht op het zichtbaar maken van de omvang van de lokale onveiligheidsproblematiek.

Daarnaast moet het informatie- en actiemodel aanknopingspunten opleveren voor bestuur en betrokken organisaties, om gerichte acties te ondernemen. Acties om aantastingen van de veiligheid terug te dringen. Het te ontwikkelen instrumentarium dient uiteindelijk toepasbaar te zijn door alle Nederlandse gemeenten.

Samengevat wordt er dus bij het in ontwikkeling zijnde IV-informatie- en actiemodel naar gestreefd het bestuur in staat te stellen om op lokaal niveau:

- de omvang van de onveiligheidsproblematiek te meten;
- de aard van de problematiek te analyseren;
- prioriteiten te stellen;
- extra maatregelen voor de aanpak van de onveiligheidsproblematiek op gang te brengen.

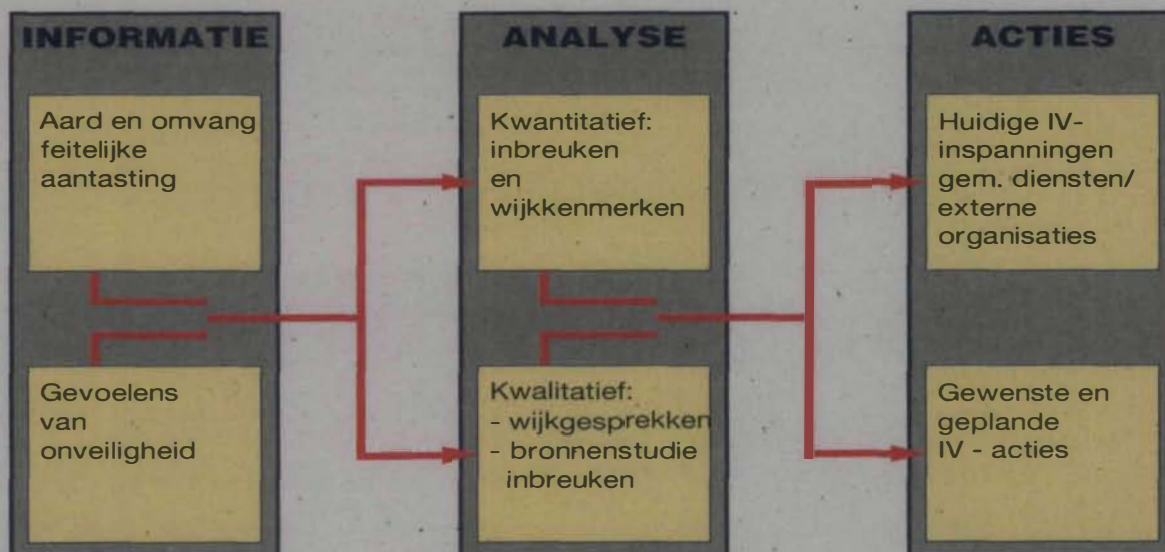
3.2 Opzet IV-informatie en actiemodel

Hoofdpijnen IV-informatie- en actiemodel

Het IV-informatie- en actiemodel zal in de ogen van AEF uit een drietal delen bestaan, namelijk een informatie-, een analyse- en een actiedeel.

De delen zijn geheel verschillend van opzet en stellen ieder voor zich eigen eisen.

Het model is in de praktijk echter alleen bruikbaar als het alle drie delen omvat en als deze onderling gekoppeld (kunnen) worden (zie schema 1).



Schema 1 Structuur IV-informatie- en actiemodel

Een informatie- en actiemodel zonder analyse- en actiedeel geeft alleen inzicht in de aard en omvang van de onveiligheidsproblematiek, zonder dat deze systematisch geanalyseerd wordt en zonder dat er gewenste acties aan worden gekoppeld.

Een informatie- en actiemodel zonder methodisch verzamelde informatie maakt dat de gewenste en geplande afweging van acties onsystematisch blijft en de sturing te weinig resultaatgericht.

Afbakening

De aantastingen van de veiligheid zijn te onderscheiden naar: feitelijke aantastingen van onveiligheid (onder andere diefstal, brand), veiligheidsrisico's (onder andere aanwezigheid van chemische industrie, vliegveld, vervoer van gevaarlijke stoffen) en gevoelens omtrent onveiligheid. In deze pilot zijn twee invalshoeken uitgewerkt, namelijk de feitelijke aantastingen van orde en veiligheid en de gevoelens omtrent onveiligheid.

De veiligheidsrisico's zijn beperkt uitgewerkt (milieu onveiligheid en risico's, die samenhangen met grootschalige evenementen). Deze beperking dient bij het lezen in gedachten te worden gehouden.

Informatiedeel IV-model

Het informatiedeel bestaat uit een tweetal modules, namelijk aard en omvang van de feitelijke aantastingen en gevoelens van onveiligheid. De modules in het informatiedeel onderscheiden zich van de andere twee delen, doordat een standaardpakket is ontwikkeld dat volgens een vaste regelmaat en procedures wordt verzameld en bewerkt.

De module met de aard en omvang van de feitelijke aantastingen heeft betrekking op de volgende soorten aantastingen die bij de veiligheid te onderscheiden zijn.

Voor de hier onderscheiden negen hoofdsorten van aantastingen is in Nijmegen over ongeveer 60 indicatoren informatie verzameld om een betrouwbaar beeld van onveiligheid te krijgen. De gegevens zijn afkomstig van een groot aantal instanties, met als belangrijkste de verschillende gemeentelijke diensten, politie en maatschappelijke organisaties. Zie voor de in Nijmegen gevonden en gehanteerde variabelen de apart uitgegeven bijlagen.

Schema 2 Hoofdsorten inbreuken IV-model



De gegevens over de gevoelens van onveiligheid worden geput uit de politiemonitor.

De politiemonitor bestaat uit een enquête onder burgers waarmee de gevoelens van onveiligheid en het aangiftegedrag systematisch in beeld kunnen worden gebracht. Voor een koppeling aan het IV-informatie- en actiemodel behoeft de monitor nog enkele aanpassingen.

Daarvoor is synchronisatie van de te bevragen indicatoren gewenst en uitbreiding van de steekproef, teneinde ook uitspraken op wijkniveau te kunnen doen. Zie hiervoor de bijlagen.

In het informatiedeel van het IV-model zijn de risico's op ongevallen en rampen niet als apart

soort aantasting opgenomen. Een deel is echter verwerkt in enkele van de onderscheiden soorten aantastingen.

Met name in de aantastingen milieu-onveiligheid en evenementen zijn risico-inventarisaties opgenomen.

Analysedeel IV-model

Het analysedeel bestaat uit een tweetal modules, namelijk de kwantitatieve analyses en de kwalitatieve analyses. Het analysedeel onderscheidt zich van het informatiedeel, doordat gegevens worden verzameld en geanalyseerd, afhankelijk van de in een gemeente aangetroffen aard en omvang van onveiligheidsproblemen, terwijl dit in het informatiedeel periodiek volgens een gestandaardiseerde methode gebeurt. Het doel van de analyse is om oorzaken op het spoor te komen en daarmee aangrijpingspunten te vinden voor een structurele aanpak van openbare orde en veiligheid voor specifiek te kiezen prioriteiten in de gemeente.

Voor uitvoering van de kwantitatieve analyse zijn, naast de in het informatiedeel verzamelde gegevens, aanvullende structuurindicatoren noodzakelijk. De structuurindicatoren omvatten omgevingskenmerken, onderverdeeld naar de categorieën bebouwingskenmerken, sociaal-economische kenmerken en kenmerken voorzieningenniveau. Zie voor de in Nijmegen gehanteerde variabelen de bijlagen.

In Nijmegen is met de kwantitatieve analyses een begin gemaakt met behulp van regressie-analyses (zie bijlagen). Verbetering van de combinatie-mogelijkheden van gegevens is een voorwaarde om verder te komen. Voor deze module is derhalve een verdere ontwikkeling nodig.

De kwalitatieve methode kost daarentegen relatief weinig ontwikkelingstijd. AEF heeft in een viertal wijken door middel van interviews, groepspanels en berichtenanalyse het kwalitatieve onderzoek uitgevoerd. Voor een systematische toepassing is het wenselijk dat de basisinstrumenten worden gestandaardiseerd en de verslaglegging geüniformeerd. Daarnaast kunnen de uitkomsten uit de politiemonitor in de toekomst als referentiemateriaal dienen bij beoordeling van de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek.

De uitkomsten van de analyses vormen, in combinatie met de veredelde informatie uit het informatiedeel, het kompas, waarop het gemeentebestuur bij beoordeling van de problemen en de te kiezen prioriteiten vaart.

Acties IV-model

Het actiedeel bestaat uit twee modules, namelijk het meten van de huidige inspanningen en het ontwikkelen van nieuwe acties voor een systematischer en verbeterde IV-aanpak. Bij het meten van de huidige inspanningen is geïnventariseerd welke eenmalige en structurele projecten bij de gemeentelijke diensten plaatsvinden.

Politie en brandweer zijn hierbij – gezien het doel van het IV-model – buiten beschouwing gelaten. In het volgende hoofdstuk worden bij de uitwerking van de geïntegreerde benadering instrumenten als deelactieschema's en geïntegreerde wijkactieschema's geïntroduceerd.

Ontwikkeling van deze instrumenten komt het beste tot stand door wisselwerking met de praktijk. Deze module is derhalve een verzameling van praktijkgerichte hulpmiddelen die voortdurend geschoond en bijgesteld moeten worden. Het is niet alleen belangrijk de betrokken organisaties/diensten tot verplichtende afspraken te bewegen. De inspanningen moeten ook daadwerkelijk beoordeeld worden.

Toetsing IV-model in andere gemeenten

Het IV-model, zoals dat tot nu toe in Nijmegen ontwikkeld is, wordt in 1993 getoetst in een aantal gemeenten. Uiteindelijk dient er een model te komen dat in alle Nederlandse gemeenten toegepast kan worden. Dit stelt enerzijds eisen aan de breedte en de diepgang waarmee de verschillende thema's in het model worden opgenomen. Anderzijds stelt dit eisen aan de hanteerbaarheid. Het moet een inzichtelijk en flexibel instrument zijn waarmee iedere lokale bestuurder inzicht krijgt in de aard en omvang van de in zijn gemeente manifeste problematiek en waarin richting wordt gegeven aan de intensivering van de IV-acties.

In de volgende pilotprojecten is het van belang dat de analyses van de IV-inzet (bestaande inzet en gewenste inzet) van de strategische partners verder uitgebreid worden. Voor een goed onderbouwd gemeentelijk IV-beleid heeft het bestuur inzicht nodig in de huidige- en mogelijke bijdragen van medespelers in het maatschappelijk veld. Bestuurders moeten kunnen beoordelen in hoeverre de huidige noodzakelijke repressieve maatregelen (bijvoorbeeld politie-inzet) beperkt kunnen worden door bestuurlijke maatregelen enerzijds, maar vooral ook bijdragen aan maatschappelijke handelingen van ondernemingen en andere organisaties anderzijds. Het inzicht in de samenhang tussen gemeentelijke acties en acties van strategische partners dient in vervolgpilotprojecten verder te worden uitgebouwd.

De hier gekozen gegevensopzet waarmee de lokale onveiligheidsproblematiek in kaart is gebracht dient kritisch te worden getoetst. Met een overzicht van zorgvuldig gedefinieerde kengetallen en duidelijke instructies voor de manier van gegevensverzameling kan standaardisatie in het basismateriaal aangebracht worden. Hiervoor zal nader bekeken worden welke investeringen nodig zijn voor wat voor soort informatie.

Het streven is om het gegevensmodel zo vorm te geven dat, met een beperkte inzet van mensen en middelen, de belangrijkste IV-basisgegevens kunnen worden verkregen.

Ook dient in de komende pilotprojecten getoetst te

worden in hoeverre het IV-model past in de regionale ontwikkelingen (bestuurlijke regiovorming, brandweerregiovorming, politie). Hierbij is het met name van belang om een bindend element te creëren waarmee, integraal en op alle regionale niveaus, de aandacht voor de onveiligheidsproblematiek van de burger gegarandeerd wordt. Het is hierbij van belang te onderkennen dat sommige vormen van onveiligheid lokale binding hebben (bijvoorbeeld buurtoverlast), terwijl andere vormen juist niet aan die grens gebonden zijn (bijvoorbeeld milieurisico's). Als het lukt om verschillende regionale ontwikkelingen te koppelen, kan in de toekomst meer structureel aandacht komen voor een geïntegreerde IV-aanpak.

90

Voorts zal in de komende pilotprojecten gezocht worden naar een toegankelijke vormgeving van de analyse methoden. Het IV-model dient de gemeenten zelfstandig in staat te stellen de aard van de geconstateerde onveiligheidsproblematiek te analyseren, zonder dat daar veelvuldig externe deskundigheid voor ingehuurd behoeft te worden. Het streven is in 1993 een tweetal pilotprojecten compleet af te ronden en het IV-model daarmee in een meer definitieve vorm aan alle gemeenten beschikbaar te stellen.

3.3 Aard en omvang feitelijke onveiligheid en gevoelens van onveiligheid in Nijmegen

Informatieverzameling

De informatieverzameling heeft enkele maanden in beslag genomen. Gezien de samenstelling van de indicatoren diende er bij vele verschillende organisaties informatie verzameld te worden. Veel gegevens zijn verzameld, voor een aantal indicatoren zijn herhaalde pogingen de informatie boven tafel te krijgen, om uiteenlopende redenen, niet succesvol geweest. Er deden zich uiteenlopende complicaties voor bij de informatieverzameling. Sommige indicatoren waren niet voorhanden en ook niet, of zeer moeilijk, te kwantificeren. Bij andere indicatoren werd door externe instanties geen medewerking verleend. Doordat het bij nagenoeg iedere aantasting om informatie van verschillende instanties gaat, is het gelukt om over elke onderscheiden aantasting informatie te verzamelen. De informatieverzameling is gestaakt op het moment dat voor de ontwikkeling van het IV-model voldoende gegevens beschikbaar waren. Er is dus geen enkele aantasting waar helemaal geen gegevens over beschikbaar zijn.

In deze rapportage worden – om de informatie beknopt te houden en te laten zien hoe het IV-model is opgezet – de resultaten van drie van de onderscheiden hoofdsoorten (zie schema 2) van aantastingen van de veiligheid – vandalisme, geweld en milieu – behandeld. In het bijlagedeel worden de gegevens van de overige zes hoofdsoorten gepresenteerd.

In Nijmegen worden 41 wijken onderscheiden. Alle indicatoren zijn zowel op gemeentelijk als op wijkniveau geïnventariseerd. De indicatoren op wijkniveau zijn nodig voor prioriteitsstelling en voor het ontwikkelen van de juiste IV-acties.

Hiervoor is clustering nodig omdat differentiatie naar 41 wijken te onoverzichtelijk is.

De hoeveelheid indicatoren moet gereduceerd worden tot een beperkt aantal concrete handvatten. Er zijn verschillende methoden om clustering in de wijken aan te brengen. Sommige methoden worden gekenmerkt door een relatieve grondslag, andere methoden berusten op een normatieve grondslag.

Bij de relatieve methode worden de 41 wijken onderling (met elkaar) vergeleken. Rangordening vindt dan plaats op basis van die onderlinge vergelijking. Bij de normatieve methode vindt rangordening plaats op basis van een vastgestelde norm. Wijken worden vergeleken met de norm, rangordening vindt plaats door die vergelijking met de norm. In de hier weergegeven resultaten worden de wijken volgens de relatieve methode geclusterd. Bij deze methode worden de wijken als volgt geclusterd:

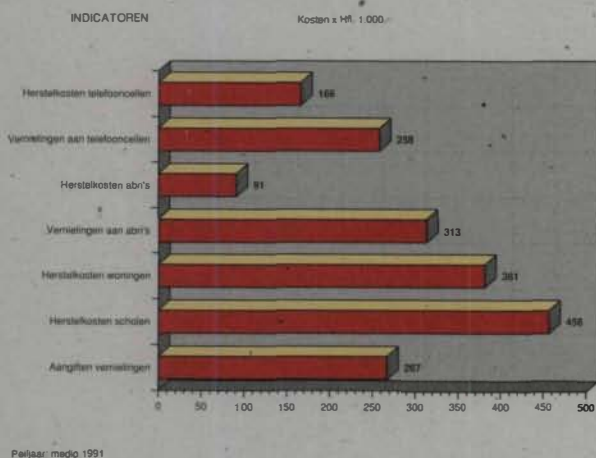
- de wijken die scoren in de 25% kleinste waarden komen in categorie 1, (relatief veilige wijk);
- de wijken die scoren in de 25% volgende waarden komen in categorie 2, (redelijk veilige wijk);
- de wijken die scoren in de 25% daarop volgende waarden komen in categorie 3, (relatieve aandachtswijk);
- de wijken die scoren in de hoogste 25% waarden komen in categorie 4, (relatieve probleemwijk)¹.

Van elke wijk wordt iedere indicator op bovenstaande wijze gecategoriseerd. Alle beschreven indicatoren zijn hierbij gebruikt. Een aantal indicatoren is gestandaardiseerd.

Die standaardisering is gewenst om schijnverschillen in de onveiligheidsmeting uit te zuiveren. Naast bijvoorbeeld het absolute aantal vernielde telefooncellen in een wijk, is het ook relevant om het gemiddeld aantal vernielingen per cel, per wijk te weten. Dit is nodig om het relatieve aantal vernielingen te weten. Als dat niet gedaan wordt, dan is de kans groot, dat de wijk waar de meeste telefooncellen staan automatisch het hoogste scoort op het absolute aantal vernielingen.

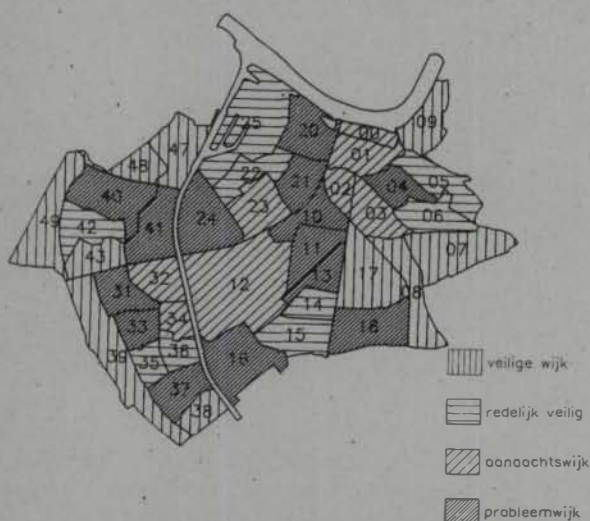
In de onderlinge vergelijking van wijken zijn zowel de gestandaardiseerde indicatoren als de niet gestandaardiseerde indicatoren opgenomen. Beide indicatoren zijn gebruikt omdat het gebruik van alleen relatieve indicatoren ook niet juist is. In een wijk waar de relatieve indicator sterk beïnvloed wordt door extreme wijkenmerken (bijvoorbeeld een gering aantal inwoners) dient voor een juist beeld van de problematiek juist van de ongestandaardiseerde indicatoren uitgegaan te worden. In de weergave van de resultaten worden steeds de absolute aantallen voor de stad weergegeven en de relatieve clustering van alle wijken.

Grafiek 1 Omvang vandalisme in Nijmegen



Uit grafiek 1 blijkt dat de schade aan scholen het grootst is. Hierin zijn alleen de openbare scholen en de scholen voor speciaal onderwijs opgenomen. De werkelijke schade zal dus nog hoger uitvallen. De telefooncellen blijken een geliefd vandalisme-object te zijn. In totaal is aan de 103 telefooncellen in Nijmegen f 165 576,00 uitgegeven aan herstelkosten ten gevolge van molestaties. In vergelijking tot de f 381 000,00 die woningcorporaties en de dienst volkshuisvesting hebben uitgegeven voor het herstel van schade ten gevolge van baldadigheden is dit voor die 103 telefooncellen relatief veel.

Grafiek 2 Vergelijking vandalisme in wijken in Nijmegen²



Uit grafiek 2 blijkt de onderlinge verhouding van de verschillende wijken op het gebied van vandalisme. Het vandaliseprobleem is relatief gezien het ergst in de wijken Altrade, Nije Veld (= Willemsskwartier), Hazenkamp, St. Anna, Hatert, Brakkenstein, Biezen, Wolfskuil, Neerbosch-Oost, Tolhuis, Meijhorst, Weezenhof, 'T Acker en De Kamp. Ook is af te lezen dat het probleem relatief weinig voorkomt in de wijken: Kwakkenberg, Groenewoud, Ooyse Schependom, Heyendaal, Vogelzang, Staddijk, 'T Bos, Westkanaaldijk, Neerbosch-West en Bijsterhuizen.

Te zien is dat het vandalisme-probleem zich verspreid over de gehele stad voordoet.

Blijkens grafiek 2 is het zeker niet per definitie een specifiek 'centrum-probleem'. Wel is het zo dat de wijken waar het probleem relatief weinig voorkomt, zich allemaal in de perifere zone van de stad bevinden.

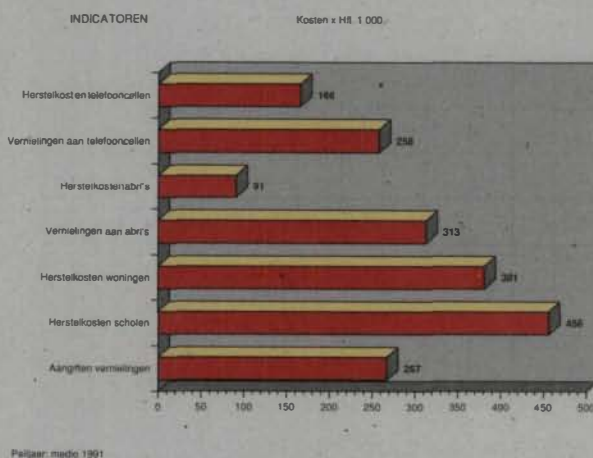
In het analysesdeel wordt gepoogd om met de verschillen in wijkenmerken verklaringen te vinden voor het vandalisme.

Gewelddelicten

Bij de informatieverzameling over geweld is gepoogd om indicatoren te vinden op basis van gegevens van het bureau slachtofferhulp en van ziekenhuizen. Tot op heden is dit niet gelukt.

Derhalve zijn de indicatoren nu alleen gebaseerd op politiestatistieken.

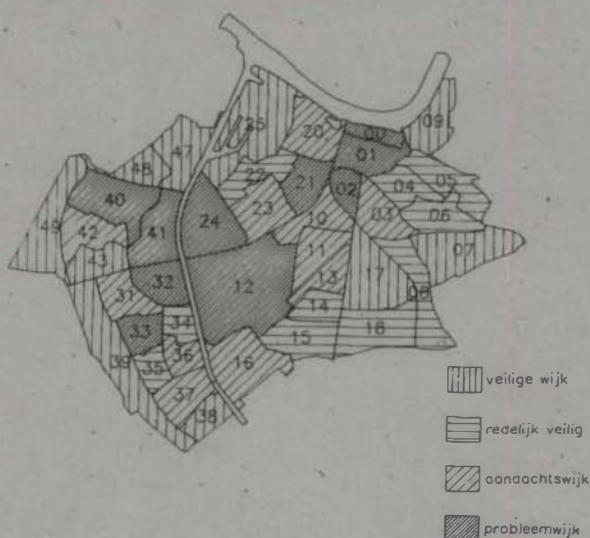
Grafiek 3 Omvang geweldsdelicten in Nijmegen



Uit grafiek 3 blijkt dat de aangiftecijfers mishandeling de kroon spannen: in de onderzoeksperiode is daarvan 643 maal aangifte gedaan. Deze politiecijfers worden beïnvloed door de bereidheid van de burgers tot het doen van aangifte. In werkelijkheid zal bijvoorbeeld het aantal bedreigingen veel hoger liggen dan de hier gepresenteerde 300. Door een beperkte aangifte-bereidheid voor deze inbreuk is het werkelijk aantal moeilijk meetbaar. Onderzoek naar de aangifte-bereidheid in Nijmegen wijst uit dat de aangifte-bereidheid bij 'dreiging met lichamelijk geweld' schommelt tussen de 10% (district Midden) en de 50% (districten Oost en West). De omvang van de werkelijke problematiek kan dus tussen de 600 en de 3000 liggen.

De 71 aangiften van aanranding en verkrachting vallen uiteen in 49 aangiften van aanranding en 22 aangiften van verkrachting.

Grafiek 4 Vergelijking geweldsdelicten in wijken in Nijmegen³



92

Uit grafiek 4 – de relatieve clustering in wijken – is op te maken dat geweldsdelicten met name voorkomen in: Benedenstad, Centrum, Bottendaal, Goffert, Wolfskuil, Neerbosch-Oost, Zwaneveld, Meijhorst, 'T Acker en De Kamp.

De geweldsproblematiek komt relatief weinig voor in de wijken: Kwakkenberg, Ooyse Schependom, Heyendaal, Haven-Industrieterrein, Vogelzang, Staddijk, 'T Bos, Westkanaaldijk, Neerbosch-West en Bijsterhuizen. Op Kwakkenberg en Heyendaal na betreft dit allemaal uitermate dunbevolkte wijken. Er lijkt op het eerste gezicht samenhang te zijn tussen het aantal inwoners in een wijk en de mate van geweldsproblematiek.

De Goffert vormt hierbij een uitzondering.

De Goffert is relatief gezien ook niet echt dichtbevolkt maar door de specifieke voorzieningen in deze wijk (het Goffertpark en het voetbalstadion) komen er in de Goffert veel geweldsdelicten voor.

Milieu-onveiligheid

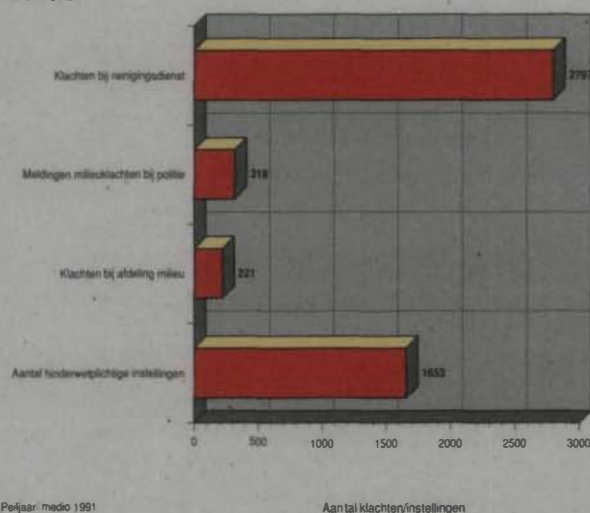
De indicatoren voor milieu-onveiligheid hebben betrekking op het aantal klachten/meldingen van burgers en op de aanwezigheid van milieurisico-haarden. Een inventarisatie van het aantal milieudelicten in Nijmegen was bij de informatie-verzameling niet voorhanden. Ook indicatoren rond het aantal specifieke milieu-onderzoeken van brandweer, politie en overige gemeentelijke diensten zijn niet achterhaald. Daarnaast bleken er geen indicatoren voorhanden te zijn over het aantal tonnen gevaarlijke stoffen dat over de weg vervoerd wordt.

Uit grafiek 5 blijkt dat er in 1991 bij de reinigingsdienst van de gemeente 2797 klachten gemeld zijn. Dit betrof voor het grootste deel (ruim 70%) klachten over vuil (zwerfvuil, grofvuil, lozing, storting, huisvuilzakken). De 318 meldingen bij de politie betroffen met name meldingen over afvalstoffen (benzine, olie, huisvuil, chemicaliën).

De afdeling milieu van de gemeente hanteert vier categorieën van klachten (stank, geluid, hinder, troep).

Grafiek 5 Omvang milieu-onveiligheid (klachten) in Nijmegen

INDICATOREN



De 221 daar ontvangen klachten waren in 145 gevallen een klacht over stank, in 47 gevallen een klacht over geluid, in 23 gevallen een klacht over hinder en in 6 gevallen een klacht over troep.

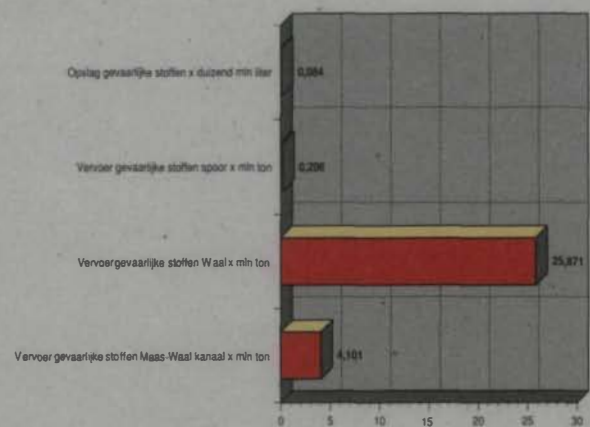
Uit de inventarisatie van milieu risico-haarden blijkt dat Nijmegen 1653 hinderwet-plichtige bedrijven telt. Deze bedrijven zijn redelijk verspreid over de stad. Veruit de meeste gevaarlijke stoffen worden over de Waal vervoerd. Uit grafiek 6 blijkt dat er in totaal jaarlijks ongeveer 30 miljoen ton gevaarlijke stoffen over water wordt vervoerd. Dit betreft zowel vervoer over de Waal als over het Maas-Waal kanaal.

Absoluut gezien wordt er ook veel over spoor vervoerd (206 duizend ton), dit staat echter in schril contrast met het vervoer over water.

84 Miljoen liter gevaarlijke stoffen liggen opgeslagen in Nijmegen, waarvan het overgrote deel op het Haven-Industrieterrein. (NB Alle hoeveelheden gelden bij benadering).

Grafiek 6 Omvang milieu-onveiligheid (gevaarlijke stoffen) in Nijmegen

INDICATOREN



IV-aantastingen (hoofdcategorieën)

Probleemwijken (relatieve clustering)	Vandalisme	Buurtoverlast	Verkeersonveiligheid	Inbraken	Diefstal	Geweld	Brandonveiligheid	Milieu-onveiligheid	Evenementen
0 BENEDENSTAD		■	■	■	■	■		■	■
1 CENTRUM		■	■	■	■	■	■	■	■
2 BOTTENDAAL		■	■		■	■		■	
3 GALGENVELD		■	■	■					
4 ALTRADE	■			■					
5 HUNNERBERG							■		
6 HENGSTDAL		■							
7 KWAKKENBERG									
8 GROENEWOUD									
9 OOYSE SCHEPENDOM									
10 NIJE VELD	■	■					■	■	
11 HAZENKAMP	■								
12 GOFFERT			■		■	■	■	■	■
13 ST. ANNA	■								
14 HATERTSE HEI									
15 GROOTSTAL									
16 HATERT	■		■	■			■		
17 HEYENDAAL									
18 BRAKKENSTEIN	■								
20 BIEZEN	■	■	■	■			■	■	
21 WOLFSKUIL	■	■	■	■	■	■	■	■	
22 HEES				■					
23 HESEVELD		■	■		■				
24 NEERBOSCH-OOST	■			■	■	■	■	■	
25 HAVEN- INDUSTRIETERREIN								■	
31 TOLHUIS	■								
32 ZWANEVELD			■	■	■	■	■		
33 MEIJHORST	■	■		■		■			
34 LANKFORST									
35 ALDENHOF									
36 MALVERT									
37 WEEZENHOF	■								
38 VOGELZANG									
39 STADDIJK									
40 'T ACKER	■	■				■			
41 DE KAMP	■	■				■			
42 'T BROEK									
43 'T BOS									
47 WESTKANAALDIJK								■	
48 NEERBOSCH-WEST									
49 BIJSTERHUIZEN									

93

N.B. Wijknummering is niet een geheel oplopende reeks.

In de wijkverdeling zijn zowel de risico's van de milieu-haarden als de milieuklachten van de bevolking opgenomen.

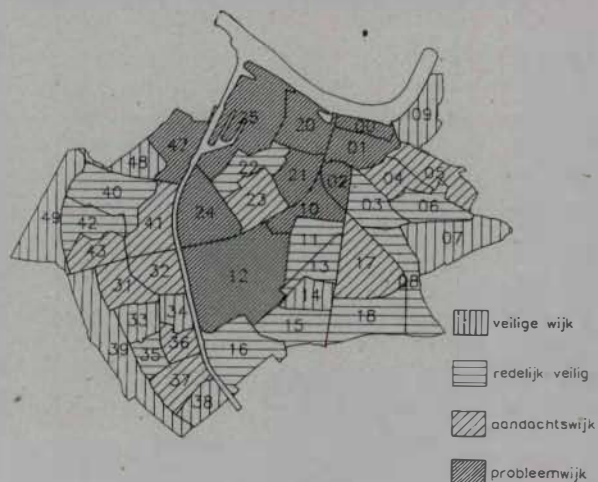
Als de milieuonveiligheid volgens grafiek 7 in kaart gebracht wordt, dan blijkt deze zich met name te concentreren in die wijken die grenzen aan de Waal, het Maas-Waal kanaal en het spoor.

De milieu-risico's zijn, blijkens uitgevoerde risico-analyses, het hoogste rond de Waal en het Maas-Waal kanaal (AVIV, 1989: inventarisatie en evaluatie risicodragende activiteiten in Gelderland).

Binnen een straal van 200 meter rond de Waal is de kans slachtoffer te worden van een milieu-ongeval berekend op ongeveer $1 : 10^6$ per jaar.

Het geschetste beeld van de stad behoeft echter een belangrijke nuancering.

Grafiek 7 Vergelijking milieu-onveiligheid in wijken in Nijmegen



Grafiek 7 is niet geheel compleet door het ontbreken van de gegevens over het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg. Indien die ook in kaart gebracht worden, kunnen er wellicht enige verschuivingen optreden.

Vooralsnog lijkt de milieu-onveiligheid in Nijmegen vooral een rol te spelen in de wijken Benedenstad, Centrum, Bottendaal, Nije Veld, Goffert, Biezen, Wolfskuil, Neerbosch-Oost, Haven-Industrieterrein en de Westkanaaldijk.

Hierbij moet echter bedacht worden, dat milieu-incidenten van enige omvang in de praktijk soms ook andere wijken kunnen treffen.

Samenvattend overzicht: de probleem/locatie-matrix

In een samenvattend overzicht wordt vervolgens een totaalbeeld geconstrueerd van onveiligheidsproblemen en locaties. Deze, zogenaamde, probleem/locatie-matrix vergroot het inzicht in de omvang en de spreiding van de IV-problematiek over de stad en in de wijken.

In schema 3 is per IV-aantasting aangegeven welke wijken in de categorie 'probleemwijk' vallen.

Hierbij zijn alle in het IV-informatie- en actiemodel onderscheiden IV-aantastingen afgezet tegen alle in Nijmegen onderscheiden wijken.

Als een wijkinvalshoek gehanteerd wordt, is bijvoorbeeld af te lezen dat in de wijk Hatert (wijk 16) met name vandalisme, verkeersonveiligheid, inbraken en brandonveiligheid veel voorkomende IV-aantastingen zijn.

Als een facetbenadering gehanteerd wordt, is af te lezen dat bijvoorbeeld inbraken relatief veel voorkomen in de Benedenstad, het Centrum, Galgenveld, Hunnerberg, Hatert, Biezen, Wolfskuil, Hees, Neerbosch-Oost, Zwaneveld en Meijhorst.

Gevoelens van onveiligheid

Bevolkingsenquête

Naast de geregistreerde onveiligheid vormen de gevoelens van onveiligheid van de burgers een belangrijk onderdeel van de openbare orde- en veiligheidsproblematiek. Voor het in kaart brengen van de gevoelens van onveiligheid kan zo veel mogelijk aansluiting gezocht worden bij de 'Standaard-enquête Bevolking' (SEB) ook wel 'politiemonitor' genoemd (de SEB vormt een verder uitgewerkte versie van de eerder ontwikkelde politie-monitor). De SEB kent een systematiek waarmee, onder andere, de gevoelens van onveiligheid en het aangiftegedrag van burgers in kaart gebracht wordt. Inmiddels wordt deze systematiek in een aantal gemeenten toegepast en verder vervolmaakt.

In het IV-pilotproject binnen de gemeente Nijmegen is nagegaan op welke wijze de SEB ondersteuning kan bieden aan de ontwikkeling van een lokaal openbare-orde- en veiligheidsbeleid. Hiertoe is een recentelijk in Nijmegen afgenomen SEB beoordeeld op aansluiting met het IV-informatie- en actiemodel.

Voor het IV-informatie- en actiemodel zijn de indicatoren uit drie kernmodulen van belang: perceptie van buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens en aangiftebereidheid.

De indicatoren uit de kernmodule 'aangiftebereidheid' kunnen een goede correctiefactor vormen op de politie-indicatoren.

Het is daarvoor wel noodzakelijk dat de aangiftebereidheid, per onderscheiden soort IV-aantasting, op wijkniveau wordt bepaald. Indien dat het geval is, dan kunnen de politie-indicatoren (aangiftecijfers van IV-aantastingen) gecorrigeerd worden. De gecorrigeerde aangifte-indicatoren geven een redelijk valide beeld van de omvang van de problematiek. Voor het in kaart brengen van de gevoelens van onveiligheid zijn met name de kernmodulen 'perceptie van buurtproblemen' en 'onveiligheidsgevoelens' relevant.

Ook hierbij is het noodzakelijk dat de indicatoren, gekoppeld aan de onderscheiden soorten IV-aantastingen, op wijkniveau worden geïnventariseerd. De koppeling van de politiemonitor aan de onderscheiden soorten IV-aantastingen betekent een uitbreiding van het aantal onderwerpen waar vragen over gesteld worden.

Als de indicatoren gegroepeerd worden naar de IV-aantastingen dan blijkt dat voor 3 van de 9 soorten aantastingen geen indicatoren zijn opgenomen in de monitor: brandonveiligheid, milieu-onveiligheid en evenementen.

Thans zijn de indicatoren over de onveiligheidsgevoelens geïnventariseerd op het niveau van politiedistricten. Dit is de driedeling Oost, Midden, West. Een inventarisatie op wijkniveau betekent een differentiatie naar de (maximaal) 41 in Nijmegen onderscheiden wijken. De enquêtes van de SEB zijn mondeling afgenomen. De afname vond plaats in december 1991 en januari 1992. Er zijn 1581 burgers benaderd voor het onderzoek. Uiteindelijk zijn in totaal 816 ondervraagden in het onderzoek opgenomen.

In het onderzoek is gevraagd hoe vaak burgers denken slachtoffer te worden van een misdrijf. Men kon kiezen uit vijf antwoordmogelijkheden: vaak, geregeld, soms, zelden of nooit.

In onderstaande tabel staan de percentages per antwoordcategorie weergegeven (in de tabel zijn de categorieën 'vaak' en 'geregeld' samengevoegd).

Tabel 1 Perceptie slachtofferkans per district (in %)

Frequentie	District			Totaal
	Oost	Midden	West	
Vaak	16	14	21	17
Soms	26	23	30	26
Zelden	29	29	24	27
Nooit	30	35	26	30
Totaal*	100	100	100	100
Aantal respondenten	274	271	271	816

* Afgerond op gehele getallen.

Uit tabel 1 blijkt, dat 17% (16% in Oost, 14% in Midden, 21% in West) er vaak aan denkt slachtoffer te worden van een misdrijf, 26% (26% in Oost, 23% in Midden, 30% in West) denkt dat soms en 57% (59% in Oost, 64% in Midden, 50% in West) denkt dat zelden of nooit. Uit deze cijfers blijkt dat de burgers in het district West zich relatief het meest onveilig voelen.

Tabel 2 Onveiligheidsgevoelens op straat in de buurt, per district (in %)

Frequentie	District			Totaal
	Oost	Midden	West	
Vaak	6	6	8	7
Soms	18	16	28	21
Zelden	20	18	14	17
Nooit	56	61	50	56
Totaal*	100	100	100	100
Aantal respondenten	274	271	271	816

* Afgerond op gehele getallen.

Uit tabel 2 kan opgemaakt worden dat 50% à 60% van de burgers zich nooit onveilig voelt in de buurt. 22% à 36% voelt zich daarentegen vaak/soms onveilig in de buurt.

De verschillende districten laten duidelijke verschillen zien. In het district West voelt men zich beduidend vaker onveilig dan in Oost en Midden. In het onderzoek geeft voorts circa een kwart van de ondervraagden aan (Oost: 19%, Midden: 23% en West: 26%) van mening te zijn dat de kans om slachtoffer te worden het afgelopen jaar groter is geworden. 5% denkt dat die kans is afgenomen. Blijkbaar nemen de gevoelens van onveiligheid toe.

Aantastingsindicatoren/gevoelens van onveiligheid

Voor het meten van de aangiftebereidheid en voor het meten van de onveiligheidsgevoelens kan de monitor een geschikt instrumentarium bieden. De resultaten uit het Nijmeegse onderzoek bieden hiertoe enkele aanknopingspunten.

Om het instrument te kunnen gebruiken voor de ontwikkeling van gemeentelijk IV-beleid, heeft het enkele aanpassingen. De resultaten van het onderzoek zijn nu nog te algemeen van aard. Ze geven nog te weinig aanleiding tot concrete acties. Ze moeten beter gekoppeld kunnen worden aan de wijken en aan de onderscheiden IV-aantastingen.

Voor de koppeling met de afzonderlijke wijken is een aanpassing van de steekproeftrekking en registratie van de postcode van de respondent waarschijnlijk voldoende. De verbreding van het aantal onderwerpen analoog aan de soorten IV-aantastingen dient samen te gaan met een poging om koppeling met de indicatoren voor de aantastingen tot stand te brengen.

De aanpassingen dienen er uiteindelijk toe te leiden dat:

- per wijk bekend is welke aantastingen als meest manifest worden beleefd en in welke mate onveiligheid wordt beleefd;
 - per aantasting en per wijk de aangiftebereidheid bekend is;
 - per wijk bekend is welke aantastingen het meest zijn voorgekomen.
- Idealiter kan dan per wijk onderstaande tabel gemaakt worden (onderste twee rijen fictief).

95

Op basis van de aantastingsindicatoren scoort Heseveld met name negatief op buurtoverlast, verkeersonveiligheid en diefstal. Bij de andere inbreuken behoort Heseveld tot de aandachtswijken. Op basis van de perceptie-indicatoren zou ingezet moeten worden op vandalisme en inbraken en eventueel buurtoverlast en geweldsproblematiek.

3.4 Analyse

Kwalitatieve en kwantitatieve analyse

Voor de analyses worden verschillende methoden gebruikt:

- 1 kwalitatieve analyse: een wijkanalyse op het niveau van enkele wijken, die prioriteit krijgen. Een methode waarbij op basis van gesprekken met allerlei belanghebbenden en betrokkenen de aard van voorkomende IV-problemen wordt geanalyseerd;
- 2 kwantitatieve analyse: een nadere gegevensanalyse op wijkniveau. Een methode waarbij wijkkenmerken, daderkenmerken en slachtofferkenmerken in verband worden gebracht met IV-problemen.

Opzet en resultaten kwalitatieve analyse

Doel:

- inventariseren wat in de wijk als voornaamste aantastingen wordt gezien (veel, weinig en/of incidenteel voorkomend);

Tabel 3 Aantastingsindicatoren en gevoelens van onveiligheid Heseveld (wijk 23)

	Vandalisme	Buurtoverlast	Verkeer	Inbraken	Diefstal	Geweld	Brand	Milieu	Evenement
Inbreuk	3	4	4	3	4	3	3	3	3
Perceptie	4	3	2	4	2	3	1	1	1
Aangifte	21%	5%	15%	100%	55%	40%	100%	2%	

1 = relatief veilige wijk, 2 = redelijk veilig, 3 = aandachtswijk, 4 = probleemwijk

- traceren van mogelijke oorzaak/gevolgrelaties;
- inventariseren wat er aan gedaan is en wat er aan gedaan zou kunnen worden.

Als methode voor de kwalitatieve wijkanalyses kiest AEF voor semi-voorgestructureerde interviews. Op basis van een conceptueel model worden (in groepsverband) gesprekken gevoerd met mensen die de betreffende buurt kennen. Het voordeel van deze methode is dat het mogelijk is om gedetailleerd in te gaan op relevant geachte thema's. Door de gesprekken op locatie te voeren worden tevens inzichten direct ondersteund door concrete observaties van de onderzoeker.

96

De selectie van te interviewen personen dient zorgvuldig te geschieden. De samenstelling van de groep mensen die in het onderzoek betrokken moeten worden dient een enigszins representatieve afspiegeling te zijn van de populatie (inwoners en organisaties) van de wijk. De ervaring van AEF in Nijmegen leert, dat in ieder geval de wijkagent, een vertegenwoordiger van een woningcorporatie, een eventuele wijkcoördinator/wijkbeheerder en burgers in de analyse betrokken moeten worden. Deze partijen kunnen, op verschillende deelterreinen, goed op de hoogte zijn van de problematiek in een wijk.

Daarnaast kan het, afhankelijk van de aard van de wijkproblematiek, wenselijk zijn om andere partijen bij het onderzoek te betrekken. Hierbij kan gedacht worden aan relevante betrokkenen van maatschappelijke organisaties (scholen, GG&GD, RIAGG, bibliotheken, consultatiebureaus), middenstanders (winkeliers, taxibedrijven) en overige ondernemingen. In de optiek van AEF kan, afhankelijk van de wijkproblematiek, volstaan worden met 8 à 10 (groeps-)interviews per wijk.

Alvorens de gesprekken gevoerd worden, dient de onderzoeker zich te verdiepen in een aantal wijkenmerken. Het gaat hierbij om bebouwingsmerken, sociaal/economische kenmerken en kenmerken van het voorzieningenniveau. De verdieping in de wijkenmerken is nodig om de omvang en aard van de problematiek die in de interviews naar voren wordt gebracht in te schatten.

Ook verdient het aanbeveling een korte documentenstudie te verrichten alvorens de gesprekken gevoerd worden. Uit notulen van diverse overlegorganen (winkeliersverenigingen, wijkraden, en dergelijke) kan een eerste globaal beeld van de wijkproblematiek gevormd worden.

Voor de gegevensverwerking dient van de gesprekken verslag gedaan te worden op een voorgestructureerd formulier.

De gegevensverwerking dient zich te richten op de kernpunten van de antwoorden van de respondenten, aangevuld met een 'kleurbeeld' uit de eventueel genoteerde opvallende opmerkingen.

Van alle verslagen kan één samenvattend wijkprofiel opgesteld worden. In die samenvatting kunnen de volgende thema's beschreven worden:

- beknopte typering van de wijk;
- ervaren onveiligheidsproblemen en onveilige plekken;
- achtergronden;
- ondernomen activiteiten en effectiviteit daarvan;
- mogelijk te ondernemen activiteiten en te verwachten resultaat.

Afbakening

Binnen het IV-pilotproject Nijmegen is omwille van de hanteerbaarheid gekozen voor een afbakening van de wijkanalyses. Besloten is de analyses uit te voeren in een viertal wijken: Hatert, Kolping, Meijhorst en Wolfskuil. Deze wijken zijn gekozen omdat er in het kader van 'wijkbeheer' reeds een bestuurlijke infrastructuur (wijkcoördinator, wijkbeheerder, wijkraad) aanwezig was.

De wijken Kolping, Meijhorst en Wolfskuil worden gekenmerkt door specifieke problemen, Hatert is geselecteerd omdat het een wijk is met relatief weinig onveiligheidsproblemen. Naast bestudering van bronnenmateriaal zijn gesprekken gevoerd met de wijkcoördinator, de wijkbeheerders, de wijkraden (bewoners en enkele ondernemers), de wijkagenten en medewerkers van woningcorporaties. Over Wolfskuil en Hatert wordt hier als voorbeeld een beknopte kwalitatieve rapportage gegeven.

Wolfskuil

De wijk Wolfskuil ligt in het centrum van Nijmegen, achter het station, in het stadsdeel Oud West. De wijk telt 6500 inwoners in circa 2450 woningen. De Wolfskuil is een achterstandswijk, veel sociale woningbouw, veel uitkeringsgerechtigden, allochtonen en een laag gemiddeld scholingsniveau.

Ervaren onveiligheidsproblematiek

In de wijk worden buurtoverlast, verkeersproblematiek en inbraken/diefstal als meest manifeste onveiligheidsproblemen genoemd. De buurtoverlast uit zich met name in overlast van handel in en gebruik van drugs en in overlast van zwerfvuil en honden. De verkeersproblematiek valt uiteen in onveiligheid en in overlast. De verkeersoverlast uit zich met name in parkeergedrag. De verkeersonveiligheid vloeit voort uit de drukte op de hoofdwegen (Graafseweg, Wolfskuilseweg, Tweede Oude Heselaan, Tunnelweg en Molenweg), het niet respecteren van verkeerstekens (negeren van éénrichtingverkeer) en te hard rijden.

Achtergronden

De buurtoverlast ten gevolge van drugsproblematiek wordt veroorzaakt door het (relatief) groot aantal adressen waar drugs gebruikt en verhandeld worden. Het 'marktmechanisme' (gebruikers/dealers trekken naar elkaar toe) vormt een verklaring voor het relatief grote aantal druggebruikers/-dealers.

Een deel van de geïnterviewden (buurtbewoners) is van mening dat de woningtoewijzing onvoldoende kritisch geschiedt. Door bovengenoemde ontwikkelingen ontstaat er een concentratie van druggebruikers/-dealers in de Wolfskuil.

Er is een zwerfvuilprobleem mede doordat de roosters van de veegdienst en vuilnisophaaldienst niet op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast wordt het vuilprobleem veroorzaakt door een afwijkend waarden/normen-patroon onder een deel van de inwoners van de Wolfskuil.

Overigens heeft de aanwezigheid van relatief veel drugdealers en etnische minderheden in het verleden tot incidenten geleid (schietpartij dealer Tulpstraat, agressie tegen minderheden (moskee)).

De minderhedenproblematiek verdient in de Wolfskuil specifieke aandacht. De geïnterviewden geven aan dat de verhouding autochtoon/allochtoon in de wijk uit balans is.

Er is een toenemende vestiging van allochtonen en voorzieningen voor allochtonen (winkels, moskeeën en centra), waardoor autochtonen zich achtergesteld voelen.

De verkeersproblematiek wordt met name veroorzaakt door normvervaging onder automobilisten. Verkeersregulerende maatregelen (borden, drempels) zijn er voldoende; ze worden niet nageleefd.

De inbraken/diefstallen hangen volgens de geïnterviewden met name samen met de aanwezige drugspanden, er is sprake van drugsgerelateerde criminaliteit. Daarnaast hangt een en ander samen met bouwkundige aspecten van enkele complexen in de wijk (achterommen, brandgangen).

Ondernomen activiteiten

Ter reductie van de door burgers ervaren problemen in de wijk heeft de politie het 'project Wolfskuil' geëntameerd. De politie besteedt hierbij verhoogde aandacht aan de drugs- en drugsgerelateerde problemen en verkeersproblematiek. Drugspanden van gebruikers/dealers worden ontruimd. Incidenteel wordt hierbij informeel contact onderhouden met de wijkcoördinator en met de Woningstichting (drugspandenoverleg).

De geïnterviewden merken op dat deze aanpak moeizaam verloopt, weinig effectief is en lange tijd in beslag neemt (bewoners klagen pas als de overlast echt structureel manifest is, de politie komt pas in actie als er veel meldingen binnenkomen, de uitzettingsprocedure duurt ongeveer zes maanden).

Voor het verkeerstoezicht heeft de politie acties georganiseerd (radarcontrole op de Graafseweg, parkeeractie en de brommeractie met de rollenbank). Acties worden als zinvol ervaren, geïnterviewden zijn echter sceptisch over de structurele werking.

Tegen inbraken/diefstallen wordt één en ander gedaan aan voorlichting en preventie (preventieproject van het ministerie van Justitie). Door de Woningstichting zijn enkele brandgangen afgesloten. Verzoeken om betere verlichting en hekwerken zijn nog niet gehonoreerd. Ook heeft het college van burgemeester en wethouders nog verzoeken om hondenuitlaatveldjes in behandeling.

In het sociale vernieuwingsbeleid (gedelegeerd aan de stichting Toekomst Oud-West) zijn een drietal projecten geëntameerd: een wijkonderhoudsploeg, een werkgelegenheidsproject (steunpunt voor werklozen) en een project gericht op voorkoming van achterstand van 0 tot 6-jarige kinderen.

Hatert

De wijk Hatert ligt aan de rand van Nijmegen, aan het Maas-Waal-kanaal, in het stadsdeel Zuidrand. De wijk telt 9850 inwoners in circa 4500 woningen. De meerderheid van de woningen betreft sociale huur, laagbouw. Hatert is een typische woonwijk, de meeste woningen dateren van 1955 à 1965.

Ervaren IV-problematiek

Hatert is een vrij rustige wijk. Buurtoverlast, vandalisme, verkeersonveiligheid en inbraken worden als voornaamste IV-aantastingen gezien. De buurtoverlast uit zich met name in overlast van kinderen/jeugd (vandalisme), honden en duiven. De verkeersonveiligheid concentreert zich rond enkele locaties (Maldenburchtstraat, Winkelsteegseweg/Van Hogendorpstraat, Cort van der Lindestraat en de Hatertseweg).

Aparte vermelding verdient de Vossendijk in de omgeving van de studentenflats, door de begroeiing wordt die plek als onveilig ervaren.

Achtergronden

De problemen van buurtoverlast en vandalisme worden volgens de geïnterviewden veroorzaakt door de verschillen in generaties. Enerzijds is in de wijk vergrijzing te constateren terwijl er anderzijds veel kinderen/jeugdigen (meer en meer uit allochtone gezinnen) wonen. De oudere generatie heeft 'overlast' van jeugd die het vertier alleen op straat zoekt (vooral 's avonds-'laat').

Voor een ander deel wordt de buurtoverlast veroorzaakt door verschillen in leefgewoonten en waarden/normen-patronen. In de wijk Hatert woont nog een aantal 'echte Hatertsen', een aantal mensen van Molukse afkomst, een aantal mensen van Marokkaanse en Turkse afkomst en een groep vluchtelingen/asielzoekers. De verschillende leefgewoonten leiden over en weer tot 'overlast-situaties'.

Vandalisme concentreert zich rond een aantal locaties voor gemeenschappelijk gebruik (garagepleintjes, bergingen, scholen en dergelijke) en rond incidenten (de jaarwisseling, sluiting jongerencentrum).

Vandalisme wordt gepleegd door jeugdigen (overwegend jongens) van tussen de 12 en 18 jaar ('zodra ze werk of een vriendin hebben is het vaak over').

Buurtoverlast en vandalisme worden in de hand gewerkt door de fysieke slijtage van de wijk. De wijk is circa 30 jaar geleden ontwikkeld en langzamerhand aan grote investeringen toe. De verkeersonveiligheid wordt volgens de geïnterviewden met name veroorzaakt door het gedrag van de verkeersdeelnemers uit de eigen wijk. Ook een belangrijke verkeersader (Hatertseweg), die de wijk doorkruist, veroorzaakt verkeersonveiligheid.

98

Ondernomen activiteiten

Naar aanleiding van de problemen rond de jaarwisseling is een overlegnetwerk (winkeliers, horecavertegenwoordigers, brandweer, politie, opbouwwerker (DAKAPO) en de reinigingspolitie) opgezet, teneinde de jaarwisseling in betere banen te leiden. Volgens betrokkenen heeft dit tot succes geleid. De aandacht voor de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving neemt toe, van grote investeringen is nog geen sprake. In enkele complexen in de wijk zijn onderhoudsinvesteringen gepleegd. De afdeling beplantingen van de dienst Stadsontwikkeling heeft voorstellen ontwikkeld ten behoeve van investeringen in de groenvoorziening in Hatert. Vooralsnog is het bij planontwikkeling gebleven.

Conclusies

De belangrijkste oorzaken van de problematiek in de **Wolfskuil** lijken te liggen in de achterstands-situatie van de wijk. Acties zouden gericht moeten zijn op beïnvloeding van de sociale structuur in de wijk (betere verdeling in inkomensgroepen, etniciteit en probleemgroepen, stimulering cohesie/integratie), investeringen in de woonomgeving, wijzigingen in de infrastructuur en investering in de economische ontwikkeling van de wijk. De minderhedenproblematiek verdient hierbij aparte aandacht.

Het voorbeeld van **Hatert** wijst op de noodzaak van beïnvloeding van de sociale structuur van de wijk, investeringen in woningen en woonomgeving, alsmede in het sociaal-culturele voorzieningenniveau voor jongeren. Verkeersonveiligheid in Hatert zou wellicht verbeterd kunnen worden door het nemen van meer verkeersregulerende maatregelen.

In zijn algemeenheid komt uit de kwalitatieve analyse van IV-problemen in de **Nijmeegse wijken** naar voren dat met name buurtoverlast, verkeersonveiligheid en in mindere mate inbraken/diefstal en vandalisme, als meest manifeste problemen worden gezien. Beïnvloeding van deze problematiek zou blijken de analyse vooral moeten geschieden door middel

van beïnvloeding van de sociale structuur van een wijk en investeringen in woningen, woonomgeving, infrastructuur en voorzieningenniveau. Activiteiten dienen integraal ondernomen te worden. De thema's die aan de orde komen lijken eenzijdig: milieu-onveiligheid, brandonveiligheid, geweldsdelicten en evenementen zijn in de kwalitatieve analyse niet genoemd. Alleen de veelvoorkomende aantastingen zijn genoemd. Weinig en incidenteel voorkomende aantastingen zijn niet als IV-aantasting naar voren gekomen.

Opzet en resultaten kwantitatieve analyse

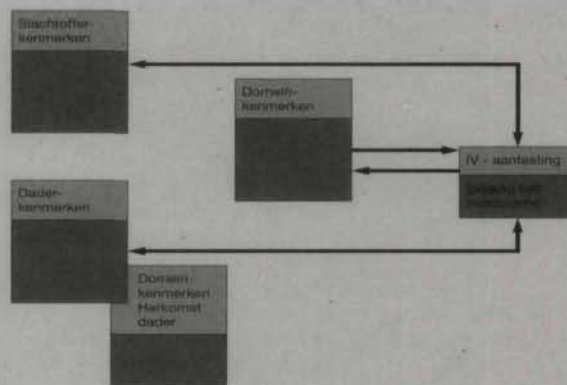
In de kwantitatieve analyse wordt, gebruik makend van statistische methoden, gezocht naar oorzaken van voorkomende aantastingen van de IV. Bij het ontwikkelen van de verklaringsmodellen rond de inbreuken wordt, analoog aan de aangrijpingspunten voor IV-beleid, uitgegaan van drie typen verklarende factoren:

- domein kenmerken;
- dader kenmerken;
- slachtoffer kenmerken.

Bovenstaand wordt voor de IV-aantasting vandalisme een voorbeeld van een model uitgewerkt. Voor het in kaart brengen van het IV-probleem vandalisme is een aantal indicatoren gehanteerd.

Schematisch is het kwantitatieve verklaringsmodel weergegeven in schema 4.

Schema 4 Verklaringsmodel 'vandalisme'



Voor de nadere kwantitatieve analyse is een aantal kenmerken van de wijken nodig. De nadere analyses met de wijkenkenmerken hebben twee functies. De wijkenkenmerken kunnen gebruikt worden om mogelijke causale verbanden aan het licht te brengen en met de wijkenkenmerken kan tot standaardisering gekomen worden van de aantastingsindicatoren. Die standaardisering wordt gebruikt om schijn verschillen in de onveiligheidsmeting uit te zuiveren.

De omgevingkenmerken zijn onderverdeeld in drie categorieën:

- bebouwingskenmerken;
- sociaal/economische kenmerken;
- kenmerken voorzieningenniveau.

De daderkenmerken worden in twee categorieën ingedeeld:

- kenmerken van personen;
- kenmerken van buurt.

Als slachtofferkenmerken worden onderscheiden:

- type slachtoffer;
- type object.

Resultaten

In de kwantitatieve analyse is de relatie tussen wijkenmerken en de mate waarin vandalisme in een wijk voorkomt, bekeken. De analyse gerechtigd de conclusie dat vandalisme relatief veel voorkomt in wijken met een hoge mutatiegraad, een hoge bebouwings- en bevolkingsdichtheid, veel sociaal zwakkeren (in absolute zin) en een goedkope woningvoorraad, met veel klachten over zwerfvuil en dergelijke.

Acties in het kader van reductie van vandalisme, gericht op de omgeving dienen volgens deze analyse gericht te zijn op:

- een verandering van de sociaal-economische structuur van een wijk (minder bevolkingsdichtheid, betere spreiding over verschillende sociale lagen);
 - investeren in langduriger wonen en meer sociale activiteiten van de bevolking zelf;
 - investeren in het openbare milieu in de wijk.
- Bij bevolkingssamenstelling dient niet op relatieve verhoudingen, maar op absolute aantallen gestuurd te worden. Voorkomen dient te worden dat zich concentraties van sociaal zwakkeren voordoen.

3.5 Acties

Facet- en wijkaanpak

Het ontwikkelde concept voor IV-beleid gaat uit van twee mogelijke invalshoeken, namelijk de facetbenadering voor de stad en de wijkaanpak. De facetbenadering is gericht op de afzonderlijke aanpak van een van de negen onderscheiden clusters van onveiligheid. In de facetbenadering staat een specifieke vorm van onveiligheid centraal en wordt niet (op voorhand) onderscheid gemaakt naar wijken.

In de wijkbenadering staat het gebied, waarbinnen een aantal vormen van onveiligheid in samenhang voorkomt, centraal. De samenhang kan betrekking hebben op de structuur van de wijk of op de aanwezigheid van bepaalde dadergroepen.

Het IV-beleid in een specifieke wijk gaat uit van de samenhang tussen de vormen van onveiligheid.

De aard van de incidenten met betrekking tot de veiligheid maakt dat de wijkbenadering zal domineren. Uit de literatuur blijkt dat veel incidenten impulsief tot stand komen in een bepaalde situatie op bepaalde locaties.

Bovendien hebben de daders veelal een relatie met de specifieke wijk: wonen, werken/leren, ontspanning. Samenhang vereist dus een antwoord in de vorm van een geïntegreerde aanpak op wijkniveau.

Vormen van criminaliteit waarbij sprake is van planning, organisatie en rationele keuze van subject/object is daarentegen weinig wijkgebonden en verdient derhalve een benadering op stads- of regioniveau. Deze vormen van (zware en midden-) criminaliteit zijn echter niet kenmerkend voor de IV.

Huidige IV-inzet

AEF heeft een inventarisatie gemaakt om de huidige IV-inzet van de gemeente Nijmegen in kaart te brengen. Bij deze eerste inventarisatie zijn de hulpverleningsdiensten (brandweer, GG&GD en politie) en het openbaar ministerie buiten beschouwing gelaten, van deze organisaties mag worden verwacht dat alle inzet gericht is op IV.

Binnen de gemeentelijke diensten is gepoogd de IV-inzet te meten die boven de inzet uitgaat die nodig is voor de realisatie van de primaire verantwoordelijkheden van de gemeente.

Met de primaire verantwoordelijkheden worden die IV-aspecten bedoeld die tot de algemeen aanvaarde norm (zijn gaan-) behoren. Te denken valt aan voldoende straatverlichting, een goed onderhouden wegdek, veilige verkeerssituaties, bouw- en woningtoezicht en hinderwetvergunningen. De inventarisatie richt zich op activiteiten die ontwikkeld zijn naar aanleiding van een IV-normoverschrijding.

99

Schema 5 Huidige IV-inzet gemeentelijke diensten, per aantasting

Activiteit gericht op:	Wijkgericht	Stadgericht	Integraal	Los-staand	Totaal
Vandalisme	6	11	6	11	17
Buurtoverlast	4	6	3	7	10
Verkeersonveiligheid		8		8	8
Inbraken		5		5	5
Diefstal					
Geweld					
Brandonveiligheid		1		1	1
Milieu-onveiligheid		4		4	4
Evenementen		1		1	1
Niet facet-gericht	2	19	2	19	21
Totaal	12	55	11	56	67

Geïntervieweerd is:

- 1 wat de activiteiten inhouden;
- 2 op welke IV-aantasting(en) de activiteiten gericht zijn;
- 3 op welke wijk(en) de activiteiten gericht zijn;
- 4 wat de omvang van de activiteiten is in kosten en in formatie (gerekend in uren per jaar);
- 5 welke externe organisaties betrokken zijn.

De inventarisatie in Nijmegen heeft geleid tot een overzicht van 67 activiteiten van verschillende medewerkers van alle diensten. In een aantal gevallen betreft het projecten waaraan door meerdere afdelingen een bijdrage geleverd wordt. In schema 5 zijn de resultaten van deze inventarisatie weergegeven.

De voorlopige inventarisatie wijst uit dat medio 1991 in totaliteit ongeveer 2,6 miljoen gulden aan IV-activiteiten besteed is. In formatie-uren is binnen de gemeentelijke diensten ongeveer 15,3 FTE's aan (extra) IV-activiteiten besteed. Hierbij is de formatie voor het wijkbeheer inbegrepen.

De zes wijkgerichte vandalisme-activiteiten zijn gericht op de wijken: Nije Veld (= Willemskwartier), Wolfskuil, Meijhorst, 'T Acker, De Kamp, Centrum en Neerbosch-Oost.

De vier wijkgerichte buurtoverlastactiviteiten zijn gericht op: Nije Veld (= Willemskwartier), Wolfskuil, Meijhorst, 'T Acker, De Kamp en Neerbosch-Oost.

De twee niet facet-gerichte activiteiten hebben betrekking op het centrum en de benedenstad.

De meeste IV-activiteiten die binnen de gemeentelijke diensten plaatsvinden zijn niet specifiek wijkgericht en zijn op zichzelf staand.

De activiteiten maken niet deel uit van een geïntegreerd opgezet actieplan.

Opvallend is dat 25% (17 van de 67) van alle activiteiten gericht is op reductie van vandalisme problematiek. 15% (10 activiteiten) is gericht op buurtoverlast. Ruim 30% van alle activiteiten is niet toe te delen. Dit betreft algemene overleg- en coördinatie-activiteiten.

Bij elkaar wordt dus 70% van de gehele gemeentelijke IV-inzet gericht op vandalisme, buurtoverlast en algemene coördinatie. Minus de 12% (8 activiteiten) die met verkeersonveiligheid te maken hebben, resteert nog 18% van de gemeentelijke IV-inzet voor de overige inbreuken.

Dit impliceert dat 18% van alle IV-activiteiten die binnen de gemeentelijke diensten plaatsvinden, verdeeld zijn over:

- inbraken;
- diefstal;
- geweldsdelicten;
- brandonveiligheid;
- milieu-onveiligheid;
- evenementen.

De conclusie die uit de inventarisatie moet worden getrokken is dat de bestaande activiteiten onvoldoende wijkgericht zijn, te weinig integraal en onvoldoende het gehele terrein van veiligheid dekken. De huidige inzet sluit niet aan bij de kenmerken van de (on)veiligheidsproblematiek in Nijmegen, zoals die in de informatie en analyses naar voren komen.

Concepten voor een integrale IV-aanpak

De eerste keuze is de vaststelling van de algemene strategie per facet of wijk. De belangrijkste strategievraag is of er naar gestreefd wordt de IV-aantastingen fundamenteel terug te dringen of dat (noodgedwongen) volstaan wordt met het bestrijden van de ergste uitwassen.

AEF maakt hierbij onderscheid in vier niveaus van interventie:

- 1 uitwassen bestrijden;
- 2 beheersen;
- 3 terugdringen;
- 4 uitbannen.

Elk van deze interventieniveaus kenmerkt zich door de aard en omvang van de acties.

Politiek-bestuurlijke, sociale en financiële overwegingen bepalen de mogelijkheden en keuzes. Het is de taak van het college van burgemeester en wethouders om met behulp van het IV-informatie- en actiemodel de selectie te maken, de algemene strategie te bepalen en de bijbehorende regierol, die bepalend is voor het succes, af te spreken en consequent uit te voeren.

De eenmaal vastgestelde strategie wordt op stad- of wijkniveau geoperationaliseerd.

Het IV-informatie- en actiemodel geeft gedetailleerde informatie over de omvang en aard per aantasting en mogelijke oorzaken en verbanden. Op basis van dit beeld kan worden vastgesteld welke type aantastingen en dadergroepen prioriteit krijgen in de aanpak. In deze afweging dient ook de subjectief gevoelde onveiligheid een rol te spelen.

Vervolgens dienen per aantasting de gewenste acties te worden aangegeven. Bij de inventarisatie van gewenste acties dient onderscheid te worden gemaakt naar opdrachten gericht op domein, dader en slachtoffer. Teneinde zorg te dragen voor een systematische aanpak wordt een deelactieschema opgesteld.

Deelactieschema's zijn een weerslag van opgedane ervaringen in de aanpak van een aantasting van de veiligheid en dienen voortdurend te worden bijgesteld door schrappen van weinig effectieve acties en toevoeging van nieuwe ideeën. Een deelactieschema is een hulpmiddel en mag nooit een keurslijf worden.

De aard van de opdrachten op de deelactieschema's is afhankelijk van de strategische koers die het bestuur heeft gekozen. Indien het bestuur kiest om alleen uitwassen te bestrijden, is de lijst kort en gericht op symptomen. Indien het bestuur kiest voor daadwerkelijk terugdringen van de problematiek, is de lijst omvangrijk en ook gericht op de structurele oorzaken van de IV-problematiek. Als voorbeeld zijn in schema's 6 en 7 de deelacties voor vandalisme opgenomen, waarbij twee strategische keuzes onderscheiden worden: 'beheersen' en 'terugdringen'.

Schema 6 Deelactieschema beheersen 'Vandalisme'

Strategische koers: beheersen IV-problemen

Type actie	Gericht op	Actoren	Acties	Norm uitvoering
Stimuleren meldingen	slachtoffer	Politie Buurtorganisaties	Voorlichting wijkagent Voorlichting	- -
Reactie op meldingen	dader	Politie	Inzet surveillance	< 5 min
'Lik op stuk'	dader	Politie OM, HALT	Selectie Seponeren Alternatieve straf	75% sepot
Herstel schade	domein, slachtoffer	PTT	Reparatie telefooncellen	< 24 uur
		Publex		
		Mediamax	Reparatie straatmeubilair	< 24 uur
		Dienst Stadsontw. Beheerders gebouwen	Reparatie gebouwen Verwijderen graffiti	< 24 uur < 48 uur
Verbeteren verlichting	domein	Dienst Stadsontw. Beheerders gebouwen	Extra straatverlichting Aanbrengen buitenverlichting	- -
Beveiligen object	domein	PTT	Verplaatsen object	-
		Publex	Toepassen andere materialen	
		Mediamax	Toepassen andere materialen	
		Dienst Stadsontw. Beheerders gebouwen	Verwijderen onnodig straatmeubilair - Toegang bemoeilijken Toepassen andere materialen	- -
Verwijderen straatvuil	domein, dader	Reinigingsdienst	Intensiveren reinigingsfrequentie Verbaliseren overtreders	2x/week direct
		Politie	Verbaliseren overtreders	direct
Bewustmaking	dader, slachtoffer	Buurtorganisaties Politie Dienst E&W	Voorlichting scholen Voorlichting buurthuizen Voorlichting horeca Voorlichting sportorganisaties	2x/jaar

Schema 7 Deelactieschema terugdringen 'Vandalisme'

Strategische koers: terugdringen IV-problemen

102

Type actie	Gericht op	Actoren	Acties	Norm uitvoering
Stimuleren meldingen	slachtoffer	Politie Buurtorganisaties	Voorlichting wijkagent Voorlichting	- -
Reactie op meldingen	dader	Politie	Inzet surveillance	< 5 min
'Lik op stuk'	dader	Politie OM HALT	Selectie Seponeren Alternatieve straf	75% sepot
Toezicht op risicogroepen	dader	Scholen/Buurthuizen/ Sportorganisaties	Begeleiding/toezicht Disciplinaire maatregelen	- -
Verbeteren voorzieningsniveau risicogroepen	dader	Scholen	Naschoolse opvang	-
	Buurthuizen/ Sportorganisaties	Gericht aanbod recreatieve programma's	-	-
		Dienst E&W	Projectsubsidies Heroverweging Exploitatiebijdragen	- - -
Herstel schade	domein, slachtoffer	PTT	Reparatie telefooncellen	< 24 uur
		Publex/ Mediamax/ Dienst Stadsontw.	Reparatie straatmeubilair	< 24 uur
		Beheerders gebouwen	Reparatie gebouwen	< 24 uur
			Verwijderen graffiti	< 24 uur
Verbeteren verlichting	domein	Dienst Stadsontw. Beheerders gebouwen	Extra straatverlichting	-
			Aanbrengen buitenverlichting	-
Beveiligen object	domein	PTT/ Publex/ Mediamax	Verplaatsen object Toepassen andere materialen Toepassen andere materialen	-
		Dienst Stadsontw.	Verwijderen onnodig straatmeubilair	-
		Beheerders gebouwen	Toegang bemoeilijken Toepassen andere materialen	- -
Verwijderen straatvuil	domein, dader	Reinigingsdienst	Intensiveren reinigingsfrequentie	2x/week
		Politie	Verbaliseren overtreders Verbaliseren overtreders	direct direct
Bewustmaking	dader, slachtoffer	Buurtorganisaties Politie Dienst E&W	Voorlichting scholen Voorlichting buurthuizen Voorlichting horeca Voorlichting sportorganisaties	2x/jaar
Versterken sociale controle en cohesie	domein, dader, slachtoffer	Buurtorganisasaties (o.a. schoonmaak groen)	Straatprojecten	-
Verbeteren fysieke structuur	domein	Woningbouwvereniging Dienst Stadsontwikkeling	Opknappbeurten/renovatie	-
			Stadsvernieuwing	-
			Herinrichtingsplannen	-
			Anticiperen in RO-beleid	-
Verbeteren sociale structuur	dader, slachtoffer	Dienst Huisvesting	Plaatsingsbeleid woningzoekenden	-
		Woningbouwvereniging	Toewijzingsbeleid Sanctiebeleid	- -
Vergunningenbeleid	domein, slachtoffer	Gemeentelijke diensten	Herijking criteria Handhaving Controle	- - -

Door in de deelactieschema's onderscheid te maken naar domein, dader en slachtoffer komen symptomen en oorzaken aan de orde en kan bovendien rekening worden gehouden met onveiligheidsgevoelens. Na opstelling van de deelactieschema's per geselecteerde IV-aantasting is samenvoeging tot een geïntegreerd geheel noodzakelijk. De samenvoeging heeft tot doel om in beeld te brengen wat van de verantwoordelijke instanties wordt verwacht ten aanzien van de aangegeven inbreuken. Door samenvoeging van de deelactieschema's vallen acties gericht op bepaalde aantastingen samen, bijvoorbeeld het aanbrengen van buitenverlichting is gewenst ter bestrijding van vandalisme en inbraken. De gewenste acties per betrokken dienst of organisatie worden samengevat in een geïntegreerd wijkactieschema. In dit schema is naast de opsomming van de gewenste acties ook weergegeven wie de verantwoordelijke is binnen de organisatie en wat de tijdsplanning voor realisatie of het moment van starten is.

Elke betrokken organisatie weet op deze wijze wat verwacht wordt en de opgedragen taken zijn meetbaar of toetsbaar: het PTT-district krijgt bijvoorbeeld als opdracht om bepaalde telefooncellen te verplaatsen naar minder kwetsbare locaties en de schade binnen 24 uur te herstellen.

Door de bijdragen van de meest betrokken instanties zeer concreet te formuleren, deze te richten op domein, dader en slachtoffer, en symptomen en oorzaken aan te pakken ontstaat een geïntegreerde aanpak van het IV-beleid op wijkniveau.

In schema 8 is als voorbeeld een geïntegreerd wijkactieschema opgesteld met de aantastingen vandalisme, inbraken, buurtoverlast, brandonveiligheid en milieu. De onderliggende strategische keuze voor de wijk is 'terugdringen IV-problemen'.

103

Schema 8 Geïntegreerd wijkactieschema

Strategische koers: terugdringen IV-problemen

Actoren	Inbreuk categorie	Afgesproken acties	Verantwoordelijke functionaris	Planning
Dienst E&W	va va/bo/in va/bo/in	Voorlichtingsprojecten Projectsubsidies ontspanning Heroverweging exploitatiebijdragen	Hoofd jeugdzaken Hoofd jeugdzaken Directie	
Dienst Stadsontwikkeling	va va va/in va/in va va/in in alg bo/mi in alg alg alg alg	Reparatie straatmeubilair Verwijderen straatmeubilair Straatverlichting Buitenverlichting gemeentegebouwen Reparatie/verwijdering gemeentegebouwen Toegang gemeentegebouwen Technopreventie gemeentegebouwen Inspectie naleving regels Hinderwetvergunningen Bouwvoorschriften Stadsvernieuwingsplannen wijk Anticiperen RO-beleid Investerings- en onderhoudsplan infrastructuur Herinrichtingsplannen complexen	Hoofd buitendienst Hoofd buitendienst Hoofd buitendienst Hoofd buitendienst Hoofd buitendienst Hoofd buitendienst Hoofd buitendienst Coördinerend staffunctionaris Coördinerend staffunctionaris Coördinerend staffunctionaris Coördinerend staffunctionaris Coördinerend staffunctionaris Coördinerend staffunctionaris	
Reinigingsdienst	va/mi va/mi	Intensiveren straatreiniging Verbaliseren overtreders	Hoofd buitendienst Hoofd buitendienst	
Afdeling Groenvoorziening	va/mi va/mi	Groenplan complexen Intensiveren onderhoud	Hoofd buitendienst Hoofd buitendienst	
'Bestuursdienst	alg alg alg	Herijking criteria vergunningenbeleid Zorgdragen handhaving Sanctiebeleid vergunningen	Hoofd Hoofd Hoofd	
Dienst Volkshuisvesting	alg alg alg alg	Inventarisatie bevolkingssamenstelling Vaststellen gewenste samenstelling Criteria voor toewijzingsbeleid Afspraken met eigenaren/beheerders	Directeur Directeur Directeur Directeur	
Dienst Economische Zaken	alg alg bo/mi alg	Inventarisatie kenmerken bedrijvigheid Profielschets gewenste bedrijvigheid Verplaatsings-/saneringsplan Stimuleringsprojecten	Directeur Directeur Directeur Directeur	
Politie	alg alg alg va/mi va in in bo bo in br/mi	Stimuleren meldingen Inzet surveillance Selectie 'lik op stuk' Verbaliseren overtredingen Voorlichting jongeren Voorlichting techno-preventie slachtoffers Eerste opvang slachtoffers Controle vergunningen Projectsurveillance Top-10-beleid inbrekers Rapporteren onveilige situaties	Wijkagent Hoofd wijkteam Wachtcommandant Hoofd wijkteam Wijkagent Surveillance Surveillance Hoofd wijkteam Hoofd wijkteam Hoofd wijkteam Surveillance	

Actoren	Inbreuk categorie	Afgesproken acties	Verantwoordelijke functionaris	Planning
OM	alg in alg	Ondersteunen 'lik op stuk' Inhechtenis houden top-10 Snelle vervolging	Districtsofficier Districtsofficier Districtsofficier	
HALT	va	Uitvoering alternatieve straffen	Coördinator	
Wijkraad	alg va/in alg alg alg	Stimuleren meldingen Voorlichting Opzetten projecten voor complexen/straten/groepen/facetten Ontwikkelen netwerken gericht op versterking sociale cohesie wijk Organiseren discussie over functies gebouwen/pleinen	Secretaris/bestuur Secretaris/bestuur Secretaris/bestuur Secretaris/bestuur	
Scholen	va/bo va/bo va/bo va va/in va/in in	Toezicht/begeleiden leerlingen Disciplinaire maatregelen Buitenschoolse opvang Reparatie/verwijderen graffiti Buitenverlichting Bemoeilijken toegang Technopreventie	Directeur Directeur Directeur Directeur Directeur Directeur Directeur	
Buurthuizen/sportorganisaties	va/bo/in va/bo/in va/bo/in alg	Toezicht/begeleiden jongeren Disciplinaire maatregelen Extra programma's recreatie Integratieprojecten	Jeugdcoördinator Jeugdcoördinator Jeugdcoördinator Coördinator	
Hulpverlening	in in va/bo/in	Opvang slachtoffers Begeleiden daders Helpen randgroepen	Coördinator Coördinator Coördinator	
GG&GD	alg alg alg	Signaleren problemen/ongewenste situaties Acties verbeteren leefgewoonten Advisering t.a.v. beïnvloeding sociale structuur	Secr. wijkoverleg Secr. wijkoverleg Secr. wijkoverleg	
Brandweer	br br br br/mi	Inventarisatie bebouwing en vluchtwegen Preventie/acties/voorlichting Controle/handhaving brandonveiligheid Controle gevaarlijke stoffen	Hoofd preventie Hoofd preventie Hoofd preventie Hoofd preventie	
PTT/Publex/Mediamax	va va va	Reparatie Verplaatsing Toepassing andere materialen	Regiomanager Regiomanager Regiomanager	
Horeca-ondernemingen	bo bo	Beïnvloeding bezoekersgedrag Sluitingstijden	Individueel en secretaris ondernemingsvereniging of KvK	
Winkeliersverenigingen	va va/in va/in in bo bo/mi	Reparatie/verwijderen Buitenverlichting Bemoeilijken toegang Technopreventie Uitstalling waren op straat Verwijdering afval	Individueel en secretaris ondernemingsvereniging of KvK	
Garagebedrijven	mi bo	Naleving milieuvoorschriften Parkeren auto's	Individueel en secretaris ondernemingsvereniging of KvK	
Verzekeraars	in in	Premiebeleid Informatievoorziening	Secretaris Vereniging van Verzekeraars	
Woningbouw-corporaties/ woningbeheerders	va va/in va/in in va/bo/in va/bo/in bo alg va/in	Reparatie/verwijderen Buitenverlichting Bemoeilijken toegang Technopreventie Huismeesters/toezichthouders Toewijzingsbeleid Uitzettingsbeleid Voorlichting gedragsregels Renovatie	Wijkcoördinator Wijkcoördinator Wijkcoördinator Wijkcoördinator Wijkcoördinator Wijkcoördinator Wijkcoördinator Wijkcoördinator Directie	
Projectontw./beheerders bedrijfsgebouwen	va va/in va/in in va/bo/in va/bo/in	Reparatie/verwijderen Buitenverlichting Bemoeilijken toegang Technopreventie Huismeesters/toezichthouders Gezamenlijk bewakingsplan bedrijven	Eigenaar/beheerder Eigenaar/beheerder Eigenaar/beheerder Eigenaar/beheerder Eigenaar/beheerder Eigenaar/beheerder	

Inbreukcategorieën:
 alg = algemeen
 va = vandalisme
 in = inbraken

bo = buurtoverlast
 br = brandonveiligheid
 mi = milieu-onveiligheid



Organisatorische voorwaarden

Gezien de diversiteit aan activiteiten en organisaties/diensten in de geïntegreerde aanpak van de veiligheid, is bewaking van de inzet en samenhang als ook de informatievoorziening over de resultaten noodzakelijk. De betrokken organisaties/diensten meten in het gunstigste geval immers alleen de effecten van hun eigen acties. Het IV-informatie- en actiemodel is de basis van de geïntegreerde informatievoorziening en biedt tevens mogelijkheden voor periodieke evaluatie en bijsturing. Hiervan dient de informatie aan het bestuur over de voortgang van de aanpak te worden afgeleid. Geïntegreerd veiligheidsbeleid vereist van betrokken organisaties/diensten op drie niveaus coördinatie, namelijk op stadsniveau, op wijkniveau en op uitvoeringsniveau. De coördinatie op wijkniveau vormt de spilfunctie voor de acties, de coördinatie op stadsniveau vormt de spilfunctie voor de informatievoorziening en de strategiebepaling.

Aan de coördinatiefunctie op wijkniveau dienen de volgende eisen gesteld te worden:

- mobiliserend vermogen en resultaatgerichte benadering;
- beschikken over gedetailleerde kennis van en ingangen in de wijk;
- relatie onderhouden met en feeling hebben voor uitvoeringsniveau organisaties/diensten;
- systematische informatieverzameling en -bewerking en evaluatie;

- informeren en inhoudelijk katalyseren van verantwoordelijke bestuurders.

Het is de vraag of de coördinatiefunctie op wijkniveau aan een persoon is op te dragen. Een alternatief is om een eerstverantwoordelijke dienst aan te wijzen. Hierbij dient gewaakt te worden voor een te eenzijdige invalshoek doordat de eigen activiteiten(soort) als referentiekader wordt gehanteerd.

Een alternatief is het instellen van een coördinatiegroep bestaande uit vertegenwoordigers van betrokken organisaties/diensten. Dit kan als gevaar hebben dat dit bureaucratiserend werkt. De coördinatiefunctie dient op bestuurlijk niveau te worden vastgesteld bij de besluitvorming over de prioriteiten en wijze van aanpak van de geïntegreerde IV-aanpak.

De coördinatie op stadsniveau ligt in feite in handen van het gemeentebestuur. Zij kan daarbij ondersteund worden door een in omvang beperkte stafgroep, die als doel heeft de informatievoorziening te coördineren en het bestuur te informeren en te adviseren.

De coördinatie op uitvoerend niveau is onderdeel van het leiding geven aan de afzonderlijke organisaties/diensten in de vorm van opdrachten verstrekken, controleren of het uitgevoerd is en meten van de effecten. De betrokken organisaties/diensten dienen hierin zelf te voorzien en een verantwoordelijke coördinator aan te wijzen van de IV-aanpak.



3.6 Slot: Kenmerken succesvolle IV-aanpak

Op basis van de verzamelde informatie, de uitgevoerde analyses en de opgedane ervaringen met IV, kunnen de kenmerken voor een succesvolle aanpak van IV gegeven worden.

AEF onderscheidt de volgende kenmerken:

- beschikbaarheid van IV-informatie- en analyses;
- prioriteitenstelling en selectie door bestuur;
- primair een wijkgerichte invalshoek;
- geïntegreerde benadering;
- actieve betrokkenheid externe partners;
- periodieke evaluatie resultaten.

Het IV-informatie- en actiemodel vormt de basis voor te maken keuzes door het bestuur. Het model moet voldoende informatie over facetten en wijken ten aanzien van onveiligheid omvatten en tegelijkertijd de mogelijkheid bieden tot een zodanige veredeling van de informatie dat verantwoordelijke bestuurders afgewogen beslissingen kunnen nemen.

Beslissend voor het IV-beleid is dat het bestuur keuzes maakt in de vorm van prioriteiten en een selectie van aan te pakken problemen en wijken. Keuzes maken betekent ook het formuleren van doelstellingen per wijk en/of probleem.

De aard van de doelstellingen kan gedifferentieerd zijn: bijvoorbeeld de onveiligheid structureel terugdringen in de ene wijk en (noodgedwongen slechts) symptomen bestrijden in een andere wijk.

Geïntegreerd werken betekent dat de aantastingen van de veiligheid in samenhang (domein, dader, slachtoffer) worden gezien en acties op de onderscheiden terreinen gebundeld worden ondernomen. De acties dienen bij voorkeur zowel de symptomen als de oorzaken te omvatten. Bijvoorbeeld zowel snel vandalismeschade herstellen als de dadergroep aanpakken. Teneinde verzekerd te zijn van de samenhang, dienen over de bijdrage van andere betrokken organisaties zo gericht mogelijk afspraken gemaakt te worden. Dit vraagt om een vorm van contract tussen de externe partners en gemeente over doelen en inzet van alle betrokkenen. Bijvoorbeeld afspraken met de beheerders/eigenaren van de objecten over de snelheid van herstel van de schade.

Tenslotte dient systematisch de voortgang beoordeeld te worden. Het bestuur is hiervoor als regisseur van het proces de eerstverantwoordelijke. Het IV-informatie- en actiemodel is hiervoor het belangrijkste hulpmiddel.

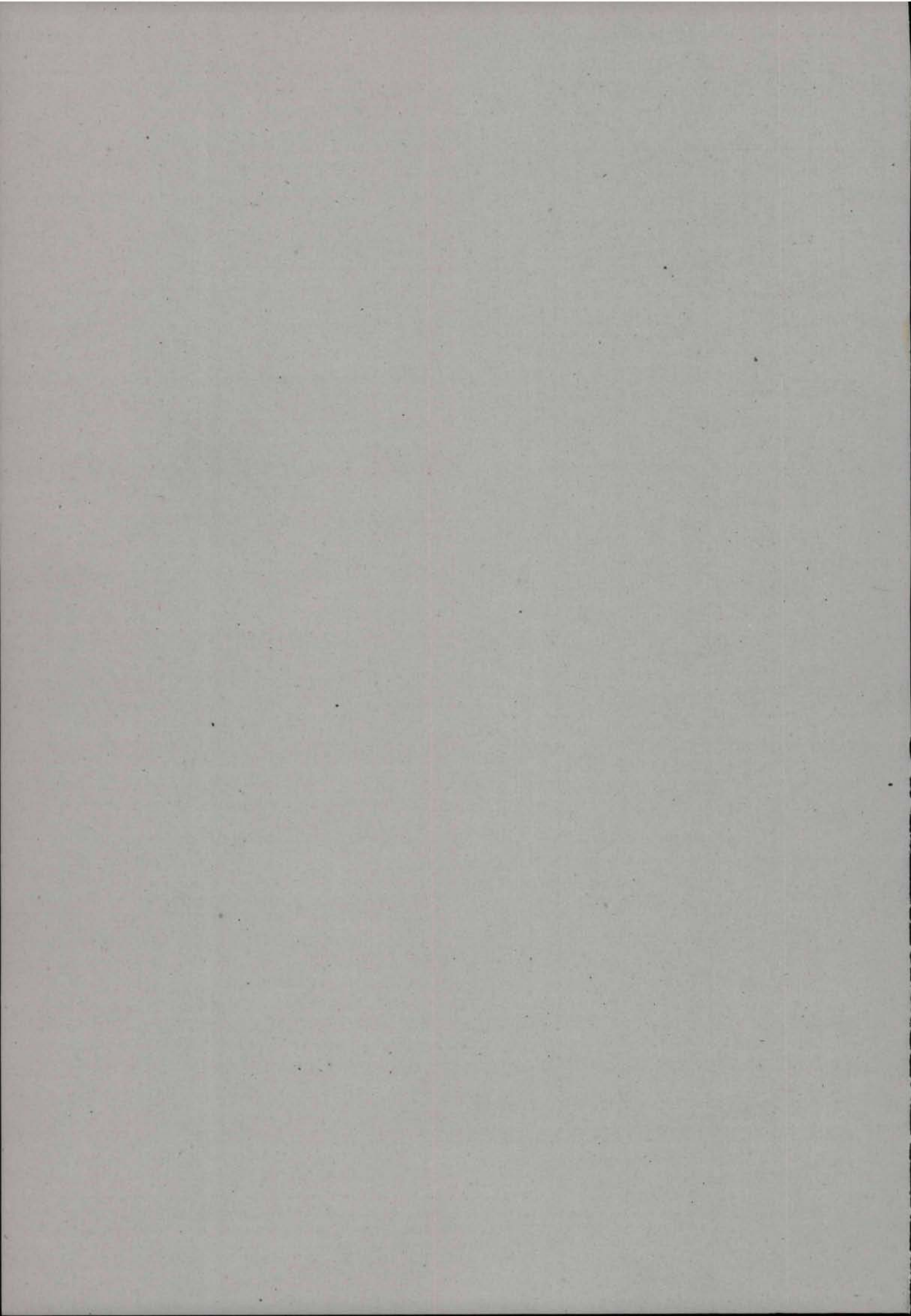
Met behulp van het informatie- en actiemodel moet ook worden teruggekoppeld naar de bevolking en de externe partners. Bijvoorbeeld de periodieke kwantitatieve en kwalitatieve informatie over ontwikkeling van:

- 1 de feitelijke IV-aantastingen;
 - 2 de gevoelens van onveiligheid;
 - 3 de veiligheidsrisico's (deze zijn in deze pilot beperkt uitgewerkt).
- Waar mogelijk zou informatie over de ontwikkeling van situaties van overlast en van voorkomende schade gepresenteerd kunnen worden.

1 In incidentele gevallen neemt één wijk meer dan 40% van alle waarden voor zijn rekening (bijvoorbeeld bij milieu-onveiligheid en de opslag van gevaarlijke stoffen). In die gevallen heeft clustering plaatsgevonden op basis van een verdeling exclusief die ene extreme waarde.

2 Wijknummers corresponderen met wijkindeling.

3 Wijknummers corresponderen met wijkindeling.



Integrale veiligheidsrapportage 1993

In de beheersing van risico's wordt als knelpunt onderkend: dat bij afwegingsprocessen omtrent de (on)aanvaardbaarheid van risico's te weinig rekening wordt gehouden met de cumulatie van risico's in een bepaald gebied en met de mate waarin mogelijke calamiteiten kunnen worden opgevangen. Knelpunten zijn voorts een te laag risicobewustzijn, achterblijvende planvorming, opleiding, oefening en intergemeentelijke coördinatie bij rampenbestrijding.

Voor wat betreft de beleving van onveiligheid door burgers wordt geconcludeerd dat 30% van de Nederlanders zich structureel onveilig voelt. De onveiligheidsbeleving hangt sterk samen met de kwaliteit van de buurt waarin men woont.

In samenhang met het maatschappelijk debat over de positie van allochtonen is apart onderzoek verricht naar de mate waarin allochtonen slachtoffer zijn van dan wel veroorzaker zijn van onveiligheid, zoals criminaliteit (hoofdstuk 4). Uit een enquête, verricht onder 300 allochtonen in Amsterdam en Rotterdam, blijkt dat allochtonen, in ieder geval in deze steden, twee tot driemaal vaker dan autochtone inwoners slachtoffer zijn van veelvoorkomende criminaliteit. Ruim de helft van de ondervraagde personen meldt ervaringen met discriminatie, ook door ambtenaren en politiepersoneel. Bij de jeugdpolitie in de vier grote steden is onderzoek verricht naar de mate waarin allochtone, legaal hier verblijvende jongeren betrokken zijn bij aanhoudingen door de politie. Daaruit blijkt dat in 1988 tweederde van het aantal aanhoudingen betrekking had op allochtone jongeren, terwijl zij éénderde van de totale populatie uitmaakten.

In 1990 waren deze cijfers achtereenvolgens 70% en 40%. Het betreft naar verhouding veel Marokkaanse jongeren en naar verhouding weinig Turkse jongeren. Zowel de dader- als de slachtoffercijfers vormen onder andere signalen van een niet goed verlopend integratieproces. In het thema is nader ingegaan op de achtergronden van deze cijfers en op het gevoerde beleid.

In hoofdstuk 5 worden algemene en bijzondere beleidsvoornemens beschreven. Het betreft de volgende algemene maatregelen:

- Totstandkoming van integrale veiligheidsrapportages op nationaal en lokaal niveau.
- Stimuleren van lokaal integraal veiligheidsbeleid en van de bijdrage van het bestuur aan criminaliteitsbestrijding door middel van experimenten met lokale integrale veiligheidsrapportages, ervaringsuitwisseling, workshops en opleidingen.
- Houden van werkconferenties. Stimuleren van (informele) netwerkvorming.
- Onderzoek naar de verdeling van geldstromen.

De bijzondere beleidsvoornemens:

- Maatregelen worden aangekondigd om het inzicht in risico's te verbeteren en de besluitvorming daaromtrent.
- Behalve het wegwerken van de achterstand bij de (kwaliteit van de) plannen wordt extra geïnvesteerd in trainingen, opleidingen, en oefeningen, onder meer voor bestuurders, gericht op crisismanagement.
- Er komen voorstellen ter verbetering van de intergemeentelijke coördinatie bij rampenbestrijding.
- Aanscherping van de Rampenwet is in voorbereiding.
- Maatregelen worden genoemd om de discriminatie van allochtonen door ambtenaren en politiepersoneel tegen te gaan.
- Voorts worden enkele maatregelen genoemd ter verbetering van de onveiligheid van bedrijven en in winkels.

Hoe onveilig is het in Nederland? Hoe ligt de verdeling van verantwoordelijkheden bij de aanpak van onveiligheid? Welke bijdrage kan het openbaar bestuur vanuit zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid leveren aan vergroting van de veiligheid in Nederland?

Hoe kan de betrokkenheid van het openbaar bestuur bij de bestrijding van die vormen van criminaliteit die het publieke domein aantasten, worden vergroot?

Het antwoord op deze vragen staat centraal in deze integrale veiligheidsrapportage.



