

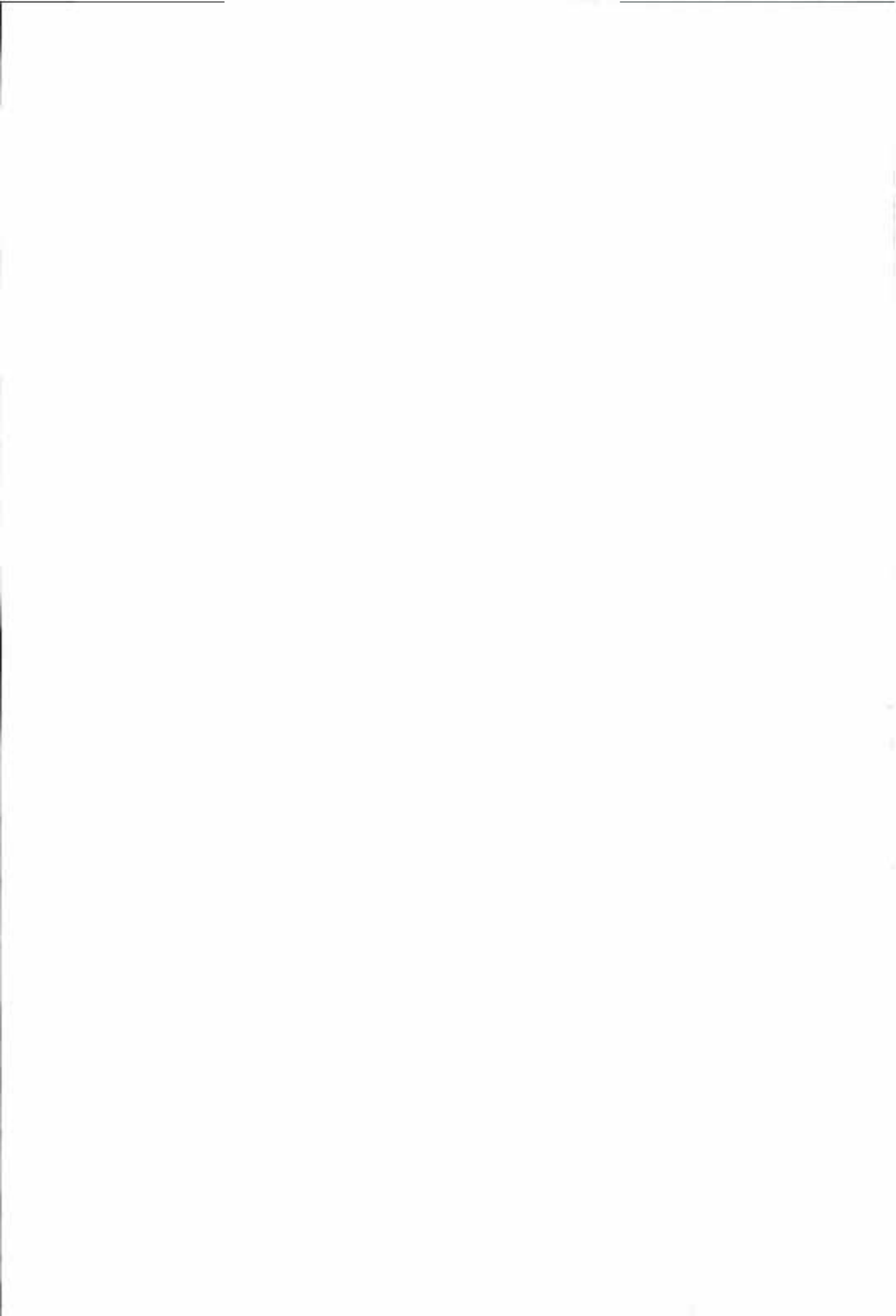
# Integrale Veiligheidsrapportage 1996



# **INTEGRALE VEILIGHEIDSRAPPORTAGE**

**1996**

8 juli 1996



# INHOUDSOPGAVE

<b>Aanbiedingsbrief, kamerstuk TK 1995-1996, 24225, nr. 7</b>	<b>5</b>
<b>Integrale Veiligheidsrapportage 1996</b>	
<b>1. Samenvatting</b>	<b>23</b>
<b>2. Geregistreeerde onveiligheid</b>	<b>51</b>
2.1 Overtredingen	54
2.2 Overlast	60
2.3 Ongevallen en branden	64
2.4 Criminaliteit	68
2.5 Schade	82
<b>3. Risico's</b>	<b>85</b>
3.1 Bedrijven en gevaarlijke stoffen	86
3.2 Transport van gevaarlijke stoffen per spoor en over water	89
3.3 Landelijk risico gevaarlijke stoffen	92
3.4 Overstromingen en wateroverlast	94
3.5 Aardbevingen	98
3.6 Stand van zaken voorbereidingen op ongevallen en rampen	100
<b>4. Onveiligheidsbeleving</b>	<b>103</b>
4.1 Achtergronden en gevolgen	104
4.2 Onveiligheidsbeleving en risicobewustzijn	109
<b>5. Bijzondere incidenten</b>	<b>117</b>
<b>6. Specifieke veiligheidsthema's nader belicht</b>	<b>131</b>
6.1 Jongeren en veiligheid	132
6.2 Drugoverlast	144
6.3 Veilige leefomgeving en risicobeheersing	163
6.4 Toezicht	176
6.5 Geweld	189
6.6 Roofovervallen	208

6.7	Immateriële schade van geweld	213
6.8	Illegaal verblijf en veiligheid en veiligheid in en rond asielzoekerscentra	230
6.9	Gezondheidsrisico's	238
6.10	Onveiligheidsbeleving en risicobewustzijn bevolking	242
6.11	Preventie van brandstichting	250
<b>7.</b>	<b>Stand van zaken gemeentelijk veiligheidsbeleid en risicobewustzijn bestuur</b>	<b>263</b>
7.1	Stand van zaken gemeentelijk veiligheidsbeleid	263
7.2	Risicobewustzijn bestuur	272

Aan  
de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal,  
Postbus 20018,  
2500 EA Den Haag.

In aansluiting op mijn brief van 16 juni 1995 (TK 1994-1995, 24225, nrs. 1-2) die ik u namens het kabinet aanbod over het te voeren veiligheidsbeleid in deze kabinetsperiode, treft u hierbij de Integrale Veiligheidsrapportage 1996 (IVR 1996) aan. Deze rapportage is een vervolg op de rapportages van 1993 en 1994.

De conclusies die, op basis van zowel de IVR 1996 als de voortgang van het beleid, getrokken kunnen worden en de beleidsvoornemens die daaruit voortvloeien zijn in deze brief opgenomen. Tevens is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 weergegeven.

In de IVR 1996 wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken van de veiligheid in het algemeen en van een aantal specifieke veiligheidsvraagstukken in het bijzonder. De beschrijving geeft een beeld van de situatie in 1994, en waar mogelijk een analyse van de ontwikkelingen ten opzichte van de peiljaren 1990 en 1992. Daarnaast bevat de rapportage een overzicht van incidenten die zich vanaf medio 1994 hebben voorgedaan.

Uit de IVR 1996 blijkt dat de onveiligheid en de onveiligheidsgevoelens in de grote steden 6x zo groot zijn als in kleinere gemeenten en 3x zo groot als in gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners. Er is dus een grote ongelijkheid in veiligheid te constateren. De keuze die het kabinet heeft gemaakt om met name in de vier grote en de grotere steden extra beleidsimpulsen te geven om daar ondermeer de veiligheid te vergroten wordt daarmee nog eens bevestigd. Dat neemt overigens niet weg dat ook in de kleinere gemeenten aandacht nodig is voor onveiligheid en de groeiende onveiligheidsgevoelens. De kabinetsprioriteiten die in het kader van het veiligheidsbeleid zijn gelegd bij jongeren, drugs, veilige leefomgeving en risicobeheersing, en toezicht worden in deze IVR nog eens gestaafd. Er is dan ook geen reden tot een koerswijziging, eerder tot een nog grotere beleidsinspanning, waarin de samenwerking tussen de verschillende partners voorop staat. Zowel met de uitvoering van het advies van de Commissie van Montfrans, het ingezette drugbeleid als met de inzet van extra structurele banen ten behoeve van het toezicht in de openbare ruimte, wordt een samenhangend kabinetsbeleid gevoerd dat dient te leiden tot meer veiligheid en tot een grotere veiligheidsbeleving.

In het veiligheidsbeleid kan het sluitstuk, namelijk het nemen van repressieve maatregelen, niet ontbreken. In reactie op het rapport van de Commissie Korthals Altes presenteert het kabinet separaat voorstellen om naast preventieve maatregelen ook de uitbreiding van het aantal cellen mogelijk te maken. Bovendien wordt in breder verband gezien

of met het instrument van bestuurlijke handhaving een grotere effectiviteit van het beleid kan worden bereikt. Een voorbeeld is verkeersveiligheid. Naast de mogelijkheden die er zijn bij de inrichting en het beheer van de openbare weg wordt bekeken hoe het openbaar bestuur ook instrumenten in handen kan krijgen om via bestuurlijke handhaving de verkeersveiligheid te vergroten. Als voorbeeld dient hierbij de fiscale afdoening van parkeerboetes.

Het algemene beeld is dat ten opzichte van 1992 (zoals geschetst in de IVR 1994) de veiligheidssituatie in Nederland in 1994 stabiel is gebleven. De door de politie geregistreerde criminaliteit is in 1994 ten opzichte van 1992 licht gestegen. Het aantal verkeersongevallen is licht gedaald en de veiligheidsbeleving is ongeveer gelijk gebleven.

Bij een nadere uitsplitsing van inbreuken op veiligheid in de te onderscheiden domeinen blijkt de openbare weg ten opzichte van 1992 onveilig te zijn geworden, mede als gevolg van een stijging van het aantal diefstallen zonder geweld dat daar is gepleegd. Ook in de vorige rapportages was sprake van een stijging van criminaliteit op de openbare weg. Mede naar aanleiding daarvan heeft het kabinet onder meer in het regeerakkoord aangegeven dat er meer toezicht zal worden ingezet. Het kabinet heeft dit gekoppeld aan het beleid om langdurig werklozen in het kader van werkgelegenheidsprojecten uitzicht te bieden op werk, dat voor een belangrijk deel door toezicht in de openbare ruimte kan worden vormgegeven. Het effect van deze maatregelen is in het kader van de IVR 1996 nog niet vast te stellen, aangezien de beschrijving van de veiligheidssituatie met name betrekking heeft op 1994.

De onveiligheidsgevoelens zijn in de onderzoeksperiode (1992-1994) ongeveer gelijk gebleven. Meest bepalend voor de gevoelens zijn de factoren buurtkwaliteit, geweldslachtofferschap en sexe. Overigens blijkt uit het onderzoek dat het idee dat mensen zich zonder duidelijke redenen onveilig voelen slechts geldt voor een klein deel van de bevolking, namelijk 5% van de mensen die zich structureel onveilig voelen, ofwel zo'n 1,5% van de totale bevolking. Deze groep bestaat voornamelijk uit ouderen, vrouwen en lager opgeleiden. Naast deze 1,5% voelt een grotere groep van ruim 20% van de totale bevolking zich verklaarbaar onveilig. Alhoewel het percentage nagenoeg stabiel is gebleven gaat het kabinet ervan uit dat de maatregelen die thans zijn voorgenomen in het kader van het grote stedenbeleid en het veiligheidsbeleid daarin verbetering kunnen brengen.

Uit de IVR blijkt dat de onveiligheid en onveiligheidsgevoelens toenemen met de gemeentegrootte. Het beeld in vorige rapportages dat sprake is van concentratie en cumulatie in de grote steden wordt wederom door de cijfers bevestigd. Het door het kabinet ingezette grote stedenbeleid en de aanpassing van de politiesterke in met name deze grote steden zal naar verwachting een positief effect hebben op de veiligheid. Hoewel de politiecijfers en de PMB-cijfers (Politie Monitor Bevolking) geen eenduidig beeld vertonen, lijkt het

erop dat de veiligheidssituatie in de grotere steden (het omslagpunt ligt bij de groep 50.000 - 100.000 inwoners) zich wat heeft verbeterd. Daar staat een lichte achteruitgang in de kleinere (<50.000 inwoners) gemeenten tegenover. Opvallend is dat, zoals aangegeven in het in de IVR opgenomen onderzoek naar de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid, juist de grotere gemeenten veiligheidsbeleid hebben ontwikkeld en in samenwerking met lokale partners en burgers preventief beleid voeren.

Ondanks de waarneembare kentering blijft het een feit dat de kans op slachtofferschap in de grote steden vele malen groter is dan die in kleinere gemeenten. Zo is in de 100.000+ gemeenten de geweldscriminaliteit op de openbare weg het drievoudige van dat in de kleinere gemeenten. De stijging van geweldscriminaliteit in de kleinere gemeenten tussen 1990 en 1992 (met 70%) is in de periode tot 1994 gestabiliseerd.

Een aantal bijzondere kenmerken van gemeenten wordt in de IVR 1996 nader gezien, namelijk de stedelijkheid en het toeristisch karakter. De uitkomsten van het onderzoek zijn, dat meer verstedelijking ook meer criminaliteit met zich meebrengt. De hogere criminaliteit openbaart zich vooral op de openbare weg. In toeristengemeenten manifesteert zich niet alleen meer criminaliteit, maar ook veel meer overlast.

Daarnaast is beperkt onderzoek verricht naar de vraag of er een relatie is tussen onveiligheid(sgevoelens) en de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum (AZC). Algemene conclusies kunnen op basis van dit onderzoek niet worden getrokken. verder onderzoek wordt wel zinvol geacht om na te gaan of er indicaties zijn voor een hoger niveau van overlast en criminaliteit in gemeenten met een AZC ten opzichte van gemeenten zonder AZC. Daarbij zal rekening worden gehouden met de geconstateerde vermindering van het aantal asielaanvragen.

Asielzoekers hebben een formele status en zijn onderwerp van beleid. Dit geldt niet voor de groep van illegalen. Uit een onderzoek in Rotterdam (opgenomen in de IVR) blijkt dat, hoewel sommige groepen illegalen relatief vaak betrokken zijn bij bepaalde vormen van (drug)criminaliteit, de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit over de gehele linie gerelativeerd kan worden. Dit onderzoek heeft een vervolg gekregen. Voor de vier grote steden wordt een (onderbouwde) schatting gemaakt van het aantal illegalen en wordt gekeken naar de verwevenheid van illegalen en criminaliteit. Na oplevering van het rapport dit najaar zal gestart worden met de tweede fase van het onderzoek dat tot doel heeft het sociale netwerk waarvan illegalen deel uitmaken in kaart te brengen. De resultaten van dit onderzoek zullen worden weergegeven in de IVR 1998.

Het aantal roofovervallen is, na een snelle groei met een piek in 1993, in 1995 met 30% gedaald. Deze daling is bereikt doordat de afgelopen jaren activiteiten zijn ondernomen op vier terreinen, namelijk opsporing, situationele preventie, slachtofferopvang en dadergerichte preventie. De daling van het aantal roofovervallen toont aan dat het gevoerde beleid effectief is. Dit zal dan ook met kracht worden voortgezet.



Uit de IVR blijkt dat uiteenlopende beroepsgroepen in Nederland frequent in aanraking komen met agressie en geweld van het publiek. Toezichthouders krijgen niet meer dan andere beroepsgroepen met agressie en geweld te maken, en voelen zich niet meer onveilig dan de andere onderzochte beroepsgroepen.

Wat daarbij een rol lijkt te spelen is de mate waarin men voorbereid is op een confrontatie. Bij beroepsgroepen waarbij agressie en geweld te verwachten valt, wordt namelijk tijdens de opleiding aandacht besteed aan dergelijke problemen. Maatregelen om veiligheid in het werk te vergroten hebben dus effect.

Ten aanzien van registratie van geweld blijkt dat bestaande gegevensbronnen, zoals de politieregistratie, een sterk vertekend beeld geven van de werkelijke omvang en groei van geweld. Daarbij komt nog dat die vertekening sterker is voor bepaalde vormen van geweld of bepaalde slachtoffergroepen zoals geweld in huiselijke en relationele sfeer. Betere registratiesystemen om goed zicht te krijgen op geweld zijn onontbeerlijk. Een positieve ontwikkeling is dat de nu nog experimentele geweldletselregistratie bij de EHBO-afdelingen van (twee) ziekenhuizen met ingang van 1997 structureel en op meer landelijke schaal zal worden toegepast.

In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 is door het kabinet prioriteit gegeven aan vier thema's, namelijk jongeren, drugs, veilige leefomgeving en risicobeheersing, en toezicht. Op deze vier thema's wordt nader onderzoek uitgevoerd, dat voor een deel een nulmeting is en pas bij de publicatie van de IVR 1998 een beeld kan bieden van de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid. De belangrijkste gegevens alsmede de voortgang van de verschillende thema's worden in deze brief kort weergegeven.

## **1 Jongeren en veiligheid**

In de IVR 1993 en 1994 is de jeugdcriminaliteit vooral belicht in relatie tot allochtone herkomst. Onderzoek naar aanhoudingen door de politie in de vier grote steden wees uit dat allochtone jongeren bovenproportioneel vertegenwoordigd waren in deze cijfers. Opvallend was het grote aantal recidivisten onder Marokkaanse jongens. Verder bleek uit een trendanalyse van 'first offenders' over een periode van vijf jaar dat de gemiddelde leeftijd steeds lager wordt.

Deze gegevens versterkten nogmaals het belang van een goede preventieve aanpak ten behoeve van deze jongeren. Nadat eerder al was gebleken dat het algemene preventiebeleid jongeren uit minderheidsgroepen te weinig bereikte, zijn er preventieprojecten gestart die zich specifiek op deze jongeren richtten. Op het ogenblik wordt een evaluatie uitgevoerd met betrekking tot 24 daartoe geselecteerde projecten. Het doel van deze evaluatie is de ervaringen die in deze projecten zijn opgedaan te bundelen en te structureren

om zodoende te komen tot een praktische leidraad ten behoeve van gemeenten voor de aanpak van deze problemen, als een neerslag van de praktijk-kennis op dit moment.

De bevinding dat de gemiddelde leeftijd van **first offenders** steeds lager wordt was aanleiding tot onderzoek - ten behoeve van de IVR 1996 - naar de omvang en aard van de geregistreerde criminaliteit onder 7-12 jarigen, de zogeheten '12-minners'. Dezen vallen nog niet binnen de termen van het jeugdstrafrecht.

De geregistreerde criminaliteit onder deze groep is beperkt. Dat neemt niet weg dat zich incidentele probleemgevallen voordoen. Self-report onderzoek onder 12-minners laat een aanzienlijk minder gunstig beeld zien. Verder blijkt dat er ook op deze leeftijd kinderen zijn die meer dan eens in de registratie voorkomen.

Veelal liggen aan de basis van het plegen van een ernstig strafbaar feit op jonge leeftijd, problemen van sociale en pedagogische aard. Dit vestigt eens te meer de aandacht op het belang van een goede diagnose door de politie, die immers vaak als eerste met deze groep in aanraking komt en op het belang van een goede samenwerking tussen diverse partners in het veiligheidsbeleid. Uit de IVR 1996 blijkt dat voortdurende aandacht voor de kwaliteit van deze taak zonder meer noodzakelijk is.

Naar aanleiding van de adviezen van de Commissie van Montfrans over de aanpak van jeugdcriminaliteit, in combinatie met de roep om een halt toe te roepen aan de dreigende desintegratie van delen van de jeugd in de grote steden, heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor een brede aanpak van onveiligheid veroorzaakt door jongeren. De aanpak is gericht op het bieden van perspectief in combinatie met een consequente en alerte handhaving.

Aldus maken actieprogramma's Jeugd en Veiligheid deel uit van het grote stedenbeleid. In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen waarlangs deze actieprogramma's vorm zouden krijgen.

In februari 1996 is de Tweede Kamer door middel van de Voortgangsrapportage Jeugd en Veiligheid geïnformeerd over de stand van zaken. De actieprogramma's van de vier grote steden (G4) waren op dat moment reeds bestuurlijk geaccordeerd. De plannen van de G15 bevonden zich nog in een fase van voorbesprekingen tussen de steden onderling en tussen het rijk en de steden.

Inmiddels is de uitvoering van de activiteiten in de G4 van start gegaan en is een regeling tot stand gekomen op basis waarvan de extra middelen aan de vier steden worden uitgekeerd ter financiering van hun actieprogramma's Jeugd en Veiligheid in de periode 1996-1999.

Ten behoeve van een goede meting van effecten, en met als mogelijke winst de onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers, heeft een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de vier steden en de betrokken departementen voorstellen gedaan voor het definiëren

van de meest relevante basisbegrippen. Op basis van een combinatie van het aantal gepleegde delicten en de zwaarte van het delict is een 'standaard'-indeling voorgesteld in, van licht naar zwaar: risico-groep, HALT-jongeren, first-offenders, licht-criminelen en de harde kern.

Het is de intentie van de G15 om hun plannen in het kader van het grote stedenbeleid in onderlinge samenhang te presenteren: naast de plannen op het gebied van jeugd en veiligheid dus ook de plannen op het gebied van werk en economie, zorg, onderwijs en de integrale wijkplannen.

In overleg met de betrokken departementen is een kader opgesteld voor de actieplannen Jeugd en Veiligheid. Aangezien de G15 onderling verschillen in aard en omvang van de te bestrijden problemen laat dit kader nadrukkelijk de ruimte voor een lokale invulling: in het actieplan Jeugd en Veiligheid zal elke G15-gemeente, op basis van een analyse van de lokale situatie, die aspecten benadrukken die voor de eigen gemeente het meest aan de orde zijn. Evenals bij de G4 blijft het uitgangspunt echter dat gestreefd wordt naar een evenwichtig samenstel van preventieve en repressieve maatregelen en acties, niet-vrijblijvende samenwerking tussen de participanten en de gemeenten in de regiefunctie.

Niet alleen voor de grote steden maar voor alle gemeenten geldt dat voor het veiligheidsbeleid ten aanzien van jongeren, wordt aangesloten bij de activiteiten van de projectgroep 'Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid', waarin gestreefd wordt naar een vraaggericht en samenhangend aanbod van voorzieningen.

Dit geldt ook voor de campagne 'De Veilige School' van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Doel van de campagne is het voorkomen en bestrijden van geweld op scholen door een betere omgang van leerlingen en leraren. Scholen maken in overleg met de gemeenten een plan voor de uitvoering, waarbij de gemeenten een regierol hebben. In het schooljaar 1995/1996 zijn verschillende instrumenten ontwikkeld, waaronder een instrument waarmee scholen de eigen situatie kunnen analyseren en de bijpassende scholing en werkwijzen kunnen bepalen. De campagne zal vier jaar duren.

In het kader van informatievoorziening die bijdraagt aan het vroegtijdig, snel en consequent ingrijpen bij ongewenst gedrag van jongeren is het cliëntvolgsysteem Jeugdcriminaliteit van belang. Het ministerie van Justitie is gestart met een definitiestudie voor een dergelijk systeem. Onder meer de politie, het openbaar Ministerie, de Raden voor de Kinderbescherming en de grote steden zijn bij het ontwerpen daarvan betrokken.

## 2 Drugs en veiligheid

Uit de IVR 1996 blijkt dat er een duidelijk verband is tussen enerzijds de mate en ernst van drugoverlast in de omgeving en anderzijds de veiligheid(sbeleving). Met de drugoverlast neemt ook de (gewelds)criminaliteit toe en neemt met name door een toename van buurtdreiging de kwaliteit van de buurt af.

Ook hier geldt dat een integrale aanpak met strategische partners en een afgewogen inzet van mensen en middelen, zoals voorgestaan door het kabinet, een meer blijvend resultaat kan bieden.

Uit de IVR blijkt dat niet in alle opzichten de beschikbaarheid van effectieve instrumenten om drugoverlast te bestrijden een knelpunt is, maar de afgewogen en gecoördineerde inzet daarvan. Uit eerder onderzoek naar het lokale drugbeleid bleek reeds dat dit van veel gemeenten initiatief vraagt om te komen tot een lokaal drugbeleid. Ten aanzien van softdrugs heeft eenderde van de gemeenten problemen, terwijl nog niet de helft van deze gemeenten een drugbeleid heeft ontwikkeld. Verder heeft 37% van de gemeenten overlastproblemen met betrekking tot harddrugs; 50% daarvan heeft expliciet maatregelen getroffen.

In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 is terugdringen en voorkomen van de criminaliteit en overlast, veroorzaakt door druggebruik en drughandel, één van de speerpunten. Maatregelen op dit terrein zijn verder uitgewerkt in de nota 'Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering' die inmiddels met de Tweede Kamer is besproken. Het gaat hierbij met name om het uitbreiden van bestuurlijk-juridische mogelijkheden, verbetering van de afstemming van beleid en het bundelen en toegankelijk maken van kennis over de aanpak van drugoverlast.

In de convenanten met de G4 en met de G15 is afgesproken extra inspanningen te plegen voor de vermindering van drugoverlast en voor de opvang en aansluiting op behandeling van drugverslaafden. Bij de totstandkoming van de Drugnota hebben de steden aangegeven daartoe te willen komen tot een interbestuurlijke Taskforce. De **Taskforce Veiligheid en Verslavingszorg** is op 4 oktober 1995 door mij ingesteld, mede namens de ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Taskforce heeft zich in korte tijd ontwikkeld tot een orgaan waar rijk en lokaal bestuur via korte lijnen snel concrete afspraken kunnen maken over de bestrijding van drugoverlast. De Taskforce heeft onder meer de volgende onderwerpen ter hand genomen.

Het oprichten van een expertisebureau drugs. Doel van dit bureau is om gemeenten, politie en Openbaar Ministerie te informeren, te ondersteunen en te adviseren over het lokale beleid op het terrein van drugs, met name vanuit de invalshoek drugoverlast (straf-

rechtelijke, bestuursrechtelijke en zorg-aspecten) .

Dit expertisebureau zal dienst doen als een helpdesk waar algemene informatie over drug-overlast kan worden opgevraagd door functionarissen van gemeenten, politie, justitie en hulpverlening. Naast algemene informatie over drugoverlast verstrekt het bureau ook informatie en advies over het hanteren van bestuurlijk-juridische instrumenten en recente ontwikkelingen op het terrein van de bestrijding van drugoverlast. Oprichting van het bureau is voorzien in de tweede helft van 1996.

Op 25 april jl. is het wetsontwerp **wijziging Gemeentewet** (sluiting van overlastgevende drugpanden) naar de Tweede Kamer gezonden. De kern van het wetsvoorstel is dat de burgemeester de bevoegdheid krijgt om woningen die als gevolg van gebruik van drugs en van handel in drugs ernstige overlast veroorzaken (drugpanden) te sluiten. Spoedige inwerkingtreding is absoluut noodzakelijk.

Daarnaast zal het gemeentelijk handhavingsinstrumentarium worden versterkt door een wetswijziging waarmee het enkel overtreden van de **Opiumwet** voldoende grondslag is voor sluiting van coffeeshops.

De Rijksuniversiteit Groningen voert in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een jurisprudentie-onderzoek uit naar de verschillen in rechtspraak bij het hanteren van bestuurlijk-juridische instrumenten met betrekking tot de bestrijding van drugsoverlast. Het onderzoek geeft een overzicht van het bestaande bestuurlijk-juridisch instrumentarium en geeft daarnaast aan hoe deze bevoegdheden het beste kunnen worden gehanteerd. De uitkomsten en conclusies van het jurisprudentie-onderzoek zullen worden opgenomen in een **protocol bestuurlijk-juridisch instrumentarium**. Dit protocol bestaat uit een lijst met concrete tips aan het gemeentebestuur over het hanteren van bestaande bestuurlijk-juridische bevoegdheden met betrekking tot het beheersen van drugoverlast. Het onderzoek en het protocol zullen binnenkort worden gepresenteerd.

Er is een groep verslaafden die door het plegen van reeksen delicten veel overlast veroorzaakt en die door cellentekort niet in hechtenis wordt gesteld (of wegens plaatsgebrek spoedig wordt heengezonden), snel weer vrijkomt en doorgaat met het veroorzaken van overlast.

In de Drugnota is gesteld dat een gedwongen opvangvoorziening voor deze groep structureel overlastgevende verslaafden gewenst is. De duur van de opvang zou moeten uitstijgen boven de doorgaans opgelegde straf (van enkele maanden). Die langere tijd moet worden benut voor het werken aan maatschappelijk herstel door deelname aan een geïntegreerd hulp- en scholingsprogramma. Deze visie heeft geleid tot het SOV-model: **strafrechtelijke opvang verslaafden**.

De hoofdlijnen van het SOV-model zullen in de praktijk als eerste worden getest in de

gemeente Rotterdam (de zogeheten interimvoorziening). In Rotterdam kan praktijkervaring worden opgedaan met bepaalde onderdelen uit het resocialisatietraject zoals dat wordt voorgestaan. Bij de interimvoorziening wordt nog gewerkt op basis van de huidige juridische systematiek. Dit betekent dat er nog geen strafrechtelijke maatregel kan worden opgelegd, en dat gewerkt wordt met de constructie van schorsing van voorlopige hechtenis onder bepaalde voorwaarden. De interimvoorziening zal in het najaar van 1996 van start gaan.

### **3 Veilige leefomgeving en risicobeheersing**

Dit jaar is ten behoeve van de IVR voor het eerst gericht onderzoek gedaan naar het risicobewustzijn en de veiligheidsbeleving van de bewoners van 'risicogebieden'. Dit zijn gebieden waar sprake is van een verhoogd risico voor veiligheid en gezondheid als gevolg van risicovolle industriële of transportactiviteiten of van natuurrampen zoals aardbevingen en overstromingen. Het blijkt dat de bewoners van risicogebieden zich bewust zijn van de aanwezigheid van potentieel gevaarlijke situaties. Dit bewustzijn werkt ook door in de veiligheidsbeleving, die overigens voornamelijk wordt bepaald door de kwaliteit van de buurt en het niveau van geweldscriminaliteit.

Uit de IVR blijkt verder dat het lokale bestuur in het algemeen nog te weinig actief en concreet bezig is met betrekking tot risicobeheersing. Het vormen van beleid en het treffen van maatregelen ter reductie van risico's krijgen onvoldoende prioriteit. Het risicobeleid heeft een papieren karakter, de rampenplannen die er liggen worden zelden getoetst, en worden niet aangepast aan veranderende omstandigheden. Het kabinet treft maatregelen om de ontwikkeling van het risicobewustzijn van het bestuur te stimuleren.

Er lijkt een einde gekomen aan de licht dalende trend van jaren van het aantal verkeersslachtoffers. Een aantal overigens dat nog steeds aanzienlijk hoger ligt dan het geschatte aantal doden en gewonden als gevolg van criminaliteit. Deze gegevens zijn des te opmerkelijker gezien de waar te nemen verminderde aandacht voor politieke verkeershandhaving. Positief is het feit dat op bestuurlijk niveau een toenemende aandacht waar te nemen valt voor verkeersveiligheid.

In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 wordt gepleit voor meer aandacht voor het aspect veiligheid bij de (her)inrichting en het beheer van de openbare ruimte op alle bestuurlijke niveaus. Globaal zijn er drie ontwikkelingen te onderscheiden op dit gebied. Ten eerste neemt de aandacht voor het aspect veiligheid in de besluitvorming toe. Ten tweede is sprake van meer samenhang in maatregelen en voorzieningen met betrekking tot een veilige woonomgeving en ten derde is in toenemende mate sprake van een gebiedsgerichte aanpak van onveiligheid op wijk- en buurtniveau.

Ter gelegenheid van de herziening van de Winkeltijdenwet heeft het kabinet, tezamen met betrokken partijen, de mogelijke veiligheidseffecten van deze herziening in kaart gebracht. Zo zal met het verruimen van de winkeltijden een grotere sociale controle op straat kunnen ontstaan. Juist tijdens de avonduren zal het winkelend publiek onbedoeld een toezichthoudende functie kunnen hebben en daarmee vandalisme en criminaliteit en dergelijke ontmoedigen. De keerzijde hiervan is dat het winkelpersoneel een groter risico zou kunnen lopen, in verband met de langere openingstijden. Mede om die reden heeft het kabinet besloten om de vrije keuze van winkeliers voor openstelling te beperken tot 22.00 uur.

Ook bij grote infrastructurele projecten is en wordt meer aandacht besteed aan de veiligheid. Voorbeelden zijn de Hoge Snelheidslijn (HSL) en de Betuweroute. In de PKB deel 3 voor de HSL wordt omschreven hoe met veiligheidsaspecten wordt omgegaan. Bij de Betuweroute Noord-tak zal veiligheid uitgebreider worden meegewogen in de Milieu Effect Rapportageprocedure dan bij de Oost-West verbinding het geval kon zijn.

Ervaringen opgedaan in deze en andere projecten worden gebruikt bij de ontwikkeling van voorstellen voor meer structurele toepassing van het instrument Veiligheideffectrapportage (VER). Het doel van de VER is het bevorderen van aandacht voor veiligheidsrisico's bij besluitvorming in de publieke sector. De ontwikkeling en toepassing van het instrument VER wordt momenteel via proefprojecten voortgezet, conform de aanbeveling van een haalbaarheidsstudie uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hierbij worden drie toepassingsgebieden onderscheiden: grote infrastructurele projecten, planvorming ruimtelijke ordening en lokale projecten op maatschappelijk gebied. In samenwerking met het ministerie van Justitie zal de VER in het bijzonder worden toegepast op beleidsvoornemens die relevant zijn voor het ontstaan van risicogroepen onder jongeren.

De minister van Binnenlandse Zaken en ik hebben het initiatief genomen voor de instelling van een College Veiligheideffectstudies. Dit college heeft onder meer tot taak voorstellen voor toepassingen van het instrument VER te beoordelen op aspecten als werkbaarheid, samenhang, kosten-baten verhouding, bestuurlijke en juridische vormgeving en inpasbaarheid. Dit college zal ook een bijdrage leveren aan het publieke debat inzake veiligheideffectstudies.

Een ander instrument voor het bestuur met betrekking tot veiligheid en besluitvorming is de Veiligheideffect-analyse (VEA), een eenvoudige methodiek waarmee bestuurders op systematische wijze risico-opleverende situaties kunnen onderkennen. Het instrument zal een eerste inzicht kunnen bieden in de aard en omvang van effecten in geval van een calamiteit. Gebruik van het instrument moet leiden tot een intensievere dialoog tussen bestuur en hulpverleningsdiensten. Het instrument is inmiddels door bestuurders op werkbaarheid getest en zal naar verwachting in het najaar van 1996 geïntroduceerd worden.

Naast de genoemde instrumenten zijn twee andere ontwikkelingen van belang. Sinds eind

1995 verricht de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van Binnenlandse Zaken algemene doorlichtingen bij gemeenten. Bij deze onderzoeken wordt de brandweer en rampenbestrijdingsorganisatie gezien tegen de achtergrond van de veiligheidssituatie in een individuele gemeente. Daarbij komen het inzicht in de risico's en het risicobewustzijn expliciet aan de orde. Het resultaat daarvan wordt doorgaans besproken met de burgemeester en de Commissie Algemene en Bestuurlijk Juridische Aangelegenheden. Op deze manier wordt mede bijgedragen aan het risicobewustzijn van het bestuur in die gemeente. Ten slotte heeft het **Project Versterking Brandweer** als één van de doelstellingen dat regionale en gemeentelijke brandweren een zorgniveau realiseren dat is afgestemd op de risico's in de aangesloten gemeenten. Een goede bestuurlijke afweging voor vaststelling van het zorgniveau vereist inzicht in de risico's. Ook daarmee wordt het risicobewustzijn van de betrokkenen geactiveerd.

De samenhang van de diverse maatregelen en voorzieningen in relatie tot onder andere het wonen, werken, recreëren en verplaatsen is belangrijk. Gemeenten en andere belanghebbende partijen besteden hier steeds meer aandacht aan. Een goed voorbeeld is het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Hiermee wordt bereikt dat het inbraakrisico in wijken aanmerkelijk afneemt. Het keurmerk richt zich op het certificeren van inbraakpreventieve voorzieningen van (nieuwbouw)woningen en van een veilige woonomgeving.

In de nota Veiligheidsbeleid is aangegeven dat het Politiekeurmerk Veilig Wonen verder ontwikkeld zal worden tot een **Nationaal Keurmerk Veilig Wonen**. Deze verdere ontwikkeling betreft het uitwerken en opzetten van een landelijke beheersstructuur van het keurmerk, een uitbreiding van de inhoud van het eisenpakket met andere aspecten van veiligheid (zoals brandveiligheid) en een uitbreiding van het toepassingsgebied, dat wil zeggen naast nieuwbouw (zoals de VINEX-lokaties) ook bestaande woningen.

Aanvankelijk was het de bedoeling om tot 1998 op kleine schaal daarmee te experimenteren en al experimenterend het keurmerk te verbreden tot een **Nationaal Keurmerk Veilig Wonen**. Wegens de grote belangstelling is dit plan gewijzigd: in 1996 en 1997 zal niet kleinschalig, maar landsbreed met het Politiekeurmerk worden geëxperimenteerd. Het ontwikkelen en landelijk experimenteren, dat neigt naar implementeren, zal dan gelijktijdig gebeuren. Voor de begeleiding van de experimenten en voor de verdere ontwikkeling van het instrument is het ministerie van Binnenlandse Zaken, met medewerking van het Verbond van Verzekeraars, een overeenkomst aangegaan met de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV). Onder meer is voorzien in een **landelijk service- en informatiepunt**.

Dit servicepunt, dat gedurende het experiment is ondergebracht bij en wordt aangestuurd door de SEV heeft naast het aansturen van evaluaties, testprogramma's en productontwikkeling, een uitvoerende en ondersteunende rol voor politie en gemeenten, woningbeheerders en -bouwers, verzekeraars, toeleverende bedrijven en consumentenorganisaties. Bij gebleken behoefte zal het service- en informatiepunt in een andere vorm worden gecontinueerd. Gedurende het experiment wordt aansluiting gezocht via de Coördinatie



Commissie Beveiliging (CCB) bij de Stichting Borg.

Zowel de CCB als de Stichting Borg zijn, op initiatief van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie en van het Verbond van Verzekeraars, in samenwerking met de beveiligingsbranche opgericht om de kwaliteit van beveiligingsproducten en -diensten herkenbaar te verbeteren. De Stichting Borg heeft inmiddels bij de Raad voor Accreditatie een aanvraag ingediend voor erkenning als certificatie-instelling.

Op basis van de Borg-normen hanteert een groot aantal verzekeringsmaatschappijen thans een duidelijke premiedifferentiatie. Zo betalen particulier verzekerden met een Borg-certificaat gemiddeld 10% minder premie dan andere verzekerden. Ook voor bedrijfsmatige risico's leidt inbraakbeveiliging volgens Borg-normen tot lagere premie.

Het beter beveiligen van de woning betreft ook brandpreventie. Om hierop in te spelen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met de meest betrokken partijen, een brandbeveiligingsconcept woningen en woongebouwen ontwikkeld. Het concept geeft een brandveiligheidsvisie weer. Met deze visie is het mogelijk geworden om systematisch de bouwregelgeving (Bouwbesluit 2e fase) voor wat de brandveiligheid betreft aan te passen. Daarnaast geeft het investeerders, ontwerpers, bouwers en gebruikers van een gebouw inzicht in de samenhangende maatregelen en voorzieningen. Momenteel wordt de brandbeveiligingsvisie uitgebreid tot een integraal beveiligingsconcept woningen, waarin een geïntegreerde visie van brand- en criminaliteitspreventie zal worden neergelegd. In de nota Veiligheidsbeleid is de ontwikkeling van deze en andere integrale beveiligingsvisies aangekondigd. Het beveiligingsconcept woningen is het eerste integrale concept dat ontwikkeld wordt. Een voorloper is in februari van dit jaar gepubliceerd in de vorm van het handboek veilige zorginstellingen. In dit handboek, primair gericht op criminaliteitspreventie, is brandpreventie toegevoegd als apart aandachtspunt.

De noodzaak voor dit soort instrumenten wordt onder meer aangetoond door de ontwikkelingen op het gebied van bouwen en het gebruik van bouwwerken. Zowel in Nederland als daarbuiten valt een trend te constateren dat, als gevolg van ruimte- en milieuproblemen, steeds meer onder de grond gebouwd gaat worden. Een voorbeeld is de gemeente Almere met het plan om haar stadskern een ingrijpende vernieuwingsimpuls te geven. In een vroeg stadium heeft de gemeente Almere een werkgroep veiligheidscriteria ingesteld, die naast de aandacht voor risico's vooral aandacht heeft besteed aan de fysieke en sociale factoren van veiligheid, waaronder vervuiling, scheiding van gebruiksfuncties, mogelijke overlastproblemen. Naar aanleiding hiervan is de wens uitgesproken het plan Almere Centrum 2005 op hoofdonderdelen bij te stellen. Hiermee kan worden voorkomen dat in de bouw- en exploitatiefase onverwachte en kostbare aanpassingen moeten worden verricht. Andere ontwikkelingen op het gebied van veilige leefomgeving en risicobeheersing zijn de aanleg van de Hoge Snelheids Lijn (HSL) door het Groene Hart van de Randstad waarbij een deel ondertunneld zal worden en de VINEX-lokatie Leidsche Rijn.

Het is voor het bestuur van groot belang om bij een beslissing over het al dan niet onder

de grond brengen van een bouwwerk zich terdege te vergewissen of bij de bouwplannen voldoende aandacht is besteed aan de beveiliging van de voor het bouwwerk realistische bedreigingen (zoals brand, ongeval met gevaarlijke stoffen, criminaliteit).

Om te voorzien in de behoefte aan aandachtspunten en richtlijnen wordt landelijk beleid op het gebied van de veiligheid en de beveiliging van ondergrondse bouwwerken ontwikkeld. In dat beleid zal aandacht worden besteed aan alle typen van bedreigingen die in dergelijke bouwwerken kunnen optreden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal tesamen met het Centrum Ondergronds Bouwen een beveiligingsconcept voor ondergrondse bouwwerken maken. Dit beveiligingsconcept zal een integrale beveiligingsvisie bevatten voor bouwwerken met een transportfunctie (bijvoorbeeld tunnels), publieksfunctie (bijvoorbeeld ondergrondse winkelcentra, bioscopen, stations) en opslag- en arbeidsfunctie (bijvoorbeeld ondergrondse rekencentra, ondergrondse opslag van (bibliotheek)boeken). Het beveiligingsconcept zal volgens planning medio 1997 gereed zijn.

In het kader van het grote stedenbeleid zijn de vier grote steden inmiddels gestart met leefbaarheids-/wijkveiligheidsplannen.

In de overige vijftien steden van het grote stedenbeleid zullen plannen nog voor de zomer tot stand worden gebracht. De Tweede Kamer wordt hierover nader geïnformeerd met de voortgangsrapportages van het grote stedenbeleid. In de leefbaarheids-/wijkveiligheidsplannen wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de speerpunten van het veiligheidsbeleid. Voorkómen van onveiligheid is daarbij het uitgangspunt. Met name de samenwerking tussen de diverse betrokkenen is van belang. Die samenwerking beoogt immers dat de activiteiten van overheid en andere instanties in samenhang gericht zijn op een leefbare en veilige woonomgeving; ook waar de activiteiten van de onderscheiden instanties niet in de eerste plaats gericht zijn op veiligheid. Bijvoorbeeld de inzet van de woningbouwcorporaties bij het voorkomen (in beide betekenissen) van verloederde wooncomplexen en de woonomgeving. Het daarvoor aangepaste Besluit beheer sociale huursector geeft de woningbouwcorporaties hiertoe verantwoordelijkheden. Maar ook de inzet van het buurt- en jeugdwerk bij het voorkomen van overlast en criminaliteit veroorzaakt door jongeren kan een rol spelen.

Als belangrijke schakel in de keten is voorts de samenwerking en afstemming met de diverse justitiële instellingen (Openbaar Ministerie, reclassering, jeugdbescherming) noodzakelijk. Voor het welslagen van de plannen is ten slotte voor het gemeentebestuur, zowel beleidsmatig als bij de uitvoering, de afstemming van de wijkveiligheidsplannen met de politiebeleidsplannen van wezenlijk belang. De inzet van toezichthouders kan daarbij ook een rol spelen.

Een belangrijk aspect van een veilige leefomgeving is verkeersveiligheid. Uit de politie-monitor bevolking en diverse lokale veiligheidsstudies is gebleken dat bewoners zaken als agressief verkeersgedrag, te hard rijden, geluidsoverlast door verkeer en aanrijdingen in

het algemeen als één van de meest prominente problemen in hun directe woonomgeving ervaren. De gemeente, maar ook de provincie, zal in het beheer en onderhoud van de infrastructuur aan het aspect verkeersveiligheid aandacht moeten besteden in haar veiligheidsbeleid.

In de nota Veiligheidsbeleid werd reeds melding gemaakt van het **Duurzaam Veilig** concept van het ministerie van Verkeer en Waterstaat betreffende verkeersveiligheid. De stuurgroep Duurzaam Veilig (IPO, VNG, ministerie van Verkeer en Waterstaat) zal eind 1996 een uitvoeringsprogramma uitbrengen, waarin staat aangegeven op welke wijze Rijk, provincies en gemeenten zullen bijdragen aan de invoering van Duurzaam Veilig. Verder wordt door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Binnenlandse Zaken gezocht naar mogelijkheden om verkeersveiligheid nadrukkelijker te betrekken als onderdeel van het lokale veiligheidsbeleid. Eind 1996 zal hierover een gezamenlijke rapportage beschikbaar zijn.

#### **4 Toezicht**

In de veiligheidsbeleving van de burger speelt toezicht een belangrijke rol. Toezicht door politie, maar ook door toezichthouders in de openbare en semi-openbare ruimte, zoals verkeershandhavingsteams, stadswachten, buurtbeheerteams en flatwachten. Veel toezichthouders worden gefinancierd met werkgelegenheidsregelingen, daarmee bevordert de intensivering van toezicht ook de werkgelegenheid.

Toezicht heeft vooral een preventieve werking, waardoor het in de praktijk niet nodig lijkt extra bevoegdheden toe te kennen. Uit de IVR 1996 blijkt echter dat bepaalde toezichthouders, zoals verkeerstoezichthouders gezien hun specifieke taak, aangeven het niet met hun mond alleen af te kunnen. Het kabinet is bereid te bezien of er voor bepaalde openbare toezichthoudende functies uitbreiding van bevoegdheden mogelijk is, bijvoorbeeld een beperkte opsporingsbevoegdheid. Uitbreiding van bevoegdheden over de gehele linie van de toezichthoudende functies acht het kabinet echter ongewenst. Dit zou immers de toegankelijkheid van dergelijke functies voor langdurig werklozen belemmeren, terwijl het vanuit het veiligheidsoogpunt niet noodzakelijk lijkt.

Het kabinet kiest voor handhaving van regelgeving in de openbare ruimte door de overheid. Voorts is een duidelijke keuze gemaakt de invulling van toezichtsfuncties binnen het kader van de wet waar mogelijk over te laten aan de lokale overheid. Het is immers die lokale overheid die het beste zicht heeft op de specifieke veiligheidssituatie in de gemeente en op grond daarvan een keuze maakt voor toezichtsfuncties. Het is dan ook de gemeente die, in nauw overleg met de lokale driehoek, zal moeten beslissen over de aard van de functie en daarvoor noodzakelijke opleiding, het uniform en het onderzoek naar de achtergronden en de vaardigheden van kandidaten. Aanvullende regelgeving met betrek-

king tot de screening van toezichthouders wordt vooralsnog niet noodzakelijk geacht. Wel zal voor gemeenten inzichtelijk worden gemaakt wat nu reeds binnen bestaande kaders mogelijk is.

In de loop van dit jaar zal een onderzoek naar handhavingsteams starten. Daarin worden soorten handhavingsteams geïnventariseerd alsmede de behoefte daaraan bij gemeenten, en worden mogelijkheden om dergelijke handhavingsteams gestalte te geven onderzocht. Dit zal leiden tot een handreiking aan gemeenten op dit gebied. Het resultaat van dit onderzoek kan mede als input dienen voor de discussie over de toekenning van bevoegdheden aan toezichthouders.

In diverse gemeenten zijn toezichtbanen gecreëerd met behulp van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen (het 40.000-banenplan). Een recent overzicht van gerealiseerde banen/functies is opgenomen in de IVR 1996. Voor gemeenten die niet in aanmerking komen voor gelden uit deze regeling, en toezichtsfuncties scheppen via andere werkgelegenheidstrajecten (zoals de banenpool en werkervaringsplaatsen), is in 1995 de Stimuleringsregeling stadswachten ingesteld. De stimuleringsregeling biedt een vergoeding van de overheadkosten voor nieuwe of uitbreidende stadswacht- of toezichtsorganisaties, alsmede een bedrag per stadswacht. De uitvoering van deze stimuleringsregeling is succesvol gezien het grote aantal gemeenten dat een verzoek indient.

## **5 Algemene maatregelen**

Eind 1995/begin 1996 is in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken, van Justitie en de VNG door het SGBO een driejarig onderzoek gestart naar het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Het doel van het onderzoek is zicht te krijgen op de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in gemeenten en de knelpunten die daarbij worden ervaren. Dit onderzoek moet aanknopingspunten opleveren voor het beleid om gemeenten te ondersteunen en te stimuleren in de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid. Uit de eerste resultaten van het onderzoek (opgenomen in de IVR 1996) is gebleken dat het lokaal veiligheidsbeleid sterk in ontwikkeling is. Een structureel beleid in plaats van louter projectmatig werken, samenwerking met de verschillende betrokken organisaties en een bredere invalshoek dan criminaliteitsbestrijding zijn daarbij de hoofdpunten. Daarnaast is gebleken dat de veiligheidsproblemen van grote en kleine gemeenten verschillen en soms ook om een verschillende benadering vragen.

Naast de speerpunten van beleid worden in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 ook algemene aandachtspunten vermeld. Het vergroten van kennis en inzicht in de veiligheid en ontwikkelingen die daarop van invloed zijn en ondersteuning van het lokale bestuur

zijn daarvan de belangrijkste. De resultaten van het onderzoek naar het gemeentelijk veiligheidsbeleid zullen hierin worden meegenomen.

Voor een effectief veiligheidsbeleid is het in de eerste plaats van belang dat er inzicht bestaat in de veiligheidssituatie in Nederland. Niet alleen de concrete gegevens zijn hier van belang maar ook inzicht in de oorzaken en achtergronden van onveiligheid en nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de veiligheid en natuurlijk de effecten van het gevoerde beleid. De IVR 1996 geeft een geactualiseerd beeld en vormt daarmee mede de basis van het veiligheidsbeleid van het kabinet.

De IVR 1996 is hoofdzakelijk gebaseerd op gegevens over 1994 en geeft daarmee de situatie weer zoals die bij het aantreden van het huidige kabinet bestond. De volgende **Veiligheidsrapportage** verschijnt in 1998, en zal meer inzicht bieden in de resultaten van het gevoerde veiligheidsbeleid.

Op dit moment wordt door een beperkt aantal organisaties op (deel)terreinen operationele kennis op het gebied van criminaliteitspreventie opgebouwd. Het ontbreekt echter aan een centraal aanspreekpunt van waaruit met kennis van zaken, éénduidig (één loket) en gecoördineerd deze kennis en ervaring kan worden gebundeld, gespiegeld en in de breedte ter beschikking kan worden gesteld. Het is niet denkbeeldig dat daardoor (te) vaak opnieuw het wiel wordt uitgevonden.

Gelet op de grote vraag bij zowel het bestuur, de politie, het Openbaar Ministerie, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties naar afstemming, deskundigheid en ondersteuning bij de (operationele) aanpak van criminaliteitsproblemen, zal in 1996 een studie worden verricht naar een herkenbaar **innovatie- en expertisecentrum** op dit terrein.

Om te voorzien in de verschillende behoeften van de groepen kleine en middelgrote gemeenten zal een **handreiking** worden samengesteld, toegesneden op de situatie binnen deze gemeenten. Daartoe is met financiële steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken een aantal pilots gestart in gemeenten, een voorbeeld daarvan is Eelde. De handreiking zal uiterlijk begin 1998 gereed zijn.

Voorts zal het kabinet extra aandacht geven aan de **communicatie** met het lokale bestuur en de betrokken partners bij het veiligheidsbeleid.

Voortzetting van de nieuwsbrief 'Veiligheidshalve', een zeswekelijks katern in het VNG-blad NG-Magazine, is één van de hulpmiddelen daarbij. Op het gebied van **opleidingen** zijn twee trajecten in gang gezet. In de opleidingen voor politie, brandweer, de rechterlijke macht en gemeente-ambtenaren zal het integraal veiligheidsbeleid worden opgenomen. Daarnaast bezien de Bestuursacademie's op verzoek van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid te komen tot een algemene cursus veiligheidsbeleid voor gemeentebestuurders en ambtenaren.

Mede in het verband van het Nederlands voorzitterschap van de Europese Commissie wordt een programma voorbereid waarin de rol van de burger bij de voorbereiding en uit-

voering van beleid centraal staat. Het gaat daarbij om de betrokkenheid van de burgers bij het grote stedenbeleid in relatie tot het veiligheidsbeleid ter verbetering van het woon- en leefklimaat. Op 13 en 14 juni 1997 wordt daartoe met steun van de Europese Commissie een Europese conferentie van bewoners uit grote steden van de lidstaten georganiseerd.

Met financiële steun van de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken wordt ook op wereldwijd niveau invulling gegeven aan het preventiebeleid. Het in Canada gevestigde **International Centre for the Prevention of Crime** levert een bijdrage aan de ontwikkeling van beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van onveiligheid. Eén van de faciliteiten daarbij is een resourcebureau. Dit bureau verzamelt praktijkvoorbeelden van succesvol veiligheidsbeleid over de hele wereld. De voorbeelden worden gebruikt voor cases, trainingen en publieksvoorlichting. Aspecten van het Nederlandse veiligheidsbeleid zullen binnenkort worden opgenomen in het bestand.

Voorts zijn binnen de Europese gemeenschap initiatieven genomen om te komen tot informatie- en kennisuitwisseling over preventiebeleid.

## **6 Evaluatie**

Het geheel van activiteiten en ontwikkelingen overziend, meent het kabinet dat het veiligheidsbeleid doordringt op de verschillende bestuursniveaus en in de verschillende beleids-terreinen en effect sorteert. Naast de ontwikkelingen met betrekking tot de vier speerpunten is er in het algemeen sprake van een toenemende aandacht voor het betrekken van veiligheid in de besluitvorming. Op basis van de huidige waarnemingen en conclusies zal het kabinet met voortvarendheid verder uitwerking geven aan het veiligheidsbeleid.

Sectoroverstijgend werken met de nadruk op het voorkomen van onveiligheid blijft onverkort de kern van het veiligheidsbeleid. Effectief veiligheidsbeleid vraagt vooral om een actieve opstelling van betrokken partijen en kan worden beschouwd als een bewustwordingsproces. Communicatie en informatie-uitwisseling zijn daarbij belangrijke instrumenten die ook in de toekomst de nodige aandacht zullen krijgen.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

J. Kohnstamm





## Inleiding

De hoofdlijnen van het beleid dat het kabinet voert ten aanzien van veiligheid staan beschreven in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 (Tweede Kamer 1994-1995, 24225, nrs. 1-2). In deze nota is onder meer in het vooruitzicht gesteld dat het kabinet in 1996 een Integrale Veiligheidsrapportage zal publiceren als vervolg op de Integrale Veiligheidsrapportages 1993 en 1994. Met het uitbrengen van de Integrale Veiligheidsrapportage 1996 voldoet het kabinet aan deze toezegging.

De integrale veiligheidsrapportages dienen ten behoeve van de beleidsbepaling van de rijksoverheid op dit beleidsterrein en als referentiekader voor gemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid.

In de rapportage wordt een geactualiseerd overzicht gegeven van de veiligheid in ons land. De rapportage bestaat uit drie delen, een beschrijving van de situatie (hoofdstukken 2 tot en met 5), een aantal thematische beschouwingen over veiligheid en veiligheidszorg (hoofdstuk 6) en een overzicht van de stand van zaken van het gemeentelijk veiligheidsbeleid en het risicobewustzijn van het bestuur (hoofdstuk 7).

Evenals in de vorige rapportages wordt de veiligheidssituatie in hoofdzaak beschreven aan de hand van gestandaardiseerde kwantitatieve gegevens vanuit drie invalshoeken:

1. geregistreerde onveiligheid (hoofdstuk 2): daadwerkelijke verstoringen van orde en veiligheid zoals die zich in de beschreven periode hebben voorgedaan en zijn geregistreerd;
2. risico's (hoofdstuk 3): kansen op -meestal grootschalige- ongevallen en rampen;
3. veiligheidsbeleving (hoofdstuk 4): de beleving van (on)veiligheid door de burger, ook wel subjectieve onveiligheid genoemd.

Naast de beschrijving van de situatie bevat de rapportage een trendmatige analyse van de ontwikkelingen ten opzichte van de vorige peiljaren, te weten 1990 en 1992. Ten aanzien van een aantal veiligheidsinbreuken is een vergelijking, met het oog op het -voorzichtig- duiden van trends, slechts ten dele mogelijk gebleken of met het nodige voorbehoud. Oorzaken daarvan zijn gelegen in het (nog) ontbreken van de benodigde gegevens over voorgaande jaren, onvoldoende standaardisatie in de registratie van beschikbare gegevens of wijzigingen in de methoden van gegevensverzameling. Ten aanzien van de veiligheids-



inbreuken waarbij een vergelijking met voorgaande jaren slechts ten dele mogelijk is gebleken of met het nodige voorbehoud moet worden geïnterpreteerd, is dit in de betreffende tekst toegelicht. In hoofdstuk 5 is een beschrijving opgenomen van bijzondere incidenten die zich sedert het verschijnen van de vorige rapportage hebben voorgedaan. De meeste gegevens in dit onderdeel van de rapportage hebben betrekking op het jaar 1994. Uitzondering op deze regel vormen de hoofdstukken omtrent de risico's en de bijzondere incidenten, die zo actueel mogelijk zijn gehouden. Waar wenselijk en mogelijk heeft op onderdelen een verbreding en/of verdieping plaatsgevonden ten opzichte van de voorgaande rapportages.

Evenals de voorgaande rapportages bevat de Integrale Veiligheidsrapportage 1996 beschouwingen over een aantal voor het veiligheidsbeleid relevante thema's. Anders dan bij de beschrijving van de situatie gaat het bij de thema's om meer diepgaande analyses die veelal kwantitatief en/of kwalitatief van aard zijn. Het zijn onderwerpen die zowel de 'vraagkant' oftewel de oorzaken en achtergronden van specifieke veiligheidsproblemen kunnen betreffen als de 'aanbodkant' oftewel de consequenties voor de organisatie of instrumentatie van de veiligheidszorg. De keuze van de vraagstukken wordt overwegend ingegeven door hun prioriteitstelling op de publieke en politiek-bestuurlijke agenda. Een opvallende ontwikkeling in de veiligheidssituatie kan eveneens aanleiding zijn om er in een thematische beschouwing nader op in te gaan. Ook die verdienen bijzondere aandacht van het bestuur op nationaal en/of lokaal/regionaal niveau.

De thema's kunnen globaal worden onderscheiden in drie groepen. Allereerst de speerpunten van het veiligheidsbeleid van het kabinet zoals aangegeven in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998, namelijk jongeren en veiligheid, drugoverlast, veilige leefomgeving en risicobeheersing, en toezicht. Ten tweede een aantal specifieke onderwerpen die de komende jaren voor wat de veiligheid betreft naar verwachting extra aandacht zullen vragen, te weten geweld, roofovervallen, illegaal verblijf en veiligheid en veiligheid in en rond asielzoekerscentra, gezondheidsrisico's, onveiligheidsbeleving en risicobewustzijn bevolking en preventie van brandstichting. Tenslotte is als thema opgenomen immateriële schade van geweld en hoe die zichtbaar en meetbaar is te maken.

Nieuw onderdeel ten opzichte van de vorige rapportages vormt hoofdstuk 7 met het overzicht stand van zaken gemeentelijk veiligheidsbeleid en een beschouwing omtrent de stand van zaken met betrekking tot het risicobewustzijn van het gemeentebestuur. Het zwaartepunt van het veiligheidsbeleid ligt op lokaal niveau. Sinds enkele jaren worden gemeenten door het rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gestimuleerd in het ontwikkelen en uitvoeren van een gemeentelijk veiligheidsbeleid. De rapportage bevat de uitkomsten van de eerste landelijke peiling naar de stand van zaken. Tenslotte is als vervolg op de Integrale Veiligheidsrapportages 1993 en 1994, waarin gewezen werd op een laag risicobewustzijn, nader onderzoek gedaan naar de wijze waarop bestuurders thans omgaan met veiligheidsrisico's.

## De beschrijving van de veiligheidssituatie

### Algemeen

In de veiligheidssituatie is landelijk beschouwd op het eerste gezicht weinig verandering gekomen. De door de politie geregistreerde criminaliteit is in 1994 ten opzichte van 1992 licht gestegen, het aantal verkeersongevallen licht gedaald en de onveiligheidsbeleving niet veranderd. Dit beeld verandert echter als wordt ingezoomd op specifieke (categorieën van) gemeenten, domeinen en zelfs politieregio's. Daarnaast is ons land, na lange tijd relatief bespaard te zijn gebleven van industriële calamiteiten of natuurrampen, de laatste jaren nadrukkelijk geconfronteerd met de risico's die verbonden zijn aan het samengaan van een hoog-industriële samenleving en een dichtbebouwd land. De bijzondere incidenten die zich de laatste twee jaar hebben voorgedaan worden in de rapportage beschreven.

Wat de verkeersveiligheid betreft lijken recente cijfers aan te tonen dat er een einde is gekomen aan de licht dalende trend van jaren van het aantal verkeersslachtoffers.

Tegenover de (tot voor kort) dalende trend van het aantal verkeersongevallen staat een toename van verkeersovertredingen die rechtstreeks de veiligheid betreffen zoals te hard en onverzekerd rijden op de openbare weg. De Verkeersongevallen Registratie (VOR)-cijfers dienen met enig voorbehoud te worden gehanteerd. Niet alle verkeersongevallen worden bij de politie gemeld en mede als gevolg van de veranderde prioriteitstelling bij politiekorpsen verschijnt de politie niet bij alle gemelde ongevallen. Verkeersonveiligheid is voor burgers nog steeds één van de belangrijkste veiligheidsproblemen in wijken en buurten, zo blijkt uit de politiemonitor bevolking. Verkeer verdient nog steeds bijzondere aandacht van gemeentebesturen voor wat inrichting en beheer betreft en van de politie waar het gaat om toezicht en handhaving.

Voor het eerst zijn in deze rapportage gegevens opgenomen over milieu-incidenten, afkomstig uit de gegevensbestanden van de politiekorpsen. Er zijn dus geen vergelijkingen te maken met vorige rapportages. Omdat de gegevens alleen uit politiebronnen afkomstig zijn, geven ze een beperkt deel van de milieu-incidenten weer. Incidenten die alleen via bestuursrechtelijke actie zijn afgedaan en waarbij de politie niet is betrokken, zijn zo niet zichtbaar.

Voor wat de ontwikkeling van de criminaliteit betreft brengt het gebruik van verschillende bronnen een interpretatieprobleem met zich mee. De door de politie geregistreerde criminaliteit (politiecijfers) vertoont namelijk een ander, soms zelfs tegengesteld beeld met de slachtoffercijfers uit de politiemonitor bevolking (PMB). In het algemeen bieden slachtoffercijfers een meer betrouwbare basis voor vergelijkingen, zeker als ze op zo'n grote schaal zijn verzameld als bij de PMB. Politiecijfers zijn onderhevig aan bedrijfsinterne factoren bij de politiekorpsen, zoals de stand van de automatisering, en geven om die reden nog wel eens (tijdelijke) schommelingen aan. Daar komt het bekende 'dark number'-probleem nog bij; (lang) niet alle vormen en gevallen van slachtofferschap of regel-overtreding worden bij de politie aangegeven of door de politie geconstateerd en geregistreerd. Beiden factoren dragen ertoe bij dat de politiecijfers zowel een onderregistratie

kunnen vertonen als tijdelijke uitschieters (naar boven of naar beneden) die de vergelijkbaarheid zowel met andere korpsen als in de tijd bemoeilijken. De politiecijfers inzake de geregistreerde criminaliteit lenen zich daarom beter voor trendanalyses over langere perioden waarbij tijdelijke schommelingen als het ware worden geneutraliseerd. Voor wat de vergelijking tussen gemeenten en korpsen betreft bestaat een extra probleem als (bepaalde) korpsen structureel afwijken in registratiewijze en -gedrag. In het gegevens-overzicht wordt in dit verband onder meer gewezen op de bijzondere positie van het regiokorps Utrecht en met name het district Utrecht. Als de politiecijfers in aanmerking worden genomen is Utrecht de stad met de meeste criminaliteit, een beeld dat wordt gerelativeerd door de cijfers uit de PMB. De meest plausibele verklaring hiervoor is in wezen een positieve, namelijk dat in (in elk geval de stad) Utrecht de politie actief en nauwgezet registreert. Het gevolg daarvan is dat de geregistreerde criminaliteit de werkelijke omvang van de criminaliteit dichter benadert dan elders het geval is. Maar daardoor scoort Utrecht verhoudingsgewijs, dus bij een vergelijkbaar niveau van criminaliteit, hoog ten opzichte van andere (vergelijkbare) gemeenten.

#### **Gemeentegrootte**

De onveiligheid neemt, in den brede, toe met de gemeentegrootte: een steeds terugkerende vaststelling die ook nu weer door de cijfers helder wordt geïllustreerd. Criminaliteit, overtredingen als te hard en onverzekerd rijden op de openbare weg, maar ook ongeoorloofd wapenbezit, verkeersongevallen, lawaaioverlast en overlast door mensen (bijvoorbeeld rondhangende jeugd), (woning-)branden en gevallen van brandstichting nemen, soms evenredig, soms zelfs exponentieel, toe met de gemeentegrootte.

De grotere onveiligheid in de grotere steden bevindt zich vooral op de openbare weg. Ter illustratie een aantal cijfers:

- landelijk wordt ongeveer een kwart van de buitenbranden (berm, containers en dergelijke) aangestoken door 'vandalen', in de grote steden in meer dan de helft van de gevallen;
- het aantal (geregistreerde) diefstallen zonder geweld op de openbare weg bedraagt in de grotere gemeenten met 100.000-250.000 inwoners het viervoudige van het aantal in kleine gemeenten, in Utrecht zelfs aanzienlijk meer;
- de geweldscriminaliteit op de openbare weg, die 40% van het totaal voor zijn rekening neemt, bedraagt in de grotere gemeenten meer dan het drievoudige van de plattelandsgemeenten en in Utrecht zelfs een veelvoud daarvan.

Als de uitkomsten van Utrecht als indicatief beschouwd worden voor de vier grote steden (en hierbij past zoals aangegeven enig voorbehoud), dan is de openbare weg daar nog beduidend onveiliger dan in de gemeenten met 100.000 - 250.000 inwoners. Dit betekent dat in de vier grote steden verhoudingsgewijs twee tot drie keer zoveel burgers op straat het slachtoffer worden van een vermogens- of geweldsdelict als in grotere en middelgrote gemeenten.

De grotere onveiligheid op de openbare weg in de grote steden geldt zeker voor straatroof, een zeer ingrijpende vorm van criminaliteit. De conclusie uit de vorige rapportage dat straatroof een exclusief probleem vormt van de vier grote steden, is onverminderd van kracht. Het aantal gevallen van straatroof bedroeg in Utrecht in 1994 verhoudingsgewijs een veelvoud van het landelijk gemiddelde (exclusief Amsterdam, Den Haag en Rotterdam) en altijd nog het drievoudige van dat in de andere 100.000+ gemeenten. Uit PMB-cijfers blijkt overigens dat Amsterdam relatief nog steeds het grootste aantal gevallen van straatroof kent, ondanks een halvering van het aantal in deze stad ten opzichte van 1992.

Vergeleken met 1992 zijn er veranderingen met betrekking tot de veiligheidssituatie in de verschillende gemeenteklassen. Zoals reeds eerder vermeld staat tegenover een daling over de hele linie van het aantal verkeersongevallen, al wijzen de cijfers over 1995 er op dat daar een einde aan is gekomen, een toename, met name in de grotere steden, van bepaalde verkeersovertredingen die rechtstreeks de verkeersveiligheid betreffen, zoals te hard en onverzekerd rijden op de openbare weg; onverzekerd rijden met name in de grotere gemeenten. Verder is sprake van een opmerkelijke ontwikkeling van zowel veiligheid als veiligheidsbeleving in relatie tot de gemeentegrootte. Hoewel zoals gezegd de politie-cijfers en PMB-cijfers geen éénduidig beeld vertonen, lijkt het er toch op dat de veiligheidssituatie in de grotere steden - het omslagpunt ligt bij de middelgrote gemeenten met 50.000-100.000 inwoners - verbeterd is. Daar staat een lichte achteruitgang in de kleinere, 50.000- gemeenten tegenover. In zijn algemeenheid lijkt het te vroeg de verklaring hiervoor te zoeken in de effecten van het Grote stedenbeleid. Niet alleen begint dit nu pas goed op gang te komen, het omvat ook, zoals bekend, overwegend 100.000+ gemeenten. Nadere analyses laten zien dat de verbeterde veiligheid(sbeleving) in de grotere, 50.000+ gemeenten en de verslechterde veiligheid(sbeleving) in de kleinere, 50.000- gemeenten globaal genomen parallel loopt met de, door de burger als zodanig ervaren, beschikbaarheid van de politie.

Deze uitkomsten verdienen enig voorbehoud: exacte en vergelijkbare sterktecijfers van de politie ontbreken en niet onderzocht kan worden in hoeverre ervaren en werkelijke politie-beschikbaarheid met elkaar overeenkomen. Ook kan niet, althans in dit stadium en met de beschikbare cijfers, een oorzakelijk verband worden aangetoond tussen veranderingen in politiesterkte enerzijds en de situatie van veiligheid en veiligheidsbeleving anderzijds.

Het geheel overziend kan geconcludeerd worden dat de bestaande disbalans tussen grote(re) steden enerzijds en kleine(re) gemeenten anderzijds zowel qua veiligheid als veiligheidsbeleving ietwat is verminderd. De relatieve winst die hiermee wordt behaald in de grote(re) steden weegt zwaarder dan het verlies in de kleine(re) gemeenten.

De grotere onveiligheid in de grote(re) steden blijkt ook uit de schadecijfers: de totale (direct-materiële) schade die de bewoners van de vier grote steden in 1994 hebben geleden als gevolg van uiteenlopende veiligheidsinbreuken bedroeg ongeveer f. 1.100,- per

persoon (van 15 jaar en ouder). Dit is 30% meer dan in de andere 100.000+ gemeenten en 60% meer dan in de 100.000- gemeenten. Deze bedragen liggen ongeveer op hetzelfde niveau als in 1992. Alle bedragen zijn exclusief immateriële en indirecte materiële kosten, zoals verhoogde verzekeringstarieven en kosten van techno-preventie.

### **Bijzondere kenmerken gemeenten**

Voor het eerst zijn in deze rapportage gemeenten vergeleken op een aantal andere kenmerken dan alleen het inwonertal: kenmerken waarvan verwacht mag worden dat ze van invloed zijn op de publieke veiligheid. Dat maakt het mogelijk om nader te differentiëren binnen gemeenteklassen en aldus de situatie van specifieke (groepen van) gemeenten meer 'recht' te doen.

Uit oogpunt van (statistische) vergelijkbaarheid is de vergelijking beperkt tot een tweetal kenmerken: de mate van verstedelijking en het al dan niet zijn van toeristengemeente. In de analyse zijn om dezelfde reden alleen de kleinere gemeenten (klasse 1 en 2) betrokken. De uitkomsten zijn naar verwachting. Meer verstedelijking brengt ook meer criminaliteit met zich mee: de verschillen bedragen ongeveer 40% in beide gemeenteklassen. Geheel in lijn met het voorgaande manifesteert die hogere criminaliteit zich vooral op de openbare weg. Hetzelfde geldt, maar dan in mindere mate, voor het winkel- en privé-domein. De status van toeristengemeente, in deze rapportage beperkt tot de Noordzeebadplaatsen, de Waddeneilanden en gemeenten in het Deltagebied, brengt eveneens meer criminaliteit met zich mee, en daarnaast ook meer overlast, vooral veroorzaakt door horeca en hinderlijke gedragingen van mensen. Uitsplitsing van de cijfers naar vakantieperiodes, indien mogelijk, zou het beeld ongetwijfeld scherper stellen.

### **Domeinen**

De openbare weg blijkt wederom relatief onveiliger geworden, dit vooral als gevolg van een verdubbeling van het aantal diefstallen zonder geweld. Ook de overlast door mensen op de openbare weg is toegenomen maar dat kan het gevolg zijn van een wijziging in de BPS-registratie waarin overlast door jongeren onder deze noemer is gebracht. Hoe de verdubbeling van het aantal diefstallen zonder geweld op de openbare weg te verklaren is, is niet duidelijk. Het feit dat de openbare weg steeds onveiliger wordt en een steeds groter deel voor zijn rekening neemt van alle veiligheidsinbreuken (met name in de grotere steden), is ook al geconstateerd in vorige rapportages. Er is derhalve sprake van een negatieve trend. In de Integrale Veiligheidsrapportage 1994 is hieraan de aanbeveling verbonden het toezicht te intensiveren, met name in het publieke domein. In feite kan het belang hiervan op basis van de recente cijfers alleen maar worden onderstreept. Inmiddels is, met name op basis van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen, het aantal toezichthouders in de grote steden uitgebreid. Het tijdstip waarop deze in dienst kwamen lag in de tijd gezien te laat om effectief invloed te hebben op de veiligheidssituatie in 1994. De volgende rapportage (die is voorzien in 1998) zal op dit punt mogelijk een trendbreuk te zien geven.

### **(Gewelds-)criminaliteit**

De ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit vanaf 1990 laat in alle gemeenteklassen een gestage groei zien van het aantal (woning-) inbraken en de geweldscriminaliteit; vernielingen en eenvoudige diefstallen geven daarentegen een stabilisatie of licht dalende trend te zien. De toename van het aantal inbraken wordt ook door andere bronnen zoals de PMB en de Centrale voor Verzekeringsstatistiek (CVS) bevestigd en wordt vanaf 1992 geschat op 15%. Overigens is het wel zo dat de PMB-cijfers een grotere toename te zien geven dan de politiecijfers en ook één die anders verdeeld is over gemeenteklassen. In de gemeenten met 100.000 - 250.000 inwoners is volgens de politiecijfers het aantal inbraken met 15% het sterkst gestegen, de PMB-cijfers geven in die klasse daarentegen een lichte daling te zien. Ten aanzien van de geweldscriminaliteit werd in de vorige rapportage op basis van de politiecijfers een aanzienlijke stijging geconstateerd ten opzichte van 1990, die in de 50.000- gemeenten ongeveer 70% bedroeg. Eveneens volgens de politiecijfers, zou de geweldscriminaliteit in de 50.000- gemeenten tussen 1992 en 1994 zijn gestabiliseerd. In de overige gemeenteklassen is sprake van een verdere toename variërend van 5% in de drie grote steden tot 25% in de gemeenten met 100.000-250.000 inwoners. De PMB-cijfers geven een ander beeld te zien, namelijk een sterke groei in de kleinere en middelgrote (100.000-) gemeenten en een lichte afname of stabilisatie in de 100.000+ gemeenten. Overigens blijkt het al gesignaleerde verband met de ontwikkeling van enerzijds veiligheid en veiligheidsbeleving en anderzijds de (ervaren) beschikbaarheid van de politie vooral op te gaan voor de geweldscriminaliteit. Al met al heeft het er de schijn van dat de geweldscriminaliteit is afgenomen in de grote(re) en middelgrote gemeenten en daar heeft bijgedragen aan een verminderde onveiligheidsbeleving.

### **Milieu-incidenten**

Nu de politieke milieuhandhaving daadwerkelijk gestalte heeft gekregen, is het zinvol geworden gegevens hierover van de korpsen die met BPS werken te betrekken. Deze gegevens geven een indicatie en krijgen meer betekenis als trendmatige ontwikkelingen in de tijd kunnen worden geanalyseerd en gecompleteerd met gegevens uit andere bronnen, zoals milieumeldpunten. Het grootste aantal milieu-incidenten dat door de politie is geregistreerd betreft het illegaal dumpen of storten van afval. In 60% van de gevallen is dit gebeurd op de openbare weg. Er bestaat (op het oog) geen relatie met de gemeentegrootte: naar verhouding kwam het in alle gemeenteklassen evenveel voor. Wel een relatie met de gemeentegrootte hebben twee andere typen milieu-incidenten namelijk bodemvervuiling, met name door mest, en aantasting van de natuur, inclusief beschermde diersoorten; beide typen nemen zoals verwacht mag worden af met de gemeentegrootte.

## Risico's

In aansluiting op de vorige integrale veiligheidsrapportages wordt in deze rapportage nader aandacht besteed aan een aantal belangrijke categorieën risico's. Ten eerste wordt een recent overzicht gegeven van risico's ten aanzien van industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen. Ten tweede wordt aandacht besteed aan het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor en over water; hierover is meer gedetailleerde informatie beschikbaar dan in voorgaande jaren. Om een overzicht te krijgen van de kans dat in Nederland een ongeval met gevaarlijke stoffen van een zekere grootte plaatsvindt, is in de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 een overzicht gegeven van de relatieve bijdrage van verschillende categorieën vaste installaties aan het gecumuleerd groepsrisico voor Nederland. In deze rapportage is een naar de huidige inzichten aangepast overzicht opgenomen. Voorts wordt ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van de risico's van overstromingen en wateroverlast. Daarnaast vormen de aardbevingsrisico's een nieuw onderdeel van de rapportage. Tenslotte is, evenals in de vorige rapportages, aandacht besteed aan de voorbereidingen op ongevallen en rampen.

Uit de beschrijving van de risico's en de bijzondere incidenten blijkt dat ondanks preventieve maatregelen ernstig rekening dient te worden gehouden met (dreigende) rampen en andere crisissituaties. Het verdient aanbeveling dat het bestuur bij de voorbereiding en besluitvorming omtrent voorgenomen activiteiten met behulp van risicostudies een zorgvuldige afweging maakt met betrekking tot de aanvaardbaarheid van risico's en daarbij rekening houdt met de mogelijkheden van gemeenten en operationele diensten om de gevolgen van eventuele (dreigende) rampen en andere crisissituaties te beperken. Sedert de vorige rapportage is wederom goede vooruitgang geboekt op het terrein van de planvorming. Wel bestaat nog steeds enige zorg over de kwalitatieve invulling van de plannen. Het maken van plannen is immers geen doel op zich maar een essentieel onderdeel van de rampenbestrijding. Het dient onder andere om de taken en bevoegdheden van alle betrokkenen helder in beeld te brengen. Ook dient planvorming ter verkrijging van inzicht in het structureren en coördineren van bestuurlijke en technisch-operationele processen. Een adequaat optreden bij calamiteiten wordt bevorderd door een gedegen analyse van de te verwachten problemen. Belangrijke aspecten van planvorming zijn: risicobewustwording en -inzicht, het ontdekken van hiaten in de voorbereiding en netwerkvorming van de betrokken diensten en instanties. Planvorming is een multidisciplinaire aangelegenheid van zowel hulpverleningsdiensten als bestuur. Alle hulpverleningsdiensten dienen daarbij betrokken te zijn. Intensieve samenwerking met het bedrijfsleven is daarbij noodzakelijk. Gezamenlijk dienen overheid en bedrijfsleven na te gaan welke gevaren dreigen, welke risico's acceptabel zijn en hoe de gevolgen van mogelijke incidenten kunnen worden bestreden. Ook de informatievoorziening aan de bevolking vormt een essentieel onderdeel.

### **Onveiligheidsbeleving**

Nog steeds voelt één op de vier burgers zich min of meer structureel onveilig en wordt dit in hoofdzaak beïnvloed door drie factoren, te weten buurtkwaliteit (met name de mate van buurtdreiging doordat mensen op straat lastig gevallen of bedreigd worden, al dan niet door dronken mensen of rondhangende jongeren), geweldslachtofferschap en sexe. Twee maal zoveel vrouwen als mannen voelen zich onveilig; maar vrouwen zowel als mannen die geen geweldslachtoffer zijn (geweest) en in een slechte buurt wonen, voelen zich nog altijd onveiliger dan sexegenoten die wel geweldslachtoffer zijn (geweest) en in een betere buurt wonen. Tegenover de groep die zich min of meer structureel onveilig voelt staat dat circa 70% van de bevolking zich niet onveilig voelt.

Onveiligheidsbeleving is al met al geen irrationeel fenomeen waarbij mensen zich zonder aanwijsbare oorzaak onveilig voelen. Dat neemt echter niet weg dat er een kleine, maar niettemin heel herkenbare groep van mensen is bij wie dat wel het geval is. Deze groep van 'angstigen' omvat ongeveer 5% van de mensen die zich structureel onveilig voelen en vormt ongeveer 1.5% van de totale bevolking. Ouderen, gepensioneerden, vrouwen en laag opgeleiden zijn in deze groep oververtegenwoordigd. Het meest onderscheiden zij zich door hun angst om 's avonds na tien uur de deur nog open te doen. Zij voldoen daarmee aan het klassieke beeld van de groep die ooit, bij wijze van remedie, van een bekend criminoloog het advies kreeg om een andere krant te gaan lezen. Een beeld evenwel dat aan revisie toe is: het doet bepaald geen recht aan de veel grotere groep van ongeveer 20% van de bevolking die zich met "recht en reden" onveilig voelt.

Tegenover de groep van "angstigen" staat een kleinere groep van mensen die zich nooit onveilig voelt, hoewel daar objectief gezien alle reden voor is: ze wonen in een slechte buurt en zijn geweldslachtoffer. In deze laatste groep zijn studenten, hoger opgeleiden en mannen met een betaalde baan sterk oververtegenwoordigd.

Dat mensen naarmate ze zich meer onveilig voelen, ook meer vermijdings-gedrag gaan vertonen is ook al in vorige rapportages aangetoond. Daarbij gaat het niet eens zozeer over het 's avonds na tien uur niet meer open (durven) doen, want dat is nu net kenmerkend voor de groep 'angstigen'. Het uit zich met name ook in het mijden van gevaarlijke plekken, al is de toename daarvan weer mede afhankelijk van de kwaliteit van de buurt. Vergeleken met 1992 is landelijk beschouwd de onveiligheidsbeleving stabiel gebleven. Maar er zijn verschillen naar gemeentegrootte. In het algemeen gesproken is sprake van een (lichte) toename van de onveiligheidsbeleving in de kleine(re) (50.000-) gemeenten en een afname in de grotere en met name (drie van de) vier grote steden. Het omslagpunt ligt bij de middelgrote gemeenten (50.000 - 100.000 inwoners): daar is de veiligheidsbeleving duidelijk verbeterd, wellicht mede als gevolg van een lager niveau van geweldscriminaliteit en een verbeterde beschikbaarheid van de politie. In de kleinere gemeenten is het omgekeerde het geval: daar hebben onveiligheidsbeleving en beschikbaarheid van de politie zich negatief ontwikkeld. In elk geval draagt een ervaren afgenomen beschikbaarheid van de politie aantoonbaar bij aan de verhoogde onveiligheidsbeleving.



Als de ontwikkeling van de onveiligheidsbeleving tussen 1992 en 1994 als uitgangspunt genomen wordt, dan kunnen globaal drie groepen politieregio's worden onderscheiden al naar gelang de onveiligheidsbeleving stabiel is gebleven, regiobreed is toegenomen ('stijgers') of een gescheiden ontwikkeling te zien heeft gegeven met een toename in de landelijke gebieden en een afname in de stedelijke gebieden ('contrast-groep'). Het blijkt dat de toe- of afname van de onveiligheidsbeleving in de betreffende politieregio's gepaard is gegaan met een parallelle toe- of afname van enerzijds zowel de objectieve als subjectieve veiligheid en anderzijds de beschikbaarheid en ook zichtbaarheid van de politie zoals ervaren door de burger. Dat roept de vraag op in hoeverre beleefde en werkelijk beschikbaarheid van de politie met elkaar sporen en in hoeverre een ervaren verandering in beschikbaarheid spoort met daadwerkelijk uitgevoerde herverdelingsoperaties binnen de betrokken politieregio's, waarbij de landelijke gebieden in het algemeen politiesterkte (hebben) moeten inleveren ten gunste van de stedelijke gebieden. In elk geval is aangetoond dat daar waar burgers een afgenomen beschikbaarheid van de politie hebben ervaren, dit heeft bijgedragen aan een gemiddeld hogere onveiligheidsbeleving. De vraag blijft in hoeverre de al dan niet daadwerkelijk afgenomen beschikbaarheid van de politie een relatie heeft met de toegenomen veiligheid in de stedelijke gebieden (in een aantal regio's) aan de ene kant en de afgenomen veiligheid in de landelijke gebieden aan de andere kant.

Dit jaar is voor het eerst gericht onderzoek gedaan naar het risicobewustzijn en de veiligheidsbeleving van de bewoners van risico-gebieden, gebieden waar sprake is van een verhoogd risico voor veiligheid en gezondheid als gevolg van industriële activiteiten, van vervoer van gevaarlijke stoffen of van natuurrampen zoals aardbevingen en overstromingen. Voor dit doel is een aantal risicogebieden geselecteerd waarbinnen een representatieve steekproef heeft plaatsgevonden onder de bevolking in de directe omgeving. De risicogebieden zijn onderverdeeld in vier categorieën: chemisch-industriële complexen (Botlek, Heijplaat, DSM Limburg), transportroutes van gevaarlijke stoffen over land, over water, per spoor of door de lucht (Schelde-oever, aanvliegroutes luchthaven Schiphol over Bijlmermeer en Amstelveen, spoorwegoverslagplaats Kijfhoek), overstromingsgebieden (delen van Limburg en Gelderland) alsmede aardbevingsgebieden (streek rondom Roermond, epicentrum van de laatste beving). Er is een gestandaardiseerde (telefonische) enquête afgenomen die qua opzet en inhoud is afgeleid van de politiemonitor bevolking. De uitkomsten zijn vergeleken met die van een landelijk 'referentiegebied', bestaande uit een representatieve steekproef uit gebieden elders in het land waar geen sprake is van dergelijke bijzondere risico's.

Het blijkt dat de bewoners van risicogebieden zich bewust zijn van de aanwezigheid van potentieel gevaarlijke situaties of omstandigheden in hun directe woonomgeving en er bovendien ook van overtuigd zijn dat hun veiligheid en gezondheid daadwerkelijk meer risico lopen in vergelijking met anderen. Dit vertaalt zich niet alleen in een grotere bezorgheid over de mogelijkheid van rampen of andere calamiteiten, maar werkt ook door in de veiligheidsbeleving, die in alle onderzochte risicogebieden wat lager lag dan in het

referentiegebied. Overigens wordt de onveiligheidsbeleving ook in de risicogebieden toch vooral beïnvloed door de kwaliteit van buurten en wijken en het niveau van geweldscriminaliteit.

## Thema's

### Algemeen

De thema's bestaan globaal uit drie soorten: ten eerste de vier speerpunten van het veiligheidsbeleid van het kabinet zoals aangegeven in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998, ten tweede specifieke onderwerpen ten aanzien van veiligheid en veiligheidszorg die de komende jaren naar verwachting eveneens bijzondere bestuurlijke aandacht vragen en ten derde het vraagstuk van de psychische en immateriële schade en hoe die zichtbaar en meetbaar te maken.

Een aantal onderwerpen betreft de organisatie van de veiligheidszorg op een specifiek terrein, al dan niet in relatie tot een (sterk) veranderde 'vraag' vanuit de omgeving. De noodzaak en mogelijkheden van betere en meer betrouwbare registratiesystemen nemen in dit geheel een aparte plaats in. Vanuit dit perspectief is onderzocht hoe functioneel toezicht zoals dat met name in het kader van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen, het 40.000-banenplan (Melkert 1) wordt gestimuleerd, in de betrokken (grote) steden in de praktijk gestalte heeft gekregen en welke invloed het opheffen van de jeugd- en zedenpolitie als zelfstandig specialisme binnen de regiopolitiekorpsen heeft gehad op de uitoefening van de jeugdtaak in de korpsen. Beide terreinen hebben betrekking op speerpunten van het veiligheidsbeleid van het kabinet.

Bij een aantal andere veiligheidsvraagstukken staat een al dan niet voortgezette analyse van de ontwikkeling van de 'vraag' centraal, gekoppeld aan ofwel de noodzaak of beschikbaarheid van beleidsinstrumenten ofwel de mogelijke effecten van een daadwerkelijke toepassing daarvan in de praktijk. In dit kader past de voortgezette monitoring van de roofovervallen en de effecten daarop van zowel preventieve als repressieve maatregelen.

Hierin past ook het (eerste) systematische onderzoek naar de aard en mate van drugoverlast in woonbuurten en parallel daaraan de evaluatie hoe deze problemen zich verhouden tot de beschikbaarheid van en behoefte in de betrokken gemeenten aan (bestuurlijke) instrumenten om de overlast effectief aan te pakken. Instrumentontwikkeling in relatie tot een groeiende bestuurlijke en beleidsmatige behoefte staat ook centraal in het onderzoek naar veilige leefomgeving en risicobeheersing. Bestrijding van drugoverlast en veilige leefomgeving en risicobeheersing behoren tot de veiligheidsvraagstukken waaraan het kabinet voorrang geeft. Als één van de meest in het oog springende nieuwe veiligheidsvraagstukken is bijvoorbeeld gekozen voor het gebruik van agressie en geweld in de samenleving.

### **Jongeren en veiligheid**

In de vorige integrale veiligheidsrapportages is de problematiek van de jeugdcriminaliteit vooral belicht in relatie tot de onevenredige betrokkenheid van allochtone jongeren. Eén van de opvallende uitkomsten daarbij was dat de gemiddelde leeftijd van de zogeheten 'first-offenders' steeds lager wordt. Inmiddels is de aanpak van de jeugdproblematiek zowel landelijk als lokaal hoog op de politiek-bestuurlijke agenda geplaatst en tot speerpunt geworden in zowel het veiligheidsbeleid als het Grote stedenbeleid. Er worden hoge eisen gesteld aan de meest betrokken diensten. Eén van de belangrijkste organisaties is de politie.

In deze rapportage is daarom bijzondere aandacht besteed aan enerzijds de wijze waarop in de regionale politiekorpsen de jeugdtaak is georganiseerd en anderzijds de specifieke problematiek van de '12-minners': 7 tot 12-jarigen die als dader van soms vrij ernstige feiten met de politie in aanraking komen, maar die nog niet binnen de termen van het jeugd-strafrecht vallen.

Uit het onderzoek blijkt dat er voor wat de '12-minners' betreft geen sprake is van een groot maatschappelijk probleem. Evenmin wordt een toename geconstateerd van het aantal door '12-minners' gepleegde strafbare feiten. Bovendien is het merendeel van de strafbare feiten van betrekkelijk onschuldige aard. Dat neemt niet weg dat zich wel incidentele probleemgevallen voordoen. De problematiek lijkt dan echter eerder van pedagogische en sociale aard te zijn dan een justitieel- of veiligheidsprobleem. Deze conclusie heeft consequenties voor de benadering. Het strafrecht biedt niet de meest wenselijke, of geschikte, interventies voor deze kinderen. De aangewezen beleidsterreinen vinden we dan eerder bij de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dan bij het ministerie van Justitie. Daarmee is niet gezegd dat justitieel beleid geheel irrelevant is voor deze kinderen. Dit beleid dient dan wel in het teken te staan van de kern van het 'probleem'. Eerder werd dat gedefinieerd als pedagogisch en sociaal. Justitiële beleidsterreinen als kindbescherming en preventie komen dan als eerste in aanmerking. Daarnaast neemt ook de politie een centrale plaats in, omdat zij vaak als eerste in aanraking komt met de incidentele serieuze delinquentie van '12-minners'. De vraag dringt zich op in hoeverre de huidige inspanningen voldoen om een passend antwoord op probleemgevallen te geven. Het antwoord daarop is overwegend positief: voor de incidentele ernstige feiten is er een adequaat netwerk van verwijzing en (justitiële) hulpverlening. Over de kwaliteit van de interventies door de hulpverlening kan hier geen uitspraak worden gedaan. Er wordt kortom niet zozeer behoefte aan nieuw beleid gevoeld, alswel aan de voortzetting en eventueel intensivering van bestaand beleid. Voortzetting van lokaal beleid wordt vooral bepleit ten aanzien van participatie in hulpverlenings- en verwijzingsnetwerken alsmede continuering van succesvolle preventieprojecten in buurten en op basisscholen. Een intensivering van beleid zou eruit kunnen bestaan om in een landelijk 'cliëntvolgsysteem' voor '12-plussers' met politiecontacten, ook de hier onderzochte leeftijdsgroep onder te brengen. Blijkens de reacties van de geïnterviewden is dit een controversiële kwestie.

Mede in het licht van het voorgaande krijgt de evaluatie van de kwaliteit van de jeugdpolitietoekening bijzondere relevantie. De jeugdtaak is na de regionalisatie van de politie, in welk kader veel specialismen bij de politie zijn afgebouwd, ondergebracht bij de eenheden die gebiedsgebonden de 'basis-politiezorg' verrichten. Bij het onderzoek is deze situatie als vertrekpunt genomen, ook al omdat alle betrokkenen het achterliggende 'goed' van de generale, gebiedsgebonden taakuitvoering van de politie van harte onderschrijven. Dat perkt de vraagstelling van het onderzoek in tot de condities voor een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de jeugdpolitietoekening, waaraan, en ook daar is men het in de praktijk over eens, hoge prioriteit moet worden gegeven. Geconcludeerd kan worden dat er in de praktijk van de meeste regiopolitiekorpsen een discrepantie bestaat tussen enerzijds de (kwaliteits-)eisen die onder meer ook door de ketenpartners aan de politie worden gesteld in relatie tot de uitoefening van de jeugdtaak en anderzijds de mogelijkheden om daar binnen de huidige organisatie en bemensing van de jeugdtaak bevredigend aan te voldoen. Een discrepantie die binnen een aantal korpsen ook al is onderkend en heeft geleid tot (her-)bezinning en -oriëntatie. Van belang is dat de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering er in principe wel zijn, ook met behoud van het uitgangspunt van onderbrenging van de jeugdtaak in de basis-politiezorg. Het zou te ver voeren om bovenbeschreven randvoorwaarden als een soort van 'wensenpakket' eenzijdig neer te leggen bij de regiokorpsen. Niet alleen omdat de uitvoering van de jeugdtaak een ketenverantwoordelijkheid is, die intensieve afstemming en samenwerking met uiteenlopende partners impliceert. Maar ook omdat een kwalitatief goede uitvoering van de politieke jeugdtaak te belangrijk is om alleen aan de politie te worden overgelaten: ook de korpsbeheerders en het Openbaar Ministerie in hun hoedanigheid als politieel gezagsdragers hebben een taak. Daarnaast kunnen gemeenten pro-actief welzijnsbeleid voeren en een belangrijke rol vervullen in de jeugdzorg.

### **Drugoverlast**

De bestrijding van drugoverlast geniet hoge maatschappelijke en politiek-bestuurlijke prioriteit. Dit in de wetenschap dat drugoverlast een ernstige aantasting vormt van de leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten. Tot op heden is weinig systematisch onderzoek gedaan naar de aard en mate van drugoverlast in wijken en de precieze gevolgen voor veiligheid en leefbaarheid. Daarnaast is nu voor het eerst breed onderzoek verricht in de vorm van een gestandaardiseerd bevolkingsonderzoek in zestien gemeenten die representatief geacht kunnen worden voor het land. Het zijn gemeenten van verschillende grootte, verspreid over het hele land en met een al dan niet lange historie van (verschillende soorten) drugoverlast. Het bevolkingsonderzoek is afgenomen in twee achterstandswijken per gemeente, één met en één zonder drugoverlast. Dit om zowel een referentie te hebben als een mogelijk overloopgebied in het onderzoek te betrekken. Gebleken is immers dat stringente handhaving door de politie in één bepaalde wijk, een verplaatsing van de problematiek tot gevolg kan hebben naar andere, vergelijkbare wijken, meestal zijn dat achterstandswijken.

De uitkomsten van het bevolkingsonderzoek zijn gekoppeld aan een parallel uitgevoerde evaluatiestudie naar het gebruik van en de behoefte in de betrokken gemeenten aan een geschikt bestuurlijk instrumentarium om drugoverlast, al dan niet bij de bron, effectief te bestrijden.

Wat de aard en omvang van drugoverlast in wijken betreft kunnen globaal vijf verschijningsvormen worden onderscheiden: straatprostitutie, annexatie van openbare ruimte door verslaafden, overlast van dealpanden, overlast van coffeeshops en vervuiling van de openbare ruimte door verslaafden. In zeven van de in totaal dertig onderzochte achterstandsbuurten is sprake van een cumulatie van drugoverlast, dat wil zeggen dat (bijna) al deze vormen in ernstige mate voorkomen. In zes andere buurten is eveneens sprake van een overlast-cumulatie maar één die minder ernstig van aard is en in nog eens zeven buurten is alleen sprake van overlast door coffeeshops. De tien overige buurten kennen (nog) geen noemenswaardige drugoverlast. Aldus zijn vier clusters onderscheiden van buurten met een opklimmende mate van drugoverlast. Als zij onderling worden vergeleken blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen enerzijds de mate en ernst van drugoverlast en anderzijds de veiligheid en veiligheidsbeleving

Met de drugoverlast neemt ook de criminaliteit, en vooral de geweldscriminaliteit toe en neemt tegelijkertijd de kwaliteit van de buurt af, met name door een toename van buurtdreiging. Als gevolg van dat alles, maar ook als een direct gevolg van de ervaren drugoverlast, neemt de onveiligheidsbeleving toe. Overigens schrijven de slachtoffers van geweldscriminaliteit dit maar in dertig procent van de gevallen toe aan drugverslaafden of -handelaren. Het is dus beslist niet zo dat bewoners van buurten met drugoverlast alle 'ellende' in hun buurt op het conto schrijven van drugproblemen.

In zes steden is nader vergelijkend onderzoek gedaan onder winkeliers in buurten met en zonder drugoverlast. Dat wijst uit dat winkeliers in buurten met veel drugoverlast verhoudingsgewijs vaker het slachtoffer zijn van een geweldsdelict maar, opmerkelijk genoeg, minder vaak van een vermogensdelict. Bovendien lijden zij minder schade als gevolg van criminaliteit. Dit kan te maken hebben met het feit dat verslaafden hun verwervingscriminaliteit in andere buurten verrichten dan waar zij hun drugs betrekken. De omzet van de winkeliers in buurten met drugoverlast is de afgelopen twee jaar enigszins gedaald tegenover een lichte stijging in buurten zonder drugoverlast. De verschillen zijn weliswaar niet groot, maar kunnen op termijn beslissend zijn voor continuering van de 'nering'.

Wat de beschikbaarheid en effectiviteit van bestuurlijke instrumenten om drugoverlast te bestrijden betreft, wijst de praktijk uit dat het ad-hoc inzetten van bestuursrechtelijke danwel strafrechtelijke instrumenten (op termijn) weinig zoden aan de dijk zet. Mede gelet op de complexiteit van de problematiek is ook hier een integrale aanpak geboden, dat wil zeggen één die stoelt op enerzijds goede samenwerking tussen strategische partners en anderzijds op een afgewogen inzet van mensen en middelen. Wat dit laatste betreft zal het veelal nodig zijn de inzet van specifieke instrumenten te faseren, al naar gelang de nadruk ligt op het repressief indammen van de ergste overlast of, veelal in een later stadium, een verschuiving naar een meer fundamentele, pro-actieve aanpak. Hierbij

moet gewaakt worden voor verplaatsingseffecten. Dat te voorkómen vraagt om een synchrone aanpak op verschillende lokaties en van zowel oorzaken als gevolgen. Naast fase-ring en synchronisatie vormt doelgroependifferentiatie een derde methode voor een effectieve inzet van het beschikbare instrumentarium. Te denken valt aan een gescheiden aanpak van lokale verslaafden en 'drugstoeristen'.

Niet de beschikbaarheid van effectieve bestuurlijke instrumenten om drugoverlast te bestrijden lijkt het centrale struikelblok, maar een afgewogen en waar nodig synchrone en gefaseerde inzet ervan. Dat te realiseren vraagt aan de ene kant om een gedegen probleemanalyse als basis voor beleid en interventie en aan de andere kant om effectieve samenwerking tussen relevante partners binnen en buiten gemeenten en soms landsgrenzen. De bestrijding van de drugoverlast in wijken en buurten, zo is in elk geval duidelijk aangetoond, 'verdient' zijn hoge prioriteitstelling ten volle.

### **Veilige leefomgeving en risicobeheersing**

De nadruk bij dit thema ligt op de relatie tussen de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en het betrekken van sociale en fysieke aspecten van veiligheid bij besluitvorming hieromtrent. Het (lokale) bestuur heeft een belangrijke taak en de mogelijkheden om risico's zoveel mogelijk te beheersen. In het ontwerp- en beheerproces is er voor het bestuur de mogelijkheid zijn inbreng te leveren. Om dit te bereiken zal het bestuur veiligheid op de juiste momenten behoren in te brengen. Niet op de traditionele wijze, waarbij een sectorale benadering gebruikelijk was (bijvoorbeeld brandpreventie separaat van criminaliteitspreventie), maar integraal. Op deze wijze behoeft veiligheid niet als een kostbaar produkt te worden gezien, maar als een vanzelfsprekend geïntegreerd onderdeel van het totale ontwerp-, beheer- en gebruikproces. Nader ingegaan wordt op transport (onder andere vervoer van gevaarlijke stoffen), ondergrondse bouwwerken (tunnels), leefomgeving en verkeersveiligheid.

Het onderdeel transport bevat een beschrijving van de mogelijkheden die het lokaal bestuur heeft en de instrumenten waarover het beschikt om transportstromen van gevaarlijke stoffen te beïnvloeden en ongevallen te voorkomen, dan wel de gevolgen daarvan te beperken. In situaties waar de risiconormen overschreden worden, dient in de eerste plaats te worden nagegaan of bronmaatregelen het risico tot een acceptabel niveau kunnen terugdringen. Indien dit niet mogelijk blijkt, geven deze normen een beperking aan de mogelijkheden om vlak naast een transportroute kwetsbare bebouwing te bouwen. Op steeds meer lokaties in Nederland en met name in stedelijke gebieden en natuurgebieden vormt de combinatie van verschillende functies een afwegings- en inpassingsprobleem. Naar verwachting zal in de toekomst in toenemende mate onder de grond worden gebouwd om hieraan tegemoet te komen. Een belangrijke vraag is of de gekozen oplossingen ook (voldoende) veilig zijn. Het onder de grond brengen van verkeers- of verblijffuncties zal het risico en de mogelijke gevolgen van een ongeval voor de omgeving reduceren. Daarentegen zullen het risico en de gevolgen voor de gebruikers van deze functies hoger zijn in vergelijking met de situatie dat deze functies boven het maaiveld zijn gelegen. Het

is voor het bestuur dan ook van belang om bij een beslissing over het al dan niet onder de grond brengen van een bouwwerk zich terdege te vergewissen of bij de bouwplannen voldoende aandacht is besteed aan de beveiliging van de voor het bouwwerk realistische bedreigingen. Er is behoefte aan landelijk beleid op het gebied van de beveiliging van ondergrondse bouwwerken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft deze behoefte onderkend en besloten om tezamen met het Centrum Ondergronds Bouwen op korte termijn een beveiligingsconcept voor ondergrondse bouwwerken te maken. Dit beveiligingsconcept zal een integrale beveiligingsvisie bevatten voor bouwwerken met een verkeersfunctie, publiekfunctie en opslag- en arbeidsfunctie. Het beveiligingsconcept zal volgens planning medio 1997 gereed zijn.

In de aanpak van onveiligheid in de leefomgeving is enerzijds sprake van een verdergaande standaardisering van maatregelen en anderzijds een ontwikkeling die streeft naar maatwerk door een gebiedsgerichte aanpak van onveiligheid op buurt- en wijkniveau. Een voorbeeld van standaardisering van maatregelen is het (bestaande) Politiekeurmerk Veilig Wonen dat op termijn wordt verbreed tot een Nationaal Keurmerk Veilig Wonen. Voorbeelden van de gebiedsgerichte aanpak zijn de wijkveiligheids- en leefbaarheidsplannen die door de grote steden in het kader van het Grote stedenbeleid worden uitgevoerd. Uit literatuur en evaluaties is gebleken dat ten aanzien van de veiligheid in de woning en woonomgeving zeer grote effecten bereikt kunnen worden met een gecombineerde benadering van zowel dader, slachtoffer als de situatie.

De afgelopen decennia is de verkeersveiligheid in Nederland sterk verbeterd. De maatregelen die op dit terrein zijn genomen hebben duidelijk effect gehad. Aan deze positieve ontwikkeling lijkt echter een einde te zijn gekomen. In 1994 waren er voor het eerst sinds lange tijd meer dodelijke verkeersslachtoffers dan het jaar ervoor. Hetzelfde geldt voor 1995. Door deze negatieve ontwikkeling komen de taakstellingen voor verkeersveiligheid in gevaar. Om het beleid een nieuwe impuls te geven, heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in nauw overleg met diverse partners, het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid (MPV) 1996-2000 opgesteld.

Uitgangspunt hierbij is dat er geen behoefte bestaat aan nieuwe maatregelen, maar dat vooral verbetering van de uitvoering van het bestaande beleid nodig is. Centraal element van het nieuwe MPV is samenwerking tussen alle betrokken partijen om het verkeersveiligheidsbeleid te effectueren. In het meerjarenprogramma zijn diverse oplossingsrichtingen geformuleerd en waar mogelijk concrete afspraken tussen partners gemaakt.

Gemeenten en provincies hebben het voortouw bij de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid. Met name gemeenten geven vorm aan een leefbare en veilige omgeving en er zijn tal van aangrijpingspunten om verkeersveiligheid daadwerkelijk mee te laten wegen. Behalve dat verkeer onveiligheid met zich meebrengt, beïnvloedt het ook de leefbaarheid van woongebieden. Vaak worden leefbaarheid en verkeer niet direct met elkaar in verband gebracht. Uit de politiemonitor blijkt echter dat bewoners zaken als agressief verkeersgedrag, te hard rijden, geluidsoverlast door verkeer en aanrijdingen als problemen in hun directe woonomgeving ervaren. Hiermee is tevens aangegeven dat de subjectieve onveilig-

heid mede wordt bepaald door verkeer en verkeersgedrag. Voorlichting en educatie, aangevuld met een doelgerichte handhaving kan er toe bijdragen dat bij bewoners het besef ontstaat dat zij in veel gevallen niet alleen 'slachtoffer' zijn, maar vaak ook 'dader'. Uit een, in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie, uitgevoerd onderzoek is gebleken dat de afstemming van activiteiten tussen bestuur, openbaar ministerie en politie op verkeersgebied vaak te wensen over laat. Op het gebied van de uitvoering van de politieverkeerstaak bereiken vaak verschillende sturingsimpulsen de politie. In veel regionale beleidsplannen van de politie zijn de doelstellingen en activiteiten op verkeersgebied nauwelijks uitgewerkt. Verder vindt enerzijds binnen de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid afstemming van activiteiten plaats, en wordt de politie anderzijds binnen de lokale driehoek op dit beleidsterrein aangestuurd. Het (lokale) bevoegde gezag is echter de eerst aangewezen gesprekspartner van de politie als het gaat om de uitvoering van politietaken. Door de regionalisering van de politie is het beheer over de politiekorpsen op een regionaal niveau gebracht, waardoor een meer beleidsmatige aandacht voor de uitvoering van politietaken mogelijk is geworden. Het onderzoek geeft aanleiding te veronderstellen dat gemeenten van de beïnvloedingsmogelijkheden op dit moment geen optimaal gebruik maken. Daarbij is het met het oog op de noodzakelijke prioriteitsstelling van belang dat vanuit de beleidssector of het lokaal bestuur aangegeven wordt welke plaats handhaving en in het bijzonder handhaving door de politie in het beleid als geheel heeft en welke effecten hiervan mogen worden verwacht.

### **Functioneel toezicht**

In de vorige integrale veiligheidsrapportage is ter vergroting van de veiligheid en leefbaarheid in het publieke domein intensivering van het functioneel toezicht aanbevolen als één van de instrumenten van veiligheidszorg. In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 is intensivering van het functioneel toezicht opgenomen als één van de vier speerpunten. Een speerpunt overigens van zowel het (integraal) veiligheidsbeleid als van het werkgelegenheidsbeleid, met name voor zover gericht op de herintreding van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt.

Om deze ontwikkelingen financieel te stimuleren heeft het kabinet onder meer de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen, het 40.000 banenplan (Melkert 1), ontwikkeld. Deze regeling biedt ruimte voor langdurig werklozen in functies in onder meer toezicht en openbare veiligheid. Daarnaast zijn op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken middelen vrij gemaakt om het aanstellen van stadswachten te stimuleren in gemeenten die niet in aanmerking komen voor het 40.000-banenplan. Deze stimuleringsregeling is bedoeld voor een bijdrage in de overheadkosten; voor de financiering van loonkosten kunnen gemeenten gebruik maken van diverse andere werkgelegenheidsregelingen. Ook in het kabinetsvoornemen tot stroomlijning van de additionele arbeid zullen toezichtfuncties een plaats krijgen. Daarnaast zijn ook andere financieringsstromen voor het scheppen van werk, zoals de banenpool, van belang bij het creëren van toezichtfuncties.



Toezicht, en meer concreet de intensivering van het (preventieve) toezicht is dus een overheidsinstrument met een tweeledig doel: enerzijds het bevorderen van veiligheid, veiligheidsgevoelens en leefbaarheid in het publieke domein en anderzijds het bevorderen van de kansen op de arbeidsmarkt van langdurig werklozen.

Met de diverse werkgelegenheidsregelingen heeft het kabinet ervoor gekozen de gemeenten in staat te stellen om naar eigen inzichten en behoeften invulling te geven aan het intensiveren van toezicht. Dit zal leiden tot een zekere mate van 'verscheidenheid' per gemeente in de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met het inzetten van dergelijke toezichthouders.

In het onderzoek met betrekking tot toezichthouders is zowel ex-post, op basis van literatuur en praktijkervaringen, als ex-ante geëvalueerd wat naar het oordeel van de onderzoekers in het algemeen de randvoorwaarden zijn voor een zodanige organisatie en inzet van toezichthouders dat een optimum wordt bereikt aan kwaliteit, effectiviteit en integriteit. Op basis van deze evaluatie heeft het bureau een stappenplan opgesteld, dat gemeenten kunnen gebruiken bij het aanstellen van toezichthouders. Deze handreiking bevat een aantal richtlijnen en aanknopingspunten, gebaseerd op praktijkervaringen, die van nut kunnen zijn bij een kwalitatief goede, bestendige en effectieve organisatie van het functioneel toezicht in de (semi-)publieke ruimte en moet gezien worden als een mogelijke aanvulling op reeds bestaande handreikingen en als handreiking van de onderzoekers op basis van hun bevindingen.

Wat de functie en taakstelling van toezichthouders betreft, valt op dat daarover in het algemeen, in elk geval impliciet, redelijk uniforme denkbeelden bestaan. Het is een vorm van aanvullend toezicht, met een overwegend preventieve doelstelling, uitgevoerd door personen zonder bijzondere bevoegdheden en met 'de mond als belangrijkste wapen'. Bepleit wordt een veiligheidsanalyse op lokaal niveau te maken voor het vaststellen van de te realiseren vorm van toezicht en handhaving. Het feit dat hun functie een aanvullende is, impliceert de noodzaak van enerzijds een duidelijke aansturing (regie) en anderzijds goede back-up en follow-up van met name de instantie(s) van wie men geacht wordt de 'oren en ogen' te vormen. Wie de (operationele) aansturing verzorgt, in de regel de politie of een bepaalde gemeentelijke dienst, verschilt per gemeente, afhankelijk ook van de precieze taakstelling. Van belang zijn, zo leert de praktijk, enerzijds goede afspraken met de politie en gemeentelijke diensten over back-up en follow-up en anderzijds een uitrusting (uniform) die duidelijk herkenbaar afwijkt van die van de politie. Voorts wordt gewezen op het belang van monitoring, een periodieke meting op geformuleerde doelstellingen. Tenslotte wordt ingegaan op het belang van goede communicatie met betrekking tot taken en bevoegdheden. Herkenbaarheid is daarbij van belang.

Het hoofdstuk bevat naast het evaluatie-onderzoek een overzicht van diverse vormen van toezicht. Het geeft inzicht in taken, domeinen en bevoegdheden en geeft tevens de aantallen ingezette toezichthouders.

## Geweld

De groeiende geweldscriminaliteit zoals hiervoor beschreven vormt een belangrijke, maar zeker niet de enige aanwijzing dat de samenleving verhardt en dat agressie en geweld toenemen.

Krantenberichten en televisiereportages roepen soms het beeld op dat er sprake is van een verharding van de criminaliteit, met een groeiend aantal interne afrekeningen en steeds gewelddadiger optredens (straatroof, roofovervallen), maar ook van toenemend geweld in het maatschappelijk verkeer.

Er is een groeiend aantal onderzoeken dat, hoewel beperkt en gefragmenteerd van opzet, aantoont dat agressie en geweld zich niet beperken tot het verkeer of criminele milieus, maar zich ook manifesteren in de contacten met ontevreden klanten, cliënten of patiënten in beroepsgroepen met een publieksfunctie of met leerlingen op scholen.

In deze rapportage worden de verschillende onderzoeken naar agressie en geweld van publiek tegen beroepsgroepen op een rij gezet en vergeleken, met bijzondere aandacht voor het geweld en de agressie waarmee toezichthouders (in Den Haag) in hun werk worden geconfronteerd.

Voor het interpersoonlijk geweld geldt nog veel sterker wat voor andere registraties ook geldt, namelijk dat bestaande gegevensbronnen, zoals de politieregistratie, een sterk vertekend beeld geven van de werkelijke omvang van het geweld. Daarbij komt nog dat die vertekening sterker is voor bepaalde vormen van geweld of bepaalde slachtoffergroepen zoals 'homo-geweld' en geweld in de huiselijke en relationele sfeer (incest, vrouwenmis-handeling). De oorzaak is veelal bekend, namelijk de onmacht of onwil van slachtoffers om er mee naar buiten te treden, laat staan er aangifte van te doen bij de politie.

Oplossingen, en zeker oplossingen van structurele aard, zijn evenwel minder makkelijk te realiseren. Eén van de oplossingen is gelegen in alternatieve registraties, zoals die naar geweldsletsels die in 1995 als een pilot en als onderdeel van de registratie van (privé-) ongevallen (PORS) is uitgevoerd bij de EHBO-posten van twee Nijmeegse ziekenhuizen. Mede ten behoeve van deze en de volgende integrale veiligheidsrapportage (1998), is deze pilot gedurende de tweede helft van 1995 en in 1996 gecontinueerd.

Het vergelijkende onderzoek naar agressie en geweld van publiek tegen beroepsgroepen met een publieksfunctie bestaat uit een literatuurvergelijking en een empirisch onderzoek onder twee categorieën toezichthouders in Den Haag dat op dezelfde leest was geschoeid als recent verricht onderzoek bij onder meer openbaar vervoerpersoneel (chauffeurs, conducteurs, controleurs op zwartrijden), taxi-chauffeurs, huisartsen en onderwijzers.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat uiteenlopende beroepsgroepen in Nederland frequent in aanraking komen met agressie en geweld van het publiek, variërend van ongeveer de helft tot driekwart van de onderzochten in de verschillende beroepsgroepen. Verbale agressie, schelden en treiteren komen het meest voor, fysiek geweld minder. Fysiek geweld overigens hoeft niet per definitie als erger ervaren te worden, verbale agressie blijft soms 'langer in de lucht hangen'. Uit een vergelijking van diverse beroepsgroepen in Den Haag

komt naar voren dat toezichthouders niet meer dan andere beroepsgroepen met agressie en geweld van publiek te maken krijgen. Ook voelen toezichthouders zich niet meer dan andere beroepsgroepen onveilig tijdens hun werk. Het tegendeel is zelfs waar. Op basis van deze gegevens zou de indruk kunnen ontstaan dat het beroep toezichthouder geen extra risico's met zich mee brengt. Die conclusie is echter te voorbarig. Met name daar waar het gaat om subjectieve onveiligheid - de mate waarin men zich tijdens het werk onveilig voelt - spelen meer factoren een rol dan de daadwerkelijke confrontatie met agressie en geweld. Van belang lijkt vooral te zijn de mate waarin men voorbereid is op die confrontatie. In letterlijke en figuurlijke zin: als toezicht houden en corrigeren van mensen je taak is, kun je verwachten met agressie en geweld te maken te krijgen. Bij beroepsgroepen waar dat voor geldt, wordt tijdens de opleiding dan ook al aandacht besteed aan het omgaan met dergelijke problemen. Dat alles bepaalt de acceptatie, het incasseringsvermogen, het 'toegerust' zijn en daarmee het kunnen omgaan met (de gevolgen van) agressie en geweld. Bovendien zal in sommige beroepen meer dan in andere van een cultuur sprake zijn waarin onveiligheidsgevoelens als teken van incompetentie worden gezien. Men zal deze in die situaties dan ook eerder ontkennen. Deze kanttekeningen relativiseren de bevindingen ten aanzien van de vergelijking van diverse beroepsgroepen enigszins.

In het licht van het bovenstaande is het bemoedigend dat waar maatregelen getroffen worden om de veiligheid tijdens het werk te vergroten - waaronder trainingen in het omgaan met agressie -, deze effect lijken te sorteren. In het openbaar vervoer is de laatste drie jaar fors geïnvesteerd in de veiligheid van het personeel. Zowel het landelijke als het Haagse beeld is positief: het personeel in het openbaar vervoer wordt minder met agressie en geweld geconfronteerd en voelt zich in steeds mindere mate onveilig. Verschillende beroepsgroepen wensen ook verschillende maatregelen. In veel gevallen zoekt men het in 'technische' oplossingen, in andere gevallen verwacht men het meeste effect van opleidingen en trainingen. Toezichthouders in Den Haag zoeken echter verbetering van hun veiligheid in een uitbreiding van hun bevoegdheden. Dat laatste is opmerkelijk: het is immers de vraag in hoeverre juist hun beperkte bevoegdheden niet hun relatief grote veiligheid bewerkstelligen.

In het onderzoek naar geweldletsels worden de uitkomsten gepresenteerd van een jaar registreren van geweldslachtoffers bij de EHBO-afdelingen van twee ziekenhuizen in Nijmegen. De uitkomsten van het vierde kwartaal zijn onderworpen aan een nauwgezette vergelijking met de aangifte-cijfers van de politie in dezelfde regio en over dezelfde periode. In totaal hebben zich in 1995 678 slachtoffers vervoegd bij de beide EHBO-afdelingen en dat is naar schatting 0,3 tot 0,4% van de populatie in de regio. Hierbij moet bedacht worden dat blijkens ander onderzoek, van al degenen die gewond raken als gevolg van interpersoonlijk geweld, zich naar schatting slechts vijftig procent vervoegt bij een EHBO-afdeling van een ziekenhuis, de andere helft wendt zich tot de huisarts. Voor slachtoffers van huiselijk en relationeel geweld zou het percentage dat zich tot de huisarts wendt nog aanzienlijk hoger liggen. De 'Nijmeegse groep' van geweldslachtoffers bestond

voor tachtig procent uit mannen, was voor de helft jonger dan 26 jaar en was voor het overgrote deel slachtoffer van 'uitgaans-geweld': vechtpartijen in de weekeinden veelal in relatie tot horeca-bezoek. In zeventig procent van de gevallen was de dader (echt) onbekend, in twintig procent een bekende anders dan een huisgenoot of (ex-)partner. In acht procent van de gevallen ging het om relationeel geweld tegen vrouwen, gepleegd door (ex-) partners, in veertien gevallen (2%) om kinderen als slachtoffer van huiselijk geweld. Minder dan twintig procent van de geweldslachtoffers doet aangifte bij de politie. In deze groep van mensen die wel aangifte doen zijn bovendien slachtoffers van huiselijk en relationeel geweld ondervertegenwoordigd.

Als deze aantallen 'vertaald' worden naar de landelijke situatie, en dat kan alleen met het nodige voorbehoud en als een grove schatting, dan zou het gaan om zo'n 90.000 geweldsletsels per jaar, waarvan ongeveer 6.000 - 9.000 gevallen van vrouwenmishandeling en 1.600 - 3.000 gevallen van kindermishandeling.

Al met al kan geconcludeerd worden dat agressie en geweld jaarlijks een aanzienlijk aantal slachtoffers eisen, met een enorme schade als gevolg in zowel financieel-economische als sociaal-psychologische zin. Niet met zekerheid kan worden vastgesteld of en in hoeverre sprake is van een (aanzienlijke) toename. Daarvoor is enerzijds beter en uitgebreider onderzoek nodig, bijvoorbeeld onder huis- en vertrouwensartsen. Anderzijds zijn betere registratiesystemen onontbeerlijk om bepaalde ontwikkelingen in de tijd met succes te monitoren. Wat dit betreft is het verheugend dat de nu nog experimentele geweldsletselregistratie bij de EHBO-afdelingen van (twee) ziekenhuizen met ingang van 1997 structureel en op meer landelijke schaal zal worden toegepast.

Geconcludeerd kan worden dat noch de bestaande noch de in ontwikkeling zijnde registratiesystemen voldoende zicht bieden of zullen bieden op één van de belangrijkste vormen van geweld, namelijk dat tegen (ex-)partners in de relationele sfeer en tegen kinderen in de gezinssituatie. In dit verband kan ook gerefereerd worden aan de huidige politiek-maatschappelijke discussie over het 'overaanbod' van geweldscènes in films, video's en televisieseries die door kinderen bekeken (kunnen) worden. Een conclusie in dit verband geldt de onderaangifte bij de politie. Enerzijds heeft dit te maken met de ernst van de incidenten, anderzijds zien slachtoffers om andere redenen af van het doen van aangifte. Dit blijft een probleem dat weliswaar slechts ten dele door de politie zelf kan worden opgelost, maar waarbij de praktijk heeft uitgewezen dat gerichte stimulering wel degelijk van invloed kan zijn op de aangiftebereidheid van bijvoorbeeld slachtoffers van homogeweld.

Wat de confrontatie van bepaalde beroepsgroepen met agressie en geweld van de zijde van het publiek betreft, kan een tweeledige conclusie worden getrokken. Enerzijds leidt het geen twijfel dat het hier om een serieus probleem gaat zowel qua aard en omvang als qua impact. Anderzijds dat er praktijkvoorbeelden zijn van een succesvolle reductie van zowel onveiligheid als onveiligheidsgevoelens in het werk bij een verstandige aanpassing van technische, fysieke en psycho-sociale toerusting van de betrokkenen.

### **Roofovervallen**

In aansluiting op de Integrale Veiligheidsrapportage 1994 bevat deze rapportage een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot (roof-)overvallen tot en met 1995, alsmede een analyse van de ontwikkeling sinds 1992 en de mogelijke effecten daarop van het gevoerde preventieve en repressieve beleid. In 1995 was het aantal roofovervallen terug op het niveau van 1991, het jaar waarin het bedrijfsleven alarm sloeg over de onaanvaardbare omvang en, toen nog: groei van dit delict. Dit betekent in principe dat het aantal overvallen, na een periode van snelle groei met een piek in het jaar 1993, nadien gestaag is gedaald met in totaal bijna dertig procent. Daarmee is de doelstelling van het Projectteam Overvalcriminaliteit van een daling met jaarlijks vijf procent ruimschoots gehaald. Ook de gemiddelde financiële schade ('de buit') daalt gestaag, maar daar staat tegenover dat de kans op (ernstige) verwondingen aanzienlijk blijft, namelijk tussen vijf en tien procent; de kans op (blijvend) psychisch letsel is zeer groot. De kans dat een slachtoffer overlijdt varieert tussen 0,3 en 0,6 procent. De daling van het aantal overvallen is bereikt doordat de afgelopen jaren activiteiten zijn ondernomen op vier terreinen, namelijk opsporing, situationele preventie, opvang van slachtoffers en dadergerichte preventie. Het feit dat het aantal overvallen terug is op het niveau van 1991 betekent allerm minst dat daarmee het probleem onder controle is. Integendeel, zonder voortgezette, bijzondere maatregelen mag verwacht worden dat de daling van het aantal overvallen zal veranderen in een stijging. Alle aanleiding dus om het beleid met kracht voort te zetten. Speciale aandacht daarbij vraagt de etnische herkomst van veel daders: Surinamers, Antillanen en Marokkanen zijn verhoudingsgewijs duidelijk oververtegenwoordigd. Bijzondere aandacht vanwege het risico op roofovervallen vraagt de verruiming van de winkel(openings-)tijden. Geconcludeerd wordt dat bij een ongewijzigde samenstelling van de daderpopulatie het aantal overvallen waarschijnlijk niet zal toenemen; wel is een verschuiving van risico-tijdstippen van de uren overdag te verwachten naar de avonduren. Daaruit zijn enige gevolgtrekkingen te maken voor het te voeren preventiebeleid.

### **Immateriële schade van geweld**

Een van de doelen van de integrale veiligheidsrapportages is bestuurders een handreiking te bieden bij beantwoording van de vraag welke veiligheidsinbreuken of -risico's bij voorrang dienen te worden aangepakt. Daarbij fungeren schadecijfers als een maatstaf voor de ernst van gevolgen. Alleen bleven schadecijfers totnogtoe noodgedwongen beperkt tot die vormen van schade die zich eenduidig laten uitdrukken in financiële termen. In de praktijk betekent dat veelal de direct-materiële schade ten gevolge van geneeskundige behandelingen van fysiek letsel alsmede directe omvang of herstelkosten van geleden materiële schade. Daardoor bleven twee vormen van schade buiten beschouwing; te weten de schade als gevolg van psychisch letsel alsmede de algehele immateriële schade als gevolg van zowel fysiek als psychisch letsel. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de eerste beredeneerde poging om al deze vormen van schade als gevolg van geweldslachtofferschap in beeld te brengen en, zo goed als dat kan, te voorzien van een beredeneerd 'prijskaartje'.

Deze eerste 'proeve' is beperkt tot vormen en slachtoffers van direct door mensen veroorzaakt geweld; uitbreiding naar het terrein van de branden, ongevallen en rampen kan een volgende stap zijn.

Concreet is getracht de schade in beeld te brengen van roofovervallen, straatroof, bedreiging en mishandeling, aanranding en verkrachting en 'huiselijk geweld' (in casu vrouwenmishandeling door (ex-)partners). Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds materiële en immateriële schade, waarbij de laatste is gebaseerd op een schatting van wat in het algemeen als 'smartegeld' wordt uitbetaald, en anderzijds tussen fysieke en psychische letsels, uitgesplitst naar vier categorieën van ernst. Voor elke categorie van fysiek en psychisch letsel zijn gemiddelde bedragen berekend voor zowel materiele als immateriële schade. Vervolgens zijn die vermenigvuldigd met geschatte aantallen slachtoffers in elk van die categorieën; als basis daarvoor zijn onder meer PMB-cijfers gebruikt alsmede relevante onderzoeksliteratuur over de impact van schokkende gebeurtenissen.

Volgens deze beredeneerde schattingen bedraagt de totale schade van voornoemde geweldsmisdrijven bijna één miljard gulden, waarvan 85 procent voor de geleden immateriële schade. Mishandeling levert in absolute zin de grootste schadepost op. Relatief het meeste psychische letsel wordt veroorzaakt door roofovervallen, aanrandingen en verkrachtingen, en in mindere mate door straatroof. Een bijzondere categorie wordt gevormd door huiselijk geweld dat blijkens de schaarse onderzoeken op dit punt niet alleen frequent zou voorkomen maar ook veel fysiek letsel zou veroorzaken. Nader onderzoek, dat meer valide en betrouwbare schattingen mogelijk maakt, is gewenst.

### **Illegaal verblijf en veiligheid en veiligheid in en rond asielzoekerscentra**

De grote migrantenstromen van de jaren negentig hebben ook in ons land geleid tot een toename van het aantal illegalen (migranten zonder geldige verblijfspapieren) en asielzoekers. Beide groepen hebben een aantal zaken gemeen maar verschillen sterk op andere punten.

Een groot verschil, vooral beleidsmatig, tussen beide categorieën is dat asielzoekers een formele status hebben en onderwerp zijn van formeel beleid. Dat geldt per definitie niet voor de groep van illegalen waarvan precieze omvang, groei en verblijfplaats onbekend is. Het lijkt erop dat het aantal illegalen en asielzoekers is afgenomen door verscherping van enerzijds het toelatings- en anderzijds het uitzettingsbeleid, maar zekerheid bestaat daarvoor wat illegalen betreft niet over. Wat beide groepen gemeen hebben is dat hun al dan niet vermeende sterke groei aanleiding heeft gegeven tot politiek-maatschappelijke discussie waarbij één van de (hoofd-)thema's is de al dan niet vermeende gevolgen van hun aanwezigheid in de vorm van een toename van criminaliteit en overlast.

De rapportage bevat een samenvatting van twee deelstudies naar de huisvesting van illegalen en de betrokkenheid van illegalen bij criminaliteit in Rotterdam. Van deze studies, die deel uit maken van een nog lopend meeromvattend onderzoek in deze gemeente, zijn reeds deelrapportages verschenen.

Voor wat de veiligheid in en rond asielzoekerscentra betreft worden in de rapportage de uitkomsten gepresenteerd van een indicatief eerste onderzoek. (Kleine) gemeenten met een asielzoekerscentrum blijken relatief een wat hoger niveau van criminaliteit en overlast te hebben dan overigens vergelijkbare gemeenten, hetgeen zich niet door andere factoren laat verklaren. Deze gegevens komen daarmee overeen met de uitkomsten van een recent bevolkingsonderzoek op buurtniveau in één van de gemeenten waar een asielzoekerscentrum is gevestigd. Daaruit bleek dat in de buurt grenzend aan het asielzoekerscentrum zowel het slachtofferschap van (gewelds-)criminaliteit als ook de onveiligheidsbeleving hoger lagen dan elders in de gemeente. Deze cijfers dienen uiteraard met het nodige voorbehoud te worden gehanteerd. Meer dan een indicatie geven zij niet. Nader onderzoek is nodig om meer helderheid te krijgen over zowel de precieze omvang als de achtergronden van een eventueel verhoogde onveiligheid en onveiligheidsbeleving in relatie tot asielzoekerscentra.

#### **Gezondheidsrisico's**

Gezondheidsrisico's worden meestal niet gezien als een veiligheidsprobleem. Toch zijn er situaties denkbaar waarin bijvoorbeeld de verspreiding van bepaalde besmettelijke ziekten kan uitgroeien tot een probleem dat zich onder meer uitstrekt op het terrein van veiligheid. Deze tamelijk uitzonderlijke situaties kunnen worden benaderd vanuit de invalshoek van crisisbeheersing. Gezondheidsrisico's betreffen situaties waarbij de veiligheid niet direct, maar pas na enige tijd in het geding is. Een zekere ontwikkelingsperiode voor wat de gezondheidssituatie betreft gaat vooraf aan het ontstaan van de veiligheidsproblematiek. In dit onderdeel van de rapportage wordt achtereenvolgens ingegaan op de aard van verschillende besmettelijke ziekten en op de verantwoordelijkheden bij de bestrijding daarvan. Aan de hand van het voorbeeld griep wordt aangegeven wat de mogelijke veiligheidsconsequenties zijn van een grootschalige epidemie (pandemie) en wordt gewezen op de noodzaak van een goede (crisis)voorbereiding. Niet alleen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, maar ook het gemeentebestuur heeft daarbij een rol. De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van infectieziekten, inclusief besmettelijke ziekten, ligt bij de overheid. Landelijke taken vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In een gedecentraliseerde structuur betreft dit vooral het scheppen van randvoorwaarden voor een doelmatige en efficiënte infectieziektenbestrijding. Deze randvoorwaarden betreffen onder meer een goede structuur voor bestrijding, surveillance en onderzoek. Gemeenten hebben op basis van de Wet collectieve preventie volksgezondheid de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de infectieziektenbestrijding. Dit betreft de tuberculosebestrijding, de bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen en de bestrijding van epidemieën van infectieziekten. In de praktijk worden deze taken uitgevoerd door de Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en). Om te komen tot een uniforme bestrijding is het nodig om goede afspraken te maken. Hiertoe is in 1995 de Landelijke Coördinatiestructuur voor de Infectieziektenbestrijding (de LCI) ingesteld. Via de LCI vindt afstemming plaats

tussen de bij de bestrijding betrokken landelijke organisaties over het te voeren beleid in crisissituaties. Dit betreft zowel het inhoudelijk beleid als de bestuurlijke afstemming hiervan.

Het inhoudelijk wenselijke beleid wordt vastgesteld in het Landelijk Overleg Infectieziekten, het LOI, dat bestaat uit inhoudelijk deskundigen. Hierbij spelen artsen infectieziektenbestrijding van de GGD'en een centrale rol. Buiten crisissituaties worden in het LOI afspraken gemaakt over uniforme bestrijding van infectieziekten.

Daarnaast vindt Bestuurlijk Afstemmings Overleg (BAO) plaats tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Landelijke Vereniging van GGD'en, het RIVM en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (directie Gezondheidsbeleid) onder voorzitterschap van de Hoofdinspecteur voor de Gezondheidszorg.

In crisissituaties is de voorzitter van het LOI verantwoordelijk voor het formuleren van het professioneel gezien meest wenselijke beleid. Het BAO toetst beleid op haalbaarheid en bestuurlijke en logistieke uitvoerbaarheid.

Refererend aan de veiligheidsketen wordt gesteld dat bij griep van proactie noch preventie sprake kan zijn. Immers, onder meer door de grote mobiliteit van mensen is de verspreiding van virussen een gegeven. Preventieve activiteiten hebben vooral te maken met de algemene individuele gezondheid en de mate waarin men in contact komt met mogelijke besmettingsbronnen. Wel is beperking van de omvang van een epidemie mogelijk, door het volgen van de mondiale griepvirussen en het op basis daarvan aanpassen van het vaccin. Dit draagt bij aan het beperken van de kans op escalatie van een griep. Echter, bij de genoemde shift van het virus is een dergelijke beperking heel moeilijk.

Om te anticiperen op een griep-pandemie is bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een plan in ontwikkeling voor het bestrijden van een pandemie. Gelet op het bovenstaande betreft het plan vooral een goede voorbereiding op mogelijke crisissituaties. Uitgangspunt daarbij is dat allereerst op nationaal niveau zal moeten worden vastgesteld dat er sprake is van een pandemie. Verder is uitgangspunt dat door middel van vaccinatie getracht wordt de pandemie te beheersen. Naast vaccinatie spelen ook voorlichting en algemene en logistieke voorbereiding een rol.

Het plan zal ontwikkeld worden in nauwe samenwerking met de gemeenten. Daar ligt immers de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de infectieziektenbestrijding.

Voor gemeenten geldt verder dat zij op basis van landelijk vastgestelde criteria zullen moeten beoordelen welke vitale functies zij onder hun verantwoordelijkheid hebben. Over de uitvoering van de vaccinatiestrategie en prioritering is het een goede zaak op gemeentelijk/regionaal niveau afspraken te maken.

Daarnaast zullen gemeenten in hun planvorming rekening moeten houden met mogelijke grote aantallen mensen die voor kortere of langere periode niet in staat zullen zijn hun taken uit te voeren. Bezien zal moeten worden of en in hoeverre het functioneren van het bestuur en voorzieningen in gevaar kunnen komen en welke maatregelen daarvoor zouden kunnen worden genomen.

Ook bij het toedienen van vaccins kunnen de gemeenten een essentiële rol spelen. Het ver-



dient aanbeveling de distributie en toediening van vaccin door gemeenten/GGD'en in samenwerking met huisartsen, bedrijfsartsen en ent-organisaties en mogelijk andere organisaties te laten gebeuren.

Ook bij voorlichting hebben gemeenten met hun GGD een belangrijke rol. Gezien het belang van een goede informatievoorziening is het zaak aandacht hieraan te besteden, liefst in regionaal samenwerkingsverband.

### **Onveiligheidsbeleving en risicobewustzijn bevolking**


Wat de informatiebehoefte ten aanzien van ongevallen en rampen betreft blijken er nauwelijks verschillen voor bewoners van risico- en referentiegebieden: tweederde van de ondervraagden geeft aan behoefte te hebben aan informatie over enig aspect van rampen of rampenbestrijding. De grootste behoefte gaat uit naar informatie over wat men zelf kan doen in geval van een ramp of andere calamiteit. Ruim de helft van de informatiezoekenden verwacht deze te ontvangen van de gemeente, nog eens veertig procent ziet daar een taak weggelegd voor de rijksoverheid.

Overigens twifelen velen aan het vermogen van de overheid de burger bij een calamiteit afdoende te beschermen. In het referentiegebied heeft slechts 35 procent van de ondervraagden er vertrouwen in, in de risicogebieden ligt dit percentage nog wat lager. Veel positiever is men over de snelheid waarmee spoedeisende hulp kan worden verleend door de ambulancedienst (tachtig procent), de brandweer (87 procent) en in mindere mate de politie (62 procent); wat dit betreft zijn er geen verschillen tussen risico- en referentiegebieden.

### **Preventie van brandstichting**

Brandstichting is één van de belangrijkste oorzaken van branden en gaat vaak gepaard met enorme schadeposten. In dit onderdeel van de rapportage wordt geschetst hoe brandstichting tot op heden met name is bestreden door middel van objectgerichte en situatonele maatregelen. Gepleit wordt de komende tijd daaraan een preventieve, dadergerichte aanpak toe te voegen. Elders in deze rapportage is geconstateerd dat scholen verhoudingsgewijs een groot risico lopen op brandstichting en bovendien dat branden in schoolgebouwen relatief grote schade berokkenen. Dit leidt tot de conclusie dat winst kan worden behaald met een gecombineerde preventieve, object- en dadergerichte aanpak.

Brandstichting in scholen is vaak een uiting van probleemgedrag van jongeren en leent zich voor een integrale aanpak. Onder de brandstichters komen met name de groepen baldadigen en vanden in aanmerking voor een dergelijke aanpak. Als voornaamste oorzaak voor het ontbreken van initiatieven of beleid op het gebied van dadergerichte preventie van brandstichting wordt gewezen op het historisch ontbreken van een hoofdverantwoordelijke instantie. In dit verband wordt gewezen op de ontwikkelingen ten aanzien van de dadergerichte aanpak bij veelvoorkomende criminaliteit en wordt gepleit voor een inhaalslag voor wat de ontwikkeling van een socio-preventief instrumentarium betreft. In de praktijk blijkt meer dan voldoende belangstelling voor deelname aan dadergerichte activi-



teiten ter voorkoming van brandstichting. Momenteel is er echter sprake van een soort patstelling, waardoor niet verwacht mag worden dat deze belangstelling zich daadwerkelijk concreetiseert. Om deze patstelling te doorbreken wordt een inhaalslag gesuggereerd met één of meer door de rijksoverheid geïnitieerde pilotprojecten. Daarvoor worden enige randvoorwaarden geformuleerd.

## **Stand van zaken gemeentelijk veiligheidsbeleid en risicobewustzijn bestuur**

### **Stand van zaken gemeentelijk veiligheidsbeleid**

Het veiligheidsbeleid dat tot voor kort door gemeenten veelal projectmatig werd gevoerd, ontwikkelt zich tot een integraal veiligheidsbeleid. De samenwerking ten aanzien van de formulering en uitvoering van het veiligheidsbeleid lijkt zich in veel gemeenten vooral nog te beperken tot binnen de gemeentelijke organisatie. Daarbuiten is met name de politie betrokken. Er is duidelijk sprake van een onderscheid tussen grote en kleine gemeenten. In grote gemeenten keren meer aspecten van het integraal veiligheidsbeleid terug. Er is hier vermoedelijk sprake van een samenspel van factoren die deze 'voorsprong' van grote gemeenten bevordert. Enerzijds geven aard, omvang en urgentie van problemen in deze steden daartoe aanleiding, anderzijds beschikken grote gemeenten over meer expertise en mogelijkheden. Wat aard, omvang en urgentie betreft is er ten aanzien van branden, ongevallen, rampen en andere calamiteiten veel minder een relatie met gemeentegrootte dan bijvoorbeeld bij criminaliteit en overlast.

Een klein percentage van de gemeenten, voornamelijk de grote gemeenten, heeft het (integraal) veiligheidsbeleid in een nota vastgelegd. Een groot aantal gemeenten heeft evenwel een nota in voorbereiding of voorziet in de nabije toekomst een nota op te stellen. Het merendeel van de projecten zoals die door de gemeenten zijn aangegeven bevindt zich nog in de fase van ontwikkeling. Het overgrote deel van de projecten heeft betrekking op het terrein van de voorkoming en bestrijding van criminaliteit.

Uit deze eerste inventarisatie van de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid blijken eveneens de verschillen tussen gemeenten met betrekking tot het (integraal) veiligheidsbeleid. Uit het onderzoek komt naar voren dat een algemeen voor alle gemeenten geldend concept van integraal veiligheidsbeleid niet effectief is. Grotere gemeenten hebben veiligheidsproblemen van een andere orde dan kleinere gemeenten. Deze vragen om een verschillende invulling van het veiligheidsbeleid en om een zekere mate van differentiatie. Bijzondere aandacht verdient de betrokkenheid van het driehoeksoverleg bij het formuleren en uitvoeren van het (integraal) veiligheidsbeleid. De inbreuken op de veiligheid die de openbare orde betreffen kunnen immers het meest adequaat worden beheerst en opgelost indien voortdurend een combinatie wordt gemaakt tussen verschillende invalshoeken: bestuurlijke handhaving, strafrechtelijke handhaving en preventie. Bovendien zal het fysieke aspect van (on)veiligheid verder moeten worden benadrukt, daar dit in gemeenten

ook een belangrijk onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid behoort te zijn. Dit kan onder meer worden gestimuleerd door de betrokkenheid van de brandweer bij integraal veiligheidsbeleid te vergroten. De grootte van gemeenten is in hoge mate bepalend voor de problemen waar zij zich voor gesteld zien. Aandacht van de rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verdient het verder stimuleren van gemeenten. Belangrijk is dat zij, voorzover dat op hun weg ligt, pogen te voorzien in de behoefte van de verschillende groepen van gemeenten aan op hun situatie toegesneden ondersteunend materiaal om het gemeentelijk veiligheidsbeleid effectief in te vullen.

#### **Risicobewustzijn bestuur**

Het lokaal bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Daartoe behoort onder andere de beheersing van de risico's. Gemeentebestuurders dienen zich bewust te zijn van risicovolle objecten en situaties die een bedreiging vormen voor de gemeentelijke veiligheid. Tevens dienen zij, als onderdeel van het gemeentelijk veiligheidsbeleid, maatregelen te nemen om de kans op branden, ongevallen en rampen te verkleinen en de effecten ervan te beperken. In de rapportage wordt een beeld geschetst van de wijze waarop gemeentebestuurders omgaan met dergelijke risico's. Dit beeld, hoewel gebaseerd op een verkennende analyse van het beperkte bestaande onderzoeksmateriaal, bevestigt de indrukken als verwoord in de vorige integrale veiligheidsrapportages. Te veel gemeentebestuurders zijn nog te weinig actief en concreet bezig met effectief beleid op dit punt. Er zijn verbeteringen mogelijk en wenselijk.



## GEREGISTREERDE ONVEILIGHEID

# 2

### Inleiding

In dit hoofdstuk wordt, zoals gebruikelijk in de integrale veiligheidsrapportages, een overzicht gegeven van de situatie en ontwikkeling van de veiligheid in Nederland. Dit gebeurt met gebruikmaking van gestandaardiseerde, kwantitatieve gegevens. Gegevens worden gepresenteerd over vier categorieën van veiligheidsinbreuken alsmede de gevolgen daarvan. Het betreft:

- *overtredingen*: in het algemeen door de politie geconstateerde of bekeurde overtredingen van bijzondere wetten ter zake de veiligheid van mens en dier, de Wegenverkeerswet (inclusief Lex Mulder) en, voor het eerst, de milieu-wetgeving;
- *overlast*: bij de politie gemelde of door de politie geconstateerde vormen van overlast, onder te verdelen in een vijftal soorten, waarbij voor het eerst een nadere analyse wordt gepresenteerd van de (verschillen in) overlast in andere typen gemeenten, zoals toeristengemeenten;
- *ongevallen en branden*: ongevallen onder te verdelen in privé- en verkeersongevallen, branden nader te analyseren naar de ontwikkeling van brandstichting in relatie tot specifieke typen gebouwen;
- *criminaliteit*: gepresenteerd en vergeleken worden gegevens uit twee verschillende bronnen: de door de politie geregistreeerde criminaliteit en door de bevolking gerapporteerd slachtofferschap; in het criminaliteitsoverzicht blijft de zware, georganiseerde criminaliteit (drugs, wapens, fraude) in principe buiten beschouwing;
- *schade*: onder te verdelen naar de (directe materiële) zaakschade en de persoonsschade.

De gebruikte gegevens zijn afkomstig van bestaande bronnen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): voor politie- en brandweergegevens omtrent overtredingen, ongevallen, branden, criminaliteit en schade;
- Bedrijfs Processen Systeem (BPS), een onder deze naam bekend staand systeem dat in gebruik is bij twintig van de 25 regiopolitiekorpsen: voor gegevens over overtredingen van de milieu-wetgeving, overlast en de onderverdeling naar domeinen en toeristengemeenten en verstedelijkte gebieden van overlast- en criminaliteitsgegevens;
- Politiemonitor Bevolking (PMB), een tweejaarlijkse in alle 25 politieregio's afgenomen

bevolkingsenquête: voor gegevens over onveiligheidsbeleving en vermijdingsgedrag in relatie tot buurtproblemen, slachtofferschap van criminaliteit en fysieke en psycho-emotionele gevolgen van slachtofferschap;

- Centrum voor Verzekeringsstatistiek (CVS): voor (financiële schadebraken en autocriminaliteit);
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB): voor gegevens omtrent overtredingen inzake de Wegenverkeerswet;
- Privé-Ongevallen Registratie Systeem (PORS): voor gegevens over privé- en sportongevallen.

Te presenteren gegevens over onveiligheidsinbreuken worden in de regel uitgesplitst naar gemeenteklassen.

Te onderscheiden gemeenteklassen zijn:

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

De gemeenten in de verschillende klassen worden ook wel omschreven als respectievelijk kleine(re), middelgrote en grotere gemeenten en de drie (of soms vier) grote gemeenten of steden. Regelmatig worden ook combinaties van gemeenteklassen aangeduid als 50.000- en 50.000+ gemeenten of 100.000- en 100.000+ gemeenten. Daarmee wordt verwezen naar het inwonertal.

Voor het eerst worden in deze integrale veiligheidsrapportage gemeenten ook onderscheiden naar een aantal bijzondere kenmerken:

- toeristengemeenten: Noordzeebadplaatsen, de Waddeneilanden en gemeenten in het Deltagebied;
- verstedelijking: de mate van verstedelijking conform de indeling van het CBS.

Dit onderscheid in typen gemeenten is in beide gevallen om (statistische) redenen van vergelijkbaarheid beperkt gebleven tot de gemeenteklassen 1 en 2.

Het algemene onderscheid naar gemeenteklassen en daarbinnen het bijzondere onderscheid naar type gemeenten maakt het gemeenten mogelijk zichzelf te vergelijken met referentiegemeenten binnen hun klasse.

Naast een uitsplitsing naar kenmerken van gemeenten, wordt zoals gebruikelijk ook een uitsplitsing gegeven naar 'domeinen'. Dit omdat de plaats waar veiligheidsinbreuken zich voordoen mede bepalend is voor de verantwoordelijkheid van het bestuur voor het bestrijden danwel het voorkomen ervan.

Te onderscheiden domeinen zijn:

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

Zoals in de voorgaande integrale veiligheidsrapportages wordt ook in deze rapportage bij herhaling gerefereerd aan de beperkingen die het gebruik van kwantitatief cijfermateriaal uit bestaande bronnen met zich meebrengt. Data-verzamelingen zijn niet altijd compleet en soms behoorlijk 'vervuild'. Wijzigingen in definities of registratiewijzen kunnen leiden tot een trendbreuk. Organisaties zoals politiekorpsen kunnen verschillen in de wijze en kwaliteit van registreren. In de tekst wordt dan ook meermalen gewezen op registratie-effecten.

Voorts brengt het gebruik van verschillende gegevensbronnen een bijzonder (interpretatie-)probleem met zich mee. Dit is met name het geval bij het overzicht van de (ontwikkeling van de) criminaliteit, waarbij soms grote verschillen optreden al naar gelang de officiële politiecijfers (geregistreerde criminaliteit) worden gebruikt of uitkomsten van de politiemonitor bevolking (PMB-cijfers). Bekend is dat beide bronnen zo hun beperkingen hebben, maar dat verklaart lang niet altijd de gevonden verschillen. Dat levert soms aanzienlijke interpretatie-problemen op die in de tekst waar van toepassing duidelijk geschetst worden, ook in relatie tot de 'over-all' conclusies die er al dan niet aan verbonden (mogen) worden.

Dat het gebruik van BPS-gegevens een aantal specifieke beperkingen met zich meebrengt is in vorige rapportages reeds beschreven. De voornaamste beperking is dat niet alle politiekorpsen gebruik maken van dit systeem. Dit zou voor de representativiteit niet nadelig zijn (20 van de 25 regiokorpsen gebruiken BPS) als niet drie van de vier grote steden gelegen zijn in politieregio's die geen gebruik maken van BPS maar van een ander systeem (veelal variaties op Multi-Pol). Dit betekent dat bij de indeling naar gemeenteklassen, gemeenteklasse 5, gemeenten met meer dan 250.000 inwoners, buiten beeld blijft. Een positieve ontwikkeling is dat de politieregio Utrecht recentelijk volledig is overgegaan op BPS en daarmee over het referentiejaar 1994 voor het eerst ook BPS-cijfers beschikbaar zijn van de stad Utrecht. De stad Utrecht neemt in zoverre een bijzondere positie in dat zij enerzijds qua inwonertal weliswaar thuishoort bij de klasse 4-gemeenten, en daar ook in de overzichten is ondergebracht, maar anderzijds in veel sectoren van overheidsbeleid, zoals het Grote stedenbeleid maar ook in de grondslagen voor de sterkteverdeling van de politie, wordt gerekend tot de 'vier grote steden'. Nu blijkt Utrecht op het gebied van de geregistreerde criminaliteit veel hoger te scoren dan de overige klasse 4-gemeenten. Daarom wordt Utrecht in de BPS-overzichten over de criminaliteit apart vermeld. Daarbij wordt tevens ingegaan op de mogelijke verklaringen voor deze hoge score en de waarschijnlijkheid van een registratie-effect.

## 2.1 Overtredingen

### Inleiding

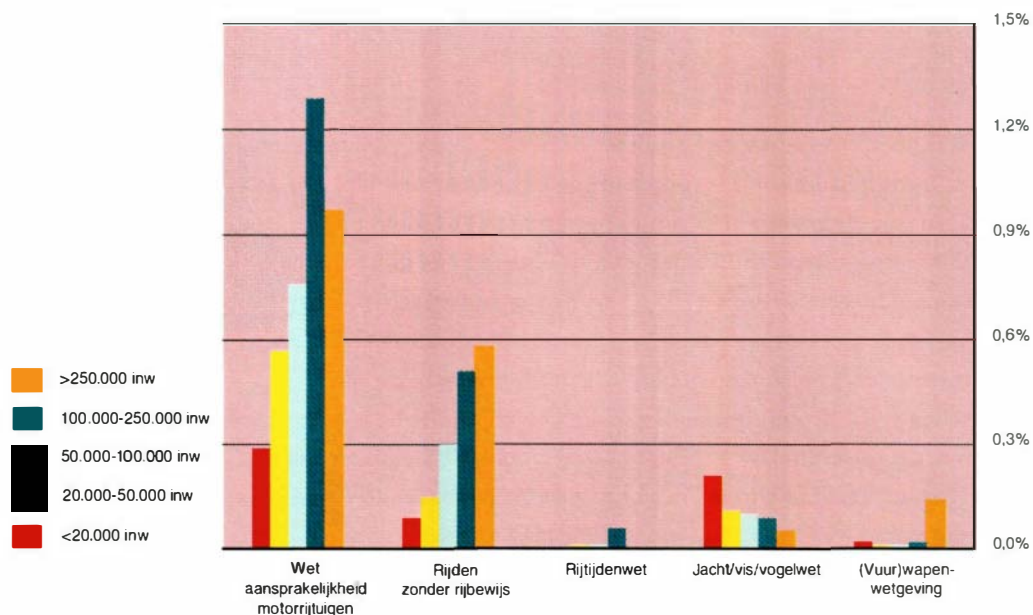
De hier te presenteren gegevens stammen uit drie bronnen: CBS (bijzondere wetten), het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB, Wegenverkeerswet) en BPS (milieu-incidenten). De gegevens over milieu-incidenten blijven beperkt tot door de politie geconstateerde of bekeurde overtredingen van de milieuwetgeving. Ernstiger milieuzaken blijven buiten beschouwing, evenals gegevens uit andere, niet politieke bronnen, zoals meldpunten voor overlast-klachten.

In de vorige rapportages waren verschillende bronnen van geluidshinder alsmede overlast door 'rook' en 'stank' ondergebracht onder de noemer overlast. Sinds kort worden ze gerangschikt onder de rubriek milieu-incidenten. Met het oog op de vergelijkbaarheid met zowel het verleden als de toekomst zijn ze in deze rapportage ondergebracht bij beide rubrieken: (geluids)overlast en milieu-incidenten ('geluid' en 'lucht').

### Overtredingen bijzondere wetten

Allereerst wordt een beeld gegeven van de situatie in 1994.

Figuur 2.1: Aantal overtredingen van bijzondere wetten in 1994, uitgesplitst naar gemeenteklasse (aantallen/1.000 inwoners; bron: CBS)



Voor overtredingen van bijzondere wetten, de Jacht-, Vis- en Vogelwet uitgezonderd, geldt in het algemeen dat ze toenemen met de gemeentegrootte. Rijden zonder geldig rijbewijs neemt evenredig toe met de gemeentegrootte, onverzekerd rijden op de openbare weg tot op zekere hoogte ook, met dien verstande dat dit het meest wordt bekeurd in de

steden met 100.000 - 250.000 inwoners. Alleen overtredingen van de Jacht-, Vis- en Vogelwet nemen duidelijk af met de gemeentegrootte.

Vergeleken met 1992 is er weinig veranderd. Toegenomen is, met name in de grotere (100.000+) gemeenten, het onverzekerd rijden op de openbare weg. Vanaf 1990 lijkt sprake van een stijgende trend. Niet duidelijk is in hoeverre deze stijgende trend (mede) het gevolg is van een intensivering van het politie-optreden ter zake of dat het aantal mensen dat onverzekerd rondrijdt, daadwerkelijk groeiende is.

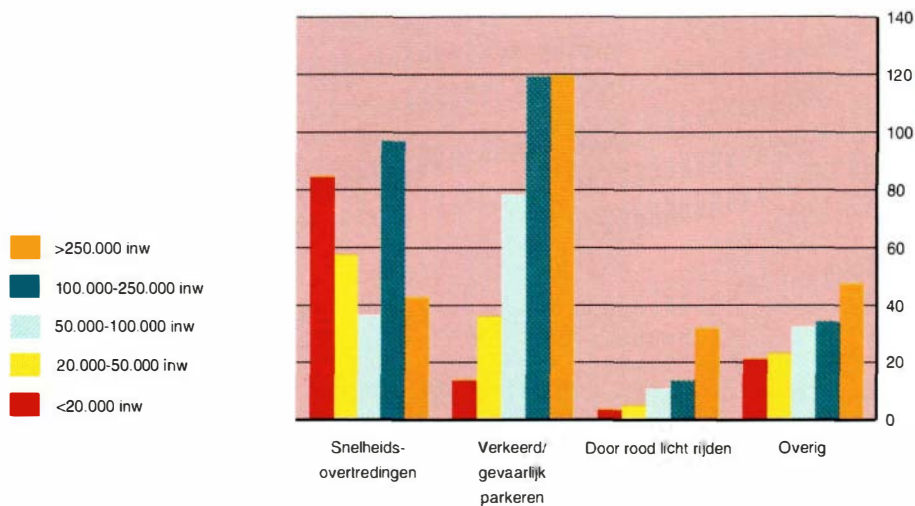
Zo min als in 1992 was in 1994 sprake van stijging van het aantal overtredingen van de (vuur)wapenwetgeving (ongeeoorloofd wapenbezit). Dit is opmerkelijk omdat berichten in de media een toename van het wapenbezit suggereren bij een aantal groepen zoals (uitgaande) jongeren. Overigens is verboden wapenbezit vooral een probleem in de grote steden.

**Overtredingen Wegenverkeerswet (Lex Mulder)**

Sinds de invoering van de Wet Mulder worden gegevens over verkeers- en andere overtredingen tegen de Wegenverkeerswet centraal geregistreerd en beheerd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Aangezien gegevens over 1995 beschikbaar zijn, en die bovendien wat afwijken van 1994, worden hier de gegevens over 1995 gepresenteerd. In de tekst wordt ingegaan op opmerkelijke verschillen met de gegevens over 1994.


Trendvergelijkingen zijn nog niet mogelijk.

Figuur 2.2: Verkeersovertredingen in 1995 uitgesplitst naar gemeenteklasse (aantallen/1.000 inwoners; bron: CJIB)



(Bekeurde) verkeersovertredingen nemen in het algemeen toe met de gemeentegrootte. Snelheidsovertredingen vormen daarop een uitzondering, wat wellicht mede te verklaren is uit het feit dat een groot deel daarvan wordt geconstateerd op doorgaande (autosnel-) wegen. Overigens is hun aantal in 1995 aanzienlijk toegenomen ten opzichte van 1994. Dit is ongetwijfeld mede het gevolg van een beleidsintensivering van de zijde van politie en justitie.





### Milieu-incidenten

Gegevens over milieu-incidenten zijn afkomstig van de BPS-korpsen en worden dit jaar voor het eerst gepresenteerd. De achterliggende reden is tweeledig: enerzijds begint de milieu-handhaving door de politie nu daadwerkelijk gestalte te krijgen en anderzijds is het aantal korpsen met BPS dermate gegroeid dat zij de landelijke situatie beter dekken dan in voorgaande jaren. De gegevens zijn beperkt tot door de politie geconstateerde of bekeurde overtredingen van de milieu-wetgeving. Grotere of zwaardere milieu-zaken blijven buiten beschouwing, evenals gegevens uit andere, niet-politiële bronnen zoals meldpunten voor overlast-klachten.

Bij de vergelijkingen is de algehele systematiek gevolgd van relateren van aantallen (overtredingen c.q. bekeuringen) aan het inwonertal, hoewel in sommige gevallen andere referentiematen meer voor de hand zouden liggen.

Ter illustratie van het dekkingspercentage volgt in tabel 1 een vergelijking van het BPS-gegevensbestand met landelijke CBS gegevens. Hieruit blijkt dat het bestand 75% tot 80% dekt van de gemeenten binnen de klassen 1 tot en met 4. Met deze gemeenten omvat het bestand 71% (klasse 3) tot 85% (klasse 4) van het totaal aantal inwoners in Nederland. In 1992 varieerden deze percentages van 22% (klasse 1) tot 59% (klasse 4). Geconstateerd wordt dat daarmee de representativiteit van de BPS-gegevens aanzienlijk is verbeterd, het meest voor de gemeenteklassen 1 en 2.

Tabel 2.1: Vergelijking landelijke gegevens met het bestand: aantal gemeenten en aantal inwoners per gemeentecategorie

Gemeentecategorie	Bestand		Landelijk	
	Aantal gemeenten	Aantal inwoners	Aantal gemeenten	Aantal inwoners
1 < 20.000 inwoners	352	3.617.400	445	4.558.387
2 20.000-50.000 inwoners	100	2.962.964	135	4.012.219
3 50.000-100.000 inwoners	26	1.850.396	36	2.584.297
4 100.000-250.000 inwoners	14	2.048.804	17	2.417.370
Totaal (exclusief drie grote steden)	492	10.479.564	633	13.573.657

De toename van het aantal BPS-korpsen heeft als belangrijk voordeel dat de BPS-cijfers, ook de hierna te presenteren gegevens over overlast en criminaliteit, de landelijke situatie beter benaderen dan voorheen en tevens fijnmaziger analyses op gemeenteniveau mogelijk maken.

In de hierna te presenteren overzichten worden de volgende typen milieu-incidenten (exclusief geluidshinder) onderscheiden:

1. Inrichting

Hieronder vallen zaken waarbij sprake is van 'inrichting zonder vergunning', 'inrichting strijdig met voorschriften' en 'inrichting zonder melding'.

2. Bodem

Deze incidenten betreffen de overtreding van Besluiten en/of de Algemeen Plaatselijke Verordening inzake het gebruik van dierlijke meststoffen en/of overige organische meststoffen. Verder gaat het om 'ontgrondingen' en om het overtreden van voorschriften en/of regels met betrekking tot bestrijdingsmiddelen. Onder overige bodemverontreiniging wordt verstaan: elke verontreiniging/ structuurverandering van de bodem door andere stoffen dan afval, alsmede het niet ongedaan maken van de verontreiniging na een calamiteit.

3. Lucht

Onder lucht valt elke overlast, hinder of schade ontstaan door uitstoot vanuit woningen, alsmede elke verontreiniging van de lucht door uitstoot van roet, rook en dergelijke van bedrijven, voorzover deze niet aan voorschriften verbonden zijn.

4. Water

Deze incidenten hebben betrekking op onttrekking (oppompen) van grondwater, onttrekking van oppervlaktewater en de verontreiniging van oppervlaktewater anders dan door afval.

5. Afval

Het op/in de bodem brengen van afval, het op/in het oppervlaktewater brengen van afval, het in het riool brengen van afvalstoffen, het buiten een inrichting verbranden van afvalstoffen.

6. Natuurbescherming

Hieronder vallen zaken die vallen onder de Jacht-, Visserij-, of Vogelwet of onder het Besluit bedreigde uitheemse diersoorten. Het gaat dan om de invoer, verkoop, het niet hebben van vergunningen, voorhanden hebben, ongeoorloofde middelen, verkeerde aassoorten en wat dies meer zij. Daarnaast betreft het overtredingen van de Boswet of kapverordening en overtredingen in strijd met bestemmingsplannen, zoals illegale bouwsels, diverse handelingen in beschermd gebied en overige overtredingen van de Natuurbeschermingswet zoals het afsnijden van takken.

7. Dieren

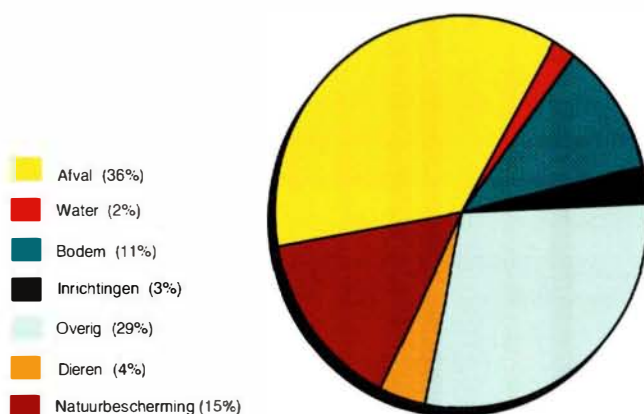
Het overtreden van voorschriften met betrekking tot het vervoer van dieren, overtredingen met betrekking tot de leefomstandigheden van dieren en onjuiste handelingen met betrekking tot de verstrekking en toediening van diergeneesmiddelen (dierenmis-handeling valt niet onder dit type milieudelicten).

8. Overig

Overige milieuzaken.

In figuur 2.3 worden milieu-incidenten uitgesplitst naar type, in tabel 2.2 naar type en gemeenteklasse.

Figuur 2.3: Milieu-incidenten in 1994, relatief aandeel van acht typen (bron: BPS)



Tabel 2.2: Milieu-incidenten in 1994, uitgesplitst naar type en gemeenteklasse (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

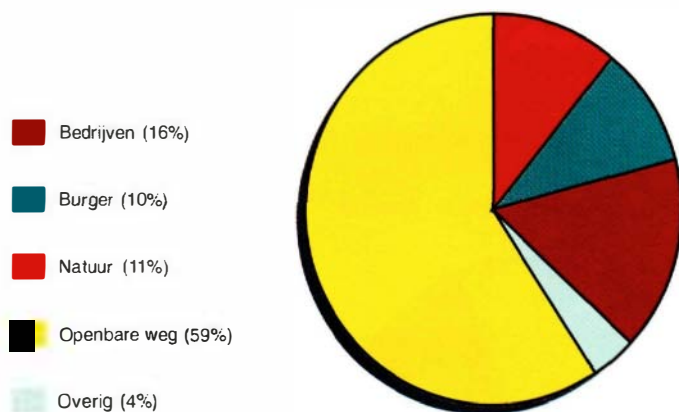
Domein	Gemeentecategorie				Gemiddeld
	1	2	3	4 <sup>1</sup>	
Inrichtingen	0,14	0,09	0,06	0,07	0,09
Bodem	0,69	0,40	0,12	0,11	0,33
Lucht	0,25	0,31	0,18	0,17	0,23
Water	0,07	0,06	0,03	0,05	0,05
Afval	1,15	1,11	1,14	1,09	1,12
Geluid	0,75	1,13	1,31	2,92	1,50
Natuurbescherming	0,79	0,54	0,30	0,22	0,47
Dieren	0,16	0,15	0,12	0,15	0,14
Overig	0,99	0,89	0,68	0,97	0,88
Totaal	4,99	4,68	3,94	5,75	4,81

<sup>1)</sup> Inclusief Utrecht

'Afval' vormt naast de verzamel-categorie 'overig' de grootste categorie van (geconstateerde of bekeurde) milieu-incidenten. Het relatieve aandeel van de verschillende soorten incidenten verschilt nauwelijks voor de gemeenteklassen, met uitzondering van incidenten onder de noemers 'bodem' en 'natuurbescherming', die verhoudingsgewijs afnemen met de gemeentegrootte. Gegeven hun relatie met de aanwezigheid van respectievelijk landbouwgronden en natuurgebieden lijkt dit een logische zaak.

Bij de geregistreeerde milieu-incidenten heeft afval een belangrijk aandeel. Daarom wordt in figuur 2.4 de onderverdeling van afval-incidenten gegeven naar een vijftal domeinen; tabel 2.3 bevat de aantallen per 1.000 inwoners, uitgesplitst naar gemeenteklassen.

Figuur 2.4: Afval-incidenten in 1994, relatieve aandeel van vijf domeinen (bron: BPS)



Het merendeel van de afval-incidenten vindt plaats op de openbare weg. Het aandeel van dit domein neemt bovendien toe met de gemeentegrootte. Omgekeerd geldt dat hoe kleiner de gemeente is, des te groter het aandeel van afval-incidenten in de domeinen bedrijven, natuur en burger.

Tabel 2.3: Afval-incidenten in 1994, uitgesplitst naar domein en gemeenteklasse (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

Domein	Gemeentecategorie			
	1	2	3	4
Bedrijven	0,24	0,15	0,13	0,10
Burger	0,13	0,12	0,09	0,07
Natuur	0,18	0,13	0,05	0,06
Openbare weg	0,56	0,65	0,81	0,86
Overig	0,03	0,04	0,06	0,06
Totaal	1,15	1,11	1,14	1,09

Veel conclusies kunnen aan zo'n eerste overzicht nog niet worden verbonden. Dat zal anders worden bij volgende rapportages als vergelijkingen kunnen worden gemaakt in de tijd.

## 2.2 Overlast

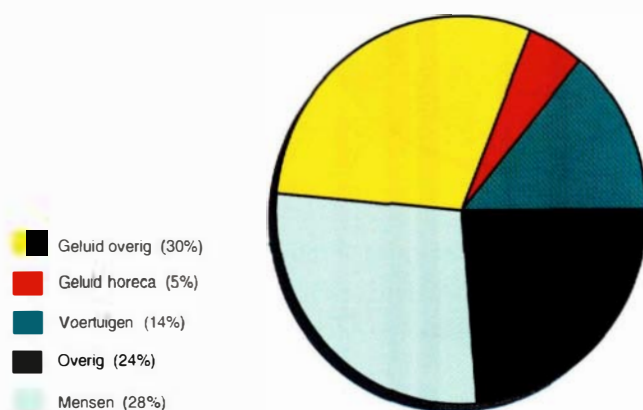
### Inleiding

De gegevens over overlast betreffen meldingen of klachten die door de politie onder die noemer zijn geregistreerd. Voor het eerst worden dit jaar in de integrale veiligheidsrapportage gegevens gepresenteerd over overlast in toeristengemeenten

### Overlast algemeen

In onderstaande twee figuren wordt een overzicht gegeven van de situatie in 1994.

Figuur 2.5: Overlast in 1994, relatief aandeel van vijf typen (bron: BPS)



Tabel 2.4: Overlast in 1994, uitgesplitst naar type en gemeenteklasse (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

Domein	Gemeentecategorie					Utrecht	Gemiddeld
	1	2	3	4	overig		
Voertuigen	2,19	2,63	2,84	3,48	2,20	2,92	
Geluid horeca	0,55	0,81	1,09	1,45	0,92	0,94	
Geluid overig	3,83	6,08	6,34	9,57	6,05	6,25	
Mensen	3,28	5,67	6,77	8,12	5,14	5,84	
Overig	3,69	5,06	4,81	6,38	4,04	5,00	
Totaal	13,67	20,26	21,85	29,01	18,35	20,84	

De landelijke verdeling van overlast naar vijf typen is ten opzichte van 1992 flink gewijzigd. De overlast door mensen is zo goed als verdubbeld, terwijl de 'overlast door voertuigen' met een kwart en 'geluid overig' met een zesde is verminderd. De belangrijkste oorzaak van deze verschuiving moet worden gezocht in de invoering in BPS van een nieuwe

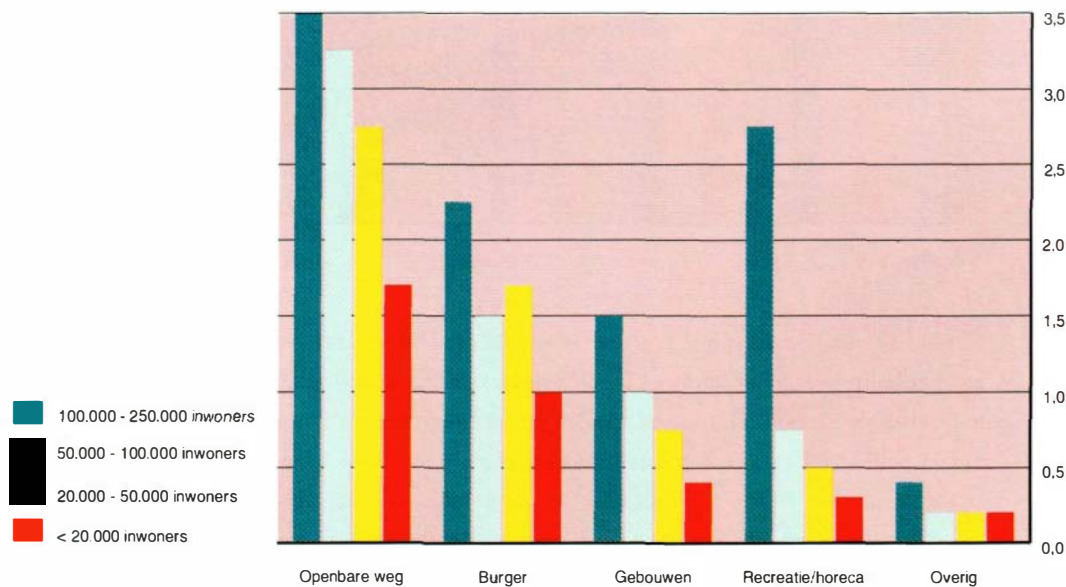
incidentcode 'overlast door jeugd'. Deze code valt onder 'overlast door mensen', hetgeen de verschoven aandelen van soorten overlast verklaarbaar maakt.

De gewijzigde incidentcodering heeft als gevolg dat ook het plaatje met de aantallen overlast per 1.000 inwoners is veranderd ten opzichte van 1992. Niet veranderd is de verhouding tussen gemeenteklassen: alle soorten van overlast nemen toe met de gemeentegrootte. Daarnaast scoort Utrecht, in tegenstelling tot de gegevens met betrekking tot criminaliteit (zie onder 2.4), wat overlast betreft lager dan andere gemeenten binnen klasse 4 en zelfs lager dan het gemiddelde van klasse 2.

### Overlast door mensen

Eén van de belangrijkste typen overlast vormt die 'door mensen', waaronder dus ook (rondhangende) jongeren. Figuur 2.6 toont de uitsplitsing naar domeinen en gemeenteklassen.

Figuur 2.6: Overlast door mensen in 1994, uitgesplitst naar domein en gemeenteklasse (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)



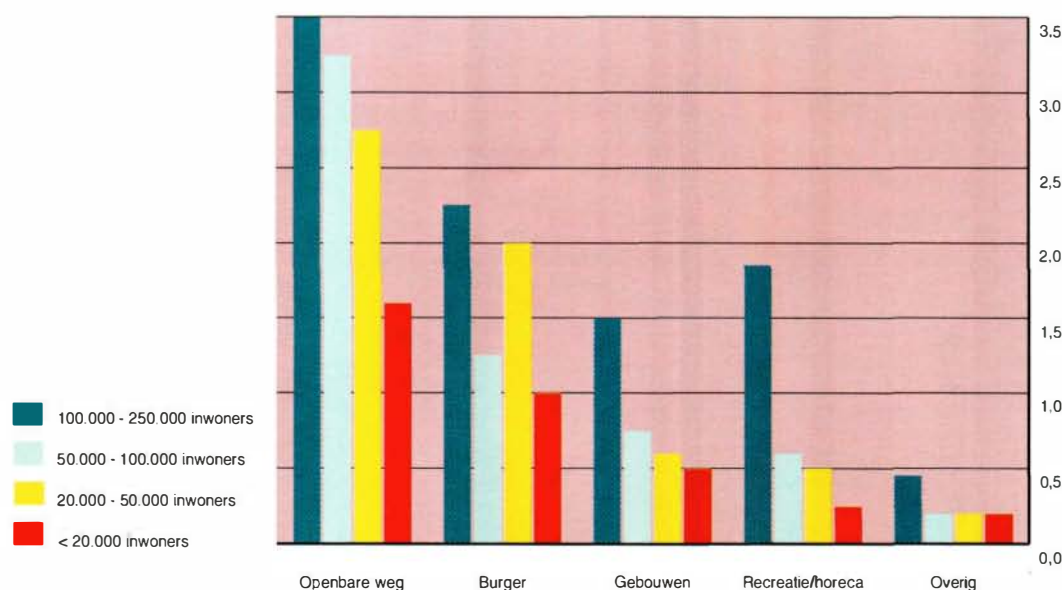
In de meeste domeinen, de horeca-sector en 'overig' uitgezonderd, neemt de overlast door mensen toe met de gemeentegrootte. De openbare weg neemt in alle gemeenteklassen het grootste gedeelte van de overlast door mensen voor haar rekening; bovendien neemt deze overlast in dit domein het meeste toe met de gemeentegrootte. Vergelijken met twee jaar geleden geeft overlast door mensen op de openbare weg ook de grootste stijging te zien, waarschijnlijk grotendeels als gevolg van de veranderde registratie.

## Geluidsoverlast

Onder de noemer 'geluidsoverlast' vallen de volgende incidenten:

- geluidsoverlast woonomgeving;
- geluidsoverlast horeca;
- overlast van/door vuurwerk;
- overlast van/door zendapparatuur.

Figuur 2.7: Geluidsoverlast in 1994, uitgesplitst naar domein en gemeenteklasse (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)



Net als de overlast door mensen neemt ook de geluidsoverlast in het algemeen toe met de gemeentegrootte. Maar anders dan bij overlast door mensen speelt geluidsoverlast vooral in het burgerdomein. Het aantal meldingen of klachten over geluidsoverlast is vergeleken met twee jaar geleden in zijn totaliteit min of meer stabiel gebleven. In het burgerdomein echter is sprake van een forse afname van de geluidsoverlast, terwijl de geluidsoverlast in de recreatie/horeca aanzienlijk is toegenomen. Dit laatste kan te maken hebben met een stringenter naleving van de milieuwetgeving op dit aspect. De oorzaak van de afname in het burgerdomein kan niet direct worden verklaard.

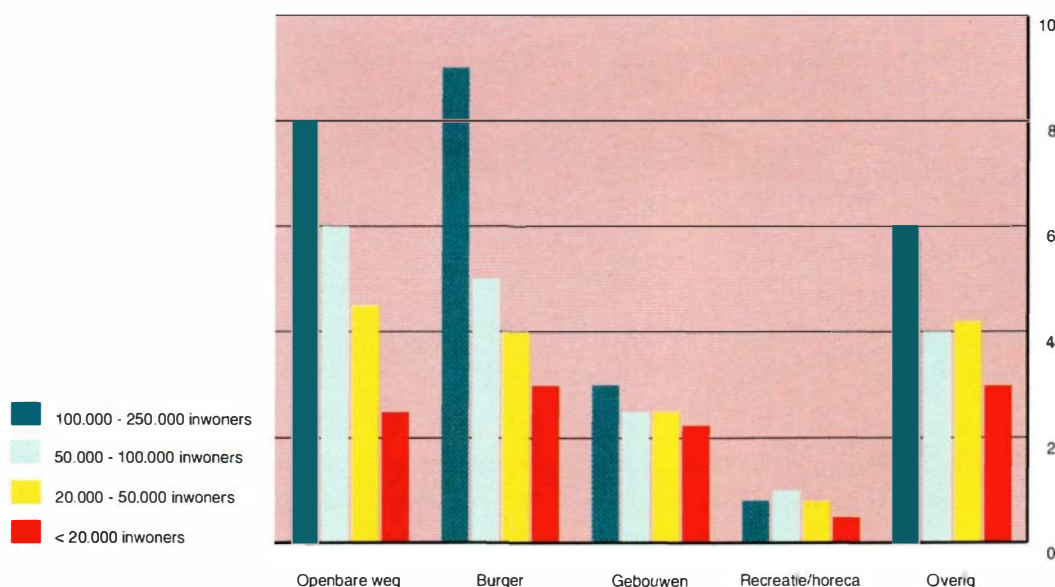
## Overlast in toeristengebieden

In de volgende figuur worden de resultaten gepresenteerd van analyses waarbij gemeenten in toeristengebieden worden vergeleken met 'gewone' gemeenten binnen dezelfde gemeentecategorie. Het CBS onderscheidt zeventien toeristische gebieden, waarvan er hier slechts drie zijn uitgekozen te weten Noordzeepadplaatsen, de Waddeneilanden en gemeenten in het Deltagebied. Aan deze keuze ligt de veronderstelling ten grondslag dat dit de gebieden zijn die het meeste toeristen trekken, in elk geval in het seizoen. Helaas

was het niet mogelijk de vakantieperiode(s) apart in de analyses te betrekken, hetgeen het beeld ongetwijfeld zou hebben verscherpt. De te presenteren gegevens hebben derhalve betrekking op het (gehele) kalenderjaar 1994.

De analyses zijn uitgevoerd voor gemeenten binnen de gemeenteklassen 1 en 2; klasse 3 bevat te weinig toeristengemeenten om nog een zinvolle vergelijking te maken. In de analyses zijn 43 gemeenten betrokken uit klasse 1 en 14 gemeenten uit klasse 2. De resultaten voor gemeentecategorie 1 zijn dan ook betrouwbaarder dan die van categorie 2.

Figuur 2.8: Overlast in toeristen en niet-toeristengemeenten, uitgesplitst naar type (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)



De overlast in toeristische gemeenten blijkt (aanzienlijk) groter dan in niet-toeristische gemeenten. Dit gaat zowel op voor gemeenteklasse 1 als voor gemeenteklasse 2. Het effect lijkt echter het grootst binnen gemeenteklasse 2. De geregisteerde aantallen voor geluidsoverlast door de horeca liggen in toeristische gemeenten circa twee keer zo hoog als in niet-toeristische plaatsen, maar ook overige geluidsoverlast en overlast door mensen wordt in toeristische gemeenten veel frequenter gemeld.

De toeloop van toeristen vormt, in samenhang met de daarop afgestemde activiteiten en voorzieningen, niet alleen een extra bron van inkomsten maar ook van overlast en, zoals hierna zal blijken, van criminaliteit. Bij dit alles moet bedacht worden dat het hier om jaarcijfers gaat en dat de verschillen waarschijnlijk aanzienlijk groter uit zouden vallen als seizoenscijfers beschikbaar waren geweest.



## 2.3 Ongevallen en branden

### Inleiding

Van verkeers- en privé-ongevallen (inclusief sport-ongevallen) en branden zijn landelijke gegevens beschikbaar over 1990, 1992 en 1994; van verkeersongevallen en branden is uitsplitsing naar gemeenteklassen mogelijk. Van bedrijfsongevallen zijn geen actuele en betrouwbare gegevens voorhanden. Van branden wordt het aantal gevallen van brandstichting nader geanalyseerd.

### Algemeen overzicht

Tabel 2.5: Ontwikkeling vanaf 1990 van het aantal branden en ongevallen (absolute aantallen; bron: PORS, CBS)

	Jaar		
	1990	1992	1994
Privé-ongevallen	542.728	521.338	582.831
Sport-ongevallen	215.272	198.624	208.724
Verkeersongevallen	311.887	289.185	283.018
Branden	40.001	39.991	39.781

Het aantal privé-ongevallen (exclusief sportongevallen) is, na een aanvankelijke daling in 1990 en 1992, weer aanmerkelijk toegenomen tussen 1992 en 1994; een verklaring daarvoor is niet voorhanden. Het aantal verkeersongevallen vertoont sinds 1990 een dalende trend, hoewel recente gegevens suggereren dat daaraan een einde is gekomen. Het aantal branden is stabiel gebleven.

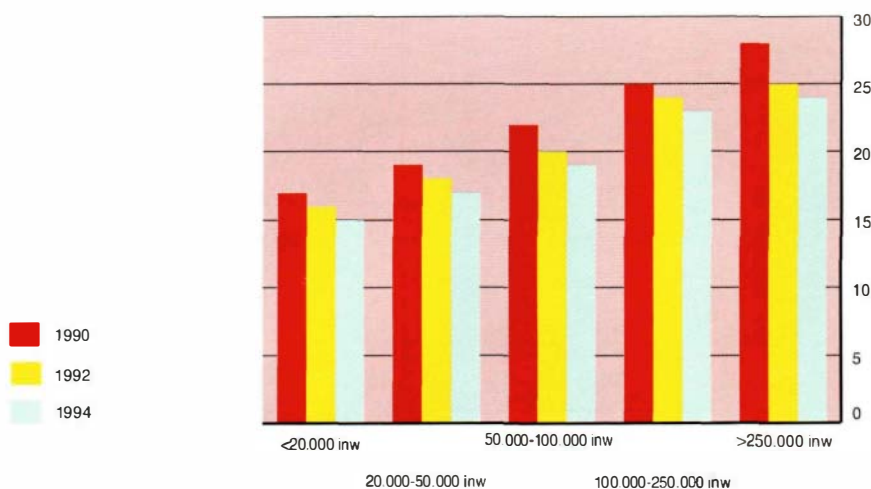
Het relatieve aandeel van de verschillende typen ongevallen en branden in het totaal is in de afgelopen jaren vrijwel niet veranderd. Nog steeds nemen de privé-ongevallen verreweg het grootste deel (52%) van de ongevallen voor hun rekening, tegen verkeersongevallen 25% en sportongevallen 19%.

Van de privé-ongevallen vindt overigens bijna de helft plaats in het private domein, dus veelal in en rondom de woning, en een kwart op de openbare weg.

### Verkeersongevallen

Het aantal verkeersongevallen neemt toe met de gemeentegrootte, maar in alle gemeenteklassen is sinds 1990 sprake van een licht dalende trend. Een kanttekening is hierbij op zijn plaats. Gegevens over verkeersongevallen zijn afkomstig van de Verkeersongevallen Registratie (VOR) en die krijgt ze weer van de politiekorpsen. Deze cijfers dienen met enig voorbehoud te worden gehanteerd. Niet alle verkeersongevallen worden bij de politie gemeld en mede als gevolg van de veranderde prioriteitstelling bij politiekorpsen ver-

Figuur 2.9: Ontwikkeling sinds 1990 van het aantal verkeersongevallen, uitgesplitst naar gemeenteklasse (aantallen/1.000 inwoners; bron: VOR\*)



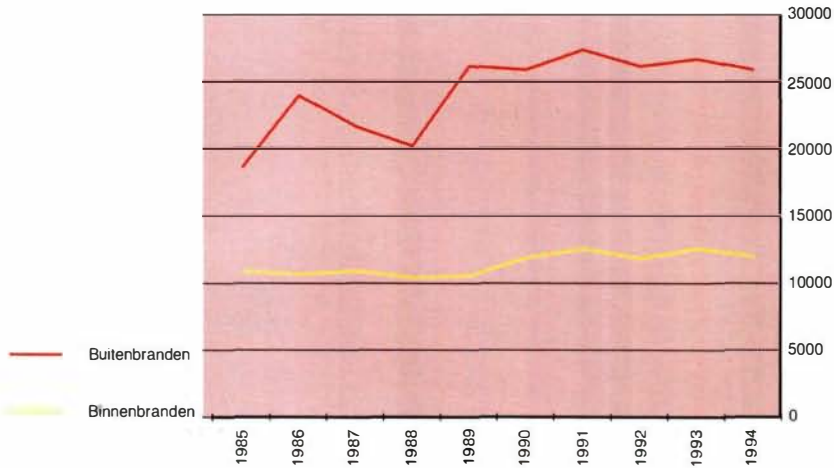
\* Verkeersongevallen Registratie

schijnt de politie niet bij alle gemelde gevallen, met als direct gevolg een afnemende betrouwbaarheid van de VOR-cijfers. Eén en ander betekent dat de dalende trend die de VOR-cijfers laten zien, mede verklaard zou kunnen worden uit de afnemende politie-inspanning terzake. Een extra-probleem hierbij is dat er weinig alternatieve bronnen zijn om de werkelijke ontwikkeling te volgen. Dat kan hoogstens indicatief gebeuren op basis van bijvoorbeeld cijfers over de frequentie waarmee de brandweer uitrukt om te assisteren bij de afhandeling van verkeersongevallen (hetgeen meestal gebeurt als slachtoffers bekneld zitten). Die cijfers geven over de jaren 1990 - 1994 een ietwat ander beeld te zien, namelijk een lichte toename met tien procent. Dit kan in principe twee dingen betekenen: ofwel de ernst van de verkeersongevallen neemt toe en/of hun totale aantal.

### Branden en brandstichting

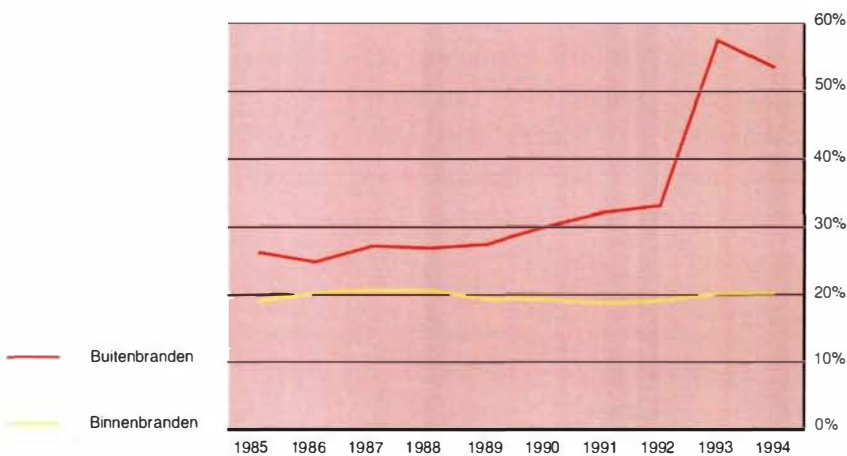
Evenals in de voorgaande rapportages worden voor de branden trendanalyses gepresenteerd van het aantal branden en het aantal gevallen van brandstichting. Daartoe wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen sinds 1985.

Figuur 2.10: Ontwikkeling in periode 1985-1994 van binnen- en buitenbranden (absolute aantallen; bron: CBS)



Het aantal binnen- en buitenbranden beweegt zich al jaren op hetzelfde niveau. Het aantal binnenbranden is sinds 1985 vrijwel onveranderd gebleven, het aantal buitenbranden sinds 1989.

Figuur 2.11: Percentage gevallen van brandstichting bij binnen- en buitenbranden in de jaren 1985 tot en met 1994



Het aantal binnenbranden als gevolg van brandstichting is al jaren stabiel. Voor de buitenbranden gold dit niet, vanaf 1990 was sprake van een licht stijgende trend. In 1993 is echter een verandering doorgevoerd in de definitie en dus registratie van gevallen van brandstichting. 'Vandalisme', met als gevolg brand, wordt niet langer gerekend tot 'spelen met vuur', maar wordt geregistreerd als een aparte categorie van brandstichting. Het gevolg is een trendbreuk met een sterke stijging vanaf 1993 van het aantal gevallen van 'brandstichting', die evenwel wordt gecompenseerd door een evenredige daling van het

aantal gevallen van brand ten gevolge van 'spelen met vuur'. Per saldo is dus weinig veranderd.

Op het percentage brandstichting bij binnenbranden heeft deze verandering in registratie weinig invloed.

Voor drie typen van gebouwen te weten onderwijs- (scholen), gezondheidszorg-(ziekenhuizen e.d.) en woongebouwen (woningen, flats e.d.) zijn de brandoorzaken uitgesplitst naar 'brandstichting', 'vandalisme', 'spelen met vuur' en 'overig'. Het resultaat geeft onderstaande tabel (2.6), waarin ook de gemiddelde brandschade is opgenomen.

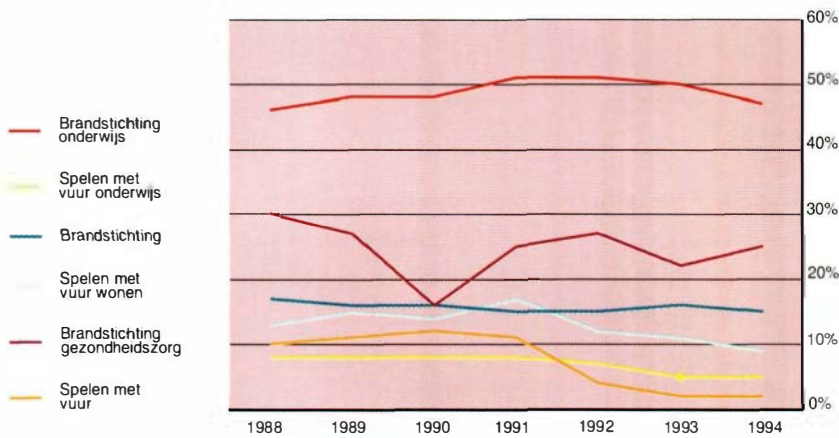
Tabel 2.6: Binnenbranden in 1994 in drie typen van gebouwen, uitgeplitst naar aantal (vermoedelijke) oorzaken en gemiddelde brandschade (bron: CBS)

	Oorzaak binnenbranden				Gemiddelde schade (f)
	brandstichting (%)	vandalisme (%)	spelen (%)	overig (%)	
Onderwijs (n=298)	8,7	38,6	4,6	48,1	102.685
Gezondheidszorg (n=630)	16,7	8,4	2,1	72,9	15.873
Woningen (n=7420)	6,7	8,0	4,6	80,7	22.291
Totaal gebouwen	7,9	11,9	4,6	75,6	79.560

Scholen lopen verhoudingsgewijs het grootste risico op brandstichting. Ter vergelijking: jaarlijks krijgt één op de 35 scholen te maken met brand en in meer dan de helft van de gevallen (56 procent) is dit als gevolg van brandstichting. Voor woningen bedraagt het risico op brand ongeveer één op de 850, waarvan 'slechts' 15 procent als gevolg van brandstichting. Met andere woorden: in 1994 hadden scholen een kans van één op de 65 om te maken te krijgen met brandstichting, tegen een kans van één op de 5600 voor woningen. Al met al bedraagt de relatieve kans dat in een school brand wordt gesticht het 25-voudige van die voor woningen.

Uit onderstaande figuur (2.12) blijkt overigens dat het aantal schoolbranden en woningbranden ten gevolge van 'brandstichting' de afgelopen jaren redelijk stabiel is gebleven. Branden als gevolg van 'spelen met vuur' zijn de laatste jaren ietwat afgenomen op scholen en in gebouwen in de gezondheidszorg.

Figuur 2.12: Trendmatige ontwikkeling van het percentage branden als gevolg van 'brandstichting' en 'spelen met vuur' in drie typen gebouwen (bron: CBS).



## 2.4 Criminaliteit

### Inleiding

De hier te presenteren criminaliteitscijfers zijn in hoofdzaak afkomstig uit drie verschillende bronnen:

- de CBS-jaarcijfers, afkomstig van de politie: voor het algehele overzicht van de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit;
- de cijfers van de zogeheten BPS-politiekorpsen, twintig in getal: voor de verdeling van de geregistreerde criminaliteit naar domeinen en naar (kleinere) toeristische en verstedelijkte gebieden;
- de politiemonitor bevolking (PMB), in 1993 voor het eerst en in 1995 voor de tweede maal landelijk afgenomen, met cijfers over slachtofferschap, buurtproblemen, onveiligheidsbeleving en vermijdingsgedrag.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is benadrukt hebben zowel politie- als PMB-cijfers hun beperkingen. De CBS- en BPS-cijfers met betrekking tot de door de politie geregistreerde criminaliteit geven door een aantal oorzaken een vertekende weergave van de werkelijke omvang en ook groei van de criminaliteit. De belangrijkste zijn: de bekende 'dark number'problematiek die weer het gevolg is van het feit dat niet alle slachtoffers aangifte doen bij de politie, het feit dat 'slachtofferloze' delicten niet altijd worden opgemerkt, alsook bedrijfinterne factoren binnen korpsen die kunnen leiden tot (tijdelijke) afwijkingen in registratiewijzen en -gedrag binnen de politiekorpsen.

Bevolkingsenquêtes zoals de politiemonitor bevolking worden wat dit betreft betrouwbaarder geacht en de slachtoffercijfers daaruit kunnen dienen als aanvulling op de (officiële) politie-cijfers. Daarbij moet bedacht worden dat de politiecijfers meer delicten en soms ook anders omschreven delicten omvatten dan de politiemonitor die 'slechts' gegevens omvat van het slachtofferschap van burgers. Om die reden blijven vergelijkingen ook

beperkt tot een tweetal goed vergelijkbare categorieën, namelijk (woning-)inbraken en geweldscriminaliteit.

Van belang is voorts dat de gebruiksmogelijkheden van zowel BPS- als PMB-cijfers zijn verbeterd. Doordat twintig regiokorpsen volledig gebruik maken van BPS is, zoals geïllustreerd bij de bespreking van milieu-incidenten, de landelijke 'dekking' sterk verbeterd. Daarnaast biedt het BPS-systeem in principe) meer mogelijkheden voor onderzoek en analyse dan andere in gebruik zijnde registratiesystemen bij de politie.

In 1995 heeft de tweede landelijke afname plaatsgevonden van de politiemonitor bevolking (PMB), op een nog grotere schaal dan in 1993 (ruim 75.000 respondenten tegen 50.000 in 1993). Dat maakt enerzijds een vergelijking mogelijk van 1992 met 1994 en laat anderzijds, door het grote aantal respondenten, verfijnder analyses toe.

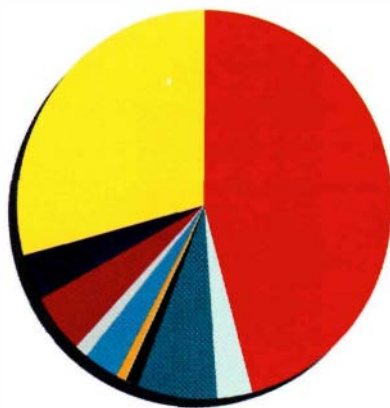
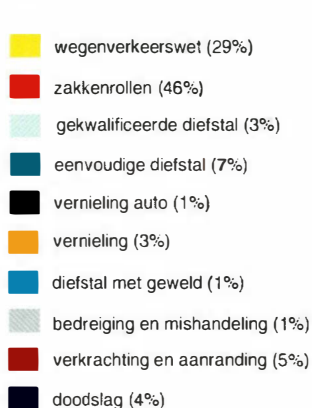
Allereerst worden overzichten gegeven van de CBS-cijfers over de aard en omvang van de criminaliteit in 1994, de verschillen vergeleken met 1992 alsmede de trendmatige ontwikkeling sinds 1990; dit alles weer uitgesplitst naar gemeenteklassen. Waar mogelijk en relevant worden de uitkomsten vergeleken met die van de PMB over 1992 en 1994.

Daarna volgen de BPS-gegevens over de verdeling van de criminaliteit over domeinen en de relatieve omvang in relatie tot gemeenten van vergelijkbare grootte (namelijk de gemiddelden van de klassen 1 en 2) in achtereenvolgens (kleinere) toeristen- en verstedelijkte gemeenten.

### Aard en omvang van de criminaliteit

Wat de onderverdeling naar delictsoorten betreft is er ten opzichte van 1990 en 1992 weinig veranderd: vermogensdelicten nemen nog steeds het leeuwendeel van de totale criminaliteit voor hun rekening (figuur 2.13)

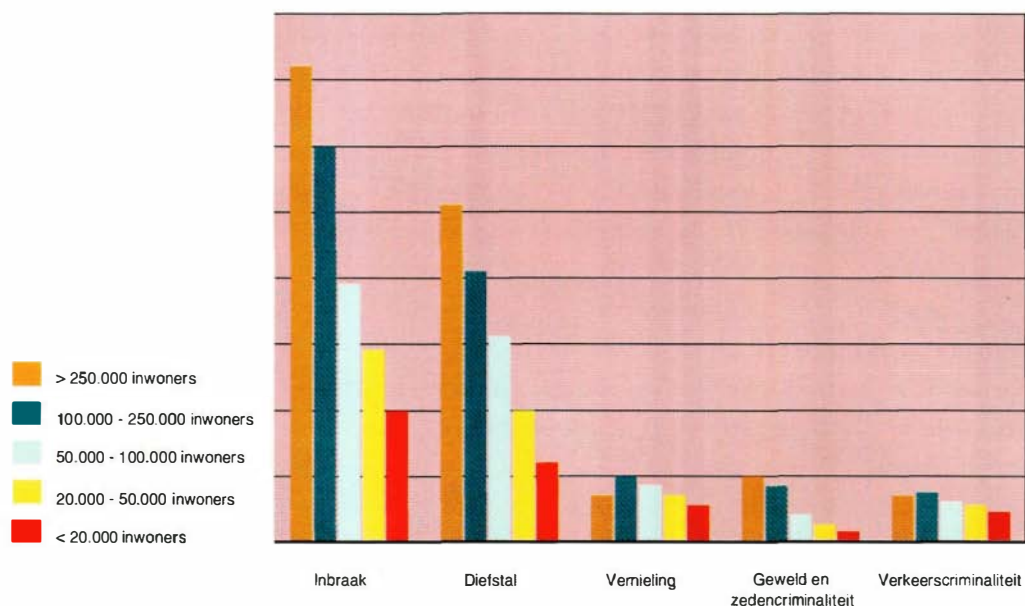
Figuur 2.13: Criminaliteit in 1994, relatieve aandeel van tien delicten (bron: CBS)



Gerekend vanaf 1990 vertoont het aandeel van gekwalificeerde diefstallen (waaronder inbraken) in de totale criminaliteit een stijgende lijn tegenover de dalende lijn van het aantal eenvoudige diefstallen. Niet duidelijk is in hoeverre hier sprake is van 'communicerende vaten' (bijvoorbeeld doordat de wijze van registreren is aangepast) of dat er werkelijk sprake is van een toename van bijvoorbeeld het aantal inbraken tegenover een afname van eenvoudige diefstallen. Nadere uitsplitsing leert dat de daling van eenvoudige diefstallen met name voor rekening komt van het aantal fietsendiefstallen dat ten opzichte van 1992 is gedaald met 9% (zie ook onder *ontwikkeling criminaliteit*).

Uitsplitsing van de criminaliteitscijfers naar gemeenteklassen, waarbij uit praktische overwegingen een aantal delicten (uit de vorige figuur) is samengevoegd, geeft onderstaand resultaat (figuur 2.14).

Figuur 2.14: Criminaliteit in 1994, uitgesplitst naar delicttype en gemeenteklasse (aantallen /1.000 inwoners; bron: CBS)



Met uitzondering van vernielingen en verkeerscriminaliteit nemen alle delictsoorten evenredig toe met de gemeentegrootte. Inbraken komen in alle gemeenteklassen het meeste voor, gevolgd door eenvoudige diefstallen.

#### Ontwikkeling van de criminaliteit

Tabel 2.7 toont de trendmatige ontwikkeling van de criminaliteit in de vijf gemeenteklassen in de periode van 1990 - 1994.

Tabel 2.7: Geïndexeerde, trendmatige ontwikkeling tussen 1990 - 1994 van de geregistreerde criminaliteit, uitgeplitst naar delicttype en gemeenteklasse (1990 = 100; bron: CBS)

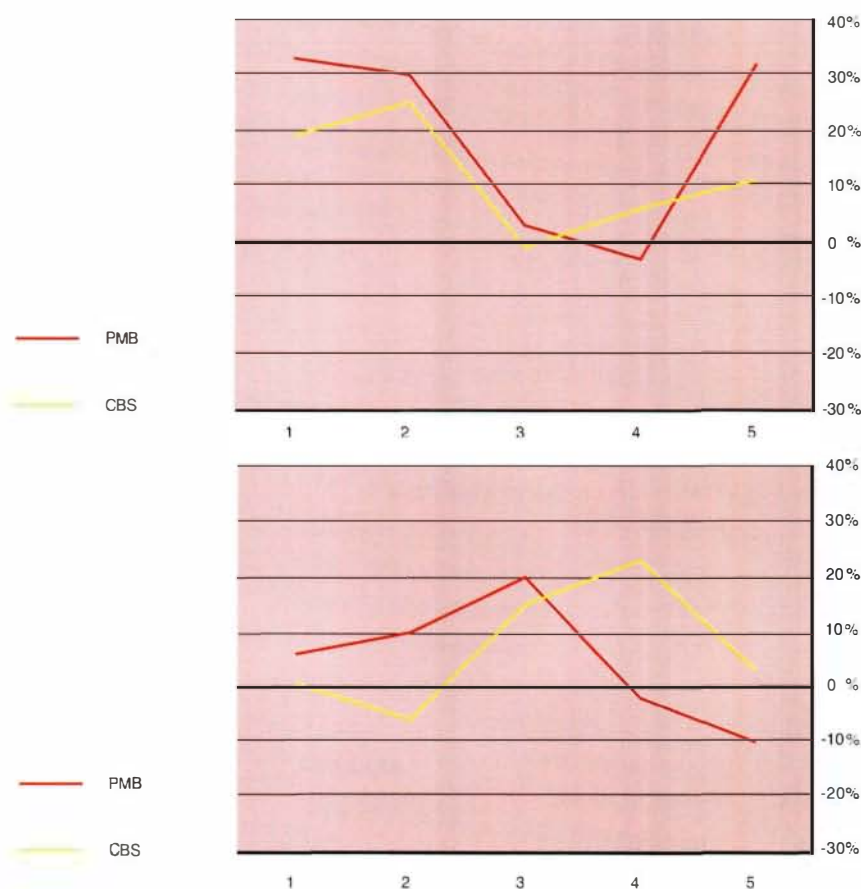
		Gemeenteklasse				
		1	2	3	4	5
Inbraak	'92	125	128	115	103	128
	'94	136	141	119	119	137
Diefstal	'92	104	96	99	100	124
	'94	100	92	98	99	102
Geweld/zeden	'92	168	173	144	125	117
	'94	169	163	165	153	120
Vernieling	'92	105	101	109	91	117
	'94	83	83	94	101	114
Verkeer	'92	105	99	106	99	87
	'94	113	102	96	108	103
Criminaliteit totaal	'92	114	110	109	101	123
	'94	115	110	108	111	119

Tabel 2.7 laat zien dat gemeenteklassen elkaar weinig ontlopen voor wat de cumulatieve groei van de geregistreerde criminaliteit sinds 1990 betreft. Deze varieert van acht procent in de middelgrote gemeenten tot bijna twintig procent in de drie grote steden. Inbraken en geweldscriminaliteit geven een aanzienlijke en ook gestage groei te zien, inbraken vooral in de kleinere (50.000-) gemeenten en drie grote steden, geweldscriminaliteit over de hele linie. Overigens lijkt de geweldscriminaliteit in de 50.000- gemeenten zich wat te stabiliseren, na de forse groei met ongeveer zeventig procent tussen 1990 en 1992; daar staat een verdere toename tegenover in de 50.000+ gemeenten. Het aantal (eenvoudige) diefstallen is ten opzichte van 1990 min of meer stabiel gebleven; de lichte daling ten opzichte van 1992 is blijkens nadere analyses vooral toe te schrijven aan een daling met negen procent van het aantal fietsendiefstallen. Het aantal vernielingen is ten opzichte van 1992 behoorlijk afgenomen, met name in de kleinere gemeenten. Wat opvalt is de afwijkende positie van de klasse 4-gemeenten: was in 1992 de criminaliteitsontwikkeling duidelijk achtergebleven vergeleken met de andere gemeenteklassen, in 1994 lijkt sprake van een 'inhaalslag'. Het 'overall' resultaat is dat de geïndexeerde groei over de hele periode weinig afwijkt van de andere gemeenteklassen. Dit alles wijst op een registratie-effect<sup>1</sup>.



De (gestage) toename van inbraken en geweldscriminaliteit die de politiecijfers laten zien, is vergeleken met de uitkomsten van vergelijkbare slachtoffercijfers uit de politiemonitor bevolking (PMB-cijfers) over (woning-)inbraken en geweldscriminaliteit (bedreiging, mishandeling en diefstal met geweld). Aangezien deze laatste slechts beschikbaar zijn voor de jaren 1992 en 1994, blijft de vergelijking daartoe beperkt. Voor elke gemeenteklasse zijn de percentuele veranderingen berekend ten opzichte van het gemiddelde over 1992, in figuur 2.15a voor inbraken en in figuur 2.15b voor geweldscriminaliteit. Elke gemeenteklasse krijgt aldus twee scores: de (percentuele) toe- of afname volgens politiecijfers (afkomstig van het CBS) en die volgens PMB-cijfers. Door de CBS-scores in de vijf gemeenteklassen met elkaar te verbinden en hetzelfde te doen met de PMB-scores worden de eventuele verschillen beter zichtbaar.

Figuur 2.15a en b: Percentuele toe- of afname van het aantal inbraken (a) en de geweldscriminaliteit (b) tussen 1992 en 1994, uitgesplitst naar vijf gemeenteklassen en gebaseerd op CBS- en PMB-cijfers.



Zowel de politie- als de PMB-cijfers geven een toename te zien van het aantal (woning-) inbraken, met dit verschil dat de PMB in vier van de vijf gemeenteklassen een sterkere toename te zien geeft dan de politie-cijfers. De uitzonderingen zijn weer de klasse 4-

gemeenten die het omgekeerde beeld vertonen: de politiecijfers geven een lichte groei te zien, de PMB-cijfers een lichte daling.

Voor wat de geweldscriminaliteit betreft zijn de verschillen tussen politie- en monitor-cijfers aanzienlijk groter: de PMB-cijfers geven een toename te zien in de 100.000- gemeenten (klasse 1 t/m 3) en een afname in de 100.000 + gemeenten (klasse 4 en 5). De politie-cijfers daarentegen geven een stabilisatie of lichte afname te zien in de 50.000- gemeenten (klasse 1 en 2) en een toename in de 50.000 + gemeenten, waarbij wederom de klasse 4- gemeenten de grootste groei te zien geven, namelijk van 25 procent.

Wat hieruit in elk geval kan worden afgeleid is dat de politie-cijfers over de criminaliteit zich waarschijnlijk beter lenen voor trendanalyses over langere perioden, welke minder gevoelig zijn voor incidentele schommelingen als gevolg van bedrijfsinterne factoren bij de politie.

In onderstaande tabel worden tot slot de landelijke, geïndexeerde groeicijfers gegeven van een aantal specifieke delicten c.q. delictgroepen dat in het hierna te presenteren BPS-overzicht nader wordt geanalyseerd in relatie tot domeinen en gemeenteklassen.

Tabel 2.8: Trendmatige ontwikkeling in de periode van 1990 - 1994 van een aantal delicten/delictgroepen (indexcijfers 1990 = 100; bron CBS)

	Jaar	
	1992	1994
Diefstal zonder geweld	112	115
Diefstal met geweld	130	133
(w.o. straatroof)	(109)	(116)
Bedreiging en mishandeling	110	130
Vernieling	104	103

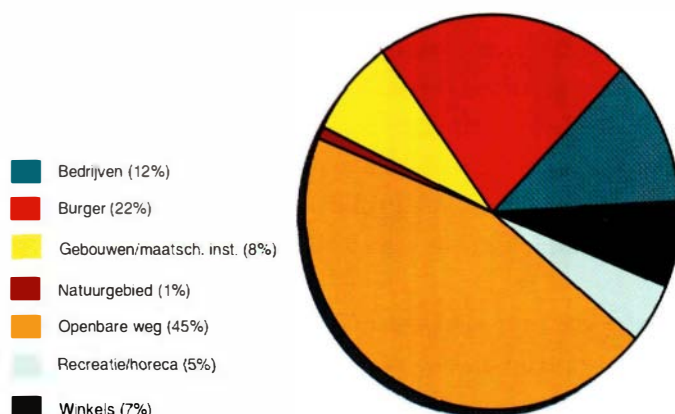
Wat hieruit in elk geval kan worden afgeleid is dat de politie-cijfers over de criminaliteit zich waarschijnlijk beter lenen voor trendanalyses over langere perioden, welke minder gevoelig zijn voor incidentele schommelingen als gevolg van bedrijfsinterne factoren bij de politiekorpsen.

#### **Criminaliteit uitgesplitst naar domeinen**

De hier te presenteren gegevens zijn afkomstig van de BPS-korpsen. Zoals al aangegeven zijn dit jaar voor het eerst gegevens beschikbaar over Utrecht, maar anders dan bij overlast zijn ze niet opgenomen in het gemiddelde van de klasse 4-gemeenten, maar worden ze apart gepresenteerd. Overigens is de indeling naar domeinen voor Utrecht gebaseerd op de verdeling zoals gevonden in de klasse 4-gemeenten; dit omdat de politie in Utrecht geen locatiecodes registreert.

Gestart wordt met verdeling van de totale criminaliteit over domeinen (figuur 2.16).

Figuur 2.16: Totale criminaliteit in 1994, relatieve verdeling over acht domeinen (bron: BPS)



Wat de verdeling van de totale criminaliteit over domeinen betreft is het beeld weinig veranderd ten opzichte van vorige jaren. De openbare weg en het burgerdomein nemen respectievelijk bijna de helft en een kwart van de geregistreeerde criminaliteit voor hun rekening. Al met al vindt ongeveer een-derde van de criminaliteit plaats in het private domein en bijna de helft in het publieke domein.

Tabel 2.9: Totale criminaliteit in 1994, uitgesplitst naar domein en gemeenteklasse en de gemeente Utrecht (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

Domein	Gemeentecategorie					Gemiddeld Utrecht
	1	2	3	4	overig	
Bedrijven	6,40	8,60	10,03	11,78	23,04	10,19
Burger	13,29	15,05	19,14	22,38	43,78	18,68
Gebouwen	2,46	4,30	4,56	7,07	13,82	4,25
Maatschappelijke instellingen	0,98	1,43	3,65	3,53	6,91	2,55
Natuurgebied	0,49	0,72	0,18	0,35	0,69	0,42
Openbare weg	19,70	32,97	41,93	58,89	115,22	38,22
Recreatie/horeca	3,94	3,85	3,65	3,53	6,91	4,25
Winkels	1,97	5,02	8,20	11,78	23,04	6,37
Totaal	49,24	71,68	91,16	117,78	230,44	84,93

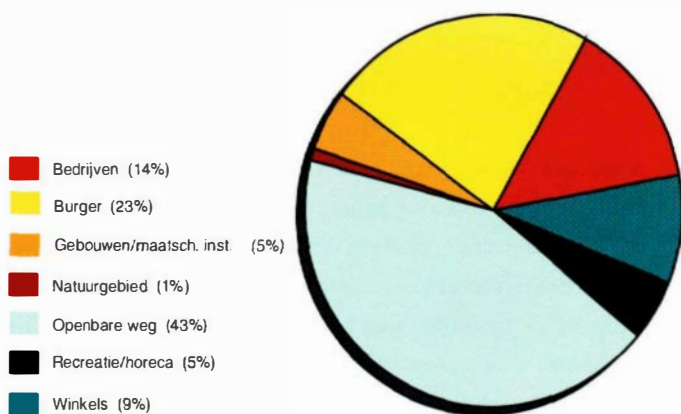
Tabel 2.9 toont de bijzondere positie van Utrecht, met een geregistreeerde criminaliteit die bijna het tweevoudige bedraagt van het gemiddelde in de steden met 100.000 - 250.000 inwoners (klasse 4-gemeenten). Verder laat de tabel goed zien hoe de criminaliteit evenredig (met telkens dertig tot veertig procent) toeneemt met de gemeentegrootte. In de vorige rapportage was dit beeld nog niet zo helder, waarschijnlijk als gevolg van het gerin-

ge aantal korpsen met BPS in de gemeenteklasse 2 en 3. Dat laatste betekent overigens, ook in samenhang met het ontbreken van gegevens van de de drie grootste gemeenten, dat een vergelijking van 1992 en 1994 op basis van BPS minder zinvol is, tenminste waar het gaat om de omvang van de criminaliteit.

Wat de tabel verder leert is dat de criminaliteit in winkels en op de openbare weg het meeste toeneemt met de gemeentegrootte.

Voor een aantal vormen van criminaliteit, te weten: diefstal zonder geweld, vernielingen, diefstal met geweld en overige geweldscriminaliteit, wordt in onderstaande figuren de spreiding over domeinen nader geanalyseerd. Daarna wordt nader ingegaan op de openbare weg als voornaamste plaats van criminaliteit, met name in de grote(re) gemeenten.

Figuur 2.17: Diefstal zonder geweld\* in 1994, relatieve verdeling over acht domeinen (bron: BPS)



\* Bestaande uit eenvoudige en gekwalificeerde diefstallen

Diefstallen zonder geweld vinden vooral plaats op de openbare weg (40 procent), in het burgerdomein (23 procent), bij bedrijven (14 procent) en in winkels (9 procent). Hieruit blijkt dat de verdeling over de domeinen van de totale criminaliteit zoals gepresenteerd in de vorige figuur, voor een belangrijk deel wordt bepaald door diefstal zonder geweld. Uit de volgende tabellen zal blijken dat andere vormen van criminaliteit daar al dan niet sterk van afwijken.

Tabel 2.10: Diefstal zonder geweld, uitgesplitst naar domein en gemeenteklasse en Utrecht (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

Domein	Gemeentecategorie					Gemiddeld Utrecht
	1	2	3	4	overig	
Bedrijven	5,07	6,90	8,52	9,81	20,77	7,93
Burger	8,66	10,57	12,78	16,34	34,62	13,03
Gebouwen	0,90	1,38	1,83	2,45	5,19	1,70
Maatschappelijke instellingen	0,60	0,92	1,83	1,63	3,46	1,13
Natuurgebied	0,30	0,14	0,12	0,16	0,35	0,17
Openbare weg	10,44	19,77	27,38	40,05	84,83	24,37
Recreatie/horeca	2,39	2,30	1,83	1,63	3,46	2,83
Winkels	1,49	4,14	6,69	8,99	19,04	5,10
Totaal	29,85	46,12	60,98	81,06	171,72	56,26

Tabel 2.10 laat zien dat de verdeling over domeinen van diefstal zonder geweld niet gelijk is voor de verschillende gemeenteklassen. De relatieve aantallen verschillen weinig voor de domeinen: natuurgebied, horeca en maatschappelijke instellingen. Daarentegen nemen de diefstallen sterk toe met de gemeentegrootte in het burgerdomein, in winkels en op de openbare weg. Het aantal diefstallen op de openbare weg bedraagt in de klasse 4-gemeenten het viervoudige van dat in de kleinste gemeenten, in Utrecht zelfs het achtvoudige; het aantal winkeldiefstallen bedraagt in Utrecht meer dan het tienvoudige, in de klasse 4-gemeenten het zeventvoudige van dat in de kleinste gemeenten.

Tabel 2.11: Vernielingen in 1994, uitgesplitst naar domein en gemeenteklasse en Utrecht (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

Domein	Gemeentecategorie					Gemiddeld Utrecht
	1	2	3	4	overig	
Bedrijven	0,78	0,90	1,18	0,88	1,11	0,92
Burger	2,35	2,70	2,87	2,83	3,55	2,76
Gebouwen	1,12	1,95	1,86	3,36	4,21	1,99
Maatschappelijke instellingen	0,56	0,75	1,52	0,18	0,22	0,77
Natuurgebied	0,22	0,15	0,07	0,18	0,22	0,15
Openbare weg	5,37	7,50	7,93	8,66	10,87	7,51
Recreatie/horeca	0,56	0,60	0,51	0,88	1,11	0,61
Winkels	0,22	0,60	0,84	0,88	1,11	0,61
Totaal	11,18	15,15	16,78	17,85	22,40	15,32

Het aantal vernielingen is in zijn totaliteit weliswaar gelijk gebleven, het aandeel van openbare gebouwen is fors toegenomen, met als consequentie een lichte daling in de andere domeinen. Het aandeel van openbare gebouwen en instellingen is daarmee gestegen van 15 naar 18 procent. Het aandeel van het burgerdomein is licht gedaald: van 19 naar 18 procent. Het grootste aandeel neemt nog steeds de openbare weg voor zijn rekening met bijna vijftig procent.

In Utrecht ligt ook het aantal vernielingen aanmerkelijk (zo'n 25%) hoger dan in de (gemiddelde) klasse 4-gemeenten, maar overigens zijn de verschillen tussen gemeenteklassen beperkt.

Tabel 2.12: Diefstallen met geweld in 1994, uitgesplitst naar domein en gemeenteklasse en Utrecht (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

Domein	Gemeentecategorie					Gemiddeld Utrecht
	1	2	3	4	overig	
Bedrijven	0,04	0,04	0,06	0,07	0,25	0,07
Burger	0,04	0,05	0,08	0,08	0,30	0,08
Openbare weg	0,08	0,21	0,48	0,92	3,42	0,45
Winkels	0,02	0,03	0,06	0,09	0,35	0,06
Overig	0,03	0,05	0,09	0,20	0,76	0,10
Totaal	0,21	0,38	0,77	1,36	5,08	0,76

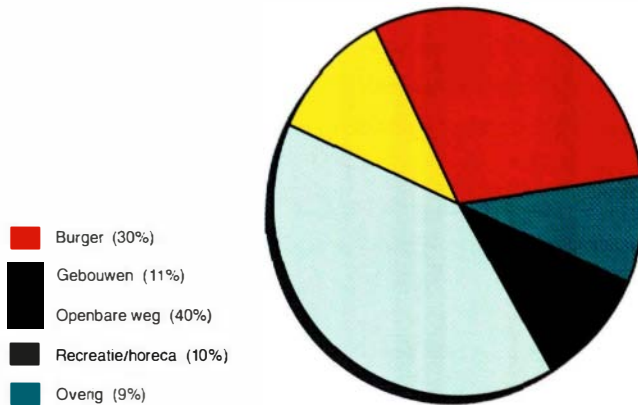
In vorige rapportages is al geconstateerd dat diefstallen met geweld een welhaast 'exclusief' probleem vorm(d)en van de (drie) grote steden. Welnu, deze cijfers geven aan dat Utrecht daar in dit opzicht zeker behoort: Utrecht scoort in 1994 ruim drieënhalve keer zo hoog vergeleken met de andere steden in de klasse van 100 - 250.000 inwoners.

(Overigens scoort Amsterdam blijkens de PMB-cijfers over 1994, ondanks een scherpe daling ten opzichte van 1992 nog aanzienlijk hoger dan Utrecht).

De verdeling van diefstal met geweld is in grote lijnen vergelijkbaar met twee jaar geleden: het merendeel vindt plaats op de openbare weg ('straatroof'). Alleen is het aandeel van de openbare weg voor dit delict nog enigszins toegenomen ten koste van het aantal diefstallen met geweld in het burgerdomein.

Hoe de verdere geweldscriminaliteit zich heeft ontwikkeld wordt hieronder belicht.

Figuur 2.18: Geweld, mishandeling en bedreiging in 1994, relatieve verdeling over vijf domeinen (bron: BPS)



Wat de verdeling over domeinen van de verdere geweldscriminaliteit betreft, verschilt het beeld nauwelijks van dat van twee jaar geleden. Dit type delicten heeft voornamelijk plaats op de openbare weg (40 procent) en in het burgerdomein (30 procent). Wel lijkt er een lichte verschuiving te zijn opgetreden: 'openbare gebouwen' hebben vergeleken met 1992 een vier procent groter aandeel gekregen in het totaal aantal gevallen van bedreiging en mishandeling.

Tabel 2.13: Geweld, bedreiging en mishandeling in 1994, uitgesplitst naar domein en gemeenteklasse en Utrecht (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

Domein	Gemeentecategorie					Gemiddeld Utrecht
	1	2	3	4	overig	
Burger	1,20	1,40	1,86	1,95	5,25	1,77
Gebouwen	0,23	0,50	0,64	1,30	3,50	0,65
Openbare weg	1,07	1,76	2,75	3,58	9,62	2,36
Recreatie/horeca	0,45	0,50	0,58	0,73	1,97	0,59
Overig	0,32	0,41	0,58	0,65	1,75	0,53

Tabel 2.13 bevestigt nogmaals de bijzondere positie van Utrecht, met ruim tweeëneenhalf keer zoveel (geregistreeerde) geweldsdelicten dan het gemiddelde in klasse 4; een beeld dat in alle domeinen zichtbaar is. Overigens geven de BPS-cijfers eenzelfde verhouding te zien tussen de gemeenteklassen als de eerder gepresenteerde CBS-cijfers over gewelds- en zedencriminaliteit.

Vergeleken met twee jaar geleden is er weinig veranderd. Wel lijkt het geweld in de horeca/recreatie enigszins te zijn afgenomen en lijkt er sprake van een toename van bedreigin-

gen en mishandelingen in openbare gebouwen, wat het grotere percentuele aandeel (figuur 2.18) verklaart.

De uitzonderlijke criminaliteitsscore van Utrecht wijst op een afwijkende registratie-praktijk. Volgens de CBS-cijfers scoort Utrecht qua geweldscriminaliteit het hoogste van heel Nederland, hoger ook dan de traditionele 'koploper' Amsterdam. Indien echter de politie-monitor-cijfers over 1994 worden vergeleken, dan scoort Utrecht met 8,5 procent wel hoog maar niet zo hoog als Amsterdam dat met 10,4 procent koploper blijft, en ook minder hoog dan bijvoorbeeld Groningen met 8,9 procent en, heel opvallend, Gouda met 9,8 procent.

Een en ander wijst dus op (deels) een 'registratie-effect'. Dat dient overigens in beginsel positief te worden gewaardeerd: vooralsnog lijkt het er op dat in Utrecht beter of nauwkeuriger wordt geregistreerd dan in de meeste andere korpsen en daardoor mogelijk het traditionele 'gat' tussen de geregisteerde en werkelijke omvang van de criminaliteit in Utrecht kleiner is.

Tabel 2.14: Diefstallen met en zonder geweld en bedreiging en mishandeling in 1994 op de openbare weg, uitgesplitst naar gemeenteklasse en Utrecht (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

	Gemeentecategorie					Gemiddeld Utrecht
	1	2	3	4	overig	
Diefstal met geweld	0,08	0,21	0,48	0,92	3,42	0,76
Diefstal zonder geweld	10,44	19,77	27,38	40,05	84,83	24,37
Bedreiging/ mishandeling/geweld	1,07	1,76	2,75	3,58	9,62	5,96
Totaal risico	11,59	21,74	30,61	44,55	97,87	31,09

Tabel 2.14 laat zien dat de onveiligheid, als gevolg van criminaliteit op de openbare weg sterk toeneemt met de gemeentegrootte: verhoudingsgewijs bedraagt de onveiligheid op de openbare weg in de klasse 4-gemeenten het viervoudige van dat in de kleinste gemeenten. Voor zover de cijfers van Utrecht, met alle voorbehoud, een indicatie vormen van de veiligheidssituatie in de (andere) drie grote steden dan is de openbare weg dáár verhoudingsgewijs nog weer aanzienlijk onveiliger dan (gemiddeld) in de gemeenten met 100.000 - 250.000 inwoners.

Wat verder opvalt is dat vergeleken met 1992 het totaal risico op slachtofferschap van deze delicten op de openbare weg, in elk van de vier gemeenteklassen anderhalf tot twee keer zo groot is geworden. Dit komt echter opmerkelijk genoeg in hoge mate voor rekening van diefstallen zonder geweld, waarvan het aantal op de openbare weg in nagenoeg alle gemeenteklassen meer dan verdubbeld is. Een goede verklaring hiervoor is niet een-



voudig te geven, ook al gelet op de lichte afname sinds 1992 van het aantal diefstallen zonder geweld (exclusief inbraken). Een sterke toename in één specifiek domein moet, gegeven de algehele afname, in andere domeinen hebben geleid tot een evenredige afname. Meer gedetailleerde cijfers ontbreken, zodat niet achterhaald kan worden welke delicten het precies betreft. Dit bemoeilijkt het zoeken naar een verklaring; in elk geval zijn er geen aanwijzingen voor een registratie-effect.

Eén en ander betekent wel dat, als uitgegaan wordt van de geregistreerde criminaliteit, de veiligheid op de openbare weg in het hele land nog steeds afneemt.

### **Criminaliteit in toeristen- en verstedelijkte gebieden**

In de volgende tabellen worden allereerst de resultaten gepresenteerd van gemeenten in toeristengebieden vergeleken met niet-toeristen-gemeenten binnen de gemeenteklassen 1 en 2. Zoals vermeld gaat het bij de toeristengemeenten om de Noordzeebadplaatsen, de Waddeneilanden en gemeenten in het Deltagebied.

Tabel 2.15: Totale criminaliteit in 1994, uitgesplitst naar toeristische en niet-toeristische gemeenten binnen de gemeenteklassen 1 en 2 (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

	Gemeentecategorie			
	1		2	
	ja	nee	ja	nee
Diefstal	31,53	29,63	50,80	45,12
Diefstal met geweld	0,29	0,19	0,50	0,36
Geweld/bedreiging/mishandeling	3,73	3,17	6,01	4,25
Vernieling	11,78	11,10	17,60	14,54
Overig	5,88	4,63	7,02	5,62
Totaal	53,21	48,72	81,93	69,89

Uit tabel 2.15 blijkt dat alle vormen van criminaliteit in toeristengemeenten relatief vaker voorkomen dan in 'gewone' gemeenten. Overigens geldt ook hier dat uitsplitsing naar seizoenen, indien mogelijk, het beeld waarschijnlijk zou verscherpen.

Om te bepalen in hoeverre de mate van stedelijkheid binnen gemeenten van dezelfde gemeentegrootte een rol speelt in de hoogte van de geregistreerde criminaliteit, zijn analyses uitgevoerd voor gemeenten uit gemeenteklassen 1 en 2. Binnen klasse 1 zijn 'weinig' stedelijke gemeenten (categorie 4) vergeleken met 'niet' stedelijke gemeenten (categorie 5). Binnen gemeenteklasse 2 zijn 'matig' stedelijke gemeenten (categorie 3) vergeleken met 'weinig' stedelijke gemeenten (categorie 4).

Tabel 2.16: Totale criminaliteit in gemeenteklasse 1 en 2, uitgesplitst naar domein en mate van verstedelijking (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

	Grootte 1		Grootte 2	
	sted 4	sted 5	sted 3	sted 4
Bedrijf	7,28	5,79	9,85	7,64
Burger	14,40	11,62	18,34	12,56
Gebouw	3,07	1,67	4,28	4,09
Maatschappelijke instellingen	1,37	0,85	2,23	1,24
Natuur	0,51	0,49	0,34	0,36
Weg	24,19	14,74	40,70	25,24
Recreatie	3,41	4,05	3,77	3,91
Winkel	2,62	1,34	6,17	4,27
Totaal	56,85	40,55	85,68	59,31

Zoals verwacht mocht worden blijkt dat ook de mate van verstedelijking van invloed is op de hoogte van de geregistreerde criminaliteit. Dit komt het meest duidelijk tot uiting in het domein openbare weg: de onveiligheid aldaar neemt sterk toe met de verstedelijking. Alhoewel stedelijkheid de analyses - net zoals bij de overlastgegevens - verdiept, geldt toch dat de factor gemeentegrootte een groter onderscheidend vermogen heeft dan de factor stedelijkheid.

Overigens blijkt de mate van verstedelijking van invloed op de relatieve omvang van alle hier gepresenteerde delicten, zij het het meest op diefstallen zonder geweld (tabel 2.17).

Tabel 2.17: Diverse vormen van criminaliteit in gemeenteklassen 1 en 2, uitgesplitst naar mate van verstedelijking (aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

	Grootte 1		Grootte 2	
	sted 4	sted 5	sted 3	sted 4
Diefstal	35,24	23,93	55,97	36,90
Diefstal met geweld	0,22	0,14	0,49	0,28
Geweld/mishandeling/bedreiging	3,46	2,87	5,34	3,78
Vernieling	12,62	9,46	16,99	13,47
Overig	5,37	4,09	6,89	4,82
Totaal	56,91	40,49	85,68	59,25

## 2.5 Schade

### Inleiding

De hier te presenteren schade-cijfers betreffen achtereenvolgens persoonschade, in termen van doden en gewonden als gevolg van de eerder gepresenteerde inbreuken op de veiligheid, alsmede de direct materiële (financiële) schade. De laatste categorie bevat niet alleen een uitsplitsing naar 100.000 - en 100.000 + gemeenten, zoals in vorige rapportages, maar binnen de laatste categorie voor het eerst ook een uitsplitsing naar de vier grote gemeenten.

De belangrijkste bronnen zijn naast CBS en de PMB ook de Centrale voor Verzekeringstatistiek (CVS).

### Persoonschade

Tabel 2.18: Aantal doden en gewonden als gevolg van verkeersongevallen, branden en criminaliteit in 1990, 1992 en 1994 (absolute aantallen; bron: CBS, PMB, CVS)

	gewonden			doden		
	1990	1992	1994	1990	1992	1994
Verkeersongevallen	51.865	48.069	49.215	1.376	1.253	1.298
waarvan: alcohol	3.572	3.108	3.407	136	102	102
Privé-ongevallen	758.000	720.000	792.000	2.163	2.122	2.100
Branden	792	989	912	98	89	84
Criminaliteit	24.100	23.891	27.826	230	249	235
Terreur	2	-	-	4	-	-

Het aantal doden en gewonden ten gevolge van verkeersongevallen is na een aanzienlijke daling tussen 1990 en 1992 vrijwel stabiel gebleven tussen 1992 en 1994. Indien de bevolkingsgroei in aanmerking wordt genomen, is sprake van een lichte daling. Wel valt een stijging te constateren van het aantal gewonden bij verkeersongevallen waarbij sprake was van gebruik van alcohol.

Het meest opvallend is het sterk gestegen aantal privé-ongevallen tussen 1992 en 1994. Een verklaring is niet direct voorhanden.

Wel kan nogmaals worden gewezen op het feit dat het hierbij gaat om de ongevallen die op een eerste hulp afdeling van een ziekenhuis worden behandeld. Ongevallen waarvoor men naar een huisarts gaat zijn hierin niet opgenomen en die bedragen naar schatting het twee-voudige van het aantal privé-ongevallen dat op een eerste hulp-afdeling terecht

komt. Dat komt neer op ongeveer 1,5 miljoen huisartsbehandelingen.

Het aantal gewonden als gevolg van branden en criminaliteit is tussen 1992 en 1994 gestegen. Het aantal doden als gevolg van branden en criminaliteit is ten opzichte van 1992 licht gedaald.

Slachtoffers van geweld lopen niet alleen risico op fysiek letsel en materiële schade maar ook op psycho-emotioneel letsel en immateriële schade. Een indicatie van de omvang van het risico op fysiek en psychisch letsel voor slachtoffers van geweldscriminaliteit geven de cijfers in onderstaande tabel (2.19).

Tabel 2.19: Fysiek en psycho-emotioneel letsel als gevolg van drie typen geweldsdelicten (percentages; bron: PMB)

		Delicten		
		Diefstal met geweld	Bedreiging	Mishandeling
Fysiek letsel	1992	18	6	24
	1994	7	6	30
Psycho-emotioneel letsel	1992	39	29	36
	1994	39	27	45

Het risico op letsel ten gevolge van mishandeling is veruit het grootst: zowel het risico op fysiek als psycho-emotioneel letsel is relatief groot. Ongeveer één op de drie slachtoffers van mishandeling loopt zodanig fysiek letsel op dat men zich onder doktersbehandeling moet stellen en bijna de helft ondervindt meer of minder ernstige psycho-emotionele gevolgen. Bovendien lijkt de kans op letsel ten gevolge van mishandeling ten opzichte van 1992 wat te zijn toegenomen.

### Zaakschade

De omvang van de directe materiële schade als gevolg van branden, ongevallen en criminaliteit wordt weergegeven in tabel 2.20.

Voor de berekening van de totale schade per inwoner worden naast 100.000- en 100.000+ gemeenten ook de vier grote gemeenten onderscheiden.

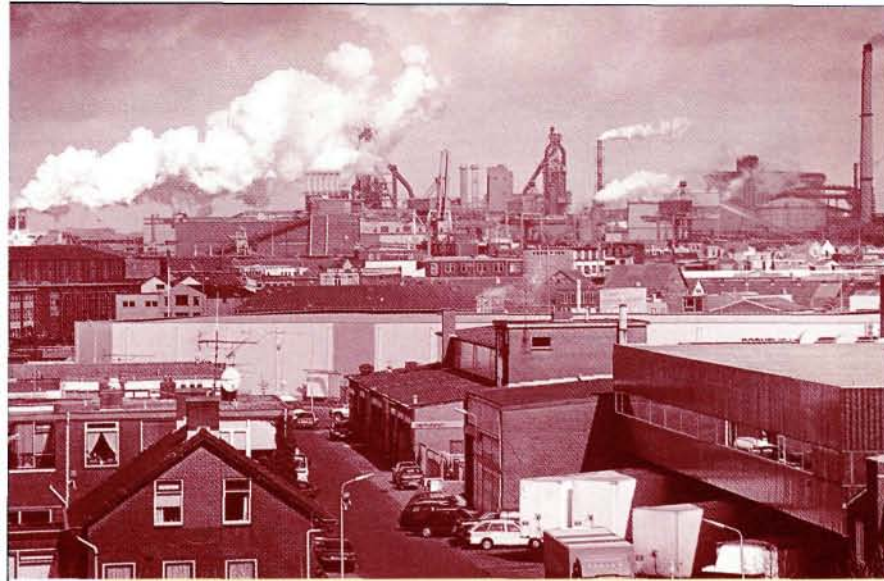
Tabel 2.20: Directe materiële schade door slachtofferschap van uiteenlopende veiligheidsinbreuken (schade in gulden; bron: CBS, PMB, CVS)

		totaal miljoen	zaakschade per 1.000 inwoners(>14 jaar)		
			<100.000 inwoners	>100.000 excl. G4	vier grote steden (G4)
ongevallen	verkeer	3.765	292.900	316.163	336.378
en branden	brand	1.091	95.583	74.873	49.052
	- w.o woning	165	12.464	12.651	17.860
subtotaal branden en ongevallen		4.856	388.483	391.036	385.430
criminaliteit	vermogenscriminaliteit				
burger	- fietsdiefstal	445	25.640	48.319	76.369
	- autocriminaliteit	1.886	121.265	177.195	284.728
	- (poging tot) inbraak	1.185	66.646	116.407	225.007
	- overige vernielingen	566	42.897	52.730	51.517
	- overige vermogens- criminaliteit	584	40.860	53.705	72.022
	gewelddcriminaliteit	21	1.059	1.998	4.886
subtotaal criminaliteit		4.687	298.366	450.351	714.529
totaal schade		9.543	686.850	841.390	1.099.959

De totale (direct-materiële) schade als gevolg van branden, ongevallen (exclusief bedrijfs-ongevallen) en criminaliteit, waarvan burgers het slachtoffer zijn geworden, bedroeg in 1994 naar schatting ruim 13 miljard gulden.

Omgerekend naar bewoners (van 15 jaar en ouder) bedroeg de schade in de vier grote steden f. 1.100,- per persoon, dat is ongeveer 60 procent hoger dan de bijna f. 690,- per persoon in de 100.000- gemeenten. Deze bedragen liggen overigens op ongeveer hetzelfde niveau als in 1992.

<sup>1</sup> Een verklaring hiervoor is mogelijk gelegen in de positie van de toenmalige gemeentepolitiekkorpsen als centrumkorpsen in de nieuwgevormde politieregio's. Deze korpsen hebben destijds veelal het voortouw gehad bij de regiovorming. Onderdeel daarvan was de integratie van de verschillende bedrijfsprocessensystemen in de regio tot één regionaal systeem. In 1992 was dit proces net begonnen, in 1994 op de meeste plaatsen afgerond, hetgeen zowel de "uitschieters" naar beneden als naar boven zou verklaren.



# RISICO'S 3

## **Inleiding**

In aansluiting op de vorige integrale veiligheidsrapportages wordt in deze rapportage nader aandacht besteed aan een aantal belangrijke categorieën risico's, namelijk ongevallen ten gevolge van industriële activiteiten, ongevallen met het vervoer van gevaarlijke stoffen en overstromingen en wateroverlast. Ten eerste wordt een recent overzicht gegeven van risico's ten aanzien van industriële activiteiten met gevaarlijke stoffen (paragraaf 3.1). Ten tweede wordt aandacht besteed aan het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor en over water (paragraaf 3.2); hierover is meer gedetailleerde informatie beschikbaar dan in voorgaande jaren. Om een overzicht te krijgen van de kans dat in Nederland een ongeval met gevaarlijke stoffen van zekere grootte plaatsvindt, was in de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 een overzicht gegeven van de relatieve bijdrage van verschillende categorieën vaste installaties aan het gecumuleerd groepsrisico voor Nederland. In deze rapportage is een aan de huidige inzichten aangepast overzicht opgenomen (paragraaf 3.3). Voorts wordt ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van de risico's van overstromingen en wateroverlast (paragraaf 3.4).

Daarnaast vormen de aardbevingsrisico's een nieuw onderdeel van de integrale veiligheidsrapportage (paragraaf 3.5). Ten slotte is, evenals in de vorige rapportages, aandacht besteed aan de stand van zaken ten aanzien van voorbereidingen op ongevallen en rampen (paragraaf 3.6). Immers voor een goed beeld van de veiligheidssituatie moet ook de mate van voorbereiding op ongevallen en rampen in beschouwing worden genomen.

### 3.1 Bedrijven en gevaarlijke stoffen

Op basis van de Rampenwet dient de gemeente voor elke ramp, waarvan plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn een rampbestrijdingsplan op te stellen. In ieder geval dient zo'n plan te worden opgesteld voor de zogenaamde post-Seveso-inrichtingen, oftewel de EVR-plichtige bedrijven. Deze bedrijven dienen op grond van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) een risico-analyse te maken inzake de externe veiligheid. Deze analyse wordt vastgelegd in een Externe Veiligheidsrapportage (EVR). Het BRZO vloeit voort uit de zogeheten post-Seveso-richtlijn van de EG. Deze richtlijn kent twee soorten verplichtingen, een zware en een lichte. Voor de zwaardere verplichting geldt in Nederland de EVR. Voor de lichtere verplichting is in Nederland met de laatste wijziging van het BRZO een zorgplicht ingesteld voor bedrijven. Dit houdt in dat bedoelde bedrijven voor zichzelf een beleid moeten voeren ter preventie en repressie van calamiteiten en op verzoek van het bevoegd gezag hieromtrent verantwoording moeten kunnen afleggen.

Naast de externe veiligheid is ook de arbeidsveiligheid onderwerp van overheidsaandacht. 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.

Voor 1 januari 1994 kwam het aantal AVR-plichtige bedrijven vrijwel overeen met het aantal EVR-plichtige bedrijven. Sinds de verlaging van de aanwijfsfactor vallen bijvoorbeeld ook bedrijven in de volgende branches onder de AVR-regeling: vettenfabrieken, distilleerderijen, kunstharsfabrieken, kleur- en vetstoffenfabrieken, fabrieken van industriële gassen, chemische grondstoffenfabrieken, verf-, lak- en vernisfabrieken, groothandels in bestrijdingsmiddelen, veilingen van tuinbouwproducten en kunstijsbanen.

Het verschil tussen de regelingen voor de AVR en de EVR is dat in het kader van de EVR wordt nagegaan welke risico's de inrichting oplevert voor de omgeving, terwijl in het kader van de AVR een inventarisatie plaatsvindt van de voorzienbare gevaren voor personen in de installatie zelf.

#### **Externe veiligheid**

Tot nu toe is bij de planvorming voor 'voorzienbare' rampen en zware ongevallen prioriteit gegeven aan rampbestrijdingsplannen voor de bedrijven, die onder de Seveso-richtlijn vallen. Het tot stand komen van deze plannen is na aanvankelijke stagnatie goed op gang gekomen.

Per 1 januari 1996 waren er 115 bedrijven, die onder de post-Seveso-richtlijn vielen. Voor 94 van deze bedrijven was een rampbestrijdingsplan vastgesteld (82 procent). Ter vergelijking: op 1 januari 1994 was voor zeventig procent van de EVR-plichtige bedrijven een rampbestrijdingsplan vastgesteld.

Een overzicht van de gemeenten, waar de EVR-plichtige bedrijven zich bevinden, is aangegeven in figuur 3.1.

Na aanpassing en implementatie van de post-Seveso-richtlijn zal het aantal bedrijven dat onder de richtlijn valt komen op ongeveer 280, waarvan 130 onder de verplichting komen om een veiligheidsrapport in te dienen.

In figuur 3.1 zijn tevens de lokaties aangegeven van de Seveso-bedrijven, in België en Duitsland die zich binnen een straal van circa 25 kilometer van de Nederlandse grens bevinden.

### **Interne veiligheid**

De arbeidsveiligheidsrapportage (AVR), zoals boven vermeld, is in het kader van artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet verplicht voor installaties, die door de aanwezigheid van bepaalde hoeveelheden van gevaarlijke stoffen en/of de gebruikte processen een verhoogd risico opleveren. Dit rapport moet inzicht verschaffen in het proces en de gebruikte stoffen, de gevaren en risico's van de installatie, de organisatie rond deze installaties en de noodvoorzieningen. In het laatste onderdeel is veelal het bedrijfsnoodplan of ook het interne rampenplan opgenomen. Dit bedrijfsnoodplan is een bedrijfsintern document, dat echter niet los gezien kan worden van de externe noodvoorzieningen rond het bedrijf, zoals de inzet van hulpverleningsdiensten van de overheid. Hiermee heeft dit bedrijfsnoodplan een nauwe relatie met het rampbestrijdingsplan dat door gemeenten moet worden opgesteld.

Eind 1995 moesten voor ruim 380 installaties veiligheidsrapporten zijn opgesteld. Dit betreft installaties bij in totaal 127 bedrijven, verspreid over het hele land. Vanwege de concentratie in industriële bedrijven in het Rijnmond-gebied bevindt een groot deel van de AVR-plichtige installaties zich in dit gebied. Er zijn tot nu toe 332 rapporten ingediend. Vrijwel alle AVR-plichtige bedrijven zijn in het bezit van een bedrijfsnoodplan. Een overzicht van de gemeenten, waar zich AVR-plichtige bedrijven bevinden, is opgenomen in figuur 3.1. De installaties waarvoor een AVR verplicht is behoren bijna alle tot de al genoemde EVR-plichtige bedrijven. Het verschil tussen de aantallen wordt veroorzaakt door het feit dat de meeste inrichtingen uit verschillende installaties bestaan, waardoor er voor één inrichting verschillende arbeidsveiligheidsrapportages zijn.



Figuur 3.1: Overzicht ligging EVR- en AVR-plichtige bedrijven en planvorming  
 Stand van zaken per 1 januari 1996 volgens opgave van de provincies.



## 3.2 Transport van gevaarlijke stoffen per spoor en over water

### Transport van gevaarlijke stoffen per spoor

Over bijna alle spoorlijnen in Nederland worden gevaarlijke stoffen vervoerd. Er is echter een beperkt aantal spoorlijnen waarover een regelmatig en substantieel transport plaatsvindt. Het voornaamste risico voor de omgeving wordt gevormd door giftige en brandbare gassen. De routes waarover deze stoffen in hoeveelheden van meer dan 1.000 ton per jaar voor chloor respectievelijk 10.000 ton per jaar voor de overige stoffen worden vervoerd, zijn aangegeven in figuur 3.2.

#### Karakteristieken zijn:

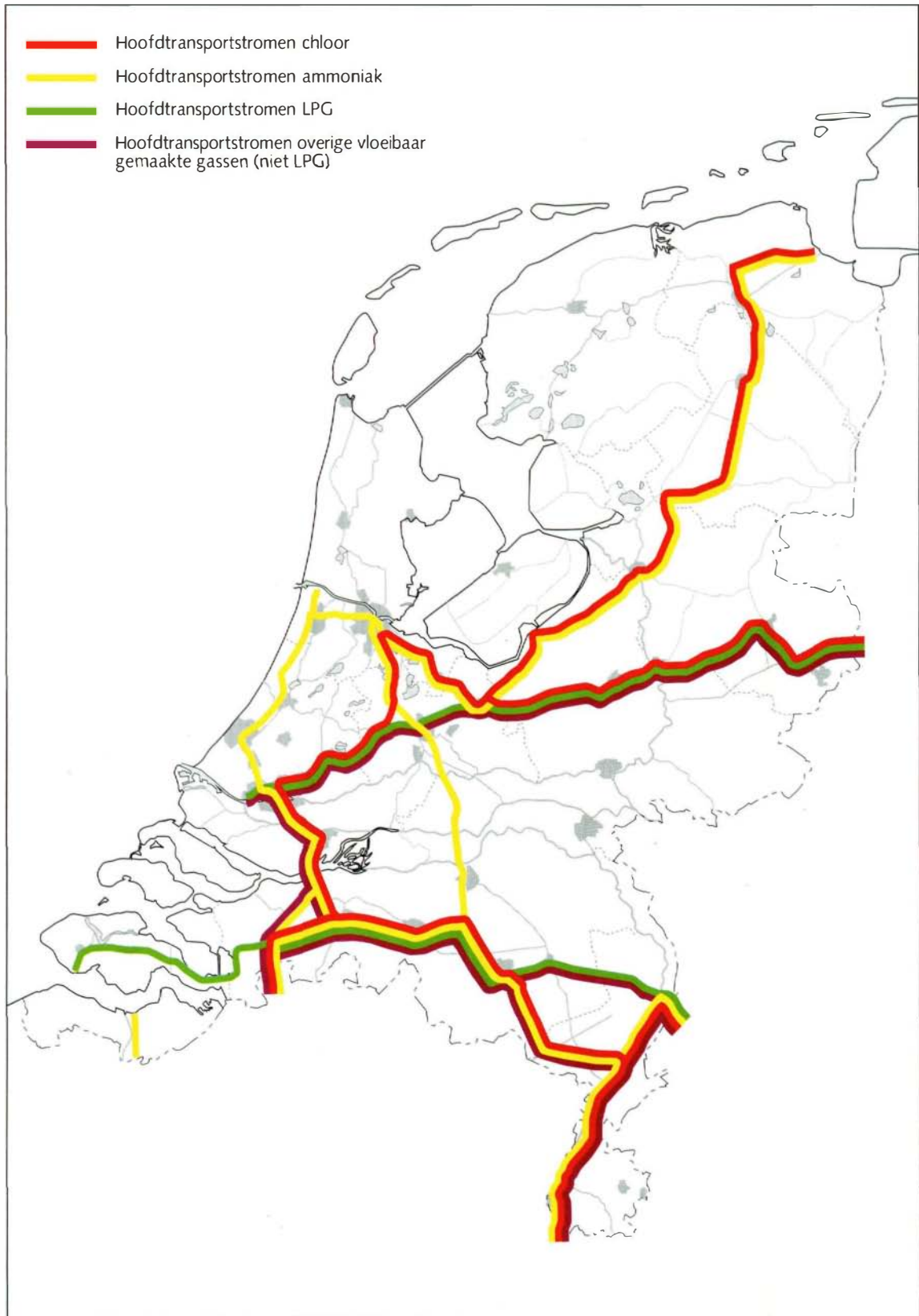
- het vervoer speelt zich af op een (relatief) beperkt aantal routes;
- er is (veel) vervoer in de avond- en nachturen;
- naast mogelijke effecten voor de omgeving moet bij incidenten rekening worden gehouden met milieu-effecten (bodem en eventueel water).

Met name op plaatsen waar deze routes dichtbevolkte gebieden passeren is nadere aandacht gewenst. Weliswaar is de ongevalskans van een trein klein, de hoeveelheden gas die bij een ongeval kunnen uitstromen kunnen zo groot zijn, dat toch een voor de omgeving zeer gevaarlijke situatie kan ontstaan. Bij een chloorwagon kunnen hierbij tot een afstand van vele kilometers mensen last krijgen van vergiftigingsverschijnselen, bij ammoniak in een gebied van ongeveer een kilometer. Het gevaar van LPG-transporten ligt in de explosie van een dergelijke wagon. Hierbij wordt zeer grote schade aangericht in een cirkelvormig gebied met een straal van ongeveer 300 m. Onder ongunstige omstandigheden kunnen deze afstanden nog aanzienlijk groter zijn. Het grote schadegebied van een chloorongeval is de reden dat chloor in zogenaamde bloktreinen wordt vervoerd. Dit zijn speciale treinen, die alleen uit chloorwagens bestaan, en die met speciale veiligheidsmaatregelen omgeven worden.

Voor nieuwbouw langs spoorlijnen is het rijksbeleid vastgelegd in de Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (15 februari 1996, nr. DGV/G-5/V620438).

Daarnaast is het van belang dat lokale overheden zich op de bestrijding van spoorwongevallen met gevaarlijke stoffen voorbereiden, door met alle betrokken partijen gezamenlijk een rampbestrijdingsplan te maken, en de uitvoering van dat plan te beoefenen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is thans samen met de Nederlandse Spoorwegen bezig om landelijke afspraken te maken over de handelwijze bij spoorwongevallen. Het resultaat, een draaiboek, zal naar verwachting eind 1996 gereed zijn. Dit draaiboek kan als basis worden gebruikt voor het maken van (regionale) rampbestrijdingsplannen.

Figuur 3.2: Transport gevaarlijke stoffen per spoor



### Transport van gevaarlijke stoffen over water

Tabel 3.1 geeft de vaarweg en de soort stof die erover vervoerd wordt weer. Er wordt een onderscheid gemaakt in brandbare vloeistof, toxische vloeistof, brandbaar gas en toxisch gas. Het transport van ammoniak is afzonderlijk vermeld.

Op een drietal vaarwegen (Noordzeekanaal, Nieuwe Waterweg en Westerschelde) is ook het vervoer per zeeschip aan de orde. Het verschil met het vervoer over de binnenwateren bestaat uit de volgende zaken:

- het gaat bij zeeschepen om grotere schepen en dus grotere hoeveelheden;
- het gaat bij zeeschepen in principe om alle stofcategorieën.

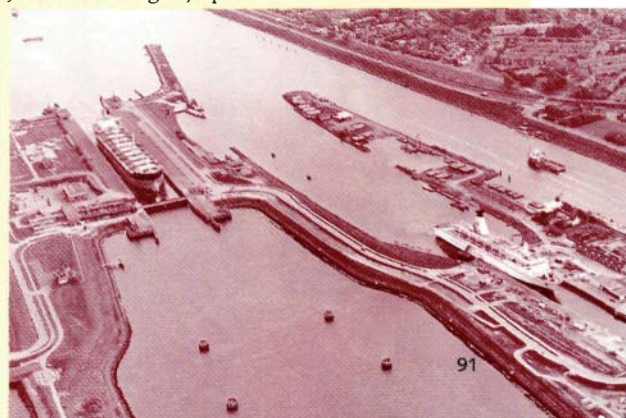
Onderzoek naar de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Westerschelde heeft duidelijk gemaakt dat de gevolgen van een ongeluk met zeeschepen met ammoniak zeer groot kunnen zijn.

Naast mogelijke effecten voor de omgeving moet bij een ongeval altijd rekening worden gehouden met waterverontreiniging. De ernst daarvan wordt onder andere bepaald door de giftigheid van de stof, de oplosbaarheid in water en de dichtheid van de stof (lichter dan water betekent dat het blijft drijven met mogelijkheden om het op te ruimen, wanneer de stof zwaarder dan water is, is er geen (directe) opruimmogelijkheid).

Ten aanzien van hoofdvaarwegen is de afgelopen jaren het volgende beleid ontwikkeld:

- bestaande knelpunten met prioriteit zover mogelijk door middel van bronmaatregelen oplossen;
- geen nieuwe situaties creëren waardoor bestemmingen (structureel) in een gebied komen te liggen met een individueel risiconiveau boven het maximaal toelaatbare niveau;
- een verdere verhoging van een relatief hoog groepsrisico (het risico dat bij een calamiteit een groot aantal personen in één keer overlijdt) voorkomen;
- verder reduceren van het risico voor zover als redelijkerwijs mogelijk is;
- preparatieve maatregelen voor de rampenbestrijding nemen op basis van mogelijke effecten van ongevallen met gevaarlijke stoffen op de transportroute.

Het verdient aanbeveling om voor gebieden die gelegen zijn langs de voornaamste transportroutes, aangegeven in figuur 3.3 de noodzaak van een rampbestrijdingsplan te bezien. Gezien de onzekerheid van de plaats van een eventueel ongeval, kan een dergelijk plan het beste in regionaal verband worden gemaakt.



Tabel 3.1: Transport van gevaarlijke stoffen per vaarweg

	Brandbare vloeistof (benzine) acrylnitril, PO)	Toxische vloeistof (benzeen)	Brandbaar gas (propaan)	Toxisch gas (VC)	Toxisch (NH3)
Eemskanaal	x	x	x		
v. Starckenborgkanaal	x	x			
Margrietkanaal	x				
IJssel	x				
Rijn/Waal	x	x	x		x
Merwede	x	x	x	x	
Noord	x	x	x		
Nieuwe Maas	x	x	x		x
Nederrijn	x				
Lek	x	x	x		x
Oude Maas	x	x	x	x	x
Dordtsche Kil	x	x	x	x	x
Hollandsch Diep	x	x	x	x	x
Julianakanaal	x	x	x		
Maas/Maas-Waalkanaal	x	x	x		
Schelde Rijn verb.	x	x	x	x	x
Gouwe/Oude Rijn/ Hollandse IJssel	x	x			
Kanaal door Walcheren	x		x		
Kanaal door Zuid Beveland	x	x	x		x
Amsterdam-Rijnkanaal	x	x	x		x
Nieuwe Waterweg	x	x	x		x
Westerschelde	x	x	x		x
Kanaal Gent-Terneuzen	x	x	x	x	x
Noordzeekanaal	x		x		x

### 3.3 Landelijk risico gevaarlijke stoffen

Om een overzicht te krijgen van de kans dat in Nederland een ongeval met gevaarlijke stoffen van zekere grootte plaatsvindt, was in de IVR 1993 een overzicht gegeven van de relatieve bijdrage van verschillende categorieën vaste installaties aan het gecumuleerd groepsrisico voor Nederland. Verbeterde inzichten hebben duidelijk gemaakt, dat in dat

overzicht het risico van ammoniakkoelinstallaties te hoog geschat was. Tabel 3.2 geeft de verbeterde groepsrisicocijfers weer, met het voorbehoud dat het hier gaat om globale schattingen.

Tabel 3.2: Totale kans per jaar op een ongeval met zeker aantal doden onder omwonenden, verdeeld over categorieën inrichtingen

Aantal doden onder omwonenden	10		100		1000	
Ammoniak-koelinstallaties	1:200.000	(0,1%)	~0	(~0%)	~0	(~0%)
LPG-stations	1:250	(90%)	1:1.000	(99%)	~0	(~0%)
EVR-plichtige bedrijven	1:10.000	(2%)	1:100.000	(1%)	1:1.000.000	(100%)
Bedrijven waar bij brand toxische verbrandingsproducten vrijkomen	1:2.500	(8%)	~0	(~0%)	~0	(~0%)
Totaal	1:200	(100%)	1:1.000	(100%)	1:1.000.000	(100%)

Uit deze tabel is te lezen, dat de kans op een ongeval met 100 doden onder omwonenden met een LPG-installatie ergens in Nederland ongeveer 1:1.000 ( $10^{-3}$ ) per jaar bedraagt, terwijl de kans op een dergelijk ongeval bij een EVR-plichtige inrichting slechts 1:100.000 ( $10^{-5}$ ) per jaar bedraagt. Voor ongevallen tot ongeveer 300 dodelijke slachtoffers onder omwonenden wordt de totale kans op voorkomen voor Nederland als geheel wat de stationaire installaties betreft vrijwel geheel bepaald door LPG-stations.

Uit deze tabel blijkt verder dat de bedrijven die onder het Besluit Risico Zware Ongevallen vallen, een relatief zeer kleine bijdrage leveren aan de totale kans op dodelijke ongevallen van een bepaalde grootte. Zij zijn echter een van de belangrijkste oorzaken van het risico op zeer grote rampen met meer dan 1.000 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 LPG-stations en het ontstaan van toxische verbrandingsproducten.

### 3.4 Overstromingen en wateroverlast

In de begin 1996 in werking getreden Wet op de waterkering is de voor de primaire waterkeringen geldende norm vastgelegd. Deze norm is aangegeven als de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste waterstand waarop ieder deel van de waterkering afzonderlijk moet zijn berekend. De norm varieert van 1:1.250 per jaar voor het rivierengebied to 1:10.000 per jaar voor grote delen van Noord- en Zuid-Holland (zie figuur 3.3). De variaties zijn gebaseerd op verschillen in economische activiteit en bevolkingsaantallen in het beschermde gebied, en op verschillen in aard van de bedreiging (rivier/zee/IJsselmeer).

Nog niet alle primaire waterkeringen voldoen aan de norm. In 1995 heeft de ernstige wateroverlast de versterkingsplannen in een forse stroomversnelling gebracht: het Deltaplan Grote Rivieren. De meest urgente dijkvakken zullen eind 1996 aan de norm voldoen. Alle overige primaire waterkeringen moeten uiterlijk in het jaar 2000 op sterkte zijn. De werken vorderen snel; figuur 3.3 geeft de stand van zaken op 1 april 1996 aan.

#### **Limburg**

In het rivierengebied is sprake van polders die in geval van bezwijken van een dijk in korte tijd met enkele meters water bedekt worden. In het hoogste deel van Nederland, in Limburg, is de situatie wezenlijk anders. Hier zijn in het verleden langs de Maas nooit dijken aangelegd zoals in de rest van ons land. Het gebied was dunbevolkt; hoge en droge gronden waren dichtbij. Van levensgevaar was hier geen sprake. Bij stijgende waterstanden liep geleidelijk aan een steeds groter gebied onder water.

Lang uitblijven van hoge rivierafvoeren leidde ertoe dat de mens in de loop der jaren steeds meer beslag legde op het overstromingsgebied van de Maas. Naar aanleiding van de wateroverlast van 1993 en 1995 zijn kaden aangelegd (zie figuur 3.4). Hierdoor is de situatie meer gaan lijken op die in het rivierengebied. Ook in Limburg is nu sprake van omdijkte gebieden: ook hier doet zich nu de situatie voor dat het water niet meer geleidelijk zal stijgen, maar dat bij bezwijken van de waterkering het kleine omkade gebied plotseling zal vollopen. De kaden hebben een relatief grote overschrijdingskans: 1:50 per jaar. De kaden hebben vooral tot functie om de materiële schade in geval van hoogwater te verminderen. Indien de kaden overbelast worden, zal in een aantal gevallen preventieve evacuatie van de bevolking wel nodig zijn omdat nu, in tegenstelling tot de oude situatie waar nauwelijks gevaar voor veiligheid van mens en dier bestond, het gevaar is ontstaan van plotseling vollopen met een aantal meters water.

#### **Ruimte voor de rivier**

De hoogwaters van 1993 en 1995 leidden niet alleen tot de uitvoering van het Deltaplan Grote Rivieren, maar ook tot het besef dat bescherming tegen hoogwater meer is dan het voortgaan met rivierdijkversterkingen en de aanleg van kaden. Er moeten maatregelen worden genomen om de rivier, waarvan de ruimte in de loop der tijd steeds verder is inge-

perkt, weer meer ruimte te geven (bijvoorbeeld verlaging van uiterwaarden en het voorkomen van onnodige bebouwing of andere obstakels). Pas als deze maatregelen niet afdoende zijn, vormt verdergaande dijkverbetering het sluitstuk in de bescherming tegen hoogwater. Om de rivier meer ruimte te kunnen geven, is een stringenter beleid nodig voor het gebruik van het winterbed. Met de in april 1996 in werking getreden beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' worden voor het eerst maatregelen genomen om de toename van activiteiten in het winterbed van Maas en Rijn aan banden te leggen en zo het verder inperken van de ruimte voor water tegen te gaan. De beleidslijn sluit aan bij internationale ontwikkelingen in het stroomgebied van de Rijn en de Maas om de hoogwaterproblemen aan te pakken.

### **Inundatierisicobenadering**

De tot nog toe gehanteerde veiligheidsbenadering voor waterkeringen is een vereenvoudigde benadering. De kans op een overstroming van een dijkkringgebied is niet gelijk aan de kans op het overschrijden van de ontwerpbelasting ter plaatse van een dijkvak.

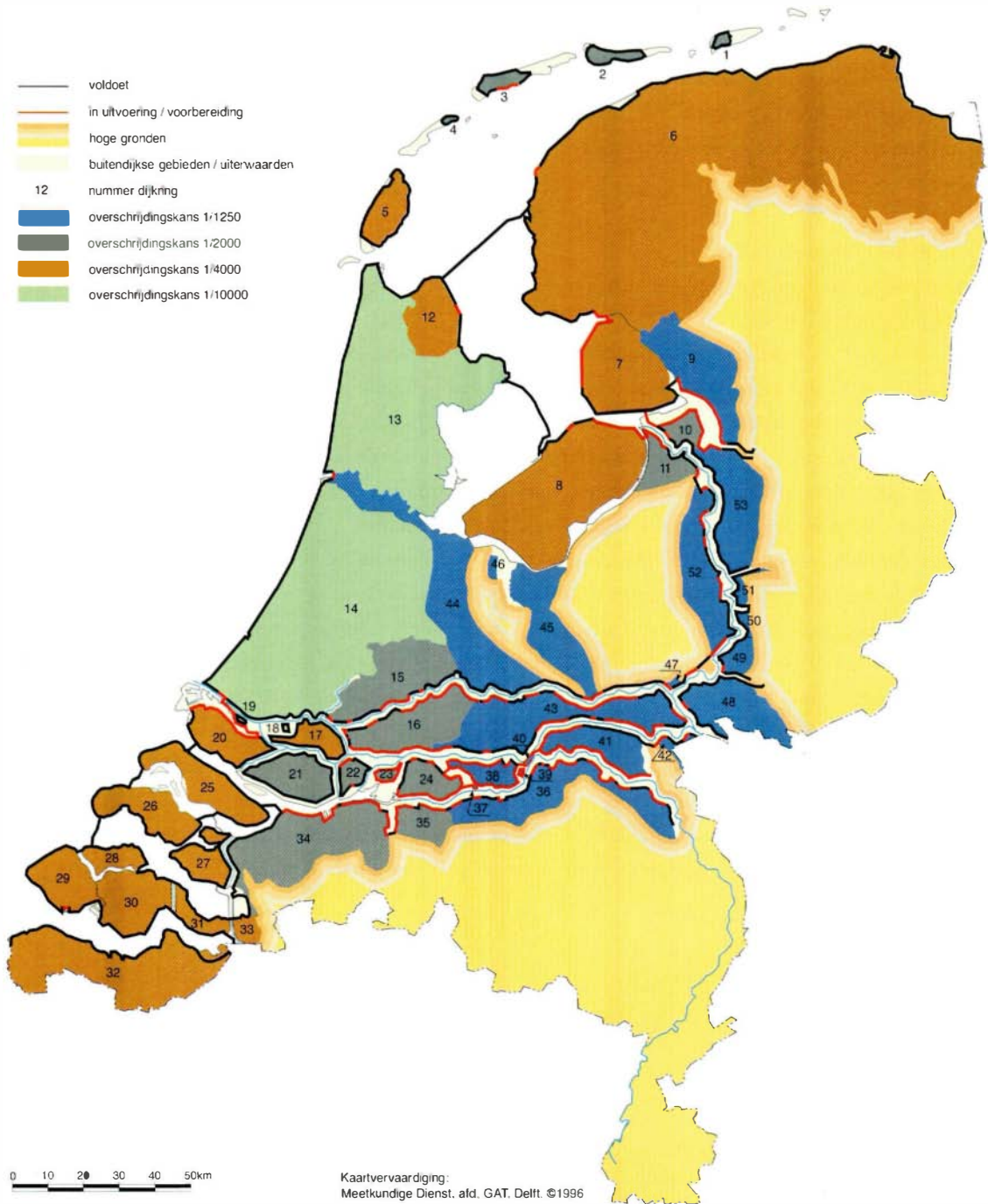
Enerzijds heeft ieder dijkvak bij optreden van de ontwerpbelasting nog een zekere reserve, anderzijds bestaat er nog onvoldoende inzicht in de verschillende faalmechanismen van een waterkering en in de samenhang tussen het falen van verschillende elementen van een waterkeringsstelsel. De kans op een daadwerkelijke overstroming is dus niet bekend. Wel zijn de inzichten in de orde van grootte van deze kans toegenomen.

Binnen het onderzoeksprogramma 'Marsroute' van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen worden instrumenten ontwikkeld waarmee de kans op overstroming voldoende nauwkeurig kan worden bepaald en waarmee de effecten van een overstroming kunnen worden berekend. Met deze instrumenten wordt het mogelijk, de werkelijk aanwezige inundatierisico's per dijkkringgebied in kaart te brengen (dat wil zeggen het product van de kans op een overstroming en de gevolgen daarvan in termen van schade/slachtoffers). Inzicht in inundatierisico's maakt het mogelijk, deze in een bredere context te plaatsen en te vergelijken met andere maatschappelijke risico's.

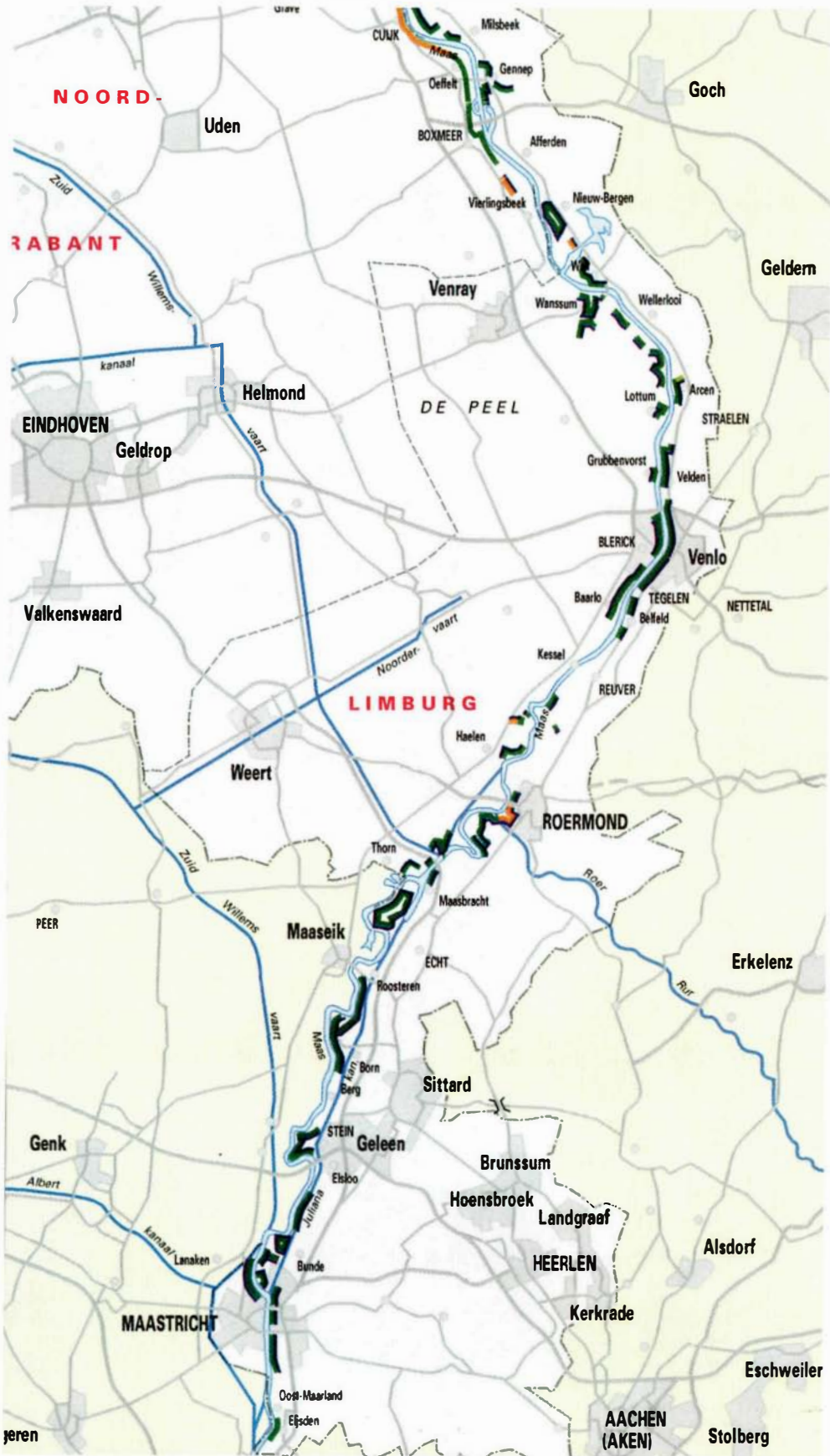
Een overstap van de huidige norm naar een norm op basis van inundatierisico's is voorzien in de Wet op de waterkering en zal over ongeveer tien jaar mogelijk zijn.



Figuur 3.3: Kaart van Nederland met dijkkringgebieden met overschrijdingskans, en stand van zaken versterking primaire waterkeringen per 1 april 1996



Figuur 3.4: Aangelegde kaden langs de Maas in Limburg



█ = gereed/veilig  
█ = uitvoering

### 3.5 Aardbevingen

Aardbevingen komen hoofdzakelijk voor in het zuid-oosten van Nederland. De gevolgen kunnen echter nog op grote afstand voelbaar zijn. Een maat voor de gevolgen van de aardbeving is de zogenaamde intensiteit. Deze wordt uitgedrukt op een schaal van I-XII. In Nederland is met een kans van 1/10.000 jaar een intensiteit VIII te verwachten.

De betekenis van de intensiteitsklassen is als volgt:

intensiteit	verschijnselen
VIII	vernielend; paniek, algemene schade aan gebouwen; zwakke bouwwerken gedeeltelijk vernield
VII	zeer sterk; schade aan vele gebouwen; schoorstenen breken af; golven in vijvers; kerkklokken geven geluid
VI	sterk; schrikreacties; voorwerpen in huis vallen om; bomen bewegen; weinig solide gebouwen worden beschadigd Vrij sterk; algemeen gevoeld; opgehangen voorwerpen slingeren; klokken blijven stilstaan
V	vrij sterk; algemeen gevoeld; opgehangen voorwerpen slingeren; klokken blijven stilstaan

In figuur 3.5 is de maximale te verwachten intensiteit voor Nederland weergegeven. Deze intensiteiten komen voor met een frequentie van 1/10.000 jaar. De maximale intensiteit is in zuid-oost Nederland te verwachten.

Ter plaatse van de gasvelden in Noord-Nederland zijn ook aardbevingen te verwachten. De te verwachten intensiteiten zijn VI-VII voor de omgeving van Alkmaar, VI voor de velden in Drenthe en V-VI voor de velden in Groningen.

Het vóórkomen van aardbevingen is uiteraard niet te beïnvloeden. De belangrijkste maatregel die door het bestuur te nemen is, is voorbereiding op de -hoofdzakelijk materiële- gevolgen die een aardbeving kan hebben.

Figuur 3.5: Maximaal te verwachten intensiteit van aardbevingen in Nederland



© Provincie Zuid-Holland Kartografie DWM/DRG 96.1363/1

### **3.6 Stand van zaken voorbereidingen op ongevallen en rampen**

#### **Stand van zaken rampenplannen, rampbestrijdingsplannen en provinciale coördinatieplannen**

Deze paragraaf handelt over planvorming. Hieronder wordt verstaan de ontwikkeling van plannen ingevolge de Rampenwet. Deze spreekt van (gemeentelijke) rampenplannen, rampbestrijdingsplannen en provinciale coördinatieplannen. Het begrip 'ramp' wordt hierbij niet te beperkt opgevat, aangezien in de gewijzigde Rampenwet hieronder ook 'zware ongevallen' worden verstaan.

Planvorming is een essentieel onderdeel van de rampenbestrijding en dient onder andere om de taken en bevoegdheden van alle betrokkenen in beeld te brengen. Ook dient planvorming ter verkrijging van inzicht in het structureren en coördineren van bestuurlijke en technisch-operationele processen.

Het maken van plannen is geen doel op zich. Een adequaat optreden bij calamiteiten wordt bevorderd door een gedegen analyse van de te verwachten problemen. Belangrijke aspecten van planvorming zijn: risicobewustwording en -inzicht, het ontdekken van hiaten in de voorbereiding en netwerkvorming van de betrokken diensten en instanties.

Planvorming is een multidisciplinaire aangelegenheid van zowel hulpverleningsdiensten als bestuur. Alle hulpverleningsdiensten dienen daarbij betrokken te zijn. Intensieve samenwerking met het bedrijfsleven is daarbij noodzakelijk. Dat geldt niet alleen voor de zgn. post-Seveso-bedrijven, maar ook voor bedrijven als de Nederlandse Spoorwegen en de luchthaven Schiphol. Gezamenlijk dienen overheid en bedrijfsleven na te gaan welke gevaren dreigen, welke risico's acceptabel zijn te achten en hoe de gevolgen van mogelijke incidenten kunnen worden bestreden. Zowel analyse als beheersing zijn dus van belang. Ook informatievoorziening aan de bevolking is een essentieel onderdeel.

Zoals reeds in de vorige Integrale Veiligheidsrapportages is aangegeven, beschikt iedere gemeente sinds enkele jaren over een rampenplan. Voortdurende aandacht zal echter besteed moeten worden aan de kwaliteit, en dus ook de uitvoerbaarheid, van de plannen. In het kader van het project Versterking Brandweer wordt thans gewerkt aan een "leidraad" voor het opstellen van plannen op het gebied van de rampenbestrijding. Een kwaliteitsbeheersingssysteem maakt daarvan onderdeel uit. Belangrijk aspect is tevens dat planvorming meer dan voorheen tot stand komt in intergemeentelijk of regionaal verband. Dit sluit tevens aan bij de aanbevelingen die de adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding (de "Commissie Hermans") eind 1995 heeft gedaan aan de minister van Binnenlandse Zaken over het multi-disciplinair en bestuurlijk oefenen in de rampenbestrijding.

### **Bedrijfsbrandweren**

Bedrijven met bijzondere gevaren voor de omgeving kunnen in het kader van artikel 13 van de Brandweerwet 1985 verplicht worden over een bedrijfsbrandweer te beschikken. Tot deze bedrijven behoren in elk geval de EVR-plichtige bedrijven. Het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente is bevoegd om zo'n verplichting op te leggen. De eerste stap om te komen tot de aanwijzing van een bedrijf bestaat uit een verzoek van college aan het bedrijf om nadere informatie. De indruk bestaat dat de gemeenten tot nu toe weinig of geen gebruik hebben gemaakt van deze aanwijzingsbevoegdheid.

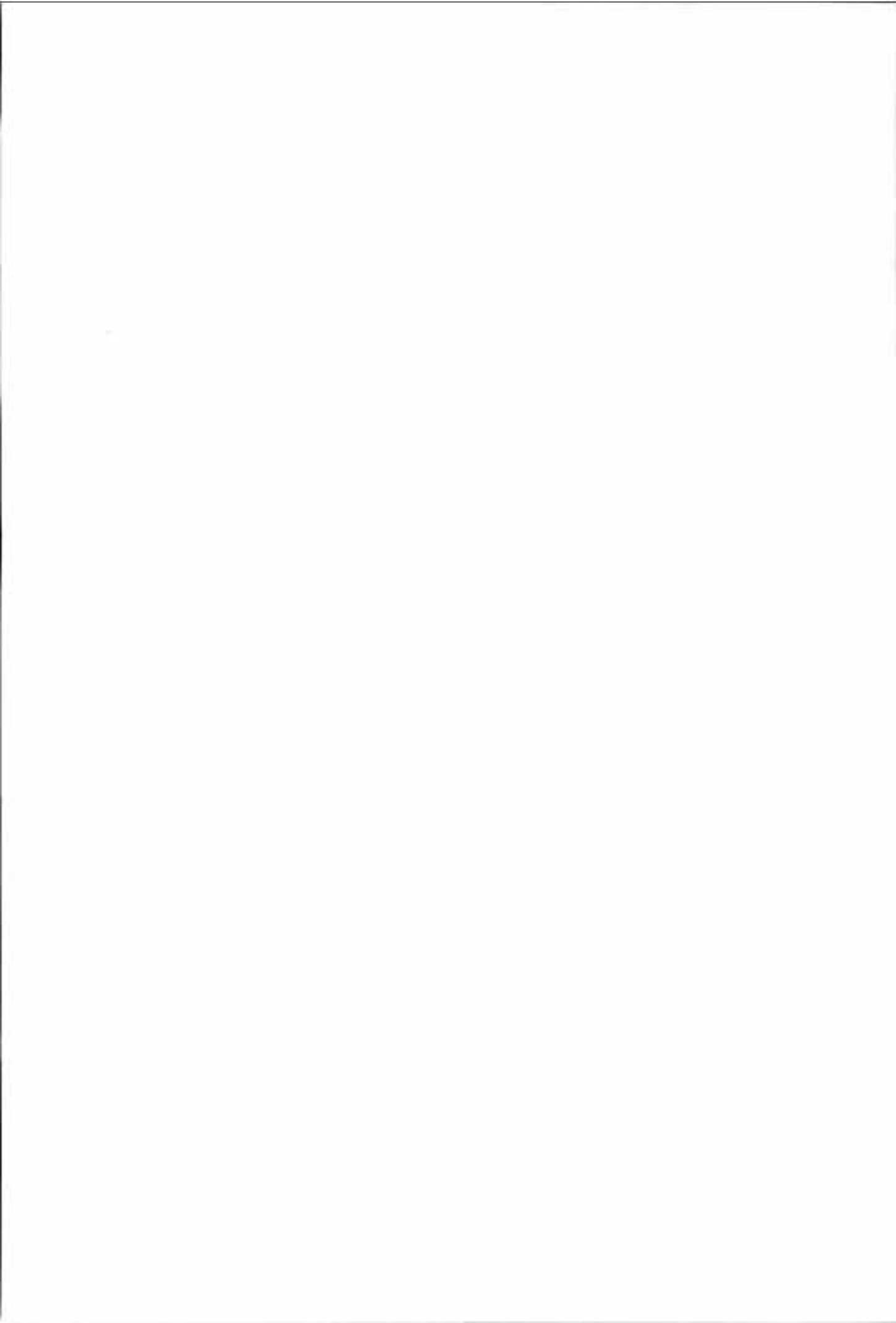
Dit vindt mogelijk zijn oorzaak in het feit dat bedrijven reeds op eigen initiatief tot de instelling van bedrijfsbrandweren zijn overgegaan.

Om op landelijk niveau beter inzicht te krijgen in de situatie rond bedrijfsbrandweren wordt de komende tijd door het ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met de Stichting Bedrijven met Bedrijfsbrandweren een feitelijke inventarisatie uitgevoerd.

### **Grensoverschrijdende samenwerking**

In (gemeentelijke) rampenplannen dient - als gevolg van de gewijzigde Rampenwet op het punt van informatieverschaffing en afstemming van rampen- en rampbestrijdingsplannen op plannen in het buitenland - niet alleen afstemming met aangrenzende gemeenten, maar ook afstemming met aangrenzende gebieden in andere staten te zijn gewaarborgd. Zowel aan Belgische als aan Duitse zijde is dit van toepassing. In de drie aan België grenzende Nederlandse provincies is een project gestart om te komen tot grensoverschrijdende samenwerking met aan Nederland grenzende Belgische provincies. Het project beoogt de samenwerking en het gezamenlijke optreden in geval van rampen met grensoverschrijdende effecten in het Vlaams-Zuidnederlandse grensgebied te bevorderen. Meer specifiek betekent het project een intensivering van de uitwerking van de bilaterale bijstandsovereenkomsten en is gericht op afstemming in het geval dat toepasselijke planvorming, wetgeving en middelen onderling afwijken.

Het project wordt door de Europese Commissie als pilot-project gesubsidieerd, omdat richtinggevende voorbeelden op dit terrein ontbreken. Als blijkt dat het project tot succesvolle samenwerking leidt, kan op uniforme wijze tot samenwerking met de aan Nederland grenzende Duitse deelstaten worden gekomen.





# ONVEILIGHEIDSBELEVING

# 4

## Inleiding

Gegevens over de onveiligheidsbeleving zijn in hoofdzaak afkomstig van de politiemonitor bevolking (PMB). Het gaat daarbij om de onveiligheidsbeleving van de burger in relatie tot enerzijds omgevingskenmerken zoals de (kwaliteit van) de buurt en anderzijds persoonskenmerken zoals sexe en leeftijd maar ook recent slachtofferschap.

Nieuw dit jaar is een bevolkingsonderzoek naar de veiligheidsbeleving en het risicobewustzijn van de bevolking in relatie tot zogeheten fysieke aspecten van risico's (zoals behandeld in het vorige hoofdstuk). Zij zijn globaal onder te verdelen in (een verhoogde kans op) industriële en transportongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, en natuurrampen. Eén van de bedoelingen van dit speciale bevolkingsonderzoek is na te gaan in hoeverre de omwonenden zich bewust zijn van de (objectieve) aanwezigheid van gevaarvolle activiteiten of omstandigheden en de risico's voor veiligheid en gezondheid. En, voor zover dat het geval is, in hoeverre een verhoogd risicobewustzijn en een verhoogde risicoperceptie (subjectieve slachtofferkans) bijdragen aan een verhoogde onveiligheidsbeleving.

In dit verband moet benadrukt worden, dat de onveiligheidsbeleving zoals die ook wordt gemeten in de PMB een 'neutrale' inhoud heeft. Het verwijst naar een diffuus gevoel van onveiligheid dat niet direct aan één bepaalde oorzaak of omstandigheid is gebonden maar (mogelijk) wordt beïnvloed door tal van factoren, waaronder individuele persoons- en karaktereigenschappen, die evenwel in bevolkingsonderzoek zelden worden gemeten. Een meer uitgebreid verslag van dit onderzoek wordt gedaan in hoofdstuk zes onder het thema 'onveiligheidsbeleving en risicobewustzijn bevolking'.

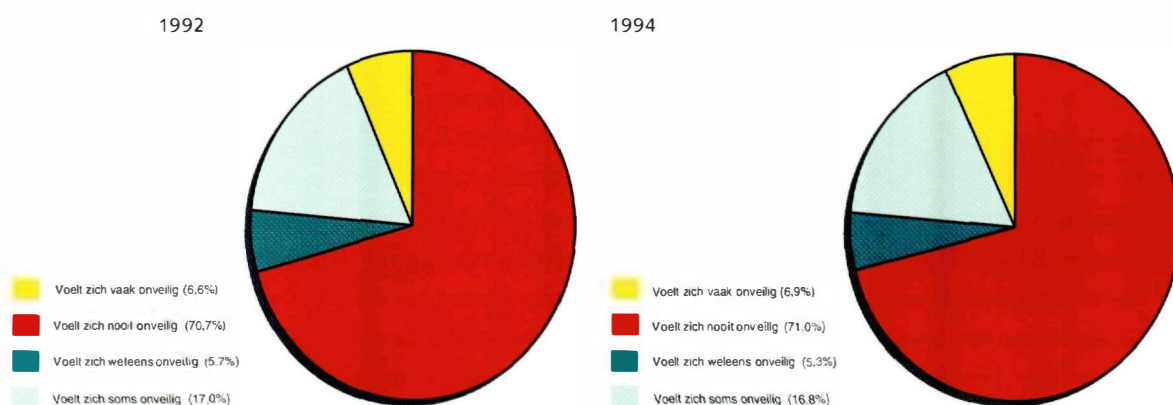
In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de onveiligheidsbeleving in 1994 en de factoren die daarop van invloed zijn. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 'opzet-onveiligheid' in de vorm van onder meer buurtoverlast en criminaliteit aan de ene kant en 'toevalsonveiligheid' in de vorm van risicovolle (industriële) activiteiten of omstandigheden in de omgeving aan de andere kant.



## 4.1 Achtergronden en gevolgen

Landelijk gezien is er ten aanzien van de omvang van de onveiligheidsbeleving in Nederland sinds 1992 weinig veranderd (figuur 4.1).

Figuur 4.1: Omvang van de onveiligheidsbeleving in 1992 en 1994 (bron: PMB)

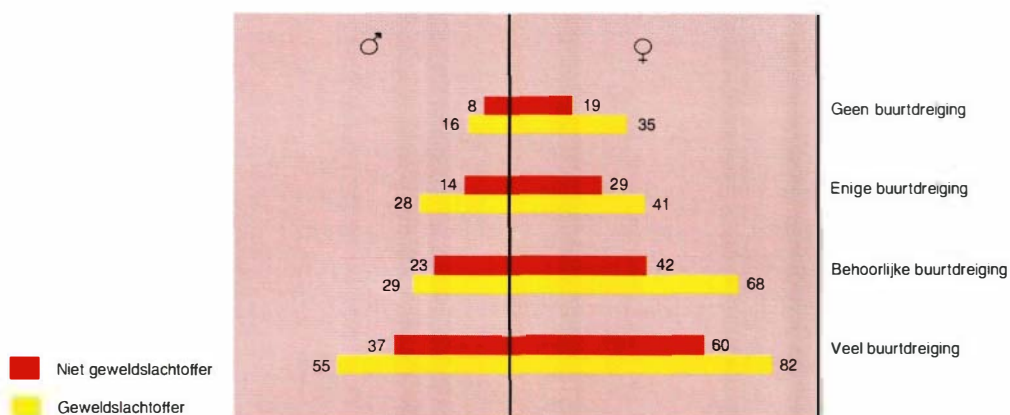


Ogenschijnlijk is de onveiligheidsbeleving stabiel gebleven. Evenals in 1992 voelden in 1994 drie van elke tien landgenoten zich wel eens onveilig en was de onveiligheidsbeleving bij één op de vier min of meer structureel.

Er bestaan echter opmerkelijke verschillen in de ontwikkeling van de onveiligheidsbeleving tussen enerzijds gemeenteklassen en anderzijds politieregio's.

Betrokken op de 'oorzaken' van de onveiligheidsbeleving is het beeld eveneens ongewijzigd gebleven. Nog steeds zijn de belangrijkste 'determinanten' achtereenvolgens sexe, buurtkwaliteit, met name de mate van buurtdreiging, en geweldslachtofferschap (figuur 4.2). Buurtdreiging is de benoeming van een 'somvariabele' uit de PMB van vragen over

Figuur 4.2: Onveiligheidsbeleving in 1994 naar sexe, buurtdreiging en geweldslachtofferschap (percentage soms/vaak onveilig; bron: PMB)

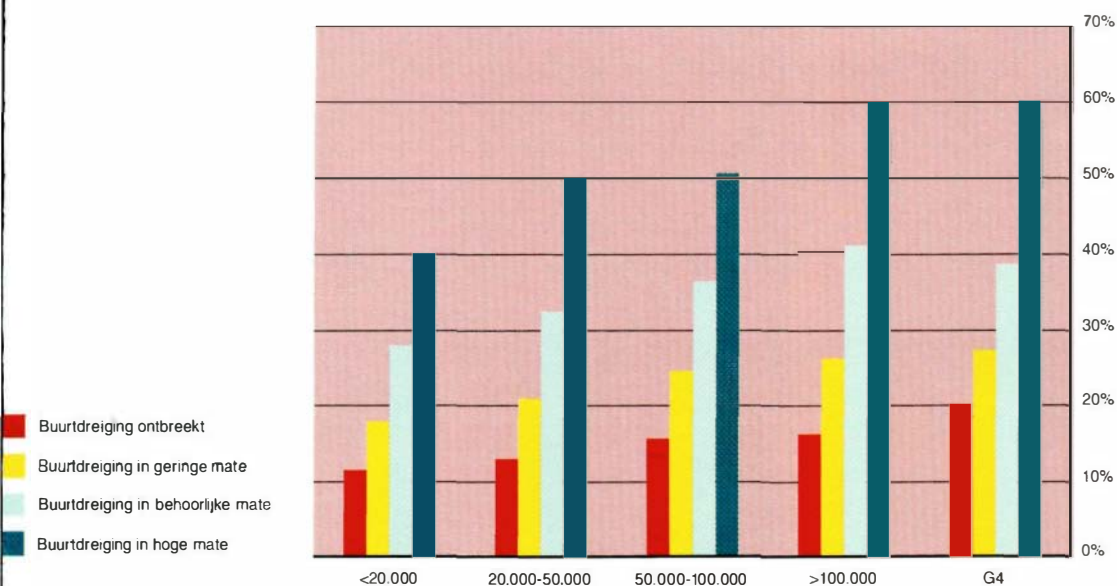


de mate waarin in de buurt vóórkomen: overlast veroorzaakt door rondhangende jongeren en dronken mensen, en de mate waarin mensen lastig gevallen of bedreigd worden.

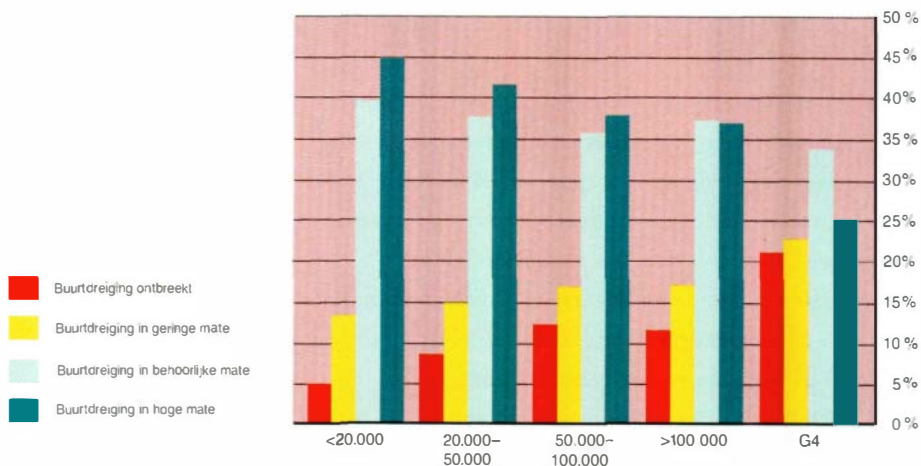
De uitkomsten in figuur 4.2 kunnen als volgt worden samengevat:

- de onveiligheidsbeleving neemt evenredig toe met de mate van buurtdreiging, dat geldt voor beide sexen en ongeacht of men wel of niet geweldslachtoffer is geweest; twee tot drie maal zoveel mannen en vrouwen voelen zich onveilig in buurten met veel buurtdreiging vergeleken met buurten zonder dreiging;
- vrouwen voelen zich over het algemeen onveiliger dan mannen: hun aantal bedraagt over de hele linie ongeveer het dubbele van het aantal mannen; vrouwen reageren ook sterker op een toename van de buurtdreiging;
- geweldslachtoffers voelen zich onveiliger dan niet-geweldslachtoffers, dat geldt weer voor beide sexen en in principe ook voor alle buurten;
- het meest onveilig voelen zich de mensen die woonachtig zijn in een buurt met veel dreiging en die ook nog eens geweldslachtoffer zijn (geweest in het laatste jaar), met als bijzonderheid dat mannen zich pas in meerderheid onveilig voelen als zij geweldslachtoffer zijn én woonachtig in een buurt met veel dreiging: 55 procent van de mannen en ruim 80 procent van de vrouwen in kwestie voelen zich structureel onveilig.

Figuur 4.3: Onveiligheidsbeleving in relatie tot gemeentegrootte en mate van buurtdreiging (percentage soms/vaak onveilig; bron: PMB)



Figuur 4.4: De mate van buurtdreiging, uitgesplitst naar vijf gemeenteklassen (percentages; bron: PMB)

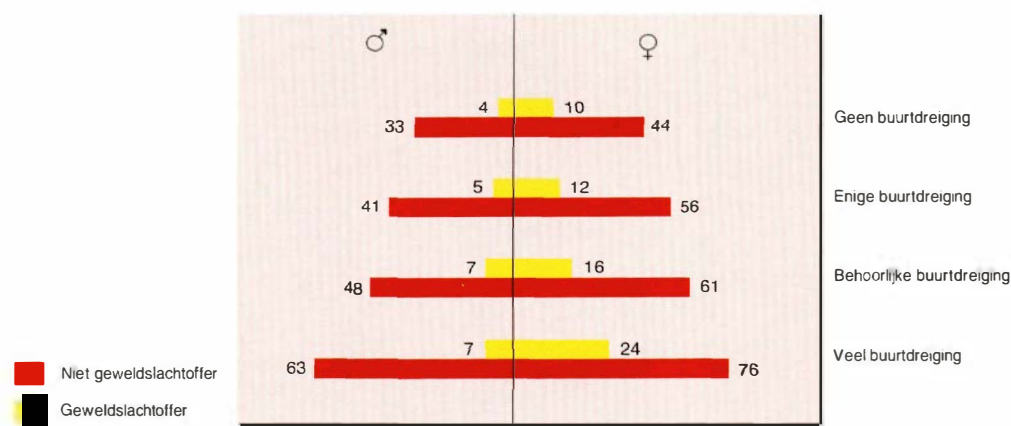


De kwaliteit van de buurt, en dan met name de mate van buurtdreiging, speelt dus een belangrijke rol bij de onveiligheidsbeleving van zowel mannen als vrouwen. Uit de volgende figuren blijkt dat er een relatie bestaat tussen enerzijds buurtdreiging en gemeentegrootte en anderzijds gemeentegrootte en onveiligheidsbeleving.

Uit de voorgaande figuren blijkt dat ook wat dit betreft weinig is veranderd sinds 1992. Nog steeds neemt de onveiligheidsbeleving, in alle categorieën van buurtdreiging, toe met de gemeentegrootte. In hoeverre dit (mede) wordt verklaard door de hogere geweldscriminaliteit in de grote(re) steden is niet duidelijk. Anderzijds neemt de mate van buurtdreiging ook toe met de gemeentegrootte, wat een verwijzing vormt naar het grotere aantal en/of de grotere omvang van achterstandswijken in grote(re) steden. Overigens doet zich wat dit betreft een opmerkelijk verschil in ontwikkeling voor tussen gemeenteklassen, in zoverre dat de gemiddelde omvang van de buurtdreiging sinds 1992 in de grote(re) steden ietwat is afgenomen of stabiel gebleven, tegenover een lichte toename in de kleine(re) steden. In het navolgende is te zien welke (mogelijke) gevolgen deze ontwikkeling heeft gehad op de onveiligheidsbeleving.

Naarmate mensen zich meer onveilig voelen, gaan ze meer vermijdingsgedrag vertonen (figuur 4.5).

Figuur 4.5: (Soms/vaak) mijden van gevaarlijke plekken in relatie tot onveiligheidsbeleving (nooit versus vaak onveilig) en buurtdreiging (bron: PMB)



Het mijden van gevaarlijke plekken neemt bovendien toe naarmate sprake is van meer buurtdreiging. Vrouwen mijden onveilige plekken weliswaar vaker dan mannen, maar gegeven een bepaalde mate van onveiligheidsbeleving en buurtdreiging zijn de verschillen tamelijk gering.

Uit het voorgaande valt te concluderen dat het gros van de mensen dat zich onveilig voelt, dit doet met 'recht en reden'. In die zin is geen sprake van onveiligheidsbeleving als irrationeel fenomeen dat zich niet objectief laat verklaren en nog minder beleidsmatig of bestuurlijk laat beïnvloeden. Integendeel, zoals ook uit de hierna te presenteren analyses over de (vermoedelijke) achtergronden van toe- of afgenomen onveiligheidsbeleving in bepaalde steden en delen van politieregio's zal blijken.

Bovenstaande neemt niet weg dat er een (relatief) kleine groep van mensen is, die wel beantwoordt aan het klassieke beeld van mensen die zich onveilig voelen zonder aanwijsbare reden en die ooit eens van oud-hoogleraar criminologie Nagel bij wijze van (enige) remedie het advies kregen om maar eens een andere krant te gaan lezen. Getracht is om deze groep 'angstigen' (per definitie woonachtig in buurten zonder dreiging en niet slachtoffer van geweldscriminaliteit) qua omvang en achtergrond zichtbaar te maken en hen te contrasteren met een spiegelbeeldige groep 'stoeren': mensen die alles te vrezen hebben (woonachtig in buurten met veel of behoorlijke dreiging en ook nog eens slachtoffer van geweldscriminaliteit), maar die zich desalniettemin niet onveilig voelen.

Het resultaat spoort met de verwachting (tabel 4.1).

Tabel 4.1: Achtergrondkenmerken en vermijdingsgedrag van twee contrastgroepen: 'angstigen'1) en 'stoeren'2) (bron:PMB)

	Groep	'angstigen' n = 1.128	'stoeren' n = 720	overig n = 73.712
Leeftijd	15-24	4,8%	37,1%	17,6%
	25-34	8,3%	30,1%	20,9%
	35-49	19,4%	22,6%	27,8%
	50-64	29,0%	7,3%	18,0%
	65+	38,6%	2,9%	15,7%
Sexe	man	27,1%	82,1%	49,1%
	vrouw	72,9%	17,9%	50,9%
Opleiding	laag	38,5%	17,5%	27,0%
	middel	43,4%	44,7%	47,4%
	hoog	18,1%	37,8%	25,5%
Dagelijkse bezigheid	huisvrouw/-man	42,4%	7,2%	10,0%
	gepensioneerd	23,8%	3,3%	12,9%
	loondienst	21,6%	59,1%	45,3%
Doet s' avonds niet open	nee (oneens)	37,8%	82,9%	70,4%
	ja (eens)	62,2%	17,1%	29,6%
Mijd gevaarlijke plekken	nee (oneens)	48,7%	70,3%	67,9%
	ja	51,3%	29,7%	32,1%

1) Geen buurtdreiging, geen geweldslachtoffer, voelt zich vaak onveilig.

2) (Behoorlijk) veel buurtdreiging, geweldslachtoffer, voelt zich nooit onveilig.

De groep 'angstigen' bestaat uit anderhalf procent van de bevolking (van 15 jaar en ouder) en vormt ongeveer vijf procent van de groep die zich min of meer structureel onveilig voelt. (Huis-)vrouwen, ouderen en gepensioneerden alsook laag-opgeleiden zijn in deze groep duidelijk oververtegenwoordigd. Zij vertonen ook zeer veel vermijdingsgedrag, zeker als men in aanmerking neemt dat ze (per definitie) wonen in goede buurten. Wat hen echter het meest onderscheidt van de rest is de angst om 's avonds na tien uur nog open te doen. En dat is het criterium voor de 'angst voor criminaliteit' zoals die in veel criminologisch onderzoek werd/wordt geoperationaliseerd.

In de contrastgroep, de 'stoeren', zijn studenten, hoger opgeleiden, mannen en mensen met een betaalde baan duidelijk oververtegenwoordigd. Zij durven ook in overgrote meerderheid gerust open te doen na tien 's avonds. Gevaarlijke plekken mijden ze ongeveer

evenveel als de rest van Nederland, dit ondanks het feit dat zij (per definitie) in 'slechte' buurten wonen.

Geconcludeerd kan worden dat de groep 'angstigen' grote overeenkomsten vertoont met het klassieke beeld van met name ouderen en vrouwen die zich onveilig voelen zonder aanwijsbare reden. Maar geconcludeerd kan ook worden dat het gaat om een relatief kleine minderheid van omgerekend ongeveer 5% van al die mensen die zich structureel onveilig voelen. De grote meerderheid van hen die zich onveilig voelen, voldoet dus niet aan dit klassieke beeld, dat dus om die reden als enigszins misleidend kan worden bestempeld.

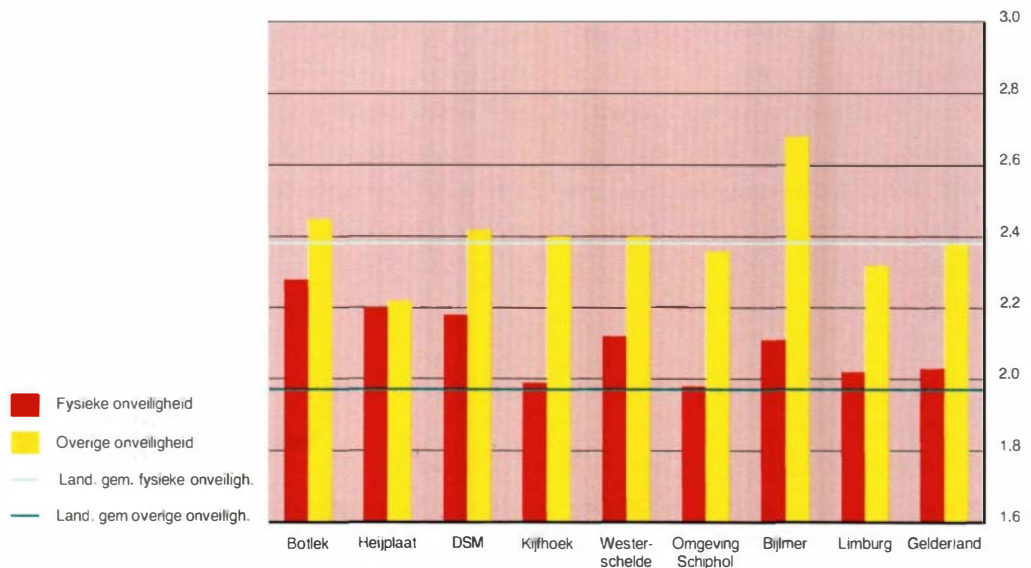
#### 4.2 Onveiligheidsbeleving en risicobewustzijn

Dit jaar is zoals gezegd voor het eerst onderzoek gedaan naar het risico-bewustzijn en de veiligheidsbeleving van met name dat deel van de bevolking dat in de directe nabijheid woont van risicovolle industrieën (chemie, kernenergie), transportroutes voor vervoer van gevaarlijke stoffen (over land, over water, per spoor, of door de lucht), overslagplaatsen van gevaarlijke stoffen (spoor) of met een behoorlijke kans op bepaalde natuurrampen (overstromingen, aardbevingen). Het betreft een bevolkingsonderzoek dat qua opzet en inhoud is afgeleid van de PMB, maar waarin vragen over politie en politie-optreden zijn vervangen door vragen over bijzondere risico's, risico-bewustzijn en risico-preventie. Het is telefonisch afgenomen in het begin van 1996 onder een tweetal steekproeven van de bevolking:

- een landelijk representatieve steekproef in een referentiegebied zonder aanwijsbare fysieke risico's in de (directe) woonomgeving;
- een gerichte steekproef in gebieden met bijzondere risico's onder te verdelen in:
  1. industriële risico's: Rijnmond (Botlek), Heijplaat, Zuid-Limburg (omgeving DSM);
  2. transportrisico's: Schelde-oever, deel van Bijlmer en Amstelveen (aanvliegroute Schiphol), omgeving spooroverslagplaats Kijfhoek.
  3. natuurrampen: overstromingsgebieden (delen van Limburg die tweemaal zijn getroffen en delen van Gelderland waar vorig jaar ontruimd is) en aardbevingen (deel midden-Limburg rond epi-centrum beving in 1994).

Allereerst wordt gekeken naar het risicobewustzijn van de bevolking in 'risico-gebieden'. Figuur 4.6 geeft een beeld van de risicoperceptie: de subjectieve kans op slachtofferschap van enerzijds 'opzet-onveiligheid' en anderzijds 'toevals-onveiligheid'.

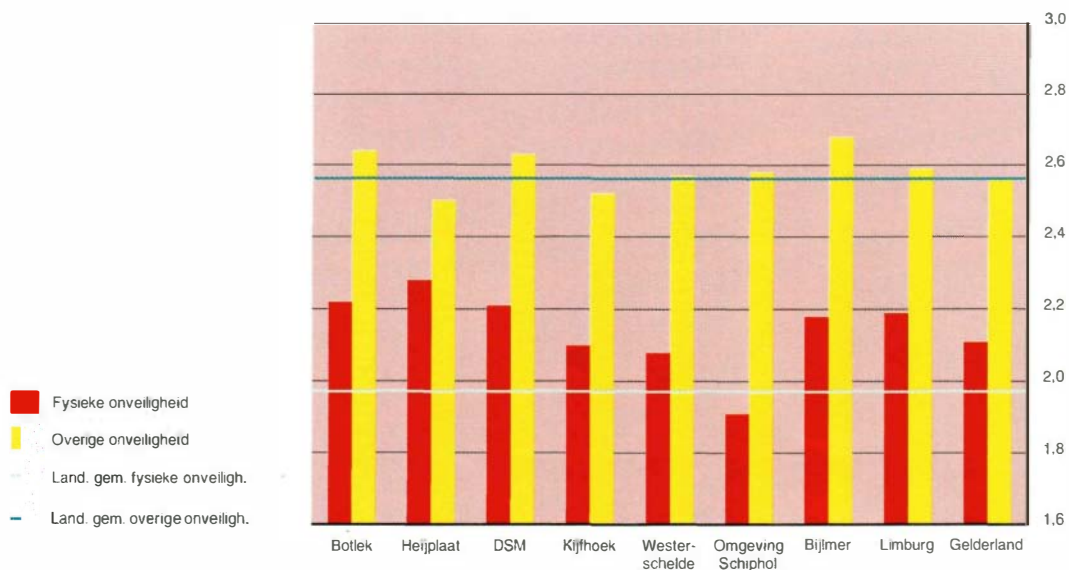
Figuur 4.6: Subjectieve slachtofferkans voor 'opzet'- en 'toevals-onveiligheid' bij de bevolking in risico- en referentiegebieden (percentage ja-antwoorden; bron: bevolkingsonderzoek 1996)



Bewoners van risicogebieden zijn zich terdege bewust van de (veiligheids-) risico's die zij lopen als gevolg van risicovolle activiteiten of omstandigheden in de nabije omgeving. Op de vraag of in hun omgeving gevaarlijke situaties voorkomen antwoordt in het landelijke referentiegebied ongeveer een derde van de bevolking bevestigend. In de risicogebieden ligt dat percentage twee maal zo hoog, in gebieden met (chemische) industriële risico's bijna drie maal zo hoog. Het risico op slachtofferschap van grote ongevallen of (natuur)rampen wordt dan ook aanzienlijk hoger ingeschat, terwijl de kans op slachtofferschap in de sfeer van de 'opzet-onveiligheid' (i.c. van overlast en criminaliteit) even hoog wordt ingeschat als in het referentie-gebied.

In hoeverre risicobewustzijn en risicopercentage ook gepaard gaan met een verhoogde bezorgdheid over de mogelijke gevolgen voor veiligheid en gezondheid toont figuur 4.7.

Figuur 4.7: Bezorgdheid over veiligheids- en gezondheidsrisico's bij bewoners van risico- en niet-referentiegebieden (gemiddelde scores; bron: bevolkingsonderzoek 1996)

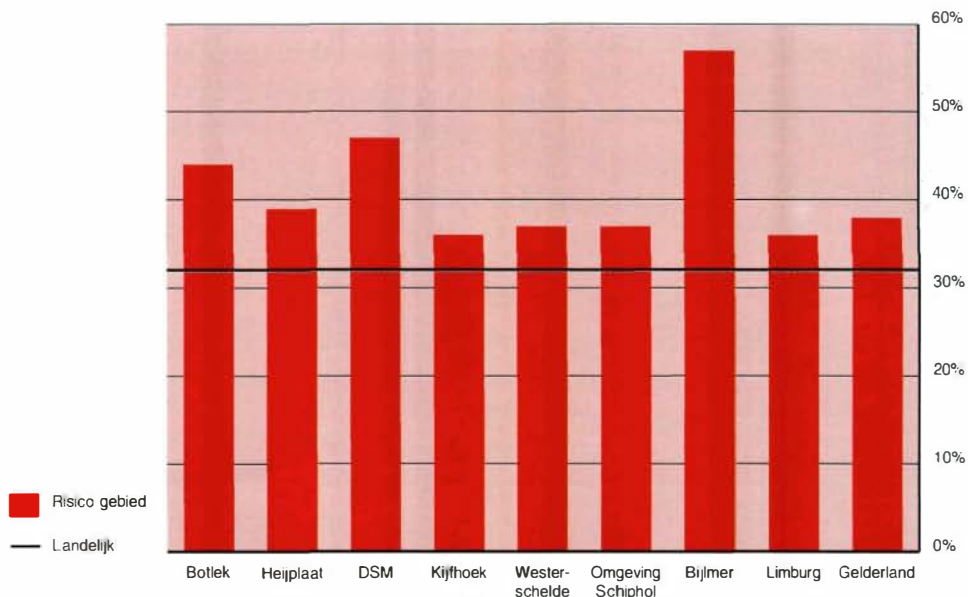


Bewoners van risico-gebieden maken zich duidelijk meer zorgen over de mogelijkheid van een groot industrieel of transportongeval of een natuurramp dan bewoners van het referentie-gebied. Over andere, persoonlijke of maatschappelijke 'calamiteiten' zoals verlies van baan of inkomen, ernstige ziekte of verval van waarden en normen maken zij zich evenveel zorgen.

De belangrijkste vraag bij dit alles is of dit risicobewustzijn in combinatie met de grotere bezorgdheid over het risico van calamiteiten, doorwerkt in een hogere onveiligheidsbeleving. Daartoe wordt eerst de gemiddelde onveiligheidsbeleving van bewoners van risico-gebieden vergeleken met die van de landelijke referentiegroep (figuur 4.8).



Figuur 4.8: Onveiligheidsbeleving in de risico-gebieden ten opzichte van het landelijke referentie-gebied (% wel eens onveilig; bron: bevolkingsonderzoek 1996)



Figuur 4.8 toont aan dat de onveiligheidsbeleving in alle risicogebieden inderdaad (wat) hoger ligt dan in het landelijk referentiegebied. In een enkel geval zijn daar weliswaar ook andere verklaringen voor, bijvoorbeeld voor de Bijlmer, met zijn sociale en drugs-problematiek, maar dat is een uitzondering. Opmerkelijk blijft dat in alle risicogebieden de bewoners zich onveiliger voelen vergeleken met het referentie-gebied. De enige systematische verklaring daarvoor is de hogere 'toevals-onveiligheid'.

Om deze veronderstelling nader te toetsen zijn regressie-technieken gebruikt waarbij stap voor stap wordt geanalyseerd welke invloed bepaalde factoren (zowel persoons- als omgevingskenmerken) hebben op de onveiligheidsbeleving in zowel risico- als referentiegebied(en).

De uitkomst bevestigt dat een verhoogde risico-perceptie in relatie tot de aanwezigheid van gevaarlijke activiteiten of omstandigheden in de directe woonomgeving bijdraagt aan een hogere onveiligheidsbeleving.

De ontwikkeling van de onveiligheidsbeleving naar gemeentegrootte en politieregio  
 Zoals hiervoor al aangestipt geeft het eerste plaatje waaruit blijkt dat de onveiligheidsbeleving sinds 1992 stabiel is gebleven geen volledig beeld. Landelijk beschouwd klopt het geschetste beeld, maar als de verschillende gemeenteklassen en ook politieregio's onderling worden vergeleken, levert dat een veel genuanceerder en ook enigszins verrassend beeld op.

Allereerst wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling sinds 1992 in alle gemeenteklassen van niet alleen de onveiligheidsbeleving maar ook een aantal mogelijke 'oorzaken'.

Tabel 4.2: Onveiligheidsbeleving, geweldslachtofferschap, buurtdreiging en zichtbaarheid en beschikbaarheid politie in 1992 en 1994, uitgesplitst naar vijf gemeenteklassen (% soms/vaak onveilig; bron: PMB)

		Gemeenteklasse				
		1	2	3	4	5
Onveiligheids- beleving	'92	15,0%	20,0%	27,0%	30,0%	38,5%
	'94	17,5%	22,0%	26,0%	28,5%	34,0%
Gewelds- slachtoffers	'92	3,4%	4,0%	4,7%	6,5%	9,4%
	'94	3,5%	4,4%	5,9%	6,1%	8,6%
Buurt- dreiging	'92	1,9%	2,1%	2,3%	2,5%	3,2%
	'94	2,1%	2,3%	2,5%	2,5%	3,3%
Beschikbaar- heid politie <sup>1)</sup>	'92	5,3%	5,3%	5,0%	5,0%	5,2%
	'94	4,8%	5,0%	5,2%	5,2%	5,3%
Zichtbaarheid politie <sup>2)</sup>	'92	37,0%	36,0%	32,0%	31,0%	49,0%
	'94	32,0%	34,0%	35,0%	34,0%	49,0%

1) Percentage van bevolking dat aangeeft tenminste één maal per week de politie in eigen straat te zien: hoe hoger het percentage, des te positiever de zichtbaarheid wordt beoordeeld.

2) Gemiddelde schaal score: hoe hoger de score, des te positiever de beschikbaarheid wordt beoordeeld.

Tabel 4.2 laat een tweeledig beeld zien: zowel de onveiligheidsbeleving als de factoren die daarop van invloed zijn zoals geweldslachtofferschap en in mindere mate buurtkwaliteit, hebben zich ongunstig ontwikkeld in de kleine(re) gemeenten en gunstig in de grote(re) gemeenten en met name de vier grote gemeenten (waarbij overigens Den Haag een uitzondering vormt). Opvallend is de parallele ontwikkeling van de beschikbaarheid van de politie (zoals ervaren door de bevolking).

Een soortgelijke analyse is uitgevoerd voor twee groepen politieregio's. Uit een eerste analyse bleek dat de de politieregio's qua ontwikkeling van de onveiligheidsbeleving grofweg in drie groepen te onderscheiden zijn: een groep van zes regio's waar de onveiligheidsbeleving regiobreed is toegenomen ('stijgers'), een groep van acht regio's die een contrast te zien geven tussen de ontwikkeling in landelijke en stedelijke gebieden met respectievelijk een toe- en afname van de onveiligheidsbeleving ('contrast-groep') en een 'rest-groep' van regio's waar de onveiligheidsbeleving regiobreed ongeveer gelijk is gebleven (of waarvan de beperkte steekproef - sommige regio's hebben volstaan met de standaard-steekproef van 1000 respondenten - geen fijnmazige analyses toeliet).

De stijgersgroep en de contrastgroep zijn betrokken in de nadere analyses in tabel 4.3.

Tabel 4.3: Ontwikkeling sinds 1992 van onveiligheidsbeleving en een aantal mogelijk verklarende factoren in twee groepen politieregio's: 'groep stijgers' ) en 'contrast-groep' ), uitgesplitst naar stedelijke (50.000+) en landelijke (50.000-) gebieden (bron:PMB)

Gemeentegroep		Stijgers		Contrast	
		'92	'94	'92	'94
Onveiligheidsbeleving	50.000 -	16%	20%	18,5%	19%
	50.000 +	26%	29%	36%	31,5%
	(100.000 +			38%	32%)
Geweldslachtoffers	50.000 -	3,8%	3,9%	3,7%	4,0%
	50.000 +	5,7%	6,4%	8,1%	7,5%
	(100.000 +			8,9%	8,2%)
Buurtdreiging	50.000 -	1,9%	2,1%	1,9%	2,1%
	50.000 +	2,5%	2,5%	2,9%	3,0%
	(100.000 +			3,1%	3,2%)
Beschikbaarheid politie	50.000 -	5,2%	5,0%	5,5%	4,9%
	50.000 +	5,3%	5,4%	5,2%	5,3%
	(100.000 +			5,2%	5,3%)
Zichtbaarheid politie	50.000 -	38%	34%	35%	32%
	50.000 +	45%	41%	40%	41%
	(100.000 +			42%	42%)

1) Zes regio's waar onveiligheidsbeleving tussen 1992 en 1994 regiobreed duidelijk is toegenomen: Drenthe, Twente, Gelderland-Zuid, Gooi- en Vechtstreek, Haaglanden, Brabant-Noord.

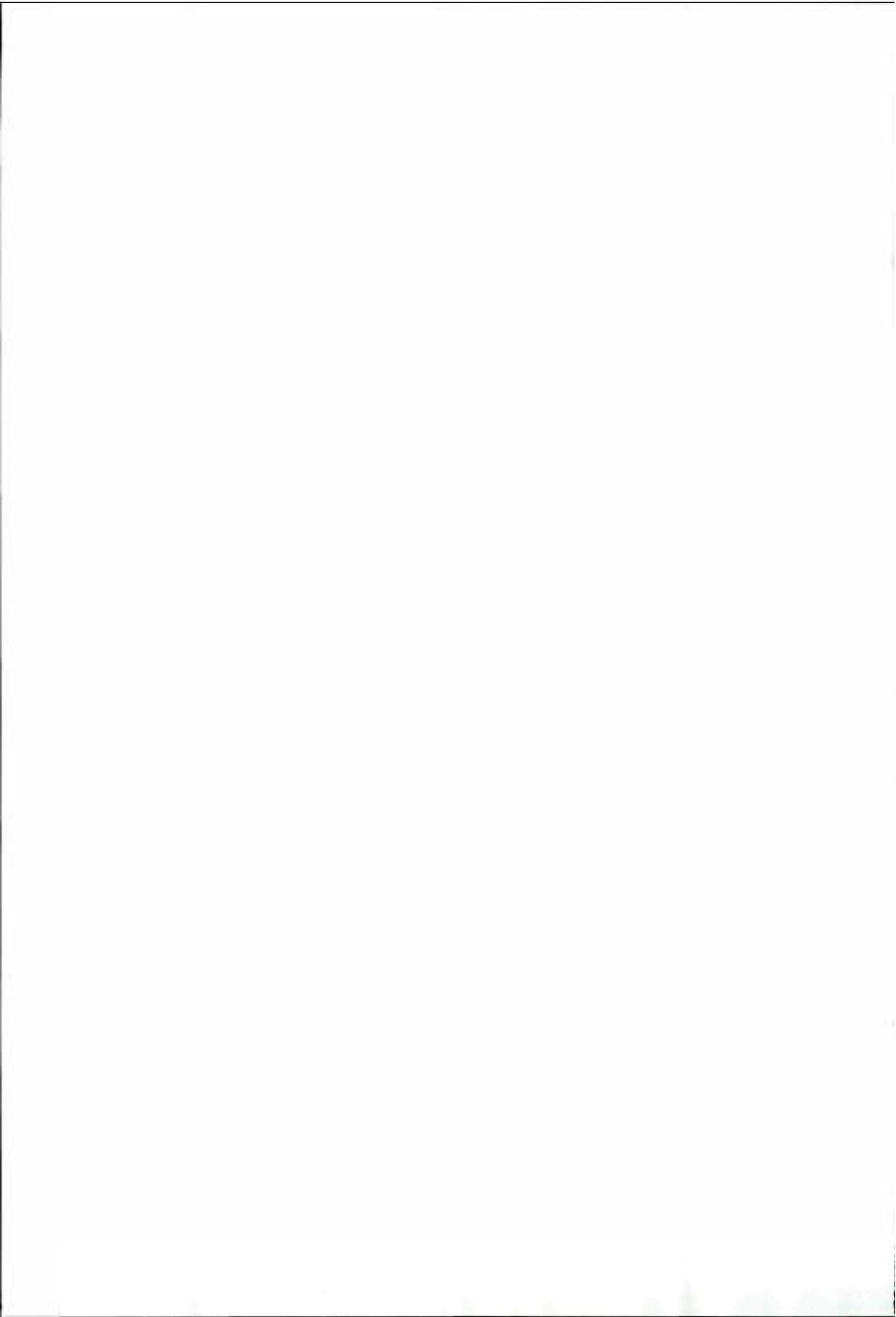
2) Acht regio's met duidelijke discrepantie in groei onveiligheidsbeleving: toename in kleinere (50.000-) gemeenten en afname in grotere (50.000+ en 100.000+) gemeenten: Groningen, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Utrecht, Amsterdam-Amstelland, Hollands Midden, Rotterdam-Rijnmond, Brabant-Zuidoost

Tabel 4.3 laat duidelijke verschillen zien zowel tussen als binnen (groepen) politieregio's. In de groep 'stijgers' ontlopen landelijke en stedelijke gebieden elkaar weinig terwijl zij in de 'contrast-groep' een tegengestelde ontwikkeling vertonen. Maar voor alle groepen geldt dat sprake is van een duidelijke parallelle ontwikkeling van de onveiligheidsbeleving enerzijds en een aantal 'oorzaken', zoals geweldscriminaliteit en buurtdreiging, anderzijds. Voor de laatste geldt dat zij niet alleen actuele verschillen in onveiligheidsbeleving verklaren maar ook veranderingen in de tijd.

Enigszins verrassend is het feit dat ook de zichtbaarheid en beschikbaarheid van de politie zich in dezelfde richting hebben ontwikkeld als de onveiligheidsbeleving. Waarbij uiteraard de vraag rijst in hoeverre de door de bevolking ervaren, afgenomen beschikbaarheid van de politie (in hun gemeente of buurt) zelfstandig, dus onafhankelijk van de bekende

'oorzaken', heeft bijdragen aan de hogere onveiligheidsbeleving. Om dit te toetsen is een regressie-analyse uitgevoerd waarin zowel de zichtbaarheid als de beschikbaarheid van de politie zijn meegenomen. De uitkomst is verrassend: de (afgenomen) beschikbaarheid van de politie, zoals ervaren door de bevolking, blijkt inderdaad van invloed op de onveiligheidsbeleving.

De vraag is of de door de burger ervaren beschikbaarheid van de politie correspondeert met de werkelijke sterkte-verdeling binnen politieregio's. Er zijn noch betrouwbare noch vergelijkbare sterktecijfers voorhanden over zowel 1992 als 1994 om die vraag te beantwoorden. Wel is bekend dat in veel politieregio's als direct uitvloeisel van de regionalisatie een herverdeling heeft plaatsgevonden waarbij de landelijke gebieden politiesterke hebben moeten inleveren ten gunste van de stedelijke gebieden.





## BIJZONDERE INCIDENTEN

# 5

### Inleiding

Incidenten op het terrein van openbare orde en veiligheid worden in de meeste gevallen op gemeentelijk, regionaal of provinciaal niveau afgehandeld. In een beperkt aantal gevallen is er (ook) een betrokkenheid van de rijksoverheid.

Zo heeft de minister van Binnenlandse Zaken bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Ook is deze minister coördinerend bewindspersoon op het gebied van crisisbeheersing, met name op rijksniveau. Bij de uitvoering hiervan heeft de minister de beschikking over het Landelijk Coördinatiecentrum (LCC). De betrokkenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken bij evenementen of (dreigende) incidenten is afhankelijk van de omvang, de aard van de problematiek (primair openbare orde en veiligheid), de noodzaak tot bestuurlijke coördinatie tussen verschillende bestuurslagen en andere departementen en de behoefte aan personele en/of materiële bijstand.

Bij een (dreigende) verstoring van de openbare orde en veiligheid en/of in acute noodsituaties coördineert het LCC het overheidsoptreden en verzorgt de (coördinatie van de) informatievoorziening tussen de verschillende bestuurslagen. Indien, in geval van calamiteiten of incidenten van een grotere omvang, een intensieve interdepartementale coördinatie is vereist, zorgt het LCC voor de structuren en faciliteiten ten behoeve van het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC), waarin tevens het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC) is opgenomen. De werkzaamheden verricht in het kader van de wateroverlast in 1995 kunnen als voorbeeld worden genoemd.

In dit hoofdstuk wordt een aantal (groepen van) incidenten op het terrein van de openbare orde en veiligheid beschreven waarbij het LCC in meer of mindere mate betrokken is geweest; de beschreven incidenten hebben in het algemeen ook de (inter)nationale media gehaald. De periode die in ogenschouw is genomen (de verslagperiode) belooft ongeveer twee jaar en begint medio 1994.

Het geschetste beeld is zeker niet uitputtend. Met name die gebeurtenissen worden beschreven die belangrijke aandachtspunten of leermomenten hebben opgeleverd voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de incident- en rampbestrijding.

### **Vergelijking tussen de huidige rapportage en de Integrale Veiligheidsrapportage 1994**

In de voorliggende rapportage is gekozen voor dezelfde groepen incidenten als gehanteerd in de Integrale Veiligheidsrapportage 1994. Hierdoor wordt het mogelijk om, waar relevant, een vergelijking te maken tussen beide rapportages. Een vergelijking zal altijd met de nodige nuanceringen moeten worden gemaakt omdat een overzicht van bijzondere incidenten - de term 'bijzonder incident' geeft het al aan - steeds zeer wisselend is. Wanneer beide rapportages naast elkaar worden gelegd, vallen de volgende aandachtspunten op:

- belangrijke randvoorwaarden voor effectief (overheids)optreden zijn een goede communicatie en onderlinge samenwerking tussen alle partijen die bij de bestrijding van een incident zijn betrokken;
- een goede voorbereiding (preparatie) is van essentiële betekenis. Dit geldt in beginsel voor elk type incident en ongeacht de omvang. Bij een goede voorbereiding gaat het om: planvorming, communicatiestrategie, aandacht voor de middellange en lange termijn, opleiding en training, oefeningen en simulaties, voldoende bestuurlijke betrokkenheid en stelselmatige aandacht voor deze punten;
- het stelselmatig oefenen van vorenbedoelde preparatieve activiteiten. Door oefenen worden voorbereidingen getoetst op effectiviteit en realiteit;
- de wenselijkheid van een zo uniform mogelijk overheidsoptreden bij gebeurtenissen die min of meer gelijktijdig verspreid over het land plaatsvinden. Deze uniformiteit kan worden bevorderd door onder meer het formuleren van tolerantiegrenzen en gezamenlijke uitgangspunten voor dat optreden. Op nationaal niveau vervult het LCC hierbij een faciliterende en coördinerende rol.

## **5.1 Bijzondere incidenten**

### **Scheeps- en treinincidenten**

#### *Scheepsincidenten*

De Commissie Binnenvaartrampenwet publiceert in de Staatscourant verslagen van onderzoeken naar aanvaringen en andere ongevallen op de binnenwateren; onderzoeken die naar verwachting leereffecten opleveren. Hieronder een tweetal zaken.

Op 4 augustus 1994 kwam een duwboot in aanvaring met de groene lichtopstand van de Noorder Voorhaven van de Volkeraksluizen. Vermoeidheid van de schipper speelde hierbij een rol. De Commissie Binnenvaartrampenwet merkt in haar uit 1995 daterend onderzoeksverslag van deze aanvaring op dat zij al verscheidene zaken heeft behandeld waarbij de schipper/kapitein/roerganger door oververmoeidheid in slaap is gevallen. Zij constateert dan ook met voldoening dat op 1 januari 1995 de Wet vaartijden en bemannings-

sterkte binnenvaart, houdende bemanningsvoorschriften en een vaar- en rusttijdenregeling voor de binnenvaart, van kracht is geworden. De commissie spreekt de hoop uit dat een effectieve controle op het naleven van deze wet zal worden uitgeoefend.

Op 20 september 1994 vond op de Waal een aanvaring plaats tussen een Nederlands motorvrachtschip en een Duits motortankschip. Deze aanvaring is één van de vele die ontstaan door een onvoldoende gebruik van beschikbare communicatiemiddelen, zoals marifoon, licht- en geluidssignalen, aldus de Commissie in haar verslag.

#### *Treinincidenten*

Een ernstig treinongeval heeft zich voorgedaan op 31 mei 1995 te Mook: de stoptrein van Arnhem naar Roermond reed een aantal baanwerkers aan. Drie van hen kwamen om het leven. Later in het jaar kwamen nog twee mensen om bij werkzaamheden aan spoorwegen.

De Spoorwegongevallenraad is een onderzoek gestart naar de oorzaak van het ongeluk bij Mook. Het rapport van de Spoorwegongevallenraad zal naar verwachting in medio 1996 openbaar worden.

Binnen de Nederlandse Spoorwegen is een werkgroep bezig met het ontwikkelen van voorstellen ter verhoging van de veiligheid van het personeel. Op korte termijn wordt gedacht aan het verscherpen van de huidige (veiligheids-) regelgeving, het stellen van extra eisen aan de opleiding van baanwerkers en evaluatie van bijna-ongevallen. Op de langere termijn zal, in het kader van pro-actie, bij het bouwen van nieuwe sporen rekening moeten worden gehouden met beperking van mogelijke onderhoudswerkzaamheden: zoveel mogelijk bouwen met onderhoudsarme constructies en werken met duurzame materialen.

Dat de veiligheid op en rond het spoor de aandacht heeft, blijkt ook uit de berichtgeving in de media begin april 1996 dat treinongelukken onvermijdelijk blijven omdat het beveiligingssysteem onbetrouwbaar zou zijn. De Nederlandse Spoorwegen zijn thans bezig met het ontwikkelen en invoeren van een nieuwe generatie ATB (Automatische Treinbeïnvloeding).

#### **Branden**

In het bestek van deze rapportage voert het te ver alle branden over de verslagperiode te vermelden. Een aantal branden verdient in het kader van deze rapportage de aandacht.

Op 19 april 1995 zijn bij een brand aan de Motorkade te Amsterdam drie brandweerlieden van de gemeentelijke brandweer Amsterdam omgekomen. De brandweer Amsterdam heeft zelf het ongeval onderzocht en geëvalueerd; de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het onderzoek op de voet gevolgd en een aantal aspecten van landelijk belang vanuit een eigen invalshoek belicht.



Zo wordt benadrukt dat het gebruikelijk is dat een (tot onderbrandmeester opgeleide) bevelvoerder zich beperkt tot het bewaken van de inzet en de veiligheid van de eigen bluseenheid; de coördinatie van meerdere bluseenheden berust bij een (tot adjunct-hoofdbrandmeester opgeleide) officier van dienst.

Een algemene heroverweging van de blustactiek in Nederland is wenselijk. Daarbij dient aandacht te worden geschonken aan o.a. het verruimen van de nu tot een traditionele binnen- of buitenaanval beperkte keuze. Kortom, nieuwe repressieve technieken moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

Bij de meest in gebruik zijnde persluchtapparatuur kost het omschakelen op het ademen van buiten-lucht enige tijd en de vereiste handeling - het afzetten van het gelaatstuk - ligt niet voor de hand wanneer men verwacht binnen zeer korte tijd naar binnen te zullen gaan. Dit kan uitnodigen, zeker wanneer er oponthoud ontstaat bij het betreden van een pand, tot een onnodig en ongewenst persluchtverbruik. De bedoelde persluchtapparatuur zou moeten worden aangepast; bovendien is het wenselijk dat die apparatuur niet meer in de handel wordt gebracht.

Op 28 februari 1996 brak brand uit in een opslagloods met gevaarlijke stoffen aan de Keilehaven in het oude Rotterdamse havengebied. De brand zorgde voor veel overlast: de wijk Heijplaat aan de overkant van de haven werd als eerste gealarmeerd via het sirenestelsel; korte tijd later werden ook de sirenes in Pernis, Hoogvliet en Spijkenisse geactiveerd. Andere gemeenten ten zuiden van Rotterdam werden gewaarschuwd dat de bevolking te maken kon krijgen met overlast en irritatie als gevolg van de stoffen in de rook. Bij de brand kwamen voornamelijk chloor en zoutzuur vrij.

In de wijken waar de sirenes hebben geloeid, kreeg de bevolking de opdracht binnen te blijven en ramen en deuren te sluiten. De politie heeft de in- en uitvalsweg naar Heijplaat afgesloten.

Pas tegen middernacht werd het sein 'brand meester' gegeven; het nablussen duurde nog de gehele volgende dag.

Er is een justitieel onderzoek gestart naar de omstandigheden die tot de brand hebben geleid. Vooralnog bestaat de indruk dat het bedrijf niet voldeed aan de voorschriften die zijn opgenomen in de vergunning voor de opslag van bepaalde gevaarlijke stoffen.

De gemeente Rotterdam heeft een onderzoek ingesteld naar het functioneren van het rampenplan en het verloop van de bestrijding van de brand. De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek en stelt zelf thans geen onderzoek in. Eerst na afronding van het gemeentelijk onderzoek kan een definitief oordeel worden gegeven. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft opdracht gegeven voor een onderzoek naar het functioneren en het bereik van de sirenes op 28 februari 1996 en naar de reactie van de bevolking en de bedrijven. De resultaten van dit onderzoek zullen worden betrokken

bij de evaluatie van het functioneren van het nieuwe waarschuwingsstelsel in de proefgebieden Zeeland en Rotterdam-Rijnmond.

### **Industriële ongevallen**

In de verslagperiode heeft zich een aantal niet onbelangrijke storingen in nutsvoorzieningen voorgedaan: de gemeente Ede werd op 30 oktober 1994 getroffen door een stroomstoring; de gemeente Bleiswijk werd op 27 juli 1995 en op 2 februari 1996 getroffen door een stroom- en gasstoring.

Op 5 september 1995 viel in een gedeelte van Venlo gedurende korte tijd de drinkwatervoorziening uit. Het getroffen stadsdeel werd met behulp van tankauto's van water voorzien.

### **Aandachtspunten/leermomenten**

Door ontwikkeling van wetenschap en techniek wordt de maatschappij in toenemende mate afhankelijk van kwetsbare voorzieningen zoals nutsbedrijven, computernetwerken en infrastructuur. De kwetsbaarheid van de samenleving door ongewenste (technische) storingen, ongewenst menselijk handelen en ongewenste gebeurtenissen zoals (natuur)rampen kan aanleiding zijn voor een ernstige maatschappelijke ontregeling. Technische infrastructuurle systemen, zoals de elektriciteitsvoorziening, leveren producten of diensten die belangrijk zijn voor het algemeen maatschappelijk functioneren.

In diverse studies wordt gewezen op het feit dat geïndustrialiseerde landen tegelijkertijd met hun technologische ontwikkeling kwetsbaarder zijn geworden voor verstoringen. Dit is wel gedefinieerd als de kwetsbaarheidsparadox: 'Naarmate een land minder kwetsbaar is in haar voorzieningen, komt iedere verstoring van de productie, distributie en consumptie van die voorzieningen des te harder aan.'

Niet alleen de technologische ontwikkeling van de elektriciteitsvoorziening kan tot een toenemende kwetsbaarheid leiden. De technologische ontwikkeling heeft al geleid, en zal in de toekomst nog verder leiden, tot een grotere penetratie van elektrische apparatuur en van elektronische regel-, controle- en besturingssystemen. Hierdoor is er sprake van een dubbele kwetsbaarheidsparadox. Zowel de afgenomen kwetsbaarheid van de elektriciteitsvoorziening als de toegenomen penetratie van elektriciteitsvoorziening zorgen beide voor een toenemende maatschappelijke kwetsbaarheid bij een verstoring van de elektriciteitsvoorziening. Daarnaast speelt een derde aspect een rol. De toegenomen afhankelijkheid van de andere nutsvoorzieningen - zoals de gasvoorziening, de drink- en industriewatervoorziening, de waterhuishouding, de telecommunicatie en transport - van het gebruik van elektriciteit zorgt ervoor dat bij een uitval van elektriciteit, deze voorzieningen in principe ook verstoord kunnen raken.

Recente incidenten in binnen- en buitenland laten zien dat uitval van al deze nutsvoorzieningen op korte termijn verstrekkende gevolgen kan hebben.

Binnen de kwetsbare voorzieningen neemt de informatietechnologie een belangrijke en

specifieke plaats in. In het bijzonder is hier de eerder geschetste dubbele kwetsbaarheidsparadox aan de orde. Daarbij is de toenemende afhankelijkheid van deze technologie een probleem van de eerste orde. Kennis wordt steeds meer in elektronische vorm opgeslagen en verzonden, met alle risico's vandien: inbraak door derden ('hacking') kan ertoe leiden dat belangrijke gegevens door onbevoegden kunnen worden ingezien, gewijzigd of zelfs gewist. Gegeven deze ontwikkeling zal de beveiliging van deze systemen uit een oogpunt van vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid in toenemende mate de aandacht van de overheid vragen. De snelle technologische ontwikkelingen en de gevolgen van het beleid van de Europese Unie met betrekking tot de liberalisering van de telecommunicatiemarkt leiden tegelijkertijd voor de overheid tot een afstand nemen van een van oudsher door een staatsmonopolie gedomineerde sector (privatisering PTT) en de komst van verscheidene dienstenaanbieders en infrastructuurbeheerders. De overheid zal zich met deze ontwikkeling als uitgangspunt moeten richten op het scheppen van adequate controlemogelijkheden.

In zijn algemeenheid onderstreept de toenemende afhankelijkheid van kwetsbare voorzieningen de noodzaak van maatregelen in de preventieve en preparatieve sfeer, ten einde (minimale) randvoorwaarden te scheppen voor de continuïteit van de nutssectoren. Van overheidswege wordt op dit moment gewerkt aan een harmonisering en modernisering van het veiligheidsbeleid ten aanzien van de zogeheten vitale bedrijven, instellingen en objecten. Uitgangspunt daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor een continuïteitsbeleid wordt gedeeld door overheid én bedrijfsleven.

### **Demonstraties/rellen**

#### *Rechts-links confrontaties*

Extreem rechts heeft in de verslagperiode in verschillende gemeenten demonstraties aangemeld; linkse tegenstanders kondigden vervolgens stevast een tegendemonstratie aan. In de meeste gevallen werden de demonstraties verboden uit vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde.

De beslissing van de burgemeester van Zwolle een aangemelde demonstratie niet te verbieden, waarbij overigens harde afspraken zijn gemaakt om de demonstratie zo rustig mogelijk te doen verlopen, heeft veel aandacht in de media gekregen. De demonstratie in Zwolle, en ook de tegendemonstratie, zijn rustig verlopen. Ook de toegestane demonstraties in Leerdam eind maart 1996 zijn zonder opvallende incidenten verlopen.

#### *Molukse demonstratie in Den Haag*

In het kader van het 45-jarig bestaan van de Republiek der Zuid-Molukken (RMS), het bezoek van H.M. de Koningin aan Indonesië en het 50-jarig bestaan, later in 1995, van de Republiek Indonesië heeft op 25 april 1995 een demonstratie plaatsgevonden in Den Haag. Voorafgaand aan de demonstratie zijn tussen de organisatoren en de politie

Haaglanden afspraken gemaakt om de demonstratie rustig te doen verlopen. Toch zijn er ongeregelheden ontstaan. Daarbij zijn gewonden gevallen (leden van de Molukse orde-dienst, journalisten, politiemensen) en is schade toegebracht aan tientallen particuliere voertuigen, aan woningen en aan twee politie-auto's.

Het jaar daarop is de viering van de Molukse onafhankelijkheid overigens zonder problemen verlopen.

Binnen de molukse gemeenschap in Nederland is thans overigens meer discussie over het ideaal van een onafhankelijke republiek der Zuid-Molukken dan tot voor kort.

#### *Anti-Israël demonstratie in Den Haag*

Deze demonstratie van radicale moslims, in 1996 gehouden op 16 februari, in Den Haag is een jaarlijks terugkerende gebeurtenis, die teruggaat op een oproep van wijlen ayatollah Khomeiny. Tijdens de optocht zijn leuzen geuit die in het bijzonder door de joodse gemeenschap als bedreigend en verwerpelijk zijn ervaren.

#### *Aandachtspunten*

De beschreven demonstraties doen vragen rijzen naar de geoorloofdheid ervan en naar de mogelijkheid en/of wenselijkheid dergelijke demonstraties te verbieden.

Het recht op betoging is een essentieel grondrecht in een democratische rechtsstaat. Dat betekent niet dat dit recht te allen tijde onbeperkt kan worden uitgeoefend. Op grond van de Wet openbare manifestaties, kan een burgemeester een betoging verbieden indien de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dit vordert. Dit houdt in dat een verbod alleen gerechtvaardigd is, indien ook met alle beschikbare middelen de veiligheid van burgers niet kan worden gegarandeerd. Kortom, er moet sprake zijn van een bestuurlijke overmachtssituatie.

Beperking van het recht op betoging vanwege de inhoud van de uit te dragen boodschap is niet toegestaan. Wel kan het zijn dat de inhoud van een betoging zodanige tegenkrachten oproept dat een bestuurlijke overmachtssituatie op grond van concrete feitelijke aanwijzingen denkbaar is. In dat geval is een voorafgaand verbod gerechtvaardigd, echter op grond van het openbare orde-aspect en niet op grond van de inhoud.

Een toepasbare effectieve wijze van ingrijpen bij betogingen is betogers, die zich schuldig maken aan strafbare uitlatingen, direct aan te houden. Zou dat leiden tot ernstige verstoringen van de openbare orde, dan kan de burgemeester direct de betoging doen beëindigen (artikel 8 van de Wet openbare manifestaties).

Een goede afstemming van opsporingsbevoegdheden en bevoegdheden in het kader van handhaving van de openbare orde, afgestemd op de lokale omstandigheden en de aard van de situatie is van doorslaggevend belang.

Indien betogingen van bepaalde groeperingen verschillende keren flink uit de hand zijn gelopen, nadat plegers van strafbare feiten direct werden opgepakt, kan dat een reden zijn om in het vervolg betogingen van die groeperingen te verbieden. Er zijn dan immers concrete aanwijzingen dat dergelijke betogingen uitlopen op een situatie van bestuurlijke overmacht.

#### *Demonstratieve acties agrariërs*

Naar aanleiding van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de mestboekhouding hebben met name in december 1995 protesterende boeren, verenigd in drie actiecomités op diverse plaatsen in het land actie gevoerd.

Langs een aantal autosnelwegen werden op parallelwegen en bij op- en afritten naar schatting 8.000 tractoren en andere landbouwvoertuigen verzameld. In enkele gevallen werd een hoofdrijbaan gedurende korte tijd geblokkeerd door langzaam rijdende of stilstaande voertuigen. In Den Haag werd op 7 december door een delegatie met 30 à 40 tractoren een petitie aangeboden aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In Utrecht werd op zaterdag 9 december een massaal bezochte bijeenkomst georganiseerd, waarbij ernstig rekening werd gehouden met ongeregelde heden in de stad, op het wegennet rond de stad of met een in groten getale optrekken naar Den Haag. Uiteindelijk is het die dag rustig gebleven.

Op 6 december bleek dat acties door het gehele land plaats konden vinden en een massaal karakter zouden kunnen krijgen. Vooralsnog was het onduidelijk wat de bedoeling van de actievoerders was. Dit was voor het ministerie van Binnenlandse Zaken voldoende aanleiding om, mede op verzoeken uit den lande, op 7 december een coördinerende bijeenkomst met vertegenwoordigers van de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Justitie en van Defensie, van de kabinetten van de commissarissen van de Koningin en van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) bij het LCC te beleggen. In de preparatieve sfeer werden scenario's geschreven om op acties tijdens en na het debat in de Tweede Kamer op 11 december 1995 voorbereid te zijn.

Door vertegenwoordigers van de drie actiecomités is op 11 december - direct na het voor de boeren teleurstellend verlopen debat - besloten de acties voort te zetten in de vorm van het vernietigen van mestdossiers en het weigeren van medewerking aan de administratieve invulling van het mestbeleid.

#### *Voetbalwedstrijden*

Er hebben vele 'landsgrensoverschrijdende' voetbalwedstrijden plaatsgevonden. Om enkele te noemen: Feyenoord-Bremen (4 november 1994 te Bremen), Ajax-Bayern München (19 april 1995 te Amsterdam), Ajax-AC Milan (24 mei 1995 te Wenen), PSV-Leeds United (31 oktober 1995 te Eindhoven) en Feijenoord-Borussia Mönchengladbach (7 maart 1996 te Düsseldorf).

Dergelijke wedstrijden brengen verplaatsingen van (groepen van) Nederlandse en buitenlandse supporters met zich. Supporters die niet altijd alleen voor de wedstrijd komen. De verplaatsingen van supporters betekenen dat niet alleen de gemeente waar de wedstrijd wordt gehouden, wordt geconfronteerd met vraagstukken op het terrein van de handhaving van de openbare orde. Ook bij voorbeeld grensgemeenten, de Nederlandse Spoorwegen en gemeenten gelegen aan het reistraject van de supporters kunnen worden geplaatst voor verstoringen van de openbare orde of van de bedrijfsorde (NS). Een tijdige informatievoorziening tussen alle betrokkenen en afstemming van het optreden zijn van groot belang voor het beheersbaar houden van een en ander.

#### *Acties politie-ambtenaren*

Het overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de politiebonden in 1995 over een nieuwe politie-cao is niet zonder problemen verlopen. Met name in november en december hebben politie-bonden hun eisen kracht bijgezet met acties. De actievormen waren zeer divers: bijvoorbeeld werkonderbrekingen, demonstratieve bijeenkomsten en het uitdelen van snert bij reguliere verkeerscontroles. Tijdens werkonderbrekingen werd noodhulp gegarandeerd.

De rechtmatigheid van collectieve acties van politie-ambtenaren staat ter beoordeling van de rechter. Daarbij is in het verleden al een bepaalde mate van stakingsrecht erkend. Daarbij is in ogenschouw genomen dat taak en opdracht van de politie niet zijn te vergelijken met de verplichtingen van een gewone werknemer en dat afwijking van de normale taakvervulling door de politie volstrekt anderssoortige consequenties heeft.

#### *Aandachtspunten/leermomenten*

Bij demonstratieve acties die verspreid over het land plaatsvinden, is het, met het oog op een zo uniform en effectief mogelijk overheidsoptreden wenselijk om helders uitgangspunten te formuleren voor dat optreden. Daarbij dient tevens duidelijkheid te worden geschaapen wat wel en niet wordt getolereerd.

Het voorgaande geldt mutatis mutandis voor in- en uitreizende supporters.

Communicatie en samenwerking is van wezenlijk belang. Alle betrokken bestuurlijke en operationele partijen moeten tijdig worden geïnformeerd en moeten van elkaars voorgenomen optreden op de hoogte zijn. Dit bijvoorbeeld om te voorkomen dat het optreden op de ene lokatie leidt tot een verzwaring van de problemen op een andere lokatie.

Wanneer afspraken worden gemaakt met bij voorbeeld organisatoren van demonstraties over wat wel en niet zal worden getolereerd, dient bij schending door de demonstranten van die afspraken (justitieel) te worden opgetreden.

### **Dreiging (aanslagen en terreur)**

*Bomaanslagen te Arnhem (Credit Lyonnais Bank; Banque Parisbas; hoofdkantoor BASF)*

Op 17 oktober 1995 vond bij het filiaal in Arnhem van de Credit Lyonnais Bank Nederland een mislukte aanslag plaats.

Op 2 januari 1996 ontplofte rond middernacht een bom bij het kantoor van de Banque Parisbas annex Frans consulaat. Het pand heeft grote schade opgelopen en in de wijde omgeving sneuvelden ruiten. Deze aanslag werd opgeëist door de onbekende groepering Anti Nucleair Genootschap Stil Tegenoffensief (ANGST). Dit zou duiden op een verband met de kernproeven van Frankrijk. Deze kernproeven hebben in ieder geval tot allerlei andervormige protesten geleid: onder andere het bekladden van het Franse consulaat-generaal te Amsterdam met verf, een valse bommelding bij de Franse ambassade en het optakelen door een hoogwerker van een imitatie-atoombom bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Op 16 april 1996, eveneens rond middernacht, ontplofte een bom bij het voorportaal van de ingang van het hoofdkantoor van BASF. Er ontstond aanzienlijke schade. Het Earth Liberation Front (ELF), een radicale milieubeweging die in de afgelopen jaren al verscheidene sabotage-acties heeft geclaimd, lijkt blijkens een brief aan het actieblad *Ravage* de bomaanslag op te eisen. De directie van BASF houdt er rekening mee dat de bomaanslag een vergelding is voor een milieuschandaal - het lozen van bentazon in de Rijn waardoor het water niet meer geschikt was voor consumptie - dat het Arnhemse produktiebedrijf jaren eerder heeft veroorzaakt.

De actiegroep ELF heeft in november 1995 en februari 1996 in *Ravage* oproepen geplaatst waarin respectievelijk wordt aangedrongen op het plegen van RaRa-achtige aanslagen en het vormen van ondergrondse cellen. ELF roept twee keer per jaar een bepaalde week uit tot "Earth night", waarin de aanval moet worden ingezet tegen multi-nationals die milieu-onvriendelijk zouden zijn.

#### *Aandachtspunten*

Het dreigingsbeeld lijkt sterk te worden bepaald door ontwikkelingen die elders in de wereld plaatsvinden en een vertaling vinden naar Nederland: bij voorbeeld reacties op Franse kernproeven en reacties van in Nederland verblijvende nationaliteiten op conflicten in het 'geboorteland' (gebeurtenissen bij bijvoorbeeld Turkse en Israëliische gebouwen en instellingen). De internationale ontwikkelingen hebben geleid tot het treffen van onder meer extra (structurele of incidentele) politieke maatregelen bij deze gebouwen en instellingen.

Het tijdig reageren op buitenlandse ontwikkelingen en het adequaat inschatten van consequenties naar de Nederlandse situatie is dan ook zeer belangrijk om tijdig bewakings- en beveiligingsmaatregelen te kunnen adviseren en te (laten) treffen.

Ook de vestiging van het Internationaal Tribunaal Oorlogsmisdaden voormalig Joegoslavië te Den Haag betekent een bron van potentiële dreiging. Er zijn adviezen uitgebracht over de beveiligingsvoorzieningen ten behoeve van het zittingsgebouw en van de meest betrokken personen. Afgewacht zal moeten worden in hoeverre de zittingen van het Tribunaal gevolgen zullen hebben voor de openbare orde en veiligheid in Den Haag en elders in Nederland.

Ook bij de discussie over het eventueel naar Nederland halen van het Internationaal Strafhof zullen de mogelijke gevolgen voor de openbare orde en veiligheid in Nederland worden meegewogen.

Naast vorenbedoelde "dreigingen" moet ook de (voortgaande) radicalisering van kleine delen van de milieubeweging (zie de bomaanslagen in Arnhem) niet worden onderschat. Negatieve effecten op de besluitvorming rond en uitvoering van grootschalige infrastructurele projecten kunnen niet worden uitgesloten.

## **Natuurrampen**

### *Wateroverlast*

In september 1994 zorgde overvloedige regenval voor overstromingen in de provincie Noord-Holland. Dit bleek later een opmaat te zijn naar de wateroverlast begin 1995. Voor rampenbestrijdend en crisisbeheersend Nederland stond 1995 met name in het teken van de overlast als gevolg van de uitzonderlijk hoge waterstand van de rivieren. Waar dit Kerst 1993 nog vooral beperkt bleef tot de Maas en de provincie Limburg, werden in de periode van 23 januari tot 5 februari burgers en autoriteiten in liefst zes provincies - Limburg, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht - getroffen door het wassende water.

In Limburg bleken burgers, bedrijven en overheid beter voorbereid, zodat minder schade werd aangericht dan in 1993. In het Rivierengebied in midden-Nederland veroorzaakte het extreem hoge waterpeil in de Maas, Rijn, Waal en IJssel het risico van een (acute) dijkdoorbraak, waarna de daarachter gelegen polders in een mum van tijd onder water zouden lopen. Deze dreiging leidde tot een evacuatie van circa een kwart miljoen mensen die gedwongen werden huis en haard achter te laten: een verplaatsing groter dan die tijdens de watersnoodramp van 1953.

De wateroverlast in 1995 is al omschreven als "een bestuurlijke operatie die zijn weerga in ons land nog niet kende". De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de wateroverlast en haar gevolgen lag primair bij de betrokken lokale besturen. Een groot aantal coördinatiecentra was actief. Daarnaast werd de bestrijding op landelijk niveau gecoördineerd door het LCC. Op ongekend grote schaal is uit alle delen van het land - en soms over de landsgrenzen heen - personeel en materieel ingezet. Daarnaast droeg het LCC zorg voor



een permanente coördinatie van de informatievoorziening tussen de betrokken instanties op de diverse niveaus.

Bij de schade-afwikkeling zijn als vertrekpunt genomen de afspraken die na de aardbeving in 1992 en bij de wateroverlast van Kerst 1993 hun praktisch nut hebben bewezen. De ervaringen hadden geleerd dat dit 'model' dat in de praktijk is ontwikkeld zorgvuldig werkt. Teneinde toch een meer structurele regeling te realiseren, zodat meer rechtszekerheid en duidelijkheid vooraf kan worden geboden, wordt er naar gestreefd een wettelijke regeling te treffen voor een tegemoetkoming in schade bij rampen. Deze wettelijke regeling zou zich in eerste instantie moeten richten op zoetwateroverstromingen en aardbevingen, maar zou ook van toepassing kunnen zijn in geval van andere rampen die van vergelijkbare omvang zijn als de wateroverlast van 1995. Uitsluitend die schade waartegen gedupeerden zich niet kunnen verzekeren of die niet elders kan worden verhaald, zou voor vergoeding in aanmerking moeten komen. Het kabinet streeft ernaar in het najaar van 1996 een wetsvoorstel aan te bieden aan de Tweede Kamer.

De wateroverlast heeft een zeer grote impuls gegeven aan de voortvarendheid waarmee rivierdijkversterkingen zijn opgepakt. Om de voortgang van de meest urgente dijkversterkingen te versnellen is de Deltawet grote rivieren in korte tijd tot stand gebracht en in werking getreden.

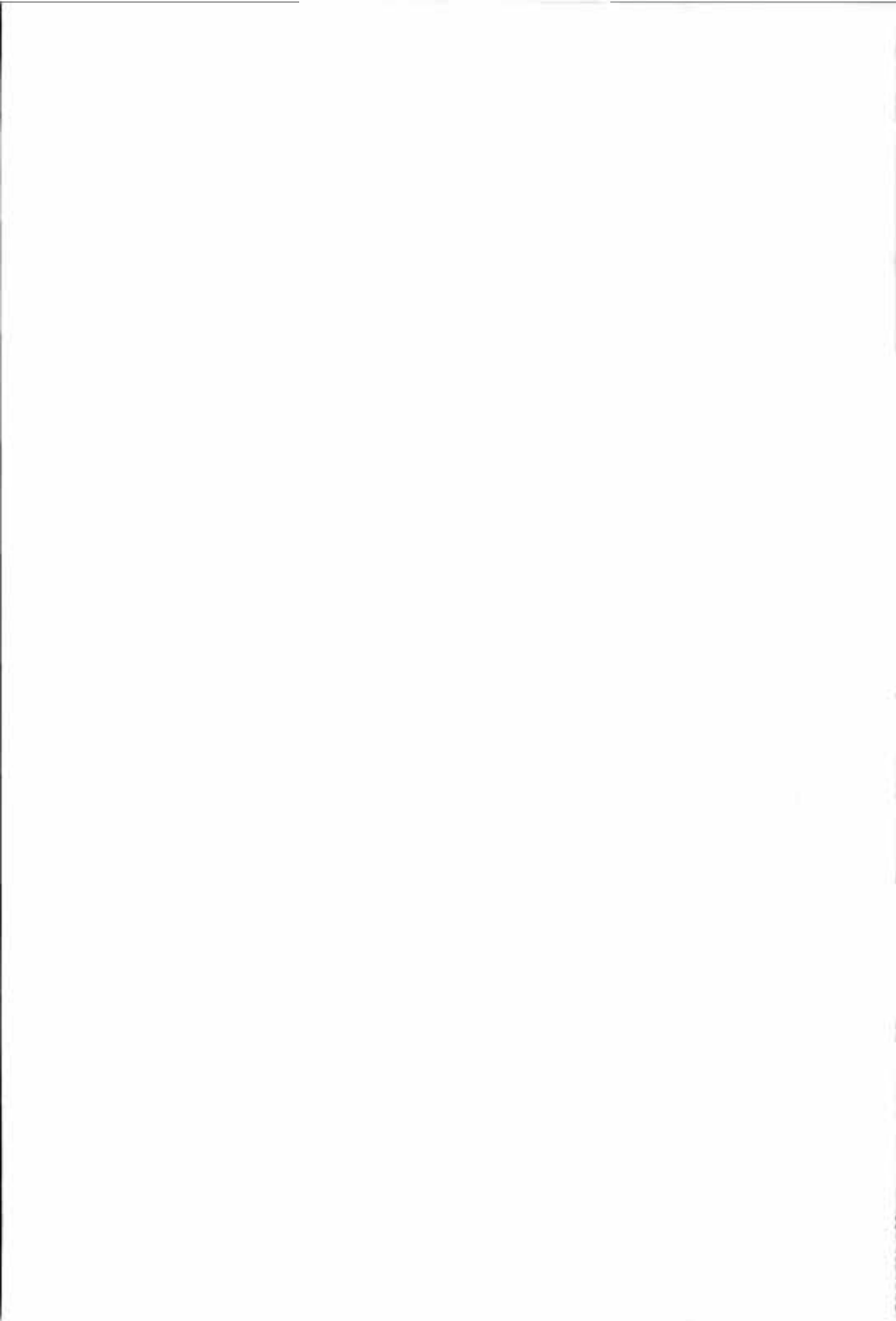
#### *Aandachtspunten/leermomenten*

Het overheidsoptreden bij de bestrijding van de wateroverlast is uitvoerig geëvalueerd. Zo heeft het Crisis Onderzoeks Team (COT), in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken, een evaluatie uitgevoerd van de evacuatieproblematiek.

De voornaamste conclusies van de bestuurlijke evaluaties zijn:

- De bestaande bevoegdhedenverdeling tussen de drie bestuurslagen - zoals vastgelegd in de Rampenwet en de Handleiding Rampbestrijding - is adequaat gebleken en behoeft derhalve geen herziening.
- Centralisatie en bemoeienis van een hoger bestuurlijk niveau dienen in een relatief vroeg stadium in het besluitvormingsproces te geschieden.
- Eventuele onduidelijkheden over de rol- en positiebepaling van burgemeesters en de coördinerend burgemeester, mede in relatie tot het provinciale niveau, dienen te worden opgelost door middel van eenduidige afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden; deze afspraken moeten worden vastgelegd in regionale convenanten, rampenplannen en rampbestrijdingsplannen en vervolgens worden nageleefd.
- Ten tijde van een ramp liggen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van waterautoriteiten (in het bijzonder waterschappen) in de sfeer van beheer en advies. Het opperbevel is en blijft bij de burgemeester. Waar nodig dienen rol en positie van de waterautoriteiten te worden verhelderd in draaiboeken en plannen.

- Een goede voorbereiding is van doorslaggevende betekenis. Deze 'lesson learned' is relevant voor alle ramp- en incidenttypen. Bij een goede voorbereiding gaat het om: planvorming, mediastrategie, aandacht voor de middellange en lange termijn, opleiding en training, oefeningen en simulaties, voldoende bestuurlijke betrokkenheid en stelselmatige aandacht voor deze punten. Bovendien is het van het grootste belang al die voorbereidende activiteiten in de praktijk te toetsen door middel van oefenen.
- Provincies en gemeenten dienen bij de voorbereiding van evacuaties meer aandacht te besteden aan te verwachten problemen op lange(re) termijn. Het gaat dan om bijvoorbeeld het handhaven van de openbare orde en veiligheid in het geëvacueerde gebied, omgang met de achterblijvers, toegang tot het verlaten gebied etc.
- Een beter op elkaar afgestemd toelatings- en ontheffingsbeleid is mogelijk door criteria op te nemen in een vóóraf tussen provincie(s) en gemeenten overeengekomen model-noodverordening.
- Voor alle bestuurlijke niveaus geldt als belangrijk aandachtspunt het inventariseren van de mogelijkheden voor langdurige grootschalige opvang van evacués.
- Het is vrijwel onmogelijk eenduidige criteria te ontwikkelen voor (grootschalige) evacuaties bij dreigende wateroverlast. Wel kan via interprovinciaal overleg - waarbij de minister van Binnenlandse Zaken desgewenst een bemiddelende en/of sturende rol kan vervullen - worden bevorderd dat in ieder geval op elk niveau dezelfde aspecten in de overwegingen om al of niet te evacueren, worden betrokken.
- Bij grootschalige evacuaties is het voor de overheid niet nodig om iedereen te registreren; slechts degenen die op overheidshulp zijn aangewezen, dan wel groepen die zelf hulp kunnen bieden. Voor registratie komen dus grosso modo in aanmerking: enerzijds mensen in opvangcentra, verpleeghuizen en ziekenhuizen en anderzijds huisartsen, apothekers, geestelijk verzorgers en dergelijke.
- Gedurende de aanpak van een incident dient te worden vermeden dat gezagsdragers publiekelijk op elkaar gaan reageren of elkaar bekritisieren. Publieke berichtgeving over besluiten die zijn genomen in bestuurlijk overleg, dient pas te geschieden nadat andere betrokken bestuurders op de hoogte zijn gebracht van de genomen besluiten.
- Een snelle en adequate informatievoorziening tussen de diverse bestuurslagen is belangrijk voor een doeltreffende rampbestrijding. Belangrijke instrumenten daarbij zijn betrouwbare situatierapporten inclusief overzichten van de verleende bijstand, alsmede het détacheren van liaisons.
- Het is noodzakelijk een zo goed mogelijk op elkaar afgestemde verspreiding van informatie aan pers en bevolking te realiseren. Met het op oog hierop zal een eventuele instelling van het Nationaal Voorlichtingscentrum in voorkomend geval eerder worden bekeken. Ook moeten sluitende afspraken worden gemaakt over welke informatie vanuit welk coördinatie-niveau wordt verstrekt.
- Met het brandweerveld worden verdere afspraken gemaakt over het stroomlijnen en verfijnen van de procedures en begrippen in het kader van de bijstandsverlening.





## SPECIFIEKE VEILIGHEIDSTHEMA'S NADER BELICHT

# 6

### Inleiding

Evenals de vorige rapportages bevat de Integrale Veiligheidsrapportage 1996 een aantal beschouwingen rondom een aantal actuele en voor het veiligheidsbeleid relevante thema's. Het betreft (kwantitatieve en/of kwalitatieve) analyses van onderwerpen die uit maatschappelijke en politiek-bestuurlijke overwegingen bijzondere aandacht verdienen van het bestuur op nationaal en lokaal niveau. Kenmerk van deze veiligheidsvraagstukken is dat ze alle een samenhangende en gezamenlijke aanpak vereisen van alle betrokken partijen, dat wil zeggen overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers.

In dit hoofdstuk worden de volgende veiligheidsthema's nader belicht:

- jeugd en veiligheid (6.1);
- drugoverlast(6.2);
- veilige leefomgeving en risicobeheersing (6.3);
- toezicht (6.4);
- geweld (6.5);
- roofovervallen (6.6);
- materialisering van immateriële schade (6.7);
- illegaal verblijf en veiligheid en veiligheid in en rond asielzoekerscentra (6.8);
- gezondheidsrisico's (6.9);
- onveiligheidsbeleving en risicobewustzijn bevolking (6.10);
- preventie van brandstichting (6.11).

Van deze onderwerpen zijn roofovervallen en jongeren en veiligheid, voorzover het de betrokkenheid bij jeugdcriminaliteit van allochtone groeperingen betreft, in de vorige rapportages (thematisch) aan de orde gesteld. De toen gepresenteerde cijfers zijn in deze rapportage geactualiseerd. De andere onderwerpen zijn nieuw in dit kader. De eerste vier thema's zijn veiligheidsvraagstukken die als prioriteit zijn aangegeven in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998.

## 6.1 JEUGD EN VEILIGHEID

In vorige integrale veiligheidsrapportages is aandacht geschonken aan het thema jeugdcriminaliteit in relatie tot allochtone herkomst. Daarbij is een kwantitatieve analyse gegeven van (ontwikkeling van) de betrokkenheid van allochtone jongeren bij diverse vormen van jeugdcriminaliteit in de vier grote steden. Geconcludeerd werd dat allochtone jongeren verantwoordelijk zijn voor een buitenproportioneel deel van de jeugdcriminaliteit in de vier grote steden. Een analyse van de zogeheten 'first-offenders' toonde aan dat hun aantal groeit, hun gemiddelde leeftijd steeds lager ligt en het aandeel van meisjes in de omvang van criminaliteit toeneemt.

In 1994 is het rapport van de Commissie Jeugdcriminaliteit (Commissie Van Montfrans) verschenen waarin eveneens aandacht wordt gevraagd voor de jeugdcriminaliteit en het kabinet onder meer geadviseerd wordt te investeren in een integrale aanpak. In het rapport wordt voorts een lans gebroken voor behoud van de jeugd- (en zeden-) politie als afzonderlijk specialisme binnen de nieuw-gevormde regiopolitie-korpsen. Verder wordt gepleit voor de ontwikkeling van een 'Cliënt Volg Systeem' om de informatieuitwisseling te bevorderen tussen politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming.

Dit alles heeft ertoe bijgedragen dat een integrale aanpak van de jeugdcriminaliteit één van de speerpunten is geworden in het veiligheidsbeleid van dit kabinet. Reden om er ook in deze integrale veiligheidsrapportage speciale aandacht aan te besteden.

Dit gebeurt in de vorm van twee onderzoeksverslagen: één met als onderwerp de problematiek van de zogeheten '12-minners' en één met als onderwerp de organisatie van de jeugdtaak binnen de regiokorpsen.

Het eerste onderzoek is uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en geeft een analyse van de ernst en omvang en eventuele groei van de betrokkenheid van 7 tot en met 11-jarigen bij diverse vormen van jeugdcriminaliteit. Het tweede onderzoek is uitgevoerd door het advies- en onderzoeksbureau Van Dijk, Van Soomen en Partners en geeft een evaluatie van de wijze waarop de jeugd- (en zeden)taak van de politie is georganiseerd binnen de regiokorpsen en in hoeverre deze beantwoordt aan te stellen kwaliteitseisen.

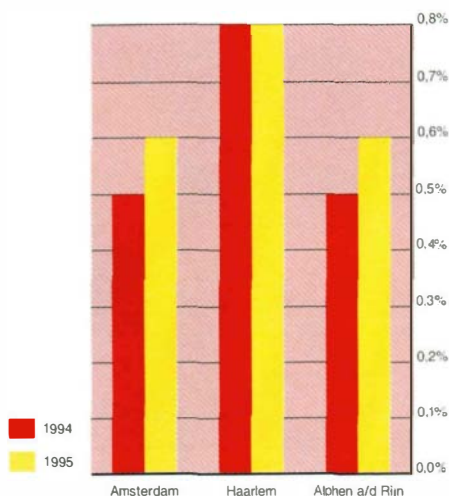
### 6.1.1 Over criminaliteit en katekwaad

In drie steden (Amsterdam, Haarlem en Alphen aan den Rijn) heeft het WODC in de periode maart-april 1996 onderzoek gedaan naar de aard en frequentie van strafbare feiten die door kinderen van 7 tot en met 11 jaar worden gepleegd. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren in deze steden en werden uit de politieregistratie alle kinderen in deze leeftijdscategorie geselecteerd die in 1994 en 1995 wegens strafbare feiten met de politie in aanraking zijn gekomen.

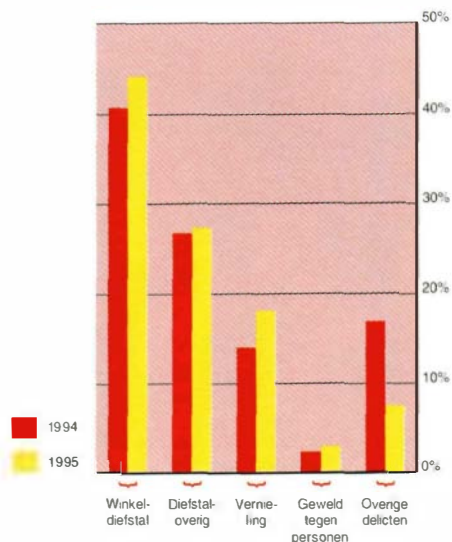
Hoewel het onderzoek niet de pretentie had representatief te zijn, geven de overeenkomsten in de verhalen van alle gesprekspartners aanleiding tot de veronderstelling dat het overheersende beeld in andere steden niet veel anders zal zijn dan hier wordt geschetst.

De gesprekspartners zijn unaniem van mening dat er geen sprake is van een structureel of maatschappelijk probleem. Evenmin wordt een toename geconstateerd van het aantal door '12-minners' gepleegde strafbare feiten. De sleutelfiguren uit de 'eerste lijn' (politie, raden voor kindbescherming en basisscholen) zeggen zonder uitzondering dat zij slechts mondjesmaat in aanraking komen met kinderen van 7 tot en met 11 jaar die strafbare feiten plegen. Ook de cijfers uit de politieregistratie wijzen uit dat het om relatief geringe aantallen gaat. Bovendien is het merendeel van de strafbare feiten van betrekkelijk onschuldige aard. In de figuren 6.1 tot en met 6.6 worden de gegevens uit de politieregistratie gepresenteerd.

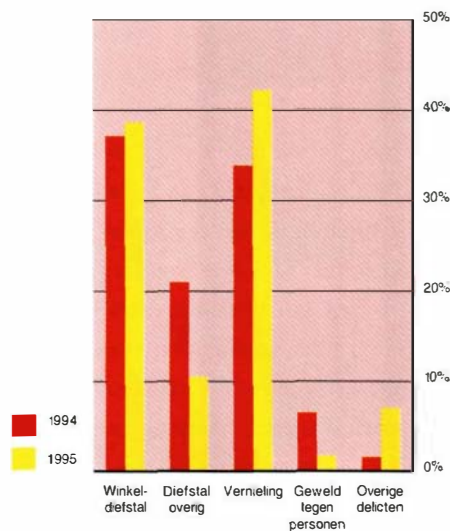
Figuur 6.1: Wegens strafbare feiten bij de politie geregistreerde 7 t/m 11 jarigen; percentage van de bevolking in die leeftijds categorie



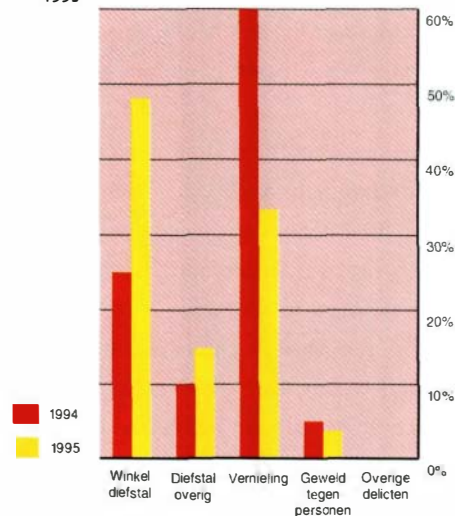
Figuur 6.2: Percentage delicten Amsterdam in 1994 & 1995



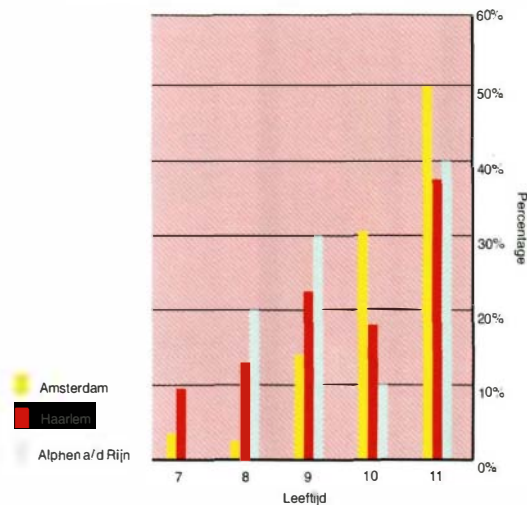
Figuur 6.3: Percentage delicten Haarlem in 1994 & 1995



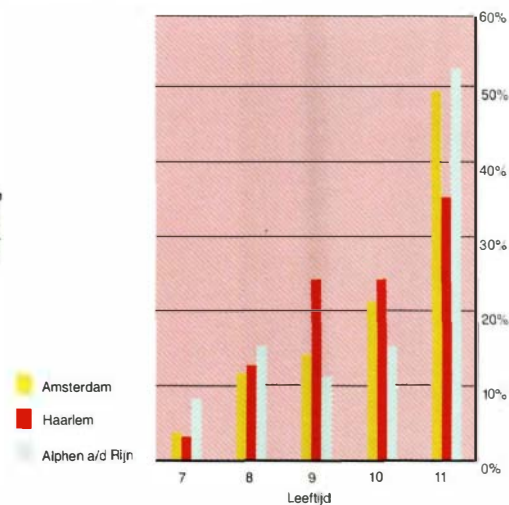
Figuur 6.4: Percentage delicten in Alphen a/d Rijn in 1994 & 1995



Figuur 6.5: Leeftijdsverdeling in procenten in Amsterdam, Haarlem en Alphen a/d Rijn 1994



Figuur 6.6: Leeftijdsverdeling in procenten in Amsterdam, Haarlem en Alphen a/d Rijn 1995



Een groep die aparte vermelding verdient, betreft de kinderen die meer dan eens in de registratie voorkomen. Het gaat -gerekend over twee jaar en over alle drie de steden- om 36 kinderen. Bij 25 kinderen gaat het om twee feiten en bij één kind om vijf. Over het algemeen zijn de feiten niet ernstig, maar de herhaling op zichzelf is voldoende aanleiding om extra aandacht aan deze kinderen te besteden. Een probleem daarbij is dat deze kinderen niet automatisch gesignaleerd worden door het registratiesysteem. Zeker als de feiten door verschillende politiemensen worden afgehandeld, kunnen zij door de mazen van het net glijpen. Het verdient aanbeveling om een zodanige voorziening te creëren dat herhaalde feiten automatisch opgemerkt worden, opdat gepaste actie ondernomen kan worden.

Het is moeilijk om uit deze cijfers een algemene conclusie te trekken. Gegeven de kleine aantallen zijn variaties tussen jaren en steden eerder aan het toeval te danken, dan aan structurele verschillen. Hoewel dit geen verrassing mag heten, valt wel op dat (winkel)diefstallen en vernieling het meest voorkomen. De ernstiger delicten zoals geweld- en zedendelicten vormen een kleine minderheid. Voor druggebruik werd geen enkele aanwijzing gevonden. Daarnaast is er een tamelijk grote consistentie in de sterke vertegenwoordiging van 11-jarigen in de registratie. Uit andere bron (politie en HALT-bureau) blijkt dat de groep gedomineerd wordt door jongens.

Er is speciale aandacht aan de etnische achtergrond besteed. In het bijzonder de vraag of er -naar de mening van de sleutelfiguren- enig verband bestaat tussen etnische afkomst en het plegen van strafbare feiten. De meningen daarover lopen uiteen. Zo wordt gewezen op het demografische gegeven dat in Amsterdam al om en nabij de helft van de 7 tot en met 11 jarigen van een andere dan Nederlandse afkomst is; een eventueel groot aandeel van allochtonen is dan niet anders dan een afspiegeling van de verhoudingen in de populatie. Anderen hebben de indruk dat etnische groepen wel oververtegenwoordigd zijn. Het kleine aantal respondenten en de uiteenlopende observaties in overweging nemende, kan er op deze plaats hieromtrent geen conclusie worden getrokken.

Ondanks de eerder gemaakte voorbehouden is één algemene conclusie gewettigd: het valt wel mee met de aantallen geregistreerde strafbare feiten die door '12-minners' gepleegd worden<sup>2</sup>.

Dat neemt niet weg dat er zich wel incidentele probleemgevallen voordoen. De problematiek lijkt dan echter eerder van pedagogische en sociale aard te zijn dan een justitieel- of veiligheidsprobleem.

Deze conclusie heeft consequenties voor de benadering. De definitie van het probleem is bepalend voor de instanties die zich ermee bezighouden en dus ook voor het scala aan reacties dat ter beschikking staat. Een 'natuurlijke' en automatische beleidsreactie van justitiële zijde bestaat uit het uitbreiden van het beschikbare (strafrechtelijke) instrumentarium naar deze leeftijdscategorie. Het gevaar dreigt dat de strafrechtelijke benedengrens verlaagd wordt; geen van de gesprekspartners is hiervoor geporteerd. Het strafrecht biedt niet de meest wenselijke, of geschikte, interventies voor deze kinderen: "we schieten dan met een kanon op een mug". De aangewezen beleidsterreinen vinden we dan eerder bij de ministeries van Onderwijs en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dan bij het ministerie van Justitie. Daarmee is niet gezegd dat justitieel beleid geheel irrelevant is voor deze kinderen. Dit beleid dient dan wel in het teken te staan van de kern van het 'probleem'. Eerder werd dat gedefinieerd als pedagogisch en sociaal. Justitiële beleidsterreinen als kindbescherming en preventie komen dan als eerste in aanmerking. Daarnaast neemt ook de politie een centrale plaats in, omdat zij vaak als eerste in aanraking komt met de incidentele serieuze delinquentie van '12-minners'. De vraag dringt zich op in hoeverre de huidige inspanningen voldoen om een passend antwoord op probleemgevallen te geven. Het antwoord daarop is overwegend positief: voor de incidentele ernstige feiten is er een adequaat netwerk van verwijzing en (justitiële) hulpverlening. Over de kwaliteit



van de interventies door de hulpverlening kan hier geen uitspraak worden gedaan. Er wordt kortom niet zozeer behoefte aan nieuw beleid gevoeld, alswel aan de voortzetting en eventueel intensivering van bestaand beleid.

Voortzetting van lokaal beleid wordt vooral bepleit ten aanzien van participatie in hulpverlenings- en verwijzingsnetwerken alsmede continuering van succesvolle preventieprojecten in buurten en op basisscholen. Een intensivering van beleid zou eruit kunnen bestaan om in een landelijk 'cliëntvolgsysteem' voor '12-plussers' met politiecontacten, ook de hier onderzochte leeftijdsgroep onder te brengen. Blijkens de reacties van de geïnterviewden is dit een controversiële kwestie. Hoewel menigeen de behoefte voelt aan betere informatie-uitwisseling opdat vroegtijdiger signalering kan plaatsvinden, beseft men tegelijkertijd dat aan de opzet van een dergelijke 'boefjesbank' de nodige mitsen en maren kleven. Welke doeleinden worden ermee gediend, strafrechtelijke- of hulpverleningsdoeleinden? Het antwoord op deze vraag bepaalt niet alleen wie toegang heeft tot het systeem: de raden voor kindbescherming, de politie, het Openbaar Ministerie, maar ook de mogelijke consequenties van registratie. Daarmee hangt samen welke informatie van de kinderen vastgelegd gaat worden. Welke stigmatiserende gevolgen heeft registratie? Gegeven het kleine aantal ernstige zaken waarvoor registratie nuttig kan zijn, lijkt het onontkoombaar dat er een groot aantal kinderen geregistreerd gaat worden, waarvan achteraf zal blijken dat de noodzaak ervan niet aangetoond is. Om dezelfde reden kunnen er vraagtekens gezet worden bij de kosteneffectiviteit van een omvangrijke databank. Een punt van zorg is de dreigende teloorgang van het jeugdspecialisme bij de politie. Hierdoor ontstaat het gevaar dat decentraal de expertise ontbreekt -of verdwijnende is- om een juiste diagnose te stellen, tengevolge waarvan niet of niet op tijd doorverwezen wordt. Menig politiefunctaris pleit voor de herinvoering van het specialisme jeugd op meer structurele basis. De indruk bestaat dat de 'jeugdprofessionals' in de districten vooral uit eigen beweging hebben gekozen voor het doen van cursussen op dit terrein. Hierdoor kunnen zij een bepaald percentage van hun werkzaamheden besteden aan de jeugdtaak. In de formele organisatiestructuur bestaat de jeugdpolitie als zodanig niet (meer). De 'professionals' kunnen dankzij hun expertise goed inschatten wanneer verwijzing naar (justitiële) hulpverlening geïndiceerd is. Zij zijn echter niet in alle districten even goed vertegenwoordigd en zijn ook niet de enigen die in aanraking komen met '12-minners'. De politiemensen zonder dit specialisme hebben ook contacten met '12-minners'. Hun deskundigheid en vaardigheden op dit terrein liggen vanzelfsprekend op een lager niveau. In de organisatie ontbreekt veelal een mechanisme waardoor de specialisten automatisch ingeschakeld worden bij zaken die '12-minners' betreffen. De effectiviteit van de politiecontacten kan worden vergroot indien er een matrijs met kenmerken beschikbaar komt aan de hand waarvan bepaald kan worden in welke gevallen verdergaande bemoeienis in termen van verwijzing en/of hulpverlening geïndiceerd is.



### 6.1.2 Jeugdtaak van de politie.

#### Aanleiding en opzet van het onderzoek

De aanleiding voor onderzoek naar de kwaliteit van de jeugdtaak van de politie is tweeledig. Enerzijds wordt in recente publicaties voortdurend benadrukt dat de jongerenproblematiek terdege aandacht behoeft en vraagt om een adequate reactie van alle betrokken instanties, dus ook van de politie. Anderzijds kan vastgesteld worden dat de kwaliteit van de politieke jeugdtaak aan erosie onderhevig is. De afbouw van de gespecialiseerde jeugd- en zedenbureaus heeft dit proces de laatste jaren versneld. Lang niet alle regio's zijn er in geslaagd om in de veranderende omstandigheden die de reorganisatie met zich mee heeft gebracht de jeugdtaak op een goede wijze in te (blijven) vullen. Met het oog hierop is de vraag relevant op welke wijze de jeugdtaak het beste vormgegeven kan worden binnen het (door de reorganisatie gestelde) kader.

Vanuit deze achtergrond heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken besloten om in de Integrale Veiligheidsrapportage van 1996 aandacht te besteden aan dit thema. Het ministerie heeft onderzoeks- en adviesbureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners de opdracht gegeven na te gaan welke randvoorwaarden cruciaal zijn voor het realiseren van een kwalitatief goede politieke jeugdtaak, binnen het door de reorganisatie gestelde kader.

Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzoek gedaan in drie politie-regio's die zich onderscheiden door een verschillende organisatorische benadering van de jeugdtaak, te weten Amsterdam/Amstelland, Utrecht en Friesland. In elke regio zijn uitgebreide gesprekken gevoerd met politiefunctionarissen uit de wijkteams, met districts- en teamchefs, met jeugdspecialisten en met netwerkpartners. Daarnaast is een uitgebreide literatuurstudie verricht.

Door het betrekken van drie sterk van elkaar verschillende politieregio's is een breed en gevarieerd beeld van de problematiek boven tafel gekomen. Bovendien stemde de informatie die uit de interviews naar voren kwam goed overeen met de inhoud van reeds beschikbare literatuur over dit onderwerp. De geschetste oplossingsrichtingen kunnen derhalve geacht worden relevant te zijn voor alle Nederlandse politieregio's.

Tijdens het onderzoek is de probleemstelling onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- wat houdt de politieke jeugdtaak precies in; welke taken en verantwoordelijkheden vallen hier onder en welke niet?
- aan welke eisen dient voldaan te worden om kwaliteit te kunnen bieden op dit gebied?
- welke randvoorwaarden zijn essentieel voor het realiseren van deze kwaliteitseisen?

#### De inhoud van de politieke jeugdtaak

Er blijkt geen eenduidige taakomschrijving te bestaan van de jeugdtaak van de politie. Dit bemoeilijkt een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden op dit gebied.

Bovendien blijkt dat er, onder invloed van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, van alle kanten voortdurend veranderende eisen gesteld worden aan de politieke jeugdtaak. Hierdoor staat de inhoud van de jeugdtaak - net als de politietaken in het algemeen -

permanent onder druk. Momenteel wordt door de politiek een integrale en multi-disciplinaire benadering gepropageerd. Als gevolg daarvan heeft de politie meer dan ooit met tal van samenwerkingspartners te maken. Naast de druk die van buitenaf op de politieke jeugdtaak wordt uitgeoefend, zijn er intern bij de politie ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de visie op de jeugdtaak. Zo is er binnen de politie bijvoorbeeld een ontwikkeling van reactief naar pro-actief handelen.

Als reactie op al deze ontwikkelingen zijn in de praktijk verschillende visies op de politieke jeugdtaak ontstaan. In dit onderzoek worden drie visies onderscheiden; omwille van de analyse is het onderscheid tussen deze drie visies scherper dan het onderscheid zoals zich dat in de praktijk voordoet. In de praktijk is er meestal sprake van een mengvorm en bovendien verschuift een visie in de loop van de tijd vaak ongemerkt.

- De kerntakenvisie

In deze visie beperkt de politie zich tot haar kerntaken. Zij organiseert geen preventieprojecten op gebieden als scholing, arbeid, hulpverlening en dergelijke. Er is wel bereidheid om deel te nemen aan projecten op deze terreinen, maar dan als 'gewone deelnemer' en niet als trekker of coördinator van het project. De basisgedachte achter deze visie is: "Als alle partners zich - net als de politie - aan hun kerntaken houden en hun verantwoordelijkheden nemen, loopt het traject vanzelf gesmeerd."

- De aanjagende visie

In deze visie voert de politie dezelfde taken uit als bij de kerntakenvisie.

Als echter netwerkpartners taken of verantwoordelijkheden laten liggen of niet goed uitvoeren, wijst de politie hen op hun nalatigheid, teneinde de kwaliteit van de totale jeugdzorg, op peil te houden. De politie neemt dus de positie in van aanjager die andere instanties (in goed overleg) op nieuwe taken attendeert of op veronachtzaming van bestaande taken wijst.

- De brede visie

Hier ziet de politie haar werkterrein zeer breed. Deze visie wordt gevoed door de ontwikkeling binnen de politie van reactief naar pro-actief handelen. Vanuit de gedachte dat scholing, arbeid, huisvesting en een vaste levenspartner de beste preventieve middelen zijn, begeeft de politie zich, naast de reguliere kerntaken, ook op deze terreinen. Een aanleiding voor het tot zich trekken van nieuwe taken is het gegeven dat bepaalde instanties taken laten liggen of niet goed uitvoeren. Vanuit de 'doenersmentaliteit' die de politie eigen is, springt zij in het gat en trekt zij deze taken naar zich toe onder het motto "als een ander het niet (goed) doet, doen wij het wel". Dat de brede visie tot zeer vreemde zijpaden kan leiden wordt wellicht het best geïllustreerd door het feit dat een bepaald district serieus speelt met de gedachte een huwelijksbureau voor allochtone jongeren te beginnen.

### Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de inhoud van de politie jeugdtaak

- Er blijkt per district een grote variatie te zijn in visie over welke activiteiten nog wel of niet meer tot de jeugdtaak van de politie behoren. Sommige districten vinden het tot de politie jeugdtaak behoren om arbeidsperspectiefprojecten op te zetten en zouden het zelfs toejuichen als de politie een huwelijksbureau voor jongeren zou starten en buurthuizen zou openen. Hoewel een pro-actieve taakopvatting in het algemeen valt toe te juichen staat de wenselijkheid van politiefunctionarissen in de rol van respectievelijk een onderwijzer, opbouwwerker, relatiebemiddelaar, arbeidstoeleider of uitzendbureau echter ter discussie. In de eerste plaats is het de vraag of de politie wel voldoende is toegerust voor dit soort werkzaamheden qua beschikbare tijd, capaciteit, deskundigheid en ervaring. Ten tweede staan branchevreemde activiteiten als eerste op de nominatie om te sneuvelen bij bezuinigingen. De continuïteit van dit soort activiteiten staat daarmee op de tocht. Het verdient daarom aanbeveling dat korpsen terugkeren naar hun kerntaken en regionaal hieromtrent een heldere beleidsvisie formuleren. Als instellingen hun taken niet goed uitvoeren, moeten zij daar wel door de politie en andere betrokken instanties op worden aangesproken. Ervan uitgaande dat niemand perfect is, zou een situatie waarin alle partners elkaar 'aanjagen' en corrigeren tot kwaliteitsverbetering van de totale jeugdzorg kunnen leiden.
- Momenteel worden veel van de activiteiten die vallen onder de brede visie, ontwikkeld in het kader van pro-actief werken. Het is echter zeer de vraag of het opzetten van preventieprojecten wel de juiste manier vormt om inhoud te geven aan pro-actief handelen of dat het hierbij eerder zou moeten gaan om het verbeteren van contacten en het zich eigen maken van een houding, een mentaliteit, waardoor de politie problemen vroegtijdig kan signaleren of, beter nog, voor kan zijn. De activiteiten die door korpsen onder de noemer van pro-actief werken ontwikkeld worden verdienen nadere reflectie gezien het feit dat zij mede kunnen leiden tot ongewenste rolverwisseling met andere instanties. Als alternatief kunnen instrumenten ontwikkeld worden die pro-actief werken binnen de bestaande kerntaak bevorderen.
- Onder druk van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zal de politie zich telkens opnieuw moeten beraden in hoeverre een nieuwe activiteit binnen haar kerntaken past. De politie wordt soms tot een snelle reactie gedwongen, waarvan zij op dat moment niet altijd kan overzien of deze een juiste is. In sommige gevallen zal achteraf geconstateerd worden dat de politie de grenzen van haar jeugdtaak te ver heeft opgerekt. Er is daarom voortdurende bezinning op de inhoud van de jeugdtaak nodig. Er bestaat een constant spanningsveld tussen wat de politie kan en wil verzorgen en wat externe netwerkpartners van de politie verwachten en hopen. Het is van belang dat er over en weer meer duidelijkheid ontstaat over wat men wel en niet van elkaar kan verwachten. Convenanten en arrangementen tussen de politie en bepaalde externe netwerkpartners kunnen een hulpmiddel zijn om de bestaande vage verwachtingen en

impliciete behoeften boven tafel te krijgen en af te spreken op welke behoeften wel en niet ingegaan zal worden.

### **De kwaliteit van de politiële jeugdtaak**

Zowel de politie-organisatie zelf als netwerkpartners en andere externen stellen kwaliteitseisen aan de jeugdtaak van de politie. Deze eisen hebben betrekking op de volgende aspecten:

#### *Het politiële beleid ten aanzien van jeugd*

Er dient een duidelijke beleidsvisie ontwikkeld en uitgedragen te worden, die gevoed wordt vanuit de praktijk en gecoördineerd wordt van bovenaf. Verder dient de kwaliteit op regionaal niveau bewaakt te worden.

#### *De uitvoering van de jeugdtaak*

De politie dient ten aanzien van jongeren vroegtijdig te signaleren, snel en consequent te reageren en een gedifferentieerde aanpak te hanteren.

#### *De organisatie van de jeugdtaak*

Er dienen vaste aanspreekpersonen voor de netwerkpartners ingesteld te worden. De bereikbaarheid van de specialisten dient gegarandeerd te zijn, er moet voldoende capaciteit en deskundigheid beschikbaar gesteld worden en het informatiebeheer dient gestroomlijnd en verbeterd te worden.

Verder is het van belang dat de districten een organisatie-model kiezen (districts- of wijkteam-model) dat optimaal bij de aard van de jeugdproblematiek en andere specifieke omstandigheden aansluit.

#### *De deskundigheid van zowel de generalisten als de jeugdspecialisten*

Voor de generalisten zijn de volgende eisen van toepassing:

- goed kunnen invullen van het meldingsformulier;
- het goede afhandelingstraject kunnen kiezen;
- met jongeren om kunnen gaan;
- opgroergedrag van signaalgedrag kunnen onderscheiden;
- snel kunnen leveren van de benodigde informatie;
- eerste opvang van jongeren kunnen verzorgen;
- kennis van de sociale kaart hebben.

Daarbovenop dienen specialisten voldoende pedagogische en sociale vaardigheden te hebben om onder meer een jeugdverhoor af te kunnen nemen. Tenslotte is actieve participatie in relevante netwerken en overlegvormen zeer gewenst.

### **Conclusies ten aanzien van randvoorwaarden voor een kwalitatief goede politieke jeugdtaak**

De verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en uitvoering van beleid ten aanzien van de politieke jeugdtaak ligt uiteraard bij de regionale korpsen zelf. Voor de politiedepartementen is hier slechts een ondersteunende taak weggelegd, die bijvoorbeeld zou kunnen bestaan uit het informeren en stimuleren van regionale korpsbeheerders. Binnen dit kader verdienen de volgende punten - die alle betrekking hebben op het realiseren van eerdergenoemde kwaliteitseisen - aanbeveling.

#### *Beleid*

- Om de kwaliteit van het politieke jeugdbeleid te kunnen waarborgen verdient het aanbeveling om op regionaal niveau minimaal één beleidsspecialist jeugd aan te stellen, die tot taak krijgt om het jeugdbeleid te ontwikkelen en de kwaliteit te bewaken.
- Elk korps zou moeten nagaan in hoeverre de organisatie voldoet aan de voorwaarden die nodig zijn om zorg te dragen voor een voldoende kwaliteit van de jeugdtaak. Als uit deze zelfdiagnose blijkt dat een extra kwaliteitsimpuls nodig is, dient een kwaliteitsproject opgezet te worden of op andere wijze de kwaliteit verhoogd te worden. Dit kan worden ondersteund door de ontwikkeling van een zelf-diagnose instrument.
- De beleidsvoornemens ter verbetering van de kwaliteit van de jeugdtaak moeten afgestemd worden op de capaciteit die daadwerkelijk vrijgemaakt kan worden voor jeugdzaken. De jeugdtaak van de politie is belangrijk, maar er dient ook realistisch bekeken te worden welke investering een korps kan en wil plegen op dit gebied. Ook dient kritisch nagegaan te worden hoeveel van de geplande capaciteit in praktijk daadwerkelijk ten goede komt aan de jeugdtaak. Het blijkt namelijk dat er op papier vaak meer capaciteit wordt vrijgemaakt dan in praktijk. In dit verband is het ervaringsfeit relevant dat het combineren van de jeugd- en zedentaak erop neerkomt dat de betreffende specialist gemiddeld slechts 20 procent van zijn tijd toekomt aan jeugdzaken, terwijl 80 procent besteed wordt aan zedenzaken.

#### *De organisatie van de uitvoering*

- Men ziet terdege de (potentiële) voordelen van de reorganisatie. Dit plaatst de gesignaleerde knelpunten meteen in een perspectief. Men vindt kennelijk wel dat het niet zo best gesteld is met de jeugdzorg, maar niet in die mate dat er binnen de kaders van de reorganisatie geen oplossingen voor gevonden kunnen worden.
- Elke regio dient een beleidskeuze te maken met betrekking tot de vraag met behulp van welk organisatiemodel de uitvoering van de jeugdtaak ter hand wordt genomen. Het verdient aanbeveling dat hierbij gebruik wordt gemaakt van de ervaring die hiermee reeds is (en wordt) opgedaan in andere regio's. In dit verband zijn goede evaluaties van de lopende kwaliteitsprojecten essentieel en verdient het aanbeveling om effectief gebleken instrumenten nader te ontwikkelen en te verspreiden opdat alle regio's hiermee hun voordeel kunnen doen<sup>3</sup>.

- In sommige basiseenheden, districten of regio's heerst nog teveel de gedachte dat het 'soft' is om zich met jeugdzaken bezig te houden. Het is de taak van het management om als randvoorwaarde een cultuur te scheppen waarin aandacht voor jeugdzorg een vanzelfsprekende zaak is.
- Veel betrokkenen zijn van mening dat praktisch alles staat of valt met de affiniteit die basispolitieimensen hebben met jeugdzaken. Volgens een aantal respondenten is affiniteit echter te kweken. Een enthousiaste houding in deze van het management en het veelvuldig in aanraking brengen van de basispolitiezorg met jeugdzaken kunnen hierbij behulpzaam zijn. Wat dit laatste betreft is er goede ervaring opgedaan met het 'adoperen' van scholen door generalisten.

#### *Informatiebeheer*

- Er is grote behoefte aan een persoonsgericht informatiesysteem. Dit zowel voor een kwalitatief goede interne afhandeling van jeugdzaken als voor de gegevensuitwisseling met externe samenwerkingspartners.
- Wat de interne afhandeling betreft zou het processen-systeem op bepaalde punten verbeterd en gestroomlijnd kunnen worden. Er valt hierbij onder meer te denken aan het op regionaal niveau ontsluiten van meldingen met betrekking tot jeugdigen, die nu verdwijnen in de dagrapporten van de wijkteams en aan het inbouwen van 'geheugensteuntjes' bij de verwerking van processen-verbaal.
- Op landelijk niveau (ministerie van Justitie) is een kader voor een cliëntvolgsysteem in voorbereiding. Het is wenselijk dat de landelijke projectgroep duidelijkheid schept over wat er landelijk aangeboden wordt en wat de regio's geacht worden zelf te doen.
- Gezien de vorming van Bureaus Jeugdzorg zou het bovendien een geschikt moment zijn om (onder meer) op het terrein van informatie-uitwisseling te trachten het justitiële en het jeugdhulpverleningscircuit beter op elkaar te laten aansluiten.

#### *Deskundigheid*

- Door de decentralisatie van de jeugdtaak, is er een managementprobleem ontstaan. Het blijkt dat sommige districtschefs van mening zijn dat de jeugdtaak wel erg gemakkelijk is gedelegeerd, terwijl niet de deskundigheid en randvoorwaarden zijn meegeleverd om deze nieuwe taak en verantwoordelijkheid goed te organiseren. Gelet op het maatschappelijk belang dat overal in Nederland een kwalitatief goede jeugdtaak ontstaat, verdient het overweging een cursus kwaliteitsmanagement politieë jeugdtaak te ontwikkelen, die specifiek gericht is op dit organisatieprobleem. Nader bekeken zou kunnen worden in hoeverre de cursus, gezien de verwante aard van het onderwerp, uitgebreid kan worden met het thema: hoe kan een kwalitatief goede zedentaak georganiseerd worden?
- Er zijn sterke aanwijzingen<sup>4</sup> dat het niveau van deskundigheid bij de uitvoerende politiefunctiearissen te laag is om een kwalitatief goede jeugdtaak te kunnen waarborgen. Er dient daarom hoge prioriteit gegeven te worden aan het inhalen van deze deskundigheidsachterstand.

- Het verdient overigens aanbeveling zich te verdiepen in een andere oorzaak van deze deskundigheidsachterstand, die volgens de onderzoekers structureler van aard is: doordat de mensen aan de basis geacht worden generalisten te zijn, worden zij overspoeld met informatie op talloze gebieden, variërend van jeugd tot milieu. De eerste informatiegolf diende om bijgespijkerd te worden, vervolgens krijgen zij een stroom informatie over zich heen om bij te blijven. Daar komt bovenop dat de vorm waarin de informatie aangeboden wordt (vaak dikke handboeken, protocollen en wat dies meer zij) niet erg gebruiksvriendelijk wordt gevonden. Volgens de respondenten wordt er teveel gevraagd van de mensen aan de basis. Zij constateren dan ook unaniem een beginnende apathie ten aanzien van de basispolitiezorg. Het is daarom van het grootste belang dat de vorm waarin hen nieuwe informatie aangeboden wordt, zeer gebruikersvriendelijk en bondig is.
- Het organiseren van de vereiste bijscholing dreigt een langdurige zaak te worden, vanwege de bestaande wachtlijsten. Gezien de hoge prioriteit die het bijscholen van deskundigheid zou moeten krijgen, verdient het aanbeveling dat dit regionaal of eventueel zelfs landelijk gecoördineerd wordt.
- Om de kwaliteit van de opleiding te waarborgen verdient het aanbeveling dat er kwaliteitseisen ontwikkeld worden waar de opleidingsmodulen jeugd aan zouden moeten voldoen. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de jeugdmodule die in de basisopleiding opgenomen moet worden, de jeugdmodule die bedoeld is ter bijscholing van de generalisten en de jeugdmodule voor specialisten. Door het helder formuleren van deze eisen, zouden ook andere opleidingsinstellingen een jeugdmodule kunnen ontwikkelen waarvan de kwaliteit te beoordelen en te bewaken valt. Hierdoor kan extra opleidingscapaciteit gecreëerd worden om tegemoet te komen aan de grote vraag. Ook zouden de regio's zelf opleidingen kunnen opzetten, hetzij in eigen beheer, hetzij door externen in te huren. Hier en daar gebeurt dit overigens al (regio Friesland bijvoorbeeld).
- Het is van belang dat, nadat de bestaande achterstand in deskundigheid ingehaald is, er ook op toegezien wordt dat de jeugdspecialisten en -taakaccenthouders hun deskundigheid op peil houden. Het verdient overweging om van deze meer gespecialiseerde politiefunctionarissen te eisen dat ze in het bezit zijn van een jeugdcertificaat. Dit certificaat zouden ze kunnen krijgen als ze de vereiste bijscholing met goed gevolg hebben afgerond. Het certificaat zou echter maar een beperkte geldigheidsduur moeten hebben, zodat periodiek (bijvoorbeeld elke vier jaar) getoetst zou moeten worden of ze nog beschikken over de vereiste deskundigheid. Indien dit niet het geval blijkt, zouden zij hun certificaat kwijt raken, totdat ze zich hebben bijgeschoold. Indien per district is vastgesteld hoeveel jeugdspecialisten en -taakaccenthouders er minimaal moeten zijn, zal dit een prikkel vormen voor het up-to-date houden van de deskundigheid.
- Het is van belang zich als politie-organisatie ervan bewust te zijn deel uit te maken van een integraal geheel van instanties dat zich met jeugdzorg bezighoudt. Kennis



over de taken en verantwoordelijkheden van de netwerkpartners van de politie is van groot belang. Het valt te overwegen om in de opleiding voor de basispolitiezorg een stage bij één of meer van de netwerkpartners op te nemen. Dit om op het niveau van de basispolitiezorg meer besef bij te brengen van de betrokkenheid van diverse instanties bij de jeugdzorg en meer besef van de plaats die de politie inneemt ten opzichte van die instanties. Dit zal ook de beroepshouding van politiefunctionarissen ten opzichte van de netwerkpartners positief beïnvloeden. Overigens geldt dit over en weer: het is dus ook aan te bevelen om leerlingen van de netwerkpartners stages bij de politie te laten lopen.

- Ten slotte is het nuttig om het hoofdstuk Jeugd en Veiligheid uit het Basisboek Criminaliteitspreventie onder de aandacht te brengen dat onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt uitgegeven. Dit hoofdstuk verschijnt in de loop van 1996.

#### *Sociale kaart*

Eigenlijk zouden alle politiefunctionarissen een zekere basiskennis moeten hebben over de jeugdnetwerkpartners. Zelfs als in de basispolitie-opleiding aandacht besteed wordt aan de taken van de verschillende bestaande instellingen, zullen de meeste generalisten deze kennis niet paraat hebben, omdat ze teveel kennis dienen te verwerken (zie 'deskundigheid'). Bovendien veroudert de informatie ook, gezien alle reorganisaties die bestaan op het gebied van jeugdzorg.

Het verdient daarom aanbeveling om een databank te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van een diskette, die de volgende informatie toegankelijk maakt.

- Algemene informatie over de taken, verantwoordelijkheden, doelgroepen etcetera van alle relevante instellingen op het gebied van jeugd.
- Lokale informatie, zoals namen en telefoonnummers van plaatselijke functionarissen en instellingen, nadere gegevens met betrekking tot wachtlijsten, opvang capaciteit, specifieke werkwijze etc.

Een dergelijk bestand zou toegankelijk moeten zijn voor alle politiefunctionarissen.

Afhankelijk van de veranderingen die plaats vinden op het terrein van de jeugdzorg, zullen regelmatig updates noodzakelijk zijn onder verantwoordelijkheid van een regionale jeugdspecialist.

## **6.2 DRUGOVERLAST**

Bestrijding van drugoverlast heeft voor zowel burgers als de overheid hoge prioriteit.

Bestrijding van drugoverlast is dan ook één van de speerpunten van het drugsbeleid van het kabinet. In december 1993 is de 'Nota inzake het beleid gericht op het verminderen van de door verslaafden veroorzaakte overlast' uitgebracht. Daarin wordt geconstateerd dat drugoverlast ook een subjectieve component kent in de vorm van ongemakken en

gevoelens van onveiligheid van bewoners van wijken met drugoverlast. In de nota is voorzien in een groot aantal maatregelen dat in de jaren tussen 1994 en 1997 gefaseerd moet worden ingevoerd, waarbij naast een aantal landelijke voorzieningen geselecteerde projecten plaatsvinden in 25 gemeenten die te kampen hebben met drugoverlast. Deze gemeenten hebben via de Stuurgroep Vermindering Overlast geld ontvangen voor de implementatie van voorzieningen gericht op een integrale aanpak (van verslavingszorg tot en met veiligheid) waarbij als één van de voorwaarden geldt dat metingen worden verricht naar de effectiviteit van het eigen beleid. Daarbij is echter tevens vastgesteld dat behoefte bestaat aan goede meetinstrumenten, met name ook waar het gaat om de subjectieve component van drugoverlast. Met het oog daarop is onder auspiciën van de Werkgroep Onderzoek, Registratie en Monitoring (WORM) een tweetal voorstudies verricht om te komen tot een nadere conceptualisering en operationalisering van het begrip drugoverlast.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken is onder meer ten behoeve van de Integrale Veiligheidsrapportage 1996 een tweeledig onderzoek uitgevoerd door onderzoek- en adviesbureau Intraval naar de drugoverlast en de aanpak hiervan.

Het eerste deel is een inventarisatie van door bewoners ervaren drugoverlast in een tweetal achterstandsbuurten met een zekere mate van drugoverlast in zestien gemeenten verspreid over het hele land. De bovenvermelde voorstudies van de WORM zijn mede basis geweest voor de ontwikkeling en vervolgens afname van een gestandaardiseerd bevolkingsonderzoek naar drugoverlast in wijken, dat in het kader van deze rapportage is verricht door bureau Intraval, in samenwerking met bureau Intomart en waarvan hieronder verslag wordt gedaan. Uitgangspunt hierbij is het gestandaardiseerde bevolkingsonderzoek naar veiligheid en leefbaarheid geweest zoals dat onder auspiciën van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten, is ontwikkeld in het kader van de monitoring van het Grote stedenbeleid. Dit meetinstrument naar veiligheid en leefbaarheid in wijken is uitgebreid met een aparte module 'drugoverlast', ontwikkeld door bureau Intraval

Het tweede deel van het onderzoek spitst zich toe op de instrumenten, met name bestuurlijke en strafrechtelijke, die gemeenten hanteren respectievelijk welke zij ontberen om overlast door gebruik en handel van zowel hard- als softdrugs te beperken.

### **Het begrip drugoverlast**

Drugoverlast vormt een diffuus begrip dat in de loop der jaren verworden is tot een containerbegrip, waartoe bijvoorbeeld ook criminaliteit gerekend wordt. Uit de literatuur blijkt dat met een aantal aspecten rekening dient te worden gehouden.<sup>5</sup> Ten eerste met het onderscheid overlast versus druggerelateerde overlast. Een deel van de overlast die mensen ervaren wordt toegeschreven aan druggebruik en -handel terwijl het hier niet of

nauwelijks mee te maken heeft. Te denken valt aan vervuiling/verloedering van de buurt en overlast door alcoholisten/zwerfers. Ten tweede dient een onderscheid te worden gemaakt tussen overlast gerelateerd aan softdrugs versus overlast gerelateerd aan harddrugs. Voor buurtbewoners is het onderscheid van soft- en harddrugs lang niet altijd duidelijk. Weggegooid spuiten op straat worden soms toegeschreven aan bezoekers van coffeeshops die niets met harddrugs te maken hebben. Ten derde moeten objectieve vormen van overlast onderscheiden worden van subjectieve vormen. Tenslotte dienen soorten overlast niet verward te worden met de gevolgen van overlast, aangezien dit twee geheel verschillende dimensies zijn.

Voor een helder beeld van drugoverlast wordt uitgegaan van de onderstaande nader uitgewerkte conceptualisering waarbij soorten overlast duidelijk worden gescheiden van de gevolgen van drugoverlast.

#### *Soorten*

Met betrekking tot soorten overlast dient een drietal aspecten te worden onderscheiden. Allereerst criminaliteit, ook wel criminele overlast genoemd. Dit vormt de meest objectieve vorm. Belangrijk aandachtspunt is het feit of men daadwerkelijk met druggerelateerde criminaliteit heeft te maken. Met betrekking tot criminaliteit kan een onderverdeling gemaakt worden in geweld en bedreiging, verwervingscriminaliteit en overige criminaliteit. De tweede soort drugoverlast heeft betrekking op openbare orde overlast. Het gaat hierbij voornamelijk om de "annexatie" van de openbare ruimte door drugverslaafden en drughandelaren en de overlast en onveiligheidsgevoelens die dit veroorzaakt bij bewoners. Als derde vorm van overlast kan tenslotte de audio-visuele overlast worden onderscheiden. Deze vormt de meest subjectieve van de drie aspecten inzake drugoverlast. Er valt onderscheid te maken in verloedering en irritant, hinderlijk en onaangepast gedrag.

#### *Gevolgen*

Gevolgen van drugoverlast dienen zoals gezegd te worden onderscheiden van vormen van drugoverlast. Allereerst kan men zelf direct slachtoffer worden van drugoverlast. Ten tweede kan drugoverlast leiden tot onveiligheidsgevoelens. Ook economische schade kan één van de gevolgen zijn. Hierbij kan nog een onderverdeling worden gemaakt in directe schade (geld en andere zaken, vernielingen en dergelijke) en indirecte schade zoals waardedaling van huizen en daling van het voorzieningenniveau (bijvoorbeeld sluiting van winkels). Ten slotte kan als gevolg van drugoverlast de leefbaarheid worden aangetast; te denken valt hierbij onder andere aan verloedering van wijken.

#### **Drugoverlast in gemeenten**

Drugoverlast is vooral geconcentreerd in grote(re) steden. Daar is sprake van overlast rond coffeeshops en/of overlast van gebruik van en handel in harddrugs. Niettemin heeft ook een deel van de kleine(re) gemeenten wel degelijk te maken met drugoverlast. Dit

geldt met name voor grensgemeenten die een sterke toeloop kennen van drugtoeristen. Bij de selectie van gemeenten is naast de aanwezigheid van een drugprobleem dan ook rekening gehouden met de omvang en de ligging van de gemeenten. Bovendien is gezorgd voor een redelijke geografische spreiding over Nederland. In totaal zijn zestien gemeenten in het onderzoek betrokken. Per gemeente zijn vervolgens in samenspraak met medewerkers van de gemeente en de politie twee achterstandsbuurten geselecteerd: één buurt waar sprake is van veel drugoverlast en één buurt waar op dat moment (eind 1995) sprake is van weinig of geen drugoverlast, maar die vergelijkbare kenmerken heeft. Bovendien bestaat het vermoeden dat de drugoverlast hier zal toenemen indien in de buurt met een ernstige drugoverlast maatregelen worden genomen (verplaatsingseffecten). In twee kleinere gemeenten (Winschoten en Winterswijk) is slechts één buurt geselecteerd. In beide gevallen betreft dit de binnenstad omdat daar de coffeeshops zijn gevestigd.

De aard en omvang van de drugoverlast is vastgesteld met behulp van een telefonische enquête onder 5.366 buurtbewoners verdeeld over dertig buurten. Er is gebruik gemaakt van een gestandaardiseerde vragenlijst leefbaarheid en veiligheid die in samenspraak met de gemeenten die betrokken zijn bij het Grote stedenbeleid is ontwikkeld. Aan deze vragenlijst is de door onderzoek- en adviesbureau Intraval ontwikkelde module drugoverlast toegevoegd. In deze module zijn vragen gesteld over soorten overlast waarmee de bewoners worden geconfronteerd en over de gevolgen ervan. Daarnaast is speciale aandacht besteed aan de gevolgen van drugoverlast voor de detailhandel. In totaal is bij 173 winkeliers in zes gemeenten een vragenlijst afgenomen waarin met name is ingegaan op soorten overlast en de economische gevolgen hiervan.

### **Inleiding**

De centrale vraag bij iedere operationalisering van een abstract begrip, zoals drugoverlast, is of uiteindelijk ook datgene wordt gemeten wat dient te worden gemeten. De nadere uitwerking van het begrip drugoverlast is gebaseerd op uitvoerig literatuuronderzoek. De ontwikkelde vragenlijst voor het meten van drugoverlast op buurtniveau sluit nauw aan bij deze conceptualisering. Dit betekent dat de begripsvaliditeit van het meetinstrument voor het vaststellen van de diverse soorten en gevolgen van drugoverlast voldoende is. Uit betrouwbaarheidsanalyses blijkt bovendien dat de interne consistentie van de toegepaste meetschalen hoog is.

Een belangrijke opmerking vooraf betreft verder de in het onderzoek betrokken wijken. Dit zijn zonder uitzondering wijken die worden gekenmerkt door een hoge werkloosheid, veel alleenstaanden en woningen met relatief lage huren. Naast een drugprobleem komt er een breed scala aan overige problemen voor, zoals criminaliteit, verloedering en sociale achterstand. Bedacht dient te worden dat in de volgende paragrafen probleemwijken worden vergeleken. Dit houdt in dat buurtscores op bijvoorbeeld criminaliteit en onveiligheidsgevoelens aanzienlijk hoger zullen zijn dan het landelijk gemiddelde, waarin ook de

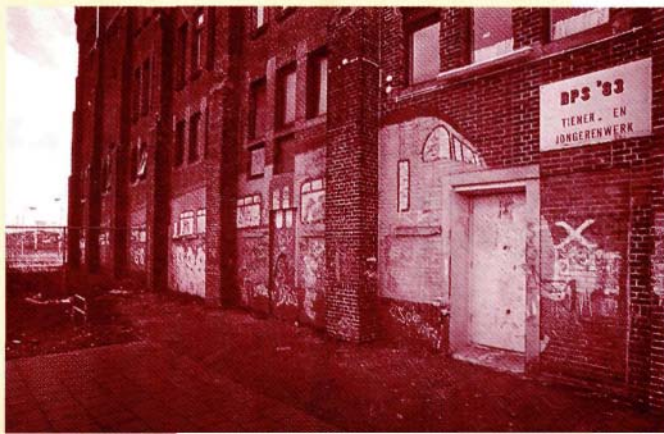
scores voor bewoners van stadswijken met een hoge(re) sociaal-economische status en voor bewoners van kleine(re) gemeenten zijn meegenomen. Voor het contrast wordt in een aantal gevallen gerefereerd aan landelijke gemiddelden uit bijvoorbeeld de Politie-monitor Bevolking (1995) en/of de pilot van het Leefbaarheidsonderzoek (1996). Indien vergelijkingen met deze onderzoeken worden gemaakt, dan wordt dit expliciet vermeld.

### **Aard en omvang drugoverlast**

Met welke vormen van drugoverlast worden buurtbewoners nu geconfronteerd? Naast slachtoffer van druggerelateerde criminaliteit (zie volgende paragraaf) kunnen bewoners hinder ondervinden van diverse vormen van openbare orde overlast en audio-visuele overlast. Aan de bewoners zijn in totaal 20 verschillende voorvallen voorgelegd die te maken hebben met de handel in en het gebruik van drugs en die mogelijk in hun woonbuurt een rol spelen. Enkele voorbeelden van dergelijke voorvallen zijn: verkeer- en parkeeroverlast rond coffeeshops; samenscholingen van jongeren rond coffeeshops; weggegooide condooms op straat; samenscholing van drugverslaafden op straat; op straat hinderlijk worden aangesproken of aangeraakt door verslaafden; geluidsoverlast van panden waar drugs wordt verkocht; gebruikte spuiten op straat en dergelijke. Gevraagd is of de bewoners van de druggerelateerde voorvallen vaak, soms of (bijna) nooit hinder ondervinden.

Op alle genoemde voorvallen wordt gescoord, maar opmerkelijk is dat telkens een meerderheid van de buurtbewoners aangeeft hiervan nooit overlast te ondervinden. Zelfs van een voorval als het heen en weer lopen van verslaafden in de straat waarvan relatief veel bewoners zeggen wel eens last te hebben, geeft in elke buurt altijd nog bijna de helft van de bewoners aan hiervan nooit hinder te ondervinden. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat alle geselecteerde buurten zowel qua oppervlakte als qua aantal bewoners redelijk groot van omvang zijn. De drugoverlast is veelal geconcentreerd in een (beperkt) deel van deze buurten, waardoor slechts een deel van de bewoners hiervan daadwerkelijk ernstige hinder ondervindt.

Uit analyses (factoranalyse) blijkt dat de twintig voorvallen op grond van hun onderlinge samenhang zijn onder te verdelen in vijf vormen van openbare orde en audio-visuele drugoverlast, te weten: straatprostitutie, annexatie openbare ruimte door verslaafden, overlast van dealpanden, vervuiling van de openbare ruimte door verslaafden en overlast van coffeeshops. Nagegaan is in welke mate de buurtbewoners hinder ondervinden van deze vormen van drugoverlast.



Tabel 6.1 Gemiddelde scores van 30 probleembuurten op diverse vormen van openbare orde en audiovisuele drugverlast (+ = meer dan gemiddeld; 0 = gemiddeld; - = minder dan gemiddeld)

	Straat- prosti- tutie	Annexatie openbare ruimte	Overlast deal- panden	Vervuiling openbare ruimte	Overlast coffee- shops
Rotterdam Spangen	+	+	+	+	+
Terneuzen Binnenstad	0	+	+	+	+
Arnhem Spijkerkwartier	+	+	0	+	+
Arnhem Klarendal	0	+	+	+	+
Amsterdam Zuidoost	0	+	+	+	0
Heerlen Stationsomgeving	+	+	0	+	-
Rotterdam Afrikaanderwijk	0	+	0	+	0
Eindhoven Woensel	+	0	0	0	0
Venlo Genooi-Meeuwbeemd	0	0	0	0	+
Maastricht Wyckerpoort	0	0	0	0	0
Terneuzen Triniteit	0	0	0	0	0
Leeuwarden Heechterp	-	0	+	0	-
Maastricht Oostermaas	-	0	-	0	0
Breda Tuinzigt	-	0	-	0	0
Breda Wijk Heuvel	0	-	-	-	0
Dordrecht Oud-Krispijn	-	-	-	-	0
Amsterdam Bosch en Lommer	-	-	-	-	0
Winterswijk Binnenstad	-	-	-	-	0
Venlo Vastenavondkamp	-	-	-	-	0
Winschoten Binnenstad	-	-	-	-	0
Enschede Deppenbroek	-	-	-	0	-
Lelystad Waterwijk	-	-	0	-	-
Eindhoven Kruidenbuurt	0	-	-	-	-
Dordrecht Wielwijk	-	-	-	-	-
Enschede Wesselerbrink	-	-	-	-	-
Heerlen Heerlerbaan-Kom	-	-	-	-	-
Deventer Keizerslanden	-	-	-	-	-
Deventer Rivierenwijk	-	-	-	-	-
Lelystad Boswijk	-	-	-	-	-
Leeuwarden Bilgaard	-	-	-	-	-

Uit tabel 6.1 blijkt dat enkele buurten tegelijkertijd met verschillende vormen van drugoverlast worden geconfronteerd. De vraag is of er buurten zijn die wat aard en omvang van de drugoverlast betreft overeenkomsten vertonen. Uit nadere analyses (clusteranalyse) blijkt dat er vier categorieën van buurten kunnen worden onderscheiden.

1. Ernstige drugoverlast:

Rotterdam Spangen, Terneuzen Binnenstad, Arnhem Spijkerkwartier, Arnhem Klarendal, Amsterdam Zuidoost, Heerlen Stationsgebied en Rotterdam Afrikaanderwijk;

2. Gemiddelde drugoverlast:

Eindhoven Woensel-West, Venlo Genooi-Meeuwbeemd, Maastricht Wyckerpoort, Terneuzen Triniteit, Leeuwarden Heechterp-Schieringen en Maastricht Oostermaas;

3. Overwegend overlast van coffeeshops:

Breda Tuinzigt, Breda Wijk Heuvel, Dordrecht Oud-Krispijn, Amsterdam Bosch en Lommer, Winterswijk Binnenstad, Venlo Vastenavondkamp en Winschoten Binnenstad;

4. Relatief geringe drugoverlast:

Enschede Deppenbroek, Lelystad Waterwijk, Eindhoven Kruidenbuurt, Dordrecht Wielwijk, Enschede Wesselerbrink, Heerlen Heerlerbaan-Kom, Deventer Keizerslanden, Deventer Rivierenwijk, Lelystad Boswijk en Leeuwarden Bilgaard.

Deze vier categorieën vormen de basis bij de analyses. Per categorie van buurten is voor de vijf vormen van openbare orde en audio-visuele drugoverlast een gemiddelde score op een schaal van één tot tien berekend. Deze waarde vormt een indicator voor de ernst van de door bewoners ervaren drugoverlast. Hoe hoger de waarde, des te meer bewoners van die vorm van drugoverlast hinder ondervinden. De gemiddelde schaalcores bieden de mogelijkheid de aard en omvang van de drugoverlast tussen de vier categorieën van buurten te vergelijken. Opvallend is dat in de buurten met een ernstige drugoverlast (categorie I) de bewoners van alle vijf onderscheiden vormen een meer dan gemiddelde overlast ervaren, maar vooral hinder ondervinden van annexatie en vervuiling van de openbare ruimte en straatprostitutie. Bewoners van buurten met een gemiddelde drugoverlast (categorie II) ondervinden met name overlast van annexatie en vervuiling van de openbare ruimte. Ook op straatprostitutie scoort deze categorie hoger dan gemiddeld, maar dit is geheel te danken aan de hoge score (3,7) van slechts één buurt. De buurten in categorie III scoren gemiddeld op overlast van coffeeshops en relatief laag op de overige vormen van drugoverlast. De bewoners van de buurten in categorie IV geven aan van alle vijf vormen van openbare orde en audio-visuele drugoverlast weinig tot geen hinder te ondervinden.

Tabel 6.2 Gemiddelde scores van buurtcategorieën op vormen van openbare orde en audio-visuele drugoverlast op een schaal van 1 tot 10

	Straatprostitutie	Annexatie openbare ruimte	Overlast dealpanden	Vervuiling openbare ruimte	Overlast coffeeshops	Totaal
I	2,8	3,6	2,6	4,2	2,8	3,2
II	2,2	2,3	2,4	3,1	2,4	2,5
III	1,6	1,7	2,2	2,3	2,4	2,0
IV	1,6	1,4	2,2	2,1	1,7	1,8
Gemiddeld	2,0	2,2	2,3	2,8	2,4	2,3

### Slachtofferschap

Bekend is dat een deel van de drugverslaafden vooral vermogens- en geweldsdelicten plegen om in hun verslaving of levensonderhoud te voorzien. Verwacht wordt dat bewoners van buurten met een ernstige drugoverlast vaker het slachtoffer zijn van vermogens- en geweldsdelicten dan bewoners van buurten uit de overige drie categorieën. Aangezien de buurten de basis vormen van de analyses is het slachtofferschap in de eigen buurt als uitgangspunt genomen. Nagegaan is welk deel van de bewoners de afgelopen twaalf maanden slachtoffer is geweest van een geweldsdelict (straatroof, bedreiging of mishandeling) of van een vermogensdelict (woninginbraak, diefstal uit auto, fietsdiefstal en zakkenrollen). Indien de respondent slachtoffer is geweest van een geweldsdelict is tevens gevraagd of de dader voorzover bekend een drugverslaafde, een drugdealer of een medewerker van een coffeeshop is.

Van alle bewoners is het afgelopen jaar gemiddeld 5% in de eigen buurt het slachtoffer geweest van een geweldsdelict en 20% van een vermogensdelict. In het algemeen geldt dat in buurten met een ernstige drugoverlast de bewoners vaker slachtoffer zijn van zowel vermogensdelicten als van geweldsdelicten. Tevens geldt dat het slachtofferschap toeneemt naarmate de drugoverlast ernstiger wordt, zij het dat de verschillen tussen de laatste drie categorieën gering zijn.



Tabel 6.3 Gemiddeld slachtofferschap in eigen buurt en inclusief elders per buurtcategorie, in %

	I	II	III	IV	Gemiddeld	Landelijk (PMB'95)
<b>Vermogensdelicten</b>						
- eigen buurt	26	20	20	16	20	niet beschikbaar
- inclusief elders	30	26	23	23	25	24
<b>Gewelddelicten</b>						
- eigen buurt	9	4	4	3	5	niet beschikbaar
- inclusief elders	11	7	6	6	7	5

Van alle gewelddelicten in de 30 buurten is volgens de slachtoffers een derde gepleegd door drugverslaafden, personeelsleden van een coffeeshop of drugdealers, terwijl de helft van de gewelddelicten is gepleegd door andere personen. Van het overige zesde deel geven de slachtoffers aan niet te weten of de dader drugs gebruikt of er in handelt. Bewoners lijken goed in staat onderscheid aan te brengen tussen druggerelateerde en overige gewelddelicten. Niet alle criminaliteit wordt door bewoners als vanzelfsprekend toegeschreven aan druggebruik en/of -handel.

### **Buurtproblemen en onveiligheidsbeleving**

Een kwart van de burgers voelt zich structureel onveilig.<sup>6</sup> De mate waarin burgers zich onveilig voelen wordt bepaald door diverse factoren. Uit de vorige veiligheidsrapportage en ook uit deze blijkt dat de onveiligheidsbeleving sterker wordt indien de kwaliteit van de buurt achteruitgaat. Hierop is met name de mate van buurtdreiging van invloed. Daarnaast spelen het geslacht en het feit of men slachtoffer is geweest van een gewelddelict een belangrijke rol. Indien deze factoren gezamenlijk optreden is de onveiligheidsbeleving het sterkst. Met andere woorden: vrouwen en in mindere mate ook mannen die slachtoffer zijn geweest van een gewelddelict en wonen in een buurt waarvan een sterke dreiging uit gaat voelen zich het onveiligst. In de volgende paragrafen wordt nagegaan in welke mate drugoverlast bijdraagt aan de onveiligheid en leefbaarheid van een buurt.

### **Buurtproblemen**

De bewoners zijn in totaal 21 buurtproblemen voorgelegd die zich mogelijk in hun woonbuurt kunnen voordoen. Analoog aan de Politie-monitor Bevolking van 1995 zijn de buurtproblemen ingedeeld in de clusters vermogensdelicten, verloedering van de buurt en dreiging. Het verschil met de politie-monitor is dat in het onderhavige onderzoek het cluster verkeersproblemen ontbreekt, terwijl een cluster drugproblemen is toegevoegd. Dit cluster is een samenvoeging van vragen aan de buurtbewoners naar het (vaak, soms of nooit) voorkomen van handel in en gebruik van hard- en softdrugs op straat.

Tabel 6.4 Gemiddelde indicatorscores voor buurtproblemen op een schaal van 1 tot 10 per buurtcategorie

Buurtprobleem	I	II	III	IV	Gemiddeld	Landelijk (PMB'95)
Vermogensdelicten	6,3	5,6	5,7	5,4	5,7	5,4
Verloedering buurt	5,4	4,4	4,7	4,7	4,8	3,9
Dreiging	4,4	3,3	3,0	2,8	3,3	2,4
Drugprobleem	5,9	4,2	2,7	2,3	3,7	ontbreekt

De buurtproblemen komen in elk van de vier buurtcategorieën meer voor dan gemiddeld in Nederland, terwijl in de buurten met een ernstige drugoverlast (categorie I) de buurtproblemen aanzienlijk meer voorkomen dan in de overige drie categorieën. Opvallend is wederom het geringe verschil in de scores tussen de buurten met een gemiddelde drugoverlast (categorie II) en de buurten met overwegend overlast rond coffeeshops (categorie III). De mate van buurtdreiging, die van belang is voor de onveiligheidsbeleving, neemt sterk toe naarmate de drugoverlast in ernst toeneemt.

### Onveiligheidsbeleving

Van de buurtbewoners voelt 36 procent zich wel eens onveilig. De onveiligheidsbeleving blijkt inderdaad sterk samen te hangen met de bekende determinanten sexe, slachtofferschap van een geweldsdelict en buurtdreiging. Onderzocht is of onveiligheidsbeleving, onafhankelijk van de reeds bekende factoren, ook wordt beïnvloed door (vormen van) drugoverlast.

Voor zowel mannen als vrouwen geldt dat de onveiligheidsbeleving toeneemt naarmate de drugoverlast in een buurt ernstiger is (tabel 6.5). In buurten met een ernstige drugoverlast voelt bijna de helft van de bewoners (47 procent) zich weleens onveilig, terwijl in buurten met een relatief geringe overlast dit bij 29 procent het geval is. De beleving van de onveiligheid komt in die buurten ook het meest overeen met het landelijk gemiddelde (29 procent), zoals blijkt uit de Politie-monitor Bevolking van 1995. Nadere analyses (regressie-analyse) laten dan ook zien dat onveiligheidsbeleving naast sexe, slachtofferschap van een geweldsdelict en buurtdreiging ook wordt veroorzaakt door de drugoverlast in een buurt. Wordt gekeken naar vormen van drugoverlast dan blijken met name de annexatie en vervuiling van de openbare ruimte hierop van invloed te zijn.

Tenslotte laat tabel 6.5 zien dat slachtofferschap van geweld leidt tot een aanzienlijke toename van de onveiligheidsbeleving. Daarnaast geldt dat de onveiligheidsbeleving sterker is naarmate de drugoverlast in de buurt toeneemt. Indien een bewoner ook nog slachtoffer is geweest van een geweldsdelict doet zich een gecombineerd effect voor: de onveiligheidsbeleving is het sterkst bij slachtoffers van geweldsdelicten in buurten met veel drugoverlast.

Tabel 6.5 Percentage van bewoners dat zich wel eens onveilig voelt naar sexe, slachtofferschap van geweld en mate van drugoverlast

		I	II	III	IV	Totaal
Man	Wel geweldslachtoffer	64	67	61	56	62
	Geen geweldslachtoffer	39	29	24	20	27
Vrouw	Wel geweldslachtoffer	80	87	79	50	75
	Geen geweldslachtoffer	50	45	38	35	41
Gemiddeld		47	39	34	29	36

### Economische schade bewoners

Een van de directe gevolgen van criminaliteit is de financiële schade die slachtoffers hebben geleden. Naarmate de drugoverlast in een buurt groter is, zijn de bewoners vaker het slachtoffer van een vermogensdelict. Conform de verwachting is het aantal bewoners dat schade lijdt door criminaliteit groter naarmate de drugoverlast toeneemt. Aangezien de gemiddelde schade van criminaliteit tussen de vier buurtcategorieën niet verschilt, is de totale schade in buurten met meer drugoverlast groter.

Een mogelijk indirect economisch gevolg van drugoverlast voor bewoners is de waardevermindering van hun woning. In de 30 buurten bezit 32 procent van de bewoners een eigen woning. Van de huiseigenaren geeft acht procent aan dat de waarde van hun woning het afgelopen jaar (aanzienlijk) is gedaald. Tabel 6.6 toont dat dit percentage hoger is in buurten met een ernstige drugoverlast (categorie I) en lager in buurten met een relatief geringe drugoverlast (categorie IV). Hierbij dient te worden bedacht dat in 1995 de prijzen van koopwoningen landelijk zijn gestegen met gemiddeld 3,7 procent, hetgeen deze bevindingen des te sprekender maakt.

Tabel 6.6 Percentage bewoners waarvan eigen woning in waarde gedaald per buurtcategorie (n = 1623)

	I	II	III	IV	Gemiddeld
Gedaald	17	9	7	2	8

Vervolgens is onderzocht of er verschillen zijn in huurstijgingen in buurten met meer of minder drugoverlast. Uit tabel 6.7 blijkt dat de huurstijgingen in de vier buurtcategorieën slechts in geringe mate verschillen. In buurten met een ernstige drugoverlast (categorie I) is het percentage woningen waarvan de huur niet is gestegen enigszins hoger en het percentage woningen waarvan de huren fors zijn gestegen (> 5,5 procent) enigszins lager dan in buurten met een relatief geringe drugoverlast (categorie IV).

Tabel 6.7 Huurstijging woningen per buurtcategorie (n = 2651), in %

	I	II	III	IV	Gemiddeld
Geen huurverhoging	8	7	7	4	6
< 3%	6	6	5	5	5
3 - 5,5%	53	54	49	54	53
> 5,5%	33	34	39	37	36
Totaal	100	100	100	100	100

Een ander indirect economisch gevolg van drugoverlast is de mogelijke daling van het voorzieningenniveau in een buurt. Aan de bewoners is gevraagd of zij een winkel of onderneming bezitten die is gevestigd in de buurt waar zij wonen en tevens of de omzet van deze vestiging is gedaald. Vijf procent van de respondenten bezit in de eigen buurt een winkel of bedrijf. Hiervan geeft gemiddeld acht procent aan dat de omzet het afgelopen jaar door de drug-overlast is gedaald. De daling van de omzet wordt in de buurten met een ernstige drugoverlast hieraan vaker toegeschreven dan in buurten met een relatief geringe drugoverlast (tabel 6.8).

Tabel 6.8 Percentage winkeliers waarvan omzet bedrijfsvestiging is gedaald per buurtcategorie (n = 241)

	I	II	III	IV	Gemiddeld
Gedaald	16	10	6	2	8

Uit het bovenstaande blijkt dat de door de buurtbewoners geleden financiële schade telkens groter is naarmate de ernst van de drugoverlast toeneemt. Bovendien moet worden bedacht dat de geconstateerde schade gemiddelden zijn voor de hele buurt. Aannemelijk is dat de schade groter is in het deel van de buurt waar de drugoverlast het hevigst is.

#### **Economische schade detailhandel**

Naar de gevolgen van drugoverlast voor de detailhandel is een aanvullend onderzoek uitgevoerd in twaalf buurten van zes gemeenten waar ook de bewonersenquête is afgenomen, te weten: Rotterdam, Dordrecht, Heerlen, Venlo, Arnhem en Enschede. De opzet van dit aanvullende onderzoek is gelijk aan die van de bewonersenquête, alleen zijn de buurten ingedeeld in slechts twee categorieën: één met relatief veel drugoverlast en één met een relatief geringe drugoverlast. De drugoverlast waarmee de winkeliers worden geconfronteerd komt in grote lijnen overeen met de ervaringen van de bewoners, zij het dat de verschillen tussen beide categorieën van buurten vaak groter zijn. Dit geldt met name voor de annexatie en vervuiling van de openbare ruimte, terwijl de overlast van coffeshops geringer is (tabel 6.9).

Tabel 6.9 Gemiddelde scores van winkeliers in buurten met veel en weinig drugoverlast op vormen van openbare orde en audio-visuele drugoverlast op een schaal van 1 tot 10

	Straatpro- titutie	Annexatie openbare ruimte	Overlast dealpanden	Vervuiling openbare ruimte	Overlast coffee shops
Veel drugoverlast	2,6	4,2	2,4	4,4	1,9
Weinig drugoverlast	1,4	1,1	2,1	1,9	1,2
Gemiddeld	2,0	2,7	2,3	3,2	1,6

Wat het slachtofferschap van criminaliteit betreft verschilt het beeld voor gewelds- en vermogensdelicten. In buurten met veel drugoverlast is ruim een kwart (27 procent) van de winkeliers het afgelopen jaar slachtoffer geweest van één of meer geweldsdelicten (diefstal met geweld, bedreiging en mishandeling), terwijl dit in buurten met een relatief geringe drugoverlast een vijfde bedraagt. Van geweldsdelicten onder winkeliers zijn geen landelijke gegevens beschikbaar, wel is bekend dat in 1995 van alle Nederlandse detaillisten 12 procent is bedreigd.<sup>7</sup> In de buurten met veel drugoverlast bedraagt dit 24 procent, terwijl dit in de buurten met een relatief geringe drugoverlast gelijk is aan het landelijk gemiddelde. Van één of meer vermogensdelicten (winkeldiefstal, inbraak in winkel en inbraak in bedrijfsauto) is 70 procent van de winkeliers in buurten met veel drugoverlast het slachtoffer geweest tegenover 77 procent in buurten met een relatief geringe drugoverlast. Van vermogenscriminaliteit onder winkeliers zijn eveneens geen landelijke gegevens beschikbaar. Wel is bekend dat landelijk 33 procent van de winkeliers het slachtoffer is geweest van (poging tot) inbraak tegenover veertig procent in de buurten met veel drugoverlast en 37 procent in de buurten met een relatief geringe drugoverlast.

Verreweg het grootste deel van de vermogensdelicten bestaat uit winkeldiefstallen: in buurten met veel drugoverlast is zestig procent van de detaillisten hiervan het slachtoffer geweest tegenover 75 procent in buurten met een relatief geringe drugoverlast. Verwacht werd juist dat winkeliers in buurten met veel drugoverlast vaker het slachtoffer zijn van winkeldiefstal omdat wordt verondersteld dat drugverslaafden veel van dergelijke delicten plegen. Niet uit te sluiten is dat drugverslaafden winkeldiefstallen plegen in andere buurten dan waar zij verantwoordelijk zijn voor de drugoverlast.

Gemiddeld leden de detaillisten in buurten met veel drugoverlast het afgelopen jaar een directe schade als gevolg van criminaliteit van gemiddeld bijna f. 5.000,- tegenover ruim f. 8.000,- gulden in buurten met een relatief geringe drugoverlast. Jaarlijks betalen de winkeliers in beide buurten gemiddeld nagenoeg evenveel aan beveiligingskosten, terwijl de gemiddelde (eenmalige) installatiekosten van de getroffen bouwkundige en elektronische beveiligingsmaatregelen in buurten met een relatief geringe drugoverlast bijna het dubbele bedragen van die in buurten met veel drugoverlast. De gemiddelde verzekerings-

kosten voor brand, inbraak en andere vormen van criminaliteit zijn in buurten met een relatief geringe drugoverlast 15 procent hoger dan in buurten met veel drugoverlast. De hogere installatie- en verzekeringskosten in buurten met weinig drugoverlast zijn mede het gevolg van de enigszins grotere omvang van de daar gevestigde ondernemingen; verzekeringspremies voor bedrijven zijn veelal gerelateerd aan het aantal arbeidsplaatsen. Het gemiddeld aantal full-time arbeidsplaatsen bedraagt er 5,0 tegenover 3,6 in buurten met veel drugoverlast.

De omzet van de detailhandel is in buurten met veel drugoverlast de afgelopen twee jaar ten opzichte van 1993 gedaald, terwijl in buurten met relatief weinig drugoverlast de omzet licht is gestegen (tabel 6.10). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in buurten met een ernstige drugoverlast een selectieproces optreedt, waarbij de bewoners die het zich kunnen veroorloven te kiezen voor een kwalitatief betere woonomgeving, worden vervangen door bewoners die minder hebben te besteden.

Tabel 6.10 Omzetcijfers detailhandel met veel en weinig drugoverlast in 1994 en 1995 (1993 = 100)

	1993	1994	1995
Veel	100,0	94,3	96,4
Weinig	100,0	101,3	101,2

De winkeliers in de buurten met veel drugoverlast zijn vaker het slachtoffer van een geweldsdelict, maar minder vaak van een vermogensdelict. Bovendien lijden zij minder schade als gevolg van criminaliteit. Daar staat tegenover dat de omzet van de detailhandel in buurten met veel drugoverlast de afgelopen twee jaar enigszins is gedaald. Gemiddeld genomen is deze daling niet spectaculair, maar voor de detaillisten waarvan de bedrijfsomzet meer dan gemiddeld is afgenomen kan dit wel het verschil uitmaken tussen het continueren of het beëindigen van de activiteiten. Het gevolg is dat het voorzieningenaanbod verschaalt hetgeen vervolgens weer kan leiden tot minder aantrekkelijke woonbuurten. Buurten met veel drugoverlast lopen een groter risico in een dergelijke vicieuze cirkel terecht te komen.

### Leefbaarheid

Leefbaarheid is zo mogelijk een nog diffuser begrip dan drugoverlast. De leefbaarheid van een buurt heeft naast de onveiligheidsbeleving, de mate van drugoverlast en de achteruitgang van het voorzieningenniveau zowel te maken met de fysieke kenmerken van de woonomgeving, zoals leegstand of verkrotting van woningen en de vervuiling of verpaupering van de buurt, als met de sociale kenmerken van de woonomgeving, zoals de bevolkingssamenstelling van en de saamhorigheid in de buurt. Voor de fysieke en sociale kenmerken van de buurt zijn indicatoren opgesteld. De waarde van de indicatoren is een maat voor de door de bewoners ervaren leefbaarheid van de buurt. Hoe hoger de waarde,

des te beter wordt de leefbaarheid beoordeeld. De gemiddelde schaalscores bieden de mogelijkheid de sociale en fysieke kwaliteit tussen de vier categorieën van buurten te vergelijken. Daarnaast is als algemene indicator voor de leefbaarheid van de buurt de bewoners gevraagd een rapportcijfer van één tot tien te geven voor hun woonomgeving.

Uit tabel 6.11 blijkt dat de verschillen tussen de vier buurtcategorieën niet spectaculair zijn, maar wel dezelfde richting uitwijzen: de leefbaarheid in de buurt met veel drugoverlast (categorie I) wordt telkens als slechtste beoordeeld, terwijl de bewoners van de drie overige categorieën de leefbaarheid van de buurt nagenoeg hetzelfde beoordelen.

Tabel 6.11 Sociale en fysieke kwaliteit en waardering buurt op een schaal van 1 tot 10 per buurt-categorie

	I	II	III	IV	Gemiddeld
Sociale kwaliteit	5,6	5,9	6,2	6,0	6,0
Fysieke kwaliteit	4,8	5,4	5,1	5,1	5,1
Waardering woonomgeving	6,5	7,0	7,2	7,1	7,0

Uit bovenstaande blijkt dat een toename van de drugoverlast gepaard gaat met een hoger slachtofferschap van geweldsdelicten, en (deels) ook van vermogensdelicten en een ernstiger buurtproblematiek. Desondanks is het opvallend dat de leefbaarheid van de buurten niet eenzelfde tendens vertoont. Dit heeft waarschijnlijk mede te maken met het feit dat het in alle gevallen achterstandsbuurten betreft. Slechts in de buurten met een ernstige drugoverlast wordt de leefbaarheid als aanmerkelijk slechter beoordeeld. Kennelijk dient drugoverlast zich in hevige mate voor te doen voordat dit voor de bewoners leidt tot een ernstige aantasting van de leefbaarheid.

### **Instrumentarium**

De aanpak van de drugoverlast is voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid van lokale overheden. Gemeenten beschikken over uiteenlopende instrumenten om de drugoverlast te bestrijden. De Gemeentewet en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zijn de belangrijkste bestuursrechtelijke instrumenten. De Opiumwet is het belangrijkste strafrechtelijke instrument.<sup>8</sup> Centraal in deze paragraaf staat in hoeverre de gehanteerde en beschikbare instrumenten geschikt zijn om de onderscheiden vormen van drugoverlast aan te pakken en welke instrumenten ontbreken voor een effectieve aanpak.

In de afgelopen jaren zijn in de onderzochte zestien gemeenten de nodige ervaringen opgedaan. De algemene indruk is dat alle instrumenten die beschikbaar zijn nu wel zijn uitgeprobeerd. Gemeenten die niet alle beschikbare instrumenten hebben toegepast geven aan dat dit gebeurd is omdat de noodzaak daarvoor niet aanwezig was. De opvattingen over de effectiviteit van het gemeentelijk instrumentarium lopen enigszins uiteen.

## Knelpunten

Opmerkelijk is dat veel gemeenten aangeven dat in principe voldoende instrumenten beschikbaar zijn om de drugoverlast aan te pakken. Vaak wordt echter aangegeven dat de aanpak van de drugoverlast middels bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen een moeizaam proces is waarbij zich een aantal belangrijke knelpunten voordoet.

Allereerst is dit het geval wanneer het dealen van drugs voor een aanzienlijk deel plaatsvindt vanuit woonpanden. Nog problematischer wordt dit als de overlast veroorzaakt wordt door woonpanden die in particulier bezit zijn. Zijn de woningen in bezit van woningbouwverenigingen dan kan veelal door middel van huuropzegging een einde worden gemaakt aan de overlastsituatie. Is er echter sprake van een eigenaar die niet bereid is mee te werken dan zijn de instrumenten niet toereikend. De APV van een aantal gemeenten kent wel een overlastbepaling die de burgemeester de bevoegdheid geeft een ruimte te sluiten als er sprake is van overlast die verband houdt met het gebruik van en de handel in drugs. In de meeste APV's gaat het daarbij echter om ruimten die voor publiek toegankelijk zijn. In een enkele APV is een bepaling opgenomen die eveneens geldt voor woonpanden. Het sluiten van deze panden is echter onlangs ongrondwettig verklaard.

Een tweede knelpunt doet zich voor als er sprake is van overlast bij de handel van drugs die voor een belangrijk deel in handen is van illegale buitenlanders. De uitzetting van illegale drugdealers loopt vaak stuk op de daarvoor beschikbare juridische mogelijkheden. Dit geldt overigens ook ten aanzien van illegale buitenlandse gebruikers. Regelmatig geven gemeenten aan dat dit een probleem vormt bij de effectieve aanpak van de drugproblematiek.

Een derde knelpunt betreft de overlast veroorzaakt door drugtoerisme en de daar aan gerelateerde fenomenen zoals drugrunners. Het verbod van de verkoop aan buitenlanders van bijvoorbeeld softdrugs zoals opgenomen in enkele APV's blijkt strijdig met de Grondwet en is derhalve niet rechtsgeldig. Verder is het fenomeen van drugrunners in de praktijk lastig aan te pakken, ook al is dit in bepaalde APV's specifiek opgenomen. Het kost veel tijd en moeite bewijzen te verzamelen. Het strikt hanteren van de Wegenverkeerswet voor buitenlandse drugtoeristen lijkt alleen zinvol wanneer er weinig alternatieve aanrijroutes zijn aangezien een dergelijke aanpak nogal arbeidsintensief is.

Verder doen zich problemen voor als overlast veroorzaakt wordt door groepen gebruikers zonder vaste woon- of verblijfplaats. Er is in die gevallen vaak sprake van een (omvangrijke) open straatscene. Samenscholingsverboden en samenscholingsverboden in verband met drugs zijn wel in de meeste APV's opgenomen. Evenals verblijfsontzeggingen die in een aantal gemeenten in de APV zijn opgenomen, zijn deze alleen voor een beperkt gebied en een beperkte duur geldig. Overigens is onlangs een verblijfsontzegging van 14 dagen onrechtmatig verklaard. Omdat een straatscene voor een niet onaanzienlijk deel



bestaat uit gebruikers en dealers zonder vaste woon- of verblijfplaats is deze vrij mobiel. Zij verplaatst zich gemakkelijk naar andere plaatsen in de gemeente. Daarnaast heeft een open drugscene veelal ook een grote aantrekkingskracht op gebruikers van buiten de gemeente.

Overlast veroorzaakt door de aanwezigheid van straatprostitutie tenslotte vormt eveneens een knelpunt als het gaat om een bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak. Een aantal gemeenten heeft een gedoogzone of is bezig plannen in die richting te ontwikkelen. Een goed functionerende gedoogzone kan overlast reducerend werken. Aangevend dient echter te worden dat ook dit zich bevindt in het schemergebied van gedogen zodat situaties ontstaan die moeilijk direct wettelijk te reguleren of te sanctioneren zijn.

Naast bovenstaande specifieke knelpunten met betrekking tot bepaalde vormen van overlast doen zich ook in meer algemene zin problemen voor. Zij hebben niet zozeer direct betrekking op het ontbreken of hanteren van instrumenten, maar zijn onder andere gelegen in het vervolg(traject). Zo wordt in verschillende gemeenten het capaciteitsprobleem genoemd, zowel in uitvoerende zin, bijvoorbeeld de gevraagde inzet van de politie, als in de afhandeling, bijvoorbeeld de aantallen beschikbare cellen.

Ook is er soms sprake van een botsing tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke belangen. Vanuit de bestuursrechtelijke invalshoek is soms onmiddellijk ingrijpen nodig om aan de overlastsituatie een einde te maken, terwijl vanuit strafrechtelijk belang de overlastgevende situatie (tijdelijk) voort dient te blijven bestaan om voldoende bewijzen te verzamelen. Er is met name in de lokale driehoek (burgemeester, officier van justitie en korpschef van politie) goed overleg nodig om tot een correcte afstemming te komen in dit soort zaken. Ook het overlastcriterium op zich vormt een van de problemen. Het is vaak moeilijk het verband tussen de overtreding en de (ernstige) aantasting van de openbare orde of leef- en woonmilieu aan te tonen. Er wordt bijvoorbeeld aangetoond dat gehandeld wordt in harddrugs vanuit een bepaalde gelegenheid, maar volgens de rechter is niet hard gemaakt dat daardoor de overlast in de buurt/straat wordt veroorzaakt. Tenslotte wordt aangegeven, met name door gemeenten die met drugtoerisme hebben te kampen, dat afstemming van het drugbeleid met de omliggende landen noodzakelijk is voor een effectieve aanpak van de druggerelateerde overlast.

### **Omissies**

Wanneer gemeenten aangeven dat het beschikbare instrumentarium niet voldoende is blijken zij lang niet altijd in staat aan te geven welke instrumenten worden gemist. Drie instrumenten worden min of meer concreet benoemd.

Allereerst vindt men het noodzakelijk dat er een instrument komt dat het mogelijk maakt niet voor publiek toegankelijke ruimten (woonpanden) van waaruit wordt gedeald aan te

pakken. Thans ligt bij de Tweede Kamer ter behandeling een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet dat het voor de burgemeester mogelijk moet maken drugpanden die overlast veroorzaken te sluiten. Een tweede instrument dat wordt gemist ligt meer in de strafrechtelijke hoek en betreft de aanpak van illegale buitenlandse gebruikers en dealers die overlast veroorzaken. Een derde instrument dat wordt ontbeerd is een mogelijkheid om sneller coffeeshops te kunnen sluiten wanneer er sprake is van overtreding van de richtlijnen van het Openbaar Ministerie (de zogenoemde AHOJ-G criteria). In het algemeen tenslotte wordt aangegeven dat er behoefte is aan een instrument waarmee men preventief kan optreden tegen drugoverlast.

Het zijn niet alleen instrumenten die worden gemist. Om de aanpak van drugoverlast ook een duurzaam effect te geven dienen ook andere aspecten niet te worden verwaarloosd. Vaak genoemd in de zestien gemeenten worden goede opvangvoorzieningen voor verslaafden en dak- en thuislozen (zowel dag- als nachtopvang). Verder worden nog genoemd een uitbreiding van dwang- en drangprojecten om de harde kern overlastveroorzakers aan te kunnen pakken en experimenten met het verstrekken van heroïne.

### **Conclusies**

Uit de paragraaf drugoverlast gemeenten blijkt dat de leefbaarheid van de buurt achteruitgaat indien er sprake is van ernstige drugoverlast. Daarnaast blijkt drugoverlast naast sexe, slachtofferschap van een geweldsdelict en buurtdreiging van invloed te zijn op de onveiligheidsbeleving van buurtbewoners. Wordt gekeken naar vormen van drugoverlast dan blijken met name de annexatie en vervuiling van de openbare ruimte hiervan de oorzaak te zijn. De problemen bij de aanpak van drugoverlast middels bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten hebben duidelijke raakvlakken met deze onderscheiden clusters. Knelpunten doen zich vooral voor met betrekking tot samenscholingen, drugtoerisme, dealpanden en straatprostitutie. Het zijn met name deze aspecten die leiden tot overlast in de vorm van annexatie en vervuiling van de openbare ruimte.

Het ad hoc inzetten van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten leidt veelal niet tot de gewenste reductie van drugoverlast, zo blijkt uit de ervaringen van diverse gemeenten. Een eenzijdige aanpak van dealpanden kan bijvoorbeeld leiden tot het ontstaan van een open straatscene, waardoor er eerder sprake is van een toename van overlast (annexatie van de openbare ruimte). Gezien de complexiteit van de problematiek is een integrale aanpak noodzakelijk.<sup>9</sup> Van belang hierbij is in eerste instantie een goede samenwerking tussen direct betrokkenen zoals politie, justitie, gemeente en drughulpverleningsinstellingen. Naast samenwerking zijn ook planning en differentiatie belangrijk voor het realiseren van een integrale aanpak.

Bij planning kan men afhankelijk van de overlastsituatie in de gemeente een keuze maken voor een gefaseerde of synchrone inzet van instrumenten. Bij een gefaseerde aanpak staat

met name de beheersing en bewuste sturing van overlast centraal. Zo kan in een eerste fase worden begonnen met het afromen van extreme overlast. In de tweede fase kan de overlast op straat worden aangepakt, om in fase drie tenslotte de overlast door dealpanden te reduceren. Een overlap van de verschillende fasen zal de effectiviteit van de ingezette instrumenten nog vergroten. Bij een synchrone aanpak staat het voorkomen van verschuiving centraal. Er is dan niet langer sprake van het rondpompen van verslaafden en de daarmee samenhangende overlast. Door op eenzelfde moment verschillende aspecten aan te pakken, of dezelfde aspecten op verschillende locaties, wordt immers verschuiving bemoeilijkt. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk bij de aanpak van drugtoeristen op hetzelfde moment drugrunners aan te pakken en dealpanden te sluiten die overwegend aan drugtoeristen verkopen.

Niet alleen de vormen en combinaties van vormen van overlast zijn van belang, maar ook de groepen die verantwoordelijk zijn voor de overlast spelen een rol als het gaat om de inzet van diverse instrumenten. Mede gezien de veelal beperkte middelen is dit een belangrijk aspect. Het is immers weinig zinvol criminele gebruikers die bereid zijn hulp te zoeken en die een positieve prognose hebben, onnodig lang in justitiekanalen te houden en omgekeerd hulpverleningskanalen te 'verstoppert' met gebruikers die op dat moment niet rijp zijn voor hulpverlening of waarvoor dit in eerste instantie niet is bedoeld. Om een effectieve aanpak van drugoverlast te realiseren is differentiatie van verschillende overlastgroepen noodzakelijk. Met name een onderscheid in lokale en buitenlandse categorieën gebruikers is wenselijk.

Voor de lokale groep kan men bij criminele, recidiverende gebruikers en dealers in eerste instantie denken aan strafrechtelijk optreden. Voor lokale zorgkanten (beginnende, langdurige en verloederde verslaafden) lijkt het creëren van structurele dagbesteding en noodopvang de meest effectieve maatregel. Reductie van verwervingcriminaliteit en visuele overlast door rondhangen zal één van de (duidelijk zichtbare) effecten zijn. Voor criminele toeristen en personen die komen om grotere hoeveelheden drugs te kopen met het oogmerk deze elders te verhandelen (koeriers) zullen eveneens strafrechtelijke instrumenten moeten worden ingezet. Ontmoedigingsmaatregelen, zoals een strikte naleving van de Wegenverkeerswet, sorteren het meeste effect op toeristen die voor eigen gebruik komen, de gebruikstoeristen en de sensatietoeristen.

Uit bovenstaande blijkt dat de aanpak van druggerelateerde overlast een complex probleem is. Het gaat niet alleen om de inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. Een afgewogen analyse van de problematiek is noodzakelijk om te komen tot de inzet van de juiste instrumenten op de juiste tijdstippen op de juiste vormen van overlast. Een gerichte beleidsmatige aanpak is noodzakelijk en keuzes dienen hierbij niet uit de weg te worden gegaan. Verder is het belangrijk zicht te houden op de snelle ontwikkelingen en de effecten van het gevoerde beleid. Dit maakt het mogelijk de aanpak van

drugoverlast tijdig aan te passen of aan te scherpen. Hiervoor wordt aanbevolen naast de bevolkingsenquête in 1998 ook in 1997 een meting naar de drugoverlast uit te voeren.

### 6.3 LEEFOMGEVING EN RISICOBEBEERSING

#### Inleiding

De nadruk bij dit thema ligt op de relatie tussen de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en het betrekken van sociale en fysieke aspecten van veiligheid bij besluitvorming hieromtrent. Wanneer deze elementen - zonder samenhang - worden ingepast hebben zij de potentie conflicterend te zijn. Bijvoorbeeld de combinatie van verblijfs-, verkeers- en natuurfuncties vormt op steeds meer locaties in Nederland een afwegings- en inpassingsprobleem, met name waar industrieterreinen en rijkswegen moeten worden gecombineerd met omvangrijke nieuwbouwwijken (bijvoorbeeld de VINEX-locaties). In het verlengde hiervan zal op plaatsen waar een (zeer) hoog groepsrisico aanwezig is, eerder rekening moeten worden gehouden met een groot ongeval met alle gevolgen van dien, dan op plaatsen met een laag groepsrisico. Bovenstaande dilemma's zullen steeds meer aan de orde gaan komen.

Voor het realiseren van een veilige woon- en leefomgeving is het van belang de risico's van branden, overlast, criminaliteit, (verkeers)ongevallen en rampen aanvaardbaar laag te houden. Vele diensten - de brandweer, de politie, stadsontwikkeling, milieubeheer, bouwen en wonen enzovoorts- en maatschappelijke organisaties, zoals woningbouwcorporaties, bewonersvertegenwoordigingen hebben vanuit hun specialismen daarbij iets te bieden. De ervaring leert dat het bestuur niet altijd de middelen heeft om eenvoudig tot prioriteitsstelling en een samenhangende aanpak voor dit deel van het veiligheidsbeleid te komen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat risico's van branden, ongevallen en rampen niet kunnen worden vastgesteld op basis van lokale statistieken en onderzoeken naar de veiligheidsbeleving van bewoners en het inzicht in dit type risico's bovendien gebrekkig is.

Het (lokale) bestuur heeft een belangrijke taak om risico's zoveel mogelijk te beheersen. In het ontwerpproces (pro-actie: bestemmingsplannen; preventie/preparatie: ontwerp- en inrichtingsplannen) en beheerproces (exploitatie) is er voor het (lokale) bestuur de mogelijkheid zijn inbreng te leveren. Juist in het ontwerpproces, bijvoorbeeld het (her)inrichten van een stadsdeel, kan het (lokale) bestuur zich onder andere de volgende vragen stellen:

- in hoeverre is het verstandig om een diversificatie van bewoners in de woonwijk te bewerkstelligen (sociale component);
- moeten vervoersstromen geïntegreerd of gescheiden worden uitgevoerd (verkeers-, brandveiligheid en sociale component);

- moeten ondernemers worden benaderd om een selectief vestigingsbeleid te voeren (combinatie van dag- en avondgebruik van winkels, restaurants en culturele voorzieningen (sociale component).

Deze vragen richten zich direct op het vooraf nadenken over het inrichten van een veilige leefomgeving. Daarnaast zal in een groter verband risicobeheersing aan de orde moeten komen. Bijvoorbeeld de plaats van een chemische fabriek in de nabijheid van een woonwijk en/of de invloed van (vaar)wegen, een treintracé of vliegroutes kunnen de veiligheid van het leven in een woonwijk beïnvloeden.

Juist de interactie tussen lokaal-, provinciaal- en rijksbestuur en bedrijfsleven zal er toe bijdragen dat veiligheid niet als een zelfstandig produkt wordt gezien, maar als onderdeel van het totale proces van inrichting van de openbare ruimte. Om dit te bereiken zal het (lokale) bestuur veiligheid op de juiste momenten in behoren te brengen. Niet op de traditionele wijze, waarbij een sectorale benadering gebruikelijk was (bijvoorbeeld brandpreventie separaat van criminaliteitspreventie), maar integraal. Op deze wijze behoeft veiligheid niet als een kostbaar produkt te worden gezien, maar als een vanzelfsprekend geïntegreerd onderdeel van het totale ontwerp-, beheer- en gebruikproces.

Voor het (lokale) bestuur ligt een grote (bestuurlijke) uitdaging, om in het bijzonder bij de grootschalige projecten - zoals het vormgeven van de VINEX-locaties -, hiermee actief om te gaan. Het bestuur laat hierdoor zien dat het bewust en verantwoord invulling geeft aan risicobeheersing en het vormgeven van een veilige leefomgeving.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de volgende aandachtsgebieden:

1. transport (o.a. vervoer van gevaarlijke stoffen);
2. ondergrondse bouwwerken (tunnels);
3. leefomgeving;
4. verkeersveiligheid.

### **6.3.1 Transport**

De positie van Nederland als distributieland, de mainportfunctie, de eigen industrie en de energievoorziening brengen met zich, dat door Nederland een belangrijke stroom van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Deze transportstroom is moeilijk te beïnvloeden zonder daarbij grote schade toe te brengen aan de Nederlandse economie. Hiermee samenhangend is het een uitgangspunt van het rijksbeleid voor goederenvervoer dat dit vervoer (en daarmee ook het vervoer van alle tot het vervoer toegelaten gevaarlijke stoffen) over hoofdtransportassen, zoals rijkswegen, niet meer dan strikt noodzakelijk mag worden beperkt. Transport is echter slechts gedeeltelijk een op zich zelf staande activiteit. Veel transportstromen zijn het direct gevolg van industriële activiteiten in het land. Voor deze activiteiten aan het begin- en eindpunt van de transportstroom zijn veelal milieuvergunningen nodig. Bij het verlenen van deze milieuvergunningen is slechts in beperkte mate een toetsing mogelijk op de gevolgen die de transportstroom heeft die door deze activiteit

teweeg wordt gebracht. Hierbij moet ook worden bedacht dat ook het stoppen met een activiteit, waarvoor in het geheel geen vergunning nodig is, een ongewenste transportstroom op gang kan brengen. In het geval dat de activiteit de grondstof levert voor een andere activiteit in de omgeving, betekent sluiting immers dat die grondstof van elders moet worden aangevoerd.

De risicobenadering voor activiteiten met gevaarlijke stoffen kent twee begrippen om het risiconiveau hiervan in relatie tot de omgeving aan te geven. Deze begrippen zijn het individueel risico (de kans per jaar op een dodelijke situatie voor een bepaalde plaats) en het groepsrisico (de kans per jaar op een ramp met een bepaald aantal dodelijke slachtoffers). Deze begrippen vullen elkaar aan: ze maken het mogelijk om vanuit verschillende invalshoeken een situatie op risico's te beoordelen.

In het kader van de risicobenadering moet de vraag of er sprake is van een relatief hoog risico beantwoord worden. Bij deze vraagstelling worden risiconormen gehanteerd; in het project risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen zijn dergelijke normen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen uitgewerkt.

Ter voorkoming van het ontstaan van nieuwe risicovolle situaties is het van belang bij nieuwbouw voldoende ruimte te houden tussen transportroutes en kwetsbare bestemmingen. Naar aanleiding van de resultaten van het project risiconormering transport gevaarlijke stoffen is door de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat specifiek beleid ontwikkeld. Dit beleid is vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer van 15 februari 1996 (Tweede Kamer 1995-1996, nr. 24611).

De uitvoeringseisen van de transportmiddelen (zowel vrachtwagens, spoorwagens als schepen) die zich in Nederland bevinden, worden in hoge mate bepaald door internationale afspraken hieromtrent. Het lokaal bestuur heeft geen mogelijkheden tot het nemen van maatregelen die het transportmiddel betreffen. Ook maatregelen die zich richten tot de bestuurder van de vervoermiddelen kunnen slechts op nationaal niveau worden genomen.

#### **Mogelijkheden lokaal bestuur**

Het gemeentebestuur heeft bij het vaststellen van bestemmingsplannen de mogelijkheid voor het instandhouden van voldoende ruimte tussen transportroutes en kwetsbare bebouwing en waar mogelijk de beïnvloeding van verkeersstromen door middel van ruimtelijke ordening. Het is gewenst, dat bij beslissingen in het kader van de ruimtelijke ordening in voldoende mate rekening wordt gehouden met transport. In de risico-analyses die aan de besluitvorming ten grondslag liggen, moet in voldoende mate met de toekomstige groei van het transport rekening worden gehouden.

De gemeente heeft krachtens de Wet gevaarlijke stoffen de bevoegdheid tot het vaststellen van een route vervoer gevaarlijke stoffen en verlening van vergunningen tot het vervoer

van gevaarlijke stoffen buiten de vastgestelde routes. Een aantal stoffen is daartoe aange-  
wezen als zogenaamde routeplichtige stoffen. Wegtransport met zodanige stoffen dient  
dan de bebouwde kommen te mijden. De gemeenteraad kan weggedeelten aanwijzen,  
waarover dergelijke transporten moeten plaatsvinden.

Volgens het wetsvoorstel Wet vervoer gevaarlijke stoffen, dat thans in behandeling is bij  
de Eerste Kamer, houdt de gemeente die mogelijkheid. Voor water- en spoortransport  
bestaat straks in principe ook een mogelijkheid om te routeren. In verband met de grof-  
mazigheid van het water- en spoorwegennet zijn de mogelijkheden hiertoe echter zeer  
beperkt. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de bevoegdheid om bepaalde vaar-  
weggedeelten en spoorwegvakken te sluiten voor bepaalde stoffen.

In voorkomende gevallen moet in de eerste plaats worden nagegaan of bronmaatregelen  
het risico tot een acceptabel niveau kunnen terugdringen. Indien dit niet mogelijk blijkt,  
geven deze normen een beperking aan de mogelijkheden om vlak naast een transportroute  
kwetsbare bebouwing te bouwen. De norm voor het individueel risico stelt voorwaarden  
voor de aan te houden zonering, waarbinnen niet mag worden gebouwd. De norm voor  
het groepsrisico beperkt de dichtheid waarmee mag worden gebouwd. In het beleid is  
ervoor gekozen deze laatste beperking slechts toe te passen voor een strook van maximaal  
200 meter aan weerszijden van de transportroute. Bronmaatregelen resteren in uitzonder-  
lijke gevallen als de enige mogelijkheid voor een bevredigende situatie.

De normering externe veiligheid maakt toetsing mogelijk met betrekking tot de veiligheid  
van omwonenden. Deze normering zegt niets over de veiligheid van de personen op de  
transportroute. In een aantal gevallen kunnen deze twee vormen van veiligheid zelfs  
tegenstrijdige eisen stellen. Als voorbeeld bij het wegverkeer kan genoemd worden het  
overkappen van een weggedeelte, waardoor in het algemeen de veiligheid van de omwo-  
nenden zal toenemen ten koste van de veiligheid van de weggebruiker. In het thans lopen-  
de project 'Veilig vervoer over de weg' wordt gewerkt aan een afwegingskader voor de vei-  
ligheid van wegen. Dit project zal naar verwachting in 1998 gereed komen.

Het gemeentebestuur kan vooral maatregelen nemen ten aanzien van de inrichting van de  
transportroute en de omgeving daarvan. Maatregelen ten aanzien van de transportroute  
kan het nemen voor zover het beheerder van de transportroute is. Maatregelen met  
betrekking tot de omgeving kunnen bij uitstek door het lokaal bestuur worden genomen.  
De veiligheid van bestaande transportroutes kan langs een aantal wegen vergroot worden.  
Onderscheiden kunnen worden maatregelen die de weg betreffen, die het transportmiddel  
betreffen, die de mens betreffen en die de omgeving betreffen.

Op plaatsen waar een (zeer) hoog groepsrisico aanwezig is, moet uiteraard rekening wor-  
den gehouden met de mogelijkheid van een zwaar ongeval. Het omgekeerde is overigens  
niet waar. Bij de berekening van het groepsrisico worden alleen omwonenden als poten-  
tiële slachtoffers in aanmerking genomen. Niet gekeken wordt naar andere aanwezigen op

de transportroute. Het berekende groepsrisico moet in die zin dan ook als een ondergrens worden gezien voor het aantal slachtoffers dat bij een ongeval kan vallen.

Artikel 7 van de Rampenwet verplicht de burgemeester(s) van de gemeente(n) waar een ramp naar aard en plaats voorzienbaar is voor deze situaties een rampbestrijdingsplan te maken. In gevallen waarbij een hoog groepsrisico wordt berekend of waar uit andere hoofde duidelijk wordt dat een groot aantal slachtoffers kan vallen moet daarom in ieder geval bekeken worden of het zinvol is een rampbestrijdingsplan te maken. Veel transportroutes lopen door meer gemeenten. In zulke gevallen is het veelal zinvol om één gezamenlijk rampbestrijdingsplan te maken, dat voor iedere gemeente afzonderlijk wordt vastgesteld. Een dergelijke handelwijze is bijvoorbeeld gevolgd bij de Westerschelde. Van deze mogelijkheid wordt nog weinig gebruik gemaakt.

### 6.3.2 Ondergrondse bouwwerken

In de inleiding op het thema is reeds geconstateerd dat op steeds meer lokaties in Nederland de combinatie van verblijfs-, verkeers-, en natuurfuncties een afwegings- en inpassingsprobleem vormt.

Een voorbeeld van een situatie waar de combinatie van verblijfs- en verkeersfuncties een dergelijk probleem vormt, is de VINEX-lokatie Leidsche Rijn. Op deze lokatie, die doorsneden wordt door de rijksweg A2, zal een nieuwe wijk van de stad Utrecht verrijzen. Gezocht moet worden naar een oplossing waardoor de beschikbare ruimte optimaal voor bouwen kan worden benut, zonder daarbij de (potentiële) effecten van de rijksweg (o.a. milieueffecten en risico's verbonden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen) op de woonbebouwing uit het oog te verliezen. Overwogen wordt om grote gedeelten van de rijksweg als tunnel uit te voeren.

Een ander voorbeeld, betrekking hebbend op de combinatie van verkeers- en natuurfuncties, is de aanleg van de Hoge Snelheids Lijn (HSL) door het Groene Hart van de randstad. Het kabinet heeft na het afwegen van vele tracé-varianten gekozen voor het tracé dat door het Groene Hart gaat, waarbij een groot gedeelte ondertunneld zal worden.

Kenmerkend voor deze voorbeelden is dat daaruit blijkt dat er in toenemende mate bij het zoeken naar een oplossing van problemen bij de combinatie van verblijfs-, verkeers-, en natuurfuncties wordt gekozen voor het verplaatsen van de verkeersfunctie naar de onderzijde van het maaiveld: de (rail-)wegen worden uitgevoerd als tunnel.

Er is nog een andere reden dat er in toenemende mate onder de grond zal worden gebouwd. In sterk verstedelijkte gebieden, waar de grond schaars is en de grondprijs daarom hoog, wordt ook gezocht naar mogelijkheden voor optimaal grondgebruik en de verwachting is dat in de toekomst in deze gebieden ook steeds meer bouwwerken onder het maaiveld gebouwd zullen gaan worden.



Een belangrijke vraag is of de gekozen oplossingen ook (voldoende) veilig zijn. Het onder de grond brengen van verkeers- of verblijffuncties zal het risico en de mogelijke gevolgen van een ongeval voor de omgeving reduceren. Daarentegen zullen het risico en de gevolgen voor de gebruikers van deze functies hoger zijn in vergelijking met de situatie dat deze functies boven het maaiveld zijn gelegen. Het is voor het bestuur dan ook van groot belang om bij een beslissing over het al dan niet onder de grond brengen van een bouwwerk, hetzij een tunnel of een gebouw, zich terdege ervan te vergewissen of bij de plannen voldoende aandacht is besteed aan de beveiliging van de voor het bouwwerk realistische bedreigingen.

Momenteel is er nog geen specifiek rijksbeleid voor ondergrondse bouwwerken ontwikkeld. Er is slechts een beperkte hoeveelheid regelgeving die kan worden gebruikt bij de toetsing van bouwplannen van ondergrondse gebouwen.

Hoewel in het toepassingsgebied van de huidige bouwregelgeving (eerste fase Bouwbesluit) geen beperkingen worden opgelegd aan de diepte van gebouwen, zijn de daarin opgenomen regels in eerste instantie gericht op bouwwerken boven het maaiveld. De regels ten aanzien van de veiligheid die in deze bouwregelgeving worden gegeven hebben met name betrekking op constructieve veiligheid en brandveiligheid, en niet op andere veiligheidsaspecten die bij ondergrondse bouwwerken ook een rol kunnen spelen, zoals het gebruik of vervoer van gevaarlijke stoffen, sociale aspecten van veiligheid en criminaliteit.

Ten aanzien van tunnels die onder waterwegen doorgaan, is iets meer geregeld. In de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen 1995 (VLG), onderdeel van de Wet gevaarlijke stoffen, is opgenomen welke stoffen wel en welke niet door deze tunnels mogen worden vervoerd. Verder zijn vorig jaar de uitvoeringseisen voor deze tunnels vastgelegd en vastgesteld in de richtlijn van de Werkgroep Uitrusting Tunnels (WUT). De beperking van deze richtlijnen is dat ze specifiek bedoeld zijn voor tunnels gelegen in autosnelwegen die onder waterwegen doorgaan en een lengte hebben van tenminste 80 meter. Op de andere tunnels (tunnels op land, tunnels voor andere vervoersmodaliteiten) zijn deze WUT-richtlijnen niet zondermeer van toepassing. Dit komt omdat bepaalde gevaarlijke stoffen niet door onderwatertunnels mogen worden vervoerd terwijl voor de andere tunnels deze beperking, gelet op het beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in deze, niet van toepassing is. Voor laatstgenoemde tunnels betekent dit dat mogelijk aanvullende beveiligingsmaatregelen en -voorzieningen nodig zijn.

Voor de meeste projecten waarin momenteel ondergrondse bouwwerken (zullen) worden gerealiseerd, geldt dat er per project een beveiligingsvisie wordt ontwikkeld en wordt nagedacht over de beveiligingsmaatregelen en -voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn de Noord Zuid lijn voor de metro in Amsterdam en de Westerschelde Oever Verbinding (WOV). Door per project afzonderlijk na te denken over de beveiliging is de kans groot dat er landelijk gezien verschillen ontstaan in het veiligheidsniveau, bijvoorbeeld omdat er



in het ene project bepaalde veiligheidsaspecten, zoals criminaliteit, wel worden meegenomen en in andere niet.

Bovenstaande maakt duidelijk dat er een behoefte is aan landelijk beleid op het gebied van de beveiliging van ondergrondse bouwwerken. In dat beleid zal aandacht moeten worden besteed aan alle typen van bedreigingen die in dergelijke bouwwerken kunnen optreden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft deze behoefte onderkend en besloten om tezamen met het Centrum Ondergronds Bouwen op korte termijn een beveiligingsconcept voor ondergrondse bouwwerken te maken. Dit beveiligingsconcept zal een integrale beveiligingsvisie bevatten voor bouwwerken met een verkeersfunctie (bijvoorbeeld tunnels), publiekfunctie (bijvoorbeeld ondergrondse winkelcentra, bioscopen, stations) en opslag- en arbeidsfunctie (bijvoorbeeld ondergrondse rekencentra, ondergrondse opslag van (bibliotheek)boeken). Het beveiligingsconcept zal volgens planning medio 1997 gereed zijn.

### 6.3.3 Leefomgeving

In de aanpak van onveiligheid in de leefomgeving is enerzijds sprake van een verdergaande standaardisering van maatregelen en anderzijds een ontwikkeling die streeft naar maatwerk door een gebiedsgerichte aanpak van onveiligheid op buurt- en wijkniveau. Een voorbeeld van de gebiedsgerichte aanpak zijn de wijkveiligheids- en leefbaarheidsplannen die door de negentien grote steden in het kader van het Grote stedenbeleid worden uitgevoerd.

Een goed voorbeeld van standaardisering van maatregelen is het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Initiatiefnemer van het Politiekeurmerk Veilig Wonen is de politieregio Hollands Midden. Dit keurmerk richt zich op het certificeren van een gemiddeld hoger niveau van inbraakpreventie van (nieuwbouw)woningen in een sociaal veilige woonomgeving. In 1996 en 1997 wordt landelijk met het Politiekeurmerk geëxperimenteerd. Al experimenterend wordt het Politiekeurmerk voor de nieuwbouw verder ontwikkeld en verbreed tot een Nationaal Keurmerk Veilig Wonen voor zowel nieuwe als bestaande woningen. Daartoe is een regiegroep ingesteld onder voorzitterschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het project 'Samen-werken aan veilig wonen' van de regio Utrecht, is betrokken bij deze verdere ontwikkeling. Uit een effectmeting in de regio Utrecht is gebleken dat ongeveer 90% van de bewoners die een preventie-advies hebben ontvangen dat advies geheel of gedeeltelijk uitvoeren. De meerwaarde van deze inspanningen is ook zichtbaar in de politiestatistieken. Het aantal aangiften van inbraak is in de regio Utrecht dalende: in 1995 waren het er 2000 minder dan in 1993, een daling van bijna 14 procent.

Naast een verbreding van het toepassingsgebied van het keurmerk wordt het eisenpakket van het keurmerk verbreed met andere aspecten van veiligheid. De nadruk zal hierbij lig-

gen op brandveiligheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in samenwerking met de meest betrokken partijen, een brandveiligheidsconcept woningen en woongebouwen ontwikkeld. Het brandbeveiligingsconcept geeft een brandveiligheidsvisie weer. Met deze visie is het mogelijk geworden om heel systematisch de bouwregelgeving (Bouwbesluit 2e fase) voor wat de brandveiligheid betreft aan te passen. De ontwikkelde brandveiligheidsvisie zal gebruikt worden bij de verdere ontwikkeling van het eisenpakket van het keurmerk. Per 1 januari 1998 zal het Nationaal Keurmerk Veilig Wonen een feit zijn.

Uit literatuur en evaluaties van projecten in Nederland en in het buitenland is gebleken dat zeer grote effecten bereikt kunnen worden met een gecombineerde aanpak van zowel daders, slachtoffers als de situatie (woning en woonomgeving). Voor deze aanpak is een naadloze samenwerking tussen bestuur, Openbaar Ministerie en politie een vereiste. In de wijk Rotterdam-Noord is het gelukt om tot een dergelijke sluitende aanpak te komen. In samenwerking tussen gemeente, politie en bewoners is de woonomgeving aangepakt (overigens nog onder het kwaliteitsniveau van het keurmerk). Een belangrijk effect daarbij was een versterking van de sociale structuur in de wijk. Daarnaast is door samenwerking van politie en Openbaar Ministerie zeer nauwkeurig de 'dader top tien' van de wijk in kaart gebracht. In de periode die aan het project voorafging vertoonde de inbraakstatistiek van de wijk een stijgende lijn. In het eerste projectjaar draaide deze stijging om in een daling met 35%. Het tweede jaar is nog niet volledig geregistreerd, maar de daling zet in elk geval door. Verplaatsingseffecten naar andere wijken of delicten zijn er niet.

De mogelijke effecten van het Nationaal Keurmerk Veilig Wonen zijn op dit moment nog niet beschikbaar. In Engeland is inmiddels gebleken dat in "Secured by Design"-wijken - waarvan het Politiekeurmerk een afgeleide is- ongeveer 40% minder wordt ingebroken dan in vergelijkbare wijken waar dat keurmerk nog niet is ingevoerd.

De noodzaak van instrumenten zoals beveiligingsconcepten wordt onder meer aangetoond door de ontwikkelingen op het gebied van bouwen en het gebruik van bouwwerken. Zo ontstaan naast de traditionele bouw steeds meer relatief complexe gebouwen. Hierbij kan gedacht worden aan de ongeveer 150 meter hoge kantoorgebouwen in Amsterdam en Rotterdam, maar ook aan in ontwerp zijnde grote ondergrondse transportwegen, zoals de Westerschelde Oeververbinding, een geboorde verkeerstunnel van circa 7 km, en de Noord Zuidlijn, een geboorde metrotunnel die grotendeels het centrum van Amsterdam zal doorkruisen.

Aan de hand van enkele voorbeelden wordt de problematiek van de veilige leefomgeving geïllustreerd.

### **Eindhoven**

De gemeente Eindhoven ontwikkelt met steun van de rijksoverheid een methode om het bestuur concrete handvatten te bieden voor een integrale aanpak van risico's van bran-

den, ongevallen en rampen. In deze methode is de mogelijkheid tot reductie van het risico door gemeentelijk beleid bepalend voor de prioriteit en niet de grootte van het risico. Vooral nog is er voor gekozen om de risico's van branden, ongevallen en rampen in kaart te brengen. Later kan de methode uitgebreid worden met andere vormen van onveiligheidsrisico's.

### **Almere**

De gemeente Almere heeft het plan om de stadskern een ingrijpende vernieuwingsimpuls te geven. Met dit plan wil Almere een kwaliteitssprong naar het jaar 2005 maken.

Tussentijds zal het inwonertal van ruim 100.000 naar verwachting zijn gegroeid tot ruim 200.000. In een vroeg stadium heeft de gemeente Almere een werkgroep veiligheidscriteria ingesteld om veiligheid te betrekken bij de ontwikkeling en de besluitvorming. De werkgroep heeft op een gegeven moment geconstateerd dat bij een aantal aspecten van veiligheid (bijvoorbeeld vervuiling, scheiding van gebruiksfuncties, mogelijk overlastproblemen) het wenselijk was het oorspronkelijke plan Almere Centrum 2005 op hoofdonderdelen bij te stellen.

Met dit advies wordt voorkomen dat in de bouw- en exploitatiefase onverwachte en kostbare aanpassingen moeten worden verricht.

### **Winkeltijdenwet**

Ter gelegenheid van de herziening van de Winkelsluitingswet heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken samen met andere betrokken partijen, de veiligheidsaspecten van deze herziening in kaart gebracht. Zo zal met het verruimen van de winkeltijden een grotere sociale controle op straat kunnen ontstaan. Juist tijdens de avonduren zal het winkelend publiek onbedoeld een toezichthoudende functie hebben om eventuele criminaliteit te ontmoedigen. De keerzijde hiervan is dat het winkelpersoneel een groter risico zou kunnen lopen, vanwege de langere openingstijden. Integraal bezien, kunnen de langere openingstijden tot meer werkgelegenheid leiden. Deze werkgelegenheid geeft de mogelijkheid om meer mensen te betrekken in het arbeidsproces (sociale waarde).

Met het onderkennen van de veiligheidseffecten was het mogelijk om een meer integrale afweging te maken hoe de Winkeltijdenwet het beste vormgegeven kon worden. Daarom heeft het kabinet besloten om een veilige marge aan te houden en de vrije keuze van winkeliers voor openstelling te beperken tot 22.00 uur (in plaats van 24.00 uur).

Bovenstaande ervaringen worden gebruikt bij het verder ontwikkelen van de Veiligheidseffectrapportage (VER).

## **6.3.4 Verkeersveiligheid**

### **Ontwikkeling verkeersveiligheid**

De afgelopen decennia is de verkeersveiligheid in Nederland sterk verbeterd. De maatre-

gelen die op dit terrein zijn genomen (zoals autogordels, helmplicht, alcoholbeleid, veilige infrastructuur), hebben duidelijk effect gehad. De verkeersrisico's zijn in Nederland in de afgelopen decennia meer gedaald dan in de andere landen in Europa.

Aan deze positieve ontwikkeling lijkt echter een einde te zijn gekomen.

Door een ongunstige mobiliteitsontwikkeling en een verminderde daling van het verkeersrisico waren er in 1994 voor het eerst sinds lange tijd meer dodelijke verkeersslachtoffers dan het jaar ervoor. Hetzelfde geldt voor 1995, waarin 1.334 mensen in het verkeer omkwamen, en 50.970 mensen gewond raakten, waarvan 11.688 in het ziekenhuis moesten worden opgenomen. Volgens de Landelijke Medische Registratie (LMR) is het aantal ziekenhuisgewonden overigens een faktor 5/3 hoger. Door deze negatieve ontwikkeling komen de taakstellingen voor verkeersveiligheid (25% minder slachtoffers in 2000 ten opzichte van 1985; 50% minder doden en 40% minder gewonden in 2010 ten opzichte van 1986) in gevaar.

#### **Meerjarenprogramma**

Om het beleid een nieuwe impuls te geven, heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat via een open aanpak -in nauw overleg met diverse partners- het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid (MPV) 1996-2000 opgesteld. Uitgangspunt hierbij was dat er geen behoefte bestaat aan nieuwe maatregelen, maar dat vooral verbetering van de uitvoering van het bestaande beleid nodig is. Centraal element van het nieuwe MPV is samenwerking tussen alle betrokken partijen, zoals ministeries, provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, om het verkeersveiligheidsbeleid te effectueren. In het meerjarenprogramma zijn diverse oplossingsrichtingen geformuleerd en waar mogelijk concrete afspraken tussen partners gemaakt.

#### **Duurzaam Veilig**

Het Duurzaam Veilig concept dat in het MPV3 (1991) werd geïntroduceerd, gaat uit van een verkeers- en vervoersysteem, waar de mens de maat der dingen is en waarin bijna geen ongelukken meer kunnen gebeuren. Dat betekent dat bij alle beslissingen die invloed hebben op verkeer en vervoer, het criterium veiligheid zwaar en in een zo vroeg mogelijk stadium moet meewegen. De preventieve aanpak van Duurzaam Veilig richt zich op de infrastructuur, op het voertuig en op de mens. Voorbeelden van Duurzaam Veilige infrastructuur zijn rotondes, 30 km/u-gebieden en veilige fietsroutes.

In de publicatie 'Duurzaam Veilig' (1994) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt nader ingegaan op de Duurzaam Veilige aanpak en op de rol van provincies en gemeenten daarbij.

De afgelopen jaren hebben vooral in het teken gestaan van het ontwikkelen van visie en kennis en het creëren van draagvlak. Nu moet Duurzaam Veilig worden doorvertaald naar de bestuurlijke en technische praktijk. Hiertoe zullen het Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ver-

enigd in de Stuurgroep Duurzaam Veilig, eind 1996 een uitvoeringsprogramma uitbrengen, waarin staat aangegeven, op welke wijze rijk, provincies en gemeenten zullen bijdragen aan de invoering van Duurzaam Veilig. Gestreefd wordt naar bestuurlijke afspraken die de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen voor de verkeersveiligheid onderstrepen en die de realisatie van Duurzaam Veilig verzekeren. Afspraken onder andere over de financiering (eventueel door het aanwenden van nieuwe financieringsmogelijkheden) en over de verspreiding van bestaande kennis (onder meer door het oprichten van een centraal informatiecentrum). Ook zullen afspraken worden gemaakt over wegcategorysering: het zodanig indelen van wegen dat functie, vorm en gebruik optimaal op elkaar zijn afgestemd. Het Centrum voor regelgeving en onderzoek in de grond-, water-, en wegenbouw en de verkeerstechniek (CROW) komt eind 1996 met richtlijnen voor deze categorysering en in 1997 met criteria voor het ontwerp van de verschillende wegcategoryen.

#### **Decentralisatie**

Ter verhoging van de effectiviteit van het verkeersveiligheidsbeleid is in 1994 tussen het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het rijk een decentralisatie-akkoord gesloten. Dit akkoord, waarbij verantwoordelijkheden en middelen door het rijk zijn overgedragen, stelt de provincies en gemeenten in staat om hun verkeersveiligheidsstaken op effectieve en doelmatige wijze uit te voeren. De Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV's) spelen hierbij een belangrijke rol.

In het kader van de meer recente decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid (betreffende niet-Kaderwetgebieden), waarvan het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het rijk onlangs het convenant hebben ondertekend, is geregeld dat voor de komende jaren uit het Infrafonds middelen beschikbaar komen voor de aanpak van gevaarlijke verkeerssituaties, voor de aanleg van 30 km/u-gebieden en voor fietsvoorzieningen. Het streven is om vanaf 1998 deze middelen in het Provincie- en Gemeentefonds te storten.

Binnen deze decentralisatie-ontwikkelingen behoudt de rijksoverheid een belangrijke stimulerende en coördinerende taak. Waar de faciliteiten voor een effectieve uitvoering van het beleid, zoals kennis over Duurzaam Veilig en kaders voor afstemming en samenwerking, onvoldoende zijn, neemt het ministerie van Verkeer en Waterstaat het initiatief om daar verbetering in te brengen. Zo wordt in de komende jaren door middel van studies en demonstratieprojecten ervaring opgedaan met de Duurzaam Veilige aanpak.

#### **Gemeenten en verkeersveiligheid**

Gemeenten en provincies hebben het voortouw bij de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid. Met name gemeenten geven vorm aan een leefbare en veilige omgeving. Beslissingen over lokaties van scholen, sportcomplexen en bedrijfsterreinen en de plan-



ning en dimensionering van ontsluitingswegen, verblijfsgebieden en voetgangersoversteekplaatsen zijn voorbeelden van gemeentelijke besluiten die bepalend zijn voor het niveau van verkeersveiligheid en leefbaarheid. Binnen diverse gemeentelijke beleidssectoren, zoals wegeaanleg- en beheer, verkeerscirculatie, openbaar vervoer, ruimtelijke ordening, integrale veiligheid, onderwijs, welzijn en voorlichting, dient expliciet rekening te worden gehouden met verkeersveiligheid. Er zijn voor gemeenten tal van aangrijpingspunten om verkeersveiligheid daadwerkelijk mee te laten wegen. Zo kan een gemeente een nieuwe of bestaande woonlocatie met scholen, winkelcentra en andere voorzieningen zodanig inrichten dat de verplaatsingen die binnen de lokatie (en daarbuiten) worden opgeroepen, Duurzaam Veilig zijn. Hierbij dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de veiligheid van kwetsbare verkeersdeelnemers, zoals voetgangers, fietsers en brom/snorfietsers die in het huidige verkeer aanzienlijk meer risico lopen dan auto- en vrachtautobestuurders. Door het creëren van Duurzaam Veilige loop- en fietsroutes (gescheiden paden, ongelijkvloerse kruisingen) kunnen gemeenten de veiligheid van deze kwetsbare verkeersdeelnemers aanzienlijk vergroten. Ook kunnen gemeenten bij de inrichting van lokaties Duurzaam Veilige vervoerwijzen, zoals het openbaar vervoer, stimuleren. In de publicatie 'Voorkomen blijft beter' (1995) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt nader ingegaan op de relatie tussen ruimtelijke ordening en verkeersveiligheid.

Een voorbeeld van een Duurzaam Veilige oplossing is de rotonde. Rotondes zijn in veel gevallen aanzienlijk veiliger dan kruispunten. Belangrijk voor de weggebruikers is de uniformiteit van rotondes. Aan het CROW is gevraagd om vóór eind 1996 ontwerp- en gebruiksnormen voor rotondes te formuleren, onder meer inzake de voorrangregeling voor fietsers. Overigens zijn van het CROW de afgelopen jaren al diverse publicaties verschenen over het ontwerpen en aanleggen van verkeersveilige infrastructuur. In 1996 en 1997 komt het CROW met de eerdergenoemde richtlijnen en ontwerpcriteria voor wegcategorysering. Gemeenten kunnen deze kennis gebruiken bij het ontwikkelen van Duurzaam Veilige oplossingen.

Er bestaan grote verschillen in verkeersrisico tussen de diverse wegtypen. Bijna 90 procent van de dodelijke verkeersslachtoffers valt op 50- en 80 km-wegen. Dit benadrukt de grote verantwoordelijkheid van de provinciale en gemeentelijke wegbeheerders voor de aanpak van de verkeersonveiligheid. Autosnelwegen en 30 km/u-gebieden zijn relatief veilig. Een versnelde invoering van 30 km/u-wegen, in combinatie met een duidelijker wegbeeld van de ontsluitingswegen, is dan ook van het grootste belang. Overwogen wordt om in het eerdergenoemde uitvoeringsprogramma Duurzaam Veilig concreet aan te geven, hoeveel 30 km/u-gebieden per jaar gerealiseerd zullen worden.

Een belangrijk instrument voor Duurzaam Veilig is communicatie met weggebruikers. Veel Duurzaam Veilige maatregelen, zoals 30 km/u-zones, zijn zinloos, als de weggebruiker ze niet begrijpt of accepteert. Daarom moeten dergelijke maatregelen vergezeld gaan van educatie, voorlichting en handhaving. Gemeenten, scholen en politiekorpsen spelen

hierbij een belangrijke rol. Ook particuliere organisaties hebben een belangrijke taak bij de aanpak van de verkeersonveiligheid binnen gemeenten. Zo zullen Veilig Verkeer Nederland, de Fietsersbond ENFB, de Stichting Kinderen Voorrang en de Voetgangersvereniging VBV de komende twee jaar op gemeentelijk niveau gezamenlijke initiatieven ontplooiën om Duurzaam Veilige maatregelen te stimuleren.

Gemeenten kunnen ten behoeve van de Duurzaam Veilige aanpak onder meer informatie aanvragen bij de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid in hun provincie en vanaf 1997 bij het nog op te richten informatiecentrum Duurzaam Veilig.

### **Leefbaarheid en verkeer**

Behalve dat verkeer onveiligheid met zich mee brengt, beïnvloedt het ook de leefbaarheid van woongebieden. Vaak worden leefbaarheid en verkeer niet direct met elkaar in verband gebracht. Uit de politiemonitor bevolking blijkt echter dat bewoners zaken als agressief verkeersgedrag, te hard rijden, geluidsoverlast door verkeer en aanrijdingen als problemen in hun directe woonomgeving ervaren. Hiermee is tevens aangegeven dat de subjectieve onveiligheid mede wordt bepaald door verkeer en verkeersgedrag. Voorlichting en educatie, aangevuld met een doelgerichte handhaving kan er toe bijdragen dat bij bewoners het besef ontstaat dat zij in veel gevallen niet alleen 'slachtoffer' zijn, maar vaak ook 'dader'. In de publikatie 'Gemeentelijk Veiligheidsbeleid' uit 1994 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt nader ingegaan op de plaats van verkeersveiligheid binnen het gemeentelijk veiligheidsbeleid.

### **Handhaving**

Uit een door de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie uitgevoerd onderzoek is gebleken dat de afstemming van activiteiten tussen bestuur, openbaar ministerie en politie op verkeersgebied vaak te wensen over laat.

Op het gebied van de uitvoering van de politieverkeerstaak bereiken vaak verschillende sturingsimpulsen, veelal buiten het bevoegd gezag om, de politie. In veel regionale beleidsplannen van de politie zijn de doelstellingen en activiteiten op verkeersgebied nauwelijks uitgewerkt. Verder vindt enerzijds binnen de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid afstemming van activiteiten plaats, en wordt de politie anderzijds binnen de lokale driehoek op dit beleidsterrein aangestuurd. Het (lokale) bevoegde gezag is echter de eerst aangewezen gesprekspartner van de politie als het gaat om de uitvoering van politietaken, waaronder activiteiten op het terrein van de verkeersveiligheid. Door de regionalisering van de politie is het beheer over de politiekorpsen op een regionaal niveau gebracht, waardoor een meer beleidsmatige aandacht voor de uitvoering van politietaken mogelijk is geworden. In concreto is dit in de Politiewet 1993 vastgelegd in de verplichting van het regionale college van de politieregio een beleidsplan vast te stellen. Bezien vanuit een beleidssector biedt de beleidscyclus van de politieregio's mogelijkheden de prioriteitsstelling van de politie te beïnvloeden, temeer daar de betreffende stukken



ook ter kennis worden gebracht aan de gemeenteraden in de regio. Het onderzoek geeft aanleiding te veronderstellen dat van deze beïnvloedingsmogelijkheden op dit moment geen optimaal gebruik wordt gemaakt.

Daarbij is het met het oog op de noodzakelijke prioriteitsstelling van belang dat vanuit de beleidssector of het lokaal bestuur aangegeven wordt welke plaats handhaving en in het bijzonder handhaving door de politie in het beleid als geheel heeft en welke effecten hiervan mogen worden verwacht.

#### **6.4 TOEZICHT**

Ter vergroting van de veiligheid en leefbaarheid is intensivering van het toezicht in de vorige integrale veiligheidsrapportage aanbevolen als één van de instrumenten van het veiligheidsbeleid. Immers toezichthouders dragen bij aan het gevoel van veiligheid en vergroten ook de feitelijke veiligheid. In de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 is intensivering van het preventieve toezicht opgenomen als één van de speerpunten. Een speerpunt overigens van zowel het (integraal) veiligheidsbeleid als van het werkgelegenheidsbeleid, met name voor zover gericht op de herintreding op de arbeidsmarkt van langdurig werklozen.

Om deze ontwikkelingen financieel te stimuleren heeft het kabinet onder meer de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen, het 40.000 banenplan (Melkert 1), ontwikkeld. Deze regeling biedt ruimte voor langdurig werklozen in functies in onder meer toezicht en openbare veiligheid. Daarnaast zijn op de begroting van het ministerie van Binnenlandse zaken middelen vrij gemaakt om het aanstellen van stadswachten te stimuleren in gemeenten die niet in aanmerking komen voor het 40.000-banenplan. Deze stimuleringsregeling is bedoeld voor een bijdrage in de overheadkosten; voor de financiering van loonkosten kunnen gemeenten gebruik maken van diverse andere werkgelegenheidsregelingen. Ook in het kabinetsvoornemen tot stroomlijning van de additionele arbeid zullen toezichtsfuncties een plaats krijgen. Daarnaast zijn ook andere financieringsstromen voor het scheppen van werk -zoals thans de banenpool van belang bij het creëren van toezichtfuncties.

Toezicht, en meer concreet de intensivering van het (preventieve) toezicht is dus een overheidsinstrument met een tweeledig doel: enerzijds het bevorderen van veiligheid, veiligheidsgevoelens en leefbaarheid in het publieke domein en anderzijds het bevorderen van de kansen op de arbeidsmarkt van langdurige werklozen.

Met de diverse werkgelegenheidsregelingen heeft het kabinet ervoor gekozen de gemeenten in staat te stellen om naar eigen inzichten en behoeften invulling te geven aan het intensiveren van toezicht. Dit zal zeker leiden tot een zekere mate van 'verscheidenheid' per gemeente. Het onderzoeksbureau Beke heeft zowel ex-post, op basis van literatuur en praktijkervaringen, als ex-ante geëvalueerd wat naar het oordeel van de onderzoekers in het algemeen de randvoorwaarden zijn voor een zodanige organisatie en inzet van toezichthouders dat een optimum wordt bereikt aan kwaliteit, effectiviteit en integriteit.

Op basis van deze evaluatie heeft het bureau tevens een stappenplan opgesteld, dat gemeenten kunnen gebruiken bij het aanstellen van toezichthouders. Zoals gesteld hebben gemeenten veel vrijheid bij het invullen van toezichtfuncties. Bovendien zijn reeds andere handreikingen beschikbaar voor gemeenten bij het opzetten van toezichtprojecten. Deze handreiking moet gezien worden als een mogelijke aanvulling daarop, als handreiking van de onderzoekers op basis van hun bevindingen.

■

Allereerst wordt een schematisch overzicht gegeven van diverse vormen van toezicht. Vervolgens wordt verslag gedaan van het evaluatieonderzoek.

### 6.4.1 OVERZICHT TOEZICHTFUNCTIONARISSEN

Figuur 6.7 geeft inzicht in taken, domeinen en bevoegdheden en geeft tevens de aantallen ingezette toezichthouders.

Figuur 6.7: Matrix toezichtfunctionarissen

Functionaris	Wettelijke basis/opsporingsbevoegdheid	Domein	Financiën	Aantallen per 1/1/96 tenzij andere datum aangegeven
toezichthouders/ stadswachten	geen opsporingsbevoegdheden, geen geweldsmiddelen	publiek domein/ semi-publiek	- algemene middelen - werkgelegenheids- den (banenpool, JWG) - uitkeringsgelden (Melkertbanen)	40.000- banenplan/ Melkertbanen: 2182 (per 1/4/96) stadswachten: 1634 (per 1/6/96) inclusief 1118 Melkertbanen 6% (= 1320) van banenpool in toezicht/sociale veiligheid (inclusief stadswacht) (per 1/7/96)
surveillanten van politie/vrijwillige politie	Politiewet 1993, algemene opsporingsbevoegdheden en beperkte geweldsmiddelen	publiek domein	- brede doeluitkering politie - bijdrage gemeente	surveillanten: 870 vrijwillige politie: ruim 2500

Functionaris	Wettelijke basis/opsporingsbevoegdheid	Domein	Financiën	Aantallen per 1/1/96 tenzij andere datum aangegeven
buitengewoon opsporingsambtenaar	art. 142 Wetboek van Strafvordering, bijzondere controlebevoegdheden, (meestal beperkte) opsporingsbevoegdheid	afhankelijk van waar controle- en/of opsporingsbevoegdheid voor is verleend	werkgever (overheidsorganisatie, semi-overheid of particulier)	ongeveer 25.000 na herziening wetgeving
particuliere beveiliging	Wet op de Weerkorpsen en particuliere beveiliging, geen opsporingsbevoegdheid of geweldsmiddelen-	privaat domein, semi-publiek domein, géén publiek domein	particulier bedrijf	17424

#### Toelichting matrix toezichtfunctionarissen

1. De politie heeft in het algemeen een toezichttaak; ten behoeve van dit overzicht is specifiek de surveillant benoemd.
2. De cijfers worden op verschillende wijzen bijgehouden. Daarmee wordt ook verklaard dat niet alle cijfers betrekking hebben op dezelfde peildatum.
3. Bij het 40.000-banenplan is wel bekend hoeveel banen er gecreëerd zijn in de openbare veiligheid en toezicht, maar niet hoeveel daarvan daadwerkelijk als toezichthouder op de openbare weg aan het werk zijn.
4. Een deel van de stadswachten van de organisaties die aangesloten zijn bij Stadswacht Nederland is ook geteld als 40.000-banenplan-banen.
5. Niet alle vrijwillige politie heeft de functie van surveillant van politie; met name bij de reservisten zijn ook andere - hogere -functieniveaus.

### 6.4.2 FUNCTIONEEL TOEZICHT OP MAAT

#### Toezicht in Nederland

In het kader van het handhaven van de openbare orde en veiligheid c.q. het terugdringen van diverse vormen van criminaliteit, alsmede het terugdringen van gevoelens van subjectieve onveiligheid is de term toezicht een sleutelbegrip. Naast een sleutelbegrip staat de term toezicht halverwege de jaren negentig ook voor een breed begrip. Ons land kent namelijk een rijke schakering aan toezichthouders. De toezichthouders houden zich weliswaar allen bezig met toezichthouden, maar verschillen op punten als opleiding en achtergrond, taken, doelstellingen, bevoegdheden, uiterlijke kenmerken, instrumenten, aansturing, werkterrein etcetera.

Grofweg kunnen er drie categorieën toezichthouders onderscheiden worden, te weten toezichthouders met (soms beperkte) opsporingsbevoegdheid, toezichthouders zonder

opsporingsbevoegdheid en commerciële toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid. De meest bekende exponent van een toezichthouder met opsporingsbevoegdheid is de politie, maar daarnaast vallen de surveillanten van politie (als onderdeel van de politie), de spoorwegpolitie, de BOA's zoals bijvoorbeeld de milieu-agenten en reinigingspolitie, hoofdconducteurs van de Nederlandse Spoorwegen en boswachters - zij het met beperkter bevoegdheden - ook onder deze categorie <sup>10</sup>.

De meest bekende exponent van een toezichthouder zonder bevoegdheden - ook wel functioneel toezichthouder genoemd - is de stadswacht <sup>11</sup>.

De mensen werkzaam in de particuliere bewakings- en beveiligingsbranche maken het beeld compleet als exponenten van het commerciële toezicht zonder bevoegdheid. Naast het verschil in bevoegdheden is er een verschil in taken en werkterrein tussen de drie categorieën toezichthouders.

Toezichthouders met opsporingsbevoegdheid sporen op, controleren, bewaken, beveiligen en houden toezicht in en op het (semi) publieke domein, zoals de straat, het uitgaanscentrum, het station en het winkelcentrum.

Functioneel toezichthouders houden toezicht in en op het (semi) publieke domein met als belangrijkste taken preventief aanwezig zijn, corrigerend aanspreken en signaleren.

De particuliere bewakings- en beveiligingsbranche bewaakt, beveiligt en houdt toezicht in en op het particuliere domein <sup>12</sup>.

### **Functioneel toezicht onder de loep**

In het kader van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de groep functioneel toezichthouders in ons land <sup>13</sup>. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn: wie zijn het, wat kunnen ze en doen ze, hoe staat het met opleidingseisen, hoe worden ze aangestuurd, wie zijn er verantwoordelijk en hoe is hun relatie met de politie.

Dit hoofdstuk eindigt met een handreiking aan gemeenten die werken met functioneel toezichthouders, of gemeenten die van plan zijn om met functioneel toezichthouders te gaan werken. Kern van dit stappenplan is de wijze waarop men functioneel toezicht een plaats kan geven, als onderdeel van het gemeentelijke veiligheidsbeleid <sup>14</sup>.

Ter plaatsbepaling eerst een definitie van wat functioneel toezicht nu eigenlijk is. De Commissie Kleine Criminaliteit zegt daarover: 'Een vorm van controle, uitgevoerd door functionarissen met een dienstverlenende taak in de publieke sfeer' <sup>15</sup>. Hesseling omschrijft het functioneel toezicht als volgt: '...the supervision of people in more or less impersonal situations by service personnel' <sup>16</sup>. De Waard heeft de meest nauwkeurige definitie gegeven met: 'De controle op strafbaar gesteld of onmaatschappelijk gedrag binnen min of meer anonieme of onpersoonlijke (semi) publieke ruimten, uitgeoefend door mensen die beroepshalve zonder formele opsporingsbevoegdheid, zichtbaar aanwezig een toezichthoudende taak uitoefenen' <sup>17</sup>. In de binnenkort te verschijnen brief toezicht gaat het kabinet in op de randvoorwaarden voor deze toezichthouders. Als definitie wordt daarbij gehanteerd: die overheidsfunctionarissen die als taak hebben het uitoefenen van

toezicht in het (semi-)publieke domein en die niet zijn uitgerust met bijzondere opsporingsbevoegdheden en geweldsmiddelen. Waarbij overigens de kanttekening geplaatst moet worden dat met de daarmee aangeduide toezichthouder niet wordt bedoeld de 'toezichthouder' als bedoeld in artikel 5.1.1. van het wetsvoorstel Algemene Wet Bestuursrecht, derde tranche. Voor deze evaluatie is het praktisch een iets preciezere definitie te hanteren. Met een kleine aanvulling op de definitie van De Waard wordt in het kader van dit hoofdstuk het volgende verstaan onder functioneel toezicht: 'Het zoveel mogelijk beperken van strafbaar gesteld of onmaatschappelijk gedrag binnen de (semi) publieke ruimten. Daarvoor worden mensen ingeschakeld die beroepshalve geen formele opsporingsbevoegdheid hebben. Hun toezichthoudende taak bestaat uit preventief aanwezig zijn, gastheerschap, signaleren en corrigerend aanspreken' (onder het motto: 'Met de mond als enig wapen').

Uitgaande van deze definitie zijn er in de afgelopen tien jaar - met subsidieregelingen - diverse vormen van toezicht geïntroduceerd. Een belangrijke impuls is gegeven met het creëren van de zgn. Melkert-banen. Deze regeling voorziet in terugleiding naar de arbeidsmarkt van (langdurig) werklozen. Een aantal voorbeelden: stadswachten, buurt/wijktoezichthouders, controlebeambten openbaar vervoer, huismeesters, parkeerpauzes, brandwachten, strandwachten, parkwachten, groentoezichthouders, straattoezichthouders, toezichthouders binnen recreatiecomplexen, industrieterreinen, winkelcentra, volkstuinten, speelautomatencontroleurs, flatwachten, bewonerstoezicht (buurtpreventie) en pleintoezichthouders. Een belangrijk onderscheidend criterium is het werkkterrein (wel/geen publiek domein).

Strikt genomen vallen de activiteiten van de particuliere beveiligings- en bewakingsbranche ook onder de definitie. Gezien het feit dat deze vorm van toezicht in de vrije markt opereert, zich in principe niet richt op het publieke domein, en niet onder de regie staat van de gemeente en/of de politie wordt aan deze vorm van toezicht in het kader van dit hoofdstuk geen aandacht besteed.

### **De vraag naar functioneel toezicht**

De opsommingen van de diverse vormen van functioneel toezicht uit de vorige paragraaf laat zien dat er alleen al binnen de wereld van het functioneel toezicht gesproken kan worden over een forse toename van typen toezichthouders. Waar komt dat toezicht vandaan of met andere woorden is de maatschappelijke en politieke roep om toezicht zo groot?

De (hernieuwde) aandacht voor functioneel toezichthouders begint eigenlijk met de werkzaamheden van de Commissie kleine criminaliteit (Commissie Roethof) midden jaren tachtig<sup>18</sup>. Met betrekking tot de geconstateerde toename van de criminaliteit geeft de commissie onder andere de volgende ontwikkeling c.q. oorzaak aan:

De vermindering van toezicht op verschillende terreinen binnen de samenleving. Dit betreft zowel formeel toezicht (politie en justitie) als semi-formeel/informeel toezicht (conducteurs, huismeesters, winkelpersoneel)<sup>19</sup>.

De commissie Roethof wil de toegenomen criminaliteit niet alleen beteugelen met een uitbreiding van het strafrechtelijke apparaat, maar ook met criminaliteitspreventie. Met betrekking tot toezicht komt de commissie met het volgende beleidsconcept:

Uitbreiding van het toezicht op potentiële wetsovertreders door personen met een bredere dienstverlenende taak, zoals conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers etcetera.

De politieke vertaling van de Roethof-rapportages zijn terug te lezen in het in 1985 verschenen beleidsplan van Justitie 'Samenleving en criminaliteit'. Na dat jaar werd het beleidsconcept van 'bestuurlijke preventie' van criminaliteit een geveugeld begrip. Het beleid werd ook financieel vertaald, want in de periode 1986-1990 werd er 45 miljoen gulden vrijgemaakt voor lokale experimenten waaronder de aanstelling van veiligheidsfunctionarissen. Een deel daarvan is besteed aan de aanstelling van preventiecoördinatoren en een deel aan de aanstelling van functionele toezichthouders.

Sinds 1989 is het intensiveren van vormen van functioneel toezicht één van de prioriteiten van het huidige preventiebeleid       orden:

'De vooronderstelling van saamhorigheidsbesef en zelfdiscipline gaat duidelijk niet op voor de Nederlandse samenleving. Dergelijke processen zijn ook nauwelijks te beïnvloeden door de overheid. Informele en semi-formele handhaving van normen kunnen echter wel bereikt worden door het uitoefenen van functioneel toezicht. Het is nu eenmaal moeilijker om delicten te plegen, wanneer pakkans en sanctiekans toenemen door het toezicht dat uitgeoefend wordt.'

1989 is overigens ook het jaar dat de eerste stadswachtorganisatie opgestart werd (in Dordrecht). Die start is achteraf gezien misschien wel het begin geweest van een explosieve groei van toezichthouders zonder formele bevoegdheden <sup>20</sup>. Momenteel (voorjaar 1996) zijn er alleen al bij de in 1993 opgerichte Stichting Stadswacht Nederland 122 gemeenten aangesloten. In het totaal betreft het circa 1.400 toezichthouders, aantallen die overigens per week toenemen <sup>21</sup>.

De toegenomen aandacht voor functioneel toezicht is niet alleen terug te voeren op het feit dat het een belangrijk onderdeel is van het beleidsconcept bestuurlijke preventie van criminaliteit. De groei van functioneel toezicht komt ook nadrukkelijk tegemoet aan de maatschappelijke roep om 'meer blauw op straat'. De politieke inspanningen op dit terrein komen onder andere tot uiting in het gevoerde grote stedenbeleid, het veiligheidsbeleid en voornoemde inspanningen om werkgelegenheid te realiseren in de toezichthoudende sfeer (Melkertbanen, Stimuleringsregeling en dergelijke).

Het feit dat er ook in de regeringsverklaring van het 'paarse kabinet' aandacht is voor dit onderwerp, onderstreept het politieke belang:

... Een kerntaak van de overheid is het bieden van bescherming en veiligheid aan de burgers. Om die taak onder steeds moeilijker omstandigheden naar behoren te vervullen, worden verschillende maatregelen genomen. Verbetering van de veiligheid zal langs verschillende wegen vorm worden gegeven, zoals uitbreiding van het aantal agenten, surveillanten en toezichthouders ...

... Versterking van de strafrechtsketen is geboden op vrijwel alle onderdelen. In de eerste plaats moet de zichtbare aanwezigheid van politie op straat worden opgevoerd. Er komt voorts een aanzienlijke uitbreiding van het aantal surveillanten en stadswachten ...

Criticasters zullen zeggen dat de overheid een oud veiligheidsconcept herïntroduceert. Zij hebben gelijk, want in feite is er sprake van 'Oude wijn in verbeterde zakken'<sup>21</sup>. Het betreft namelijk grotendeels functies die tot het midden van de jaren zeventig gewoon waren, maar uit bezuinigingsoverwegingen zijn verdwenen. Het nieuwe van het functioneel toezicht in de tachtiger en negentiger jaren is dat - zoals Van Dijk het formuleert - functioneel toezicht als onderdeel van criminaliteitspreventie niet is blijven steken in experimenten. De kinderschoenen zijn ingeruild voor die in een volwassen maat'<sup>23</sup>. Gezien het belang dat zowel door de maatschappij als door de politiek wordt toegeschreven aan functioneel toezicht is het zeer waarschijnlijk dat deze toezichtsvorm zowel in kwaliteit als kwantiteit zal blijven toenemen

#### **Positionering van het functioneel toezicht**

Ondanks de grote verscheidenheid in typen functioneel toezicht zijn er twee overkoepelende en gemeenschappelijke doelstellingen voor al die vormen. Het betreft veiligheid en werkgelegenheid.

Oud-staatssecretaris van Justitie, de heer Kosto heeft hierover ooit gezegd: 'het tweesnijdend zwaard', waarmee hij bedoelde dat er met de introductie van functioneel toezichtshouders twee doelen gediend worden.

Het veiligheidsdoel bestaat uit:

- het leveren van een bijdrage aan een beter beheer van de openbare ruimte, kortom het tegengaan van verloedering en verpaupering;
- het geven van een reactie op de roep uit de samenleving om iets te doen aan criminaliteitspreventie en vandalismebestrijding;
- het ondersteunen van gemeentelijke en andere diensten door het signaleren en voorkomen van verloedering en verpaupering.

Het werkgelegenheidsdoel is als volgt te omschrijven:

- het scheppen van werkgelegenheid voor langdurig werklozen. De volgende componenten zijn hierbij van belang: het creëren van nieuwe werkgelegenheid, werkervaring,

opleidingsmogelijkheden, vorming en vergroting van doorstromingsmogelijkheden. In feite is er sprake van een werkervaringsproject en een 'kweekvijver' voor veiligheidszorg.

Het 'tweesnijdend zwaard' van Kosto vond zijn weg niet zonder slag of stoot. Veiligheid en werkgelegenheid hebben andere 'vaders'. Zo bleek de introductie van stadswachten niet altijd even enthousiast te worden ontvangen bij de politie. Een veelgehoorde opmerking was dat het fenomeen 'stadswachten' tot een uitholling van politietaken zou kunnen leiden. Een citaat van de toenmalige korpschef van Rotterdam, Hessing geeft een indruk van de sfeer van toen: '...Een stadswacht die alleen aan toezicht mag doen, is in wezen niet meer en niet minder dan een surrogaatconstructie.'

Halverwege de jaren negentig is er in veel mindere mate sprake van een competentiestrijd. Belangrijkste reden hiervoor is dat functioneel toezichthouders wat betreft hun taakuitvoering en positionering een plaats binnen gemeenten hebben gekregen c.q. gevonden. Heel belangrijk daarbij is dat functioneel toezicht geen invloed heeft op de omvang van de politieformatie. De zorg hiervoor heeft vanzelfsprekend steeds op de achtergrond - en soms zelfs op de voorgrond - meegespeeld.

Een kanttekening betreft de vraag wie de regie voert over functioneel toezicht. Met andere woorden, is er sprake van regie en zo ja, welke maatschappelijke organisatie(s) voert (voeren) de regie over de toezichthouders.

De vraag of er sprake is van regie lijkt wellicht op het eerste gezicht overbodig. Gezien de toename van toezichtsfuncties is de vraag toch zeer actueel en betekenisvol. Denk bijvoorbeeld aan bewonersinitiatieven (buurtpreventie) of toezichthouders op sportaccommodaties. Het is de vraag of dergelijke vormen van toezicht ingebed zijn binnen hiervoor geschikte toezichtsstructuren. Bijvoorbeeld: zijn er afspraken gemaakt met de politie over een eventuele follow-up en back-up.

Het is duidelijk dat de regie-functie bepalend is voor de insteek van functioneel toezicht. Als de regie bij de gemeente ligt, kan het zo zijn dat de werkgelegenheid een zwaarder accent krijgt. Als de regie bij de politie ligt, zou veiligheid een zwaarder accent kunnen krijgen. Op zich wordt hiermee overigens geen waarde-oordeel uitgesproken. Beide doelstellingen zijn volwaardig <sup>24</sup>. Essentieel is wel dat van tevoren de betrokken partijen (gemeenten en politie) expliciet een keuze maken voor het gewicht dat wordt toegekend aan werkgelegenheid en veiligheid <sup>25</sup>. Dat gaat dan tevens gepaard met het formuleren van randvoorwaarden m.b.t. opleiding, taken, begeleiding en vanzelfsprekend politieke en/of gemeentelijke 'back-up' (assistentie in geval van nood) en 'follow-up' (assistentie in geval van strafbare feiten of assistentie van gemeentelijke diensten). De praktijk leert dat op de meeste plaatsen in het land de bestuurlijke regie bij de gemeente en de operationele regie bij de regiopolitie ligt.



De regie-functie is ook bepalend - zo blijkt - voor de evaluatie van effecten van functioneel toezicht. Over het algemeen kan worden gesteld dat de effecten slechts beperkt in beeld gebracht worden. Dat heeft alles te maken met het ontbreken van heldere vooraf geformuleerde doelstellingen. Evaluaties leveren dan vooral inzicht in doorstroomcijfers (werkgelegenheidsaspect), dan wel kwalitatieve oordelen van burgers over veiligheidsgevoelens (veiligheidsaspect). De vraag is in hoeverre deze effectmetingen voldoende overtuigingskracht hebben om de toekomst van functioneel toezicht te waarborgen. Daarvoor zal in toenemende mate een beroep worden gedaan op lokale financiële bronnen (lokale overheid). Hiervoor is een randvoorwaarde dat de effecten van functioneel toezicht harder en concreter in beeld worden gebracht. Hiervoor wordt verwezen naar het stappenplan functioneel toezicht.

#### **Kwaliteitseisen en bevoegdheden met betrekking tot functioneel toezicht**

In de praktijk blijken gemeenten en politie een reeks kwaliteitseisen te stellen op persoonlijk niveau (aanstellingseisen) en op organisatorisch niveau.

De kwaliteitseisen (aanstellingseisen) met betrekking tot de functioneel toezichthouders zijn:

- \* Langdurig werkzoekend
- \* LBO-niveau (diploma niet vereist)
- \* Communicatieve/sociale vaardigheden

Er zijn geen leeftijdseisen en daarnaast is een verklaring omtrent het gedrag of een antecedentenonderzoek niet verplicht.

In de praktijk blijkt overigens dat toekomstige toezichthouders wel degelijk worden gescreend. Gemeenten volstaan vaak met de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag, terwijl de regiopolitie vaker kiest voor een uitgebreid antecedentenonderzoek. Met dat laatste wordt de mogelijkheid open gehouden om door te stromen naar meer gekwalificeerde functies als medewerker van een particuliere bewakingsdienst, surveillant van politie of penitentiair inrichtingswerker bij het gevangeniswezen. Dit vanzelfsprekend na aanvullende opleiding. Voor al deze functies geldt dat men vrij van betekenisvolle antecedenten dient te zijn. Omdat doorstroming niet aan de orde hoeft te zijn is het echter niet noodzakelijk om in alle gevallen een uitgebreid antecedentenonderzoek te laten plaatsvinden.

De vraag is of het niet noodzakelijk is om minimale eisen van betrouwbaarheid als expliciete kwaliteitseis te benoemen. Daarbij zou dan de inhoud van de functie van toezichthouder en de vraag of doorstroming aan de orde is kunnen bepalen in welke gevallen men genoeg neemt met een verklaring omtrent het gedrag of een zwaardere screening wil in

de vorm van een antecedentenonderzoek. Voor welke vorm van screening men kiest zou primair bepaald dienen te worden door de verantwoordelijke gemeente.

De praktijk leert dat deze (beperkte) aanstellingseisen op persoonlijk niveau al fors selecteren. Gemiddeld blijkt dat één op de tien kandidaten via arbeidsbemiddeling geschikt is voor de functie.

Ook op organisatorisch niveau is een aantal kwaliteitseisen geformuleerd. Dat geldt dan met name voor toezichthouders die mede uit de landelijke subsidiemaatregelen worden gefinancierd. Een gemeente die een beroep wenst te doen op de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen 1995 of de Stimuleringsregeling Stadswachten, dient deze plannen 'af te kaarten' in de driehoek.

Stadswachtorganisaties kunnen zich desgewenst aansluiten bij de Stichting Stadswacht Nederland. Dit biedt de mogelijkheid gebruik te maken van diverse landelijk ontwikkelde onderdelen zoals het uniform, een klachtenregeling en evaluatiemethode, en tevens de eindtermen van de opleiding tot stadswacht. Na het volgen van een opleiding die aan de eindtermen voldoet, ontvangt de cursist een branche-erkend certificaat. Deze aansluiting bij een landelijke organisatie brengt de kwaliteit van de dienstverlening in de diverse organisaties op eenzelfde niveau. Voor de goede orde moet daarbij echter worden opgemerkt dat er ook gemeenten zijn die wel voldoen aan de kwaliteitseisen van de Stichting Stadswacht Nederland, maar daar niet bij zijn aangesloten.

De bevoegdheden van toezichthouders verdienen een aparte toelichting. In principe geldt dat het wettelijk toegestane gebruik van geweldsmiddelen, alsmede het opmaken van processen-verbaal uitsluitend is voorbehouden aan de politie. Dat impliceert dat toezichthouders zich moeten redden met 'als enige wapen hun mond'. Regelmatig klinken vanuit diverse categorieën toezichthouders geluiden die ruimere bevoegdheden wensen op dit terrein <sup>26</sup>. Bij nadere analyse blijkt de roep om ruimere bevoegdheden terug te voeren op twee factoren. In de eerste plaats betreft het de taken en doelstellingen die men nastreeft, in de tweede plaats betreft het de wijze waarop men de 'follow-up' of 'back-up' door de politie heeft geregeld.

Het is duidelijk dat de beperkte bevoegdheden ook beperkingen oplevert in taken die men kan uitoefenen. Men kan - om een concreet voorbeeld te noemen - verwachten dat de 'knellende banden' van beperkte bevoegdheden zich sterker doen voelen bij winkeldiefstal dan bij fietsen in een voetgangersgebied.

Maar ook in de doelstelling bij de uitvoering van dergelijke taken zit een beperking. Om op het laatste voorbeeld door te gaan. Als men zich ten doel stelt alle fietsers uit een voetgangersdomein te weren wordt - zeker bij de laatste tien procent hardleerse overtreders - de kans op escalaties groter. En daarmee het gebrek aan bevoegdheden zichtbaarder.

In de tweede plaats blijkt in veel gevallen de roep om meer bevoegdheden terug te voeren op een onvoldoende 'follow-up' en 'back-up' door de politie. Indien de toezichthouder zich niet weet gesteund door de politie, wordt de behoefte aan meer eigen bevoegdheden groter.

Wordt er voldoende aandacht besteed aan taken, doelstellingen en de mogelijkheid tot 'back-up' en 'follow-up', dan blijkt de toezichthouder uitstekend uit de voeten te kunnen met zijn beperkte bevoegdheden. Sterker nog, de beperkte bevoegdheden geven de toezichthouder vaak een betere uitgangspositie richting burgers. Corrigerend aanspreken zonder proces-verbaal kweekt veel 'good-will'. De noodzaak met argumenten - en niet met formeel gezag - bepaald gedrag af te dwingen blijkt voor de burger in veel gevallen overtuigender<sup>27</sup>. Tot slot wordt hiermee ook de dienstverlening nadrukkelijker in de schijnwerpers geplaatst.

### **Stappenplan functioneel toezicht**

*Het stappenplan bestaat uit de volgende elementen:*

#### **I. Veiligheidsanalyse op lokaal niveau**

De eerste en belangrijkste stap is een periodieke veiligheidsanalyse op lokaal niveau.

Hiervoor kan de gemeente gebruik maken van (een combinatie van) vier gegevensbronnen, te weten de geregistreerde criminaliteit, slachtofferstudies, politiemonitor of 'self-report' onderzoek. De noodzaak om een veiligheidsanalyse niet alleen te baseren op geregistreerde criminaliteit zal duidelijk zijn. Met name de ongemakken in de directe leef- en woonomgeving van mensen (zwerfvuil, graffiti, vandalisme, openbaar urineren, overhangend groen etcetera) kunnen een forse invloed hebben op de gevoelens van onveiligheid, maar zijn niet terug te vinden in de politiecijfers. Op grond hiervan ontstaat inzicht in de aard, omvang en lokatie van diverse vormen van criminaliteit en overlast.

Vervolgens dient - in nauwe samenwerking met de politie - te worden vastgesteld welke vormen van toezicht en handhaving men wenst te realiseren. Dit uitgesplitst naar type delict en locatie<sup>28</sup>. Vervolgens wordt vastgesteld welke vormen van toezicht reeds aanwezig zijn.

Dergelijke informatie is in eerste instantie bepalend voor de omvang van het aantal functionele toezichthouders<sup>29</sup> en in tweede instantie voor de inhoudelijke werkzaamheden zowel in taken als werkgebied. Hierop komen we later terug.

#### **II. Organisatorische uitgangspunten**

De voornoemde veiligheidsanalyse geeft niet alleen de behoefte aan functionele toezichthouders aan, maar ook hun mogelijke taken. Daarmee is tevens duidelijk op welke argumenten men de regie-functie, in de zin van de dagelijkse aansturing, kan bepalen. Bestaat het aandachtsveld vooral uit lichtere vormen van criminaliteit dan pleit dit voor de politie, terwijl overlast juist eerder zou pleiten voor een dienst van de gemeente. Al was het

maar omdat de 'follow-up' in beide gevallen gewaarborgd is (assistentie in geval van strafbare feiten dan wel assistentie van gemeentelijke diensten). Automatisch vloeit hieruit ook voort welke lokatie men voor huisvesting moet kiezen. Hiermee samenhangend kan een consistente keuze worden gemaakt voor opleiding en begeleiding.

De vaststelling van de regie-functie is een eerste vereiste. De vaststelling van mogelijke strategische partners is een tweede vereiste. Gezamenlijk dient men de twee centrale doelstellingen van functioneel toezicht (werkgelegenheid en veiligheid) te garanderen.

Strategische partners in een dergelijk overlegorgaan zijn - naast de gemeente en politie - het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening, het Openbaar Ministerie en eventueel opleidingsinstituten, alsmede potentiële werkgevers.

De taak van de voornoemd overlegorgaan is tweeledig. In de eerste plaats sturend en in de tweede plaats controlerend. Sturing geldt ten aanzien van opleidingseisen, taken en bevoegdheden, werkgebieden, klachtenbehandeling en dergelijke. Controle geldt ten aanzien van de 'back-up' en 'follow-up' door politie en/of gemeentelijke diensten. Dat geldt op operationeel niveau (concrete periodieke evaluatie), maar zeker ook op strategisch niveau. Centraal daarbij staat dat functioneel toezicht aanvullend op politieel toezicht blijft en niet taakvervangend wordt. Een reëel gevaar is dat functioneel toezicht de preventieve taken van de politie naar zich toe trekt.

### III. Afbakening werkzaamheden, werkterrein en vaststellen ondersteuning

Een derde fase in het stappenplan bestaat uit een exacte formulering van de taakstelling van de functioneel toezichthouders en de taakvelden waar hij zich op richt. De praktijk leert dat dit in algemene zin redelijk duidelijk is. Het gaat echter om het 'grijze gebied'. Houdt de functioneel toezichthouder zich wel of niet bezig met bijvoorbeeld winkeldiefstal, en zo ja, hoever strekken dan zijn taken (signaleren, corrigerend aanspreken, staande houden al dan niet met fysieke kracht etcetera).

Ook dienen er duidelijke afspraken te worden gemaakt over het werkterrein (publiek of semi-publiek domein). Ten behoeve van de werkzaamheden die zich richten op het publiek domein dient dit te worden voorgelegd aan de regionale beheersdriehoek.

Daarnaast moeten er ook duidelijke afspraken worden gemaakt over 'back-up' en 'follow-up'. In welke gevallen wordt assistentie van de politie gevraagd, in welke gevallen kan er een beroep worden gedaan op gemeentelijke diensten en welke afspraken zijn er over de wijze van afhandeling.

Naast deze afbakening van werkzaamheden en bevoegdheden dient ook aandacht te worden besteed aan de uitrusting (met name uniform). Binnen een gemeente is het aan te bevelen - ingeval van diverse vormen van toezicht - te streven naar een zekere eenduidigheid in uniform. Op deze wijze wordt richting publiek duidelijk dat men te maken heeft met een toezichthouder. Dat houdt tevens in dat er voldoende onderscheid is met het uniform van de politie.

#### IV. Monitoring

Functioneel toezicht mag dan uit zijn 'kinderschoenen zijn gegroeid', dat geldt niet voor het hard inzichtelijk maken van het rendement. Dat rendement is zeker niet alleen gelegen in het feitelijke daling van lichte vormen van criminaliteit en overlast, maar ook in een daling van gevoelens van onveiligheid bij burgers.

Het is - ook om strategische reden (bijvoorbeeld financiering, legitimatie) - van belang om met functioneel toezicht toetsbare doelstellingen na te streven. Te denken valt aan een percentuele afname van foutparkeerders in een wijk, een afname van klachten met betrekking tot overlast in een winkelcentrum etcetera.

In die zin is een periodieke (jaarlijkse) meting op geformuleerde doelstellingen essentieel. Het is voor de politieke besluitvorming verhelderend als investeringen in preventie - waaronder functioneel toezichthouders - getoetst kunnen worden aan een kosten-baten analyse. Deze kosten-baten analyse kan zowel in financieel als sociaal opzicht uitgevoerd worden, maar ook wat neveneffecten en verplaatsing van criminaliteit en overlast betreft. Daarop kan functioneel toezicht worden afgerekend.

#### V. Interne en externe communicatie

Functioneel toezicht dient ook 'naar buiten toe' te worden gecommuniceerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe communicatie.

Bij interne communicatie gaat het om een gestructureerde wijze waarop de diverse organisaties op de hoogte worden gebracht.

Bij externe communicatie gaat het om een gestructureerde wijze waarop de burgers op de hoogte worden gebracht.

Inhoudelijk richt de communicatie zich op twee aspecten: functie en effect.

Communicatie met betrekking tot de functie betekent dat interne en externe doelgroepen (gemeentelijke diensten, politie, wijkorganisaties, andere organisaties en de burgers) exact op de hoogte moeten zijn van de taken en bevoegdheden (of duidelijker de beperking in bevoegdheden) van de diverse vormen van functioneel toezicht. Tevens moet duidelijk zijn op welke momenten en op welke onderwerpen deze mensen kunnen worden aangesproken (door de burgers) en op welke momenten en op welke onderwerpen deze mensen moeten worden ondersteund (door politie en gemeentelijke diensten).

Tevens is van belang dat de functioneel toezichthouders voor iedereen herkenbaar is (uniform). De verschillende vormen van functioneel toezicht moeten er naar streven om hun eigen identiteit en herkenbaarheid te bewaren. Er moet een duidelijk onderscheid zijn bij het publiek tussen toezichthouders en reguliere politie.

Communicatie met betrekking tot de effecten betekent dat interne en externe doelgroepen periodiek op de hoogte worden gesteld van de effecten van functioneel toezicht. Dit kan bijvoorbeeld op basis van de monitoring (extern en intern) en op basis van de controles die worden verricht door de overlegorgaan (met name intern).

### **Toekomst voor functioneel toezicht**

Terugkijkend in de tijd kan men constateren dat de toename van functioneel toezicht zeker ook samenhangt met de externe financieringsmogelijkheden. Door een koppeling van het beleid ter bestrijding van de langdurige werkloosheid en het veiligheidsbeleid, zijn momenteel twee extra structurele financieringsbronnen (40.000-banenplan en banenpools) beschikbaar. Om hieruit een optimaal veiligheidsrendement te kunnen halen, is het gestructureerd opzetten van functioneel toezicht van groot belang.

### **6.5. GEWELD**

Eén van de verontrustende uitkomsten van de Integrale Veiligheidsrapportage 1994 was de toename van de geweldscriminaliteit, in elk geval voor zover af te leiden uit de politiecijfers. Deze toename gold voor alle gemeenteklassen, maar was relatief het grootst in de kleinere gemeenten.

Signalen in de media zouden kunnen duiden op een structurele toename van het geweld en agressie in de samenleving: de omgangsvormen verharden en vergroven, de (georganiseerde) criminaliteit verhardt wat zich onder meer zou uiten in een toenemend aantal afrekeningen in het criminele milieu, jongeren uiten zich steeds agressiever en ook het wapenbezit, met name onder jongeren, zou sterk toenemen.

Parallel hieraan komen er steeds meer onderzoeken die, hoe beperkt en gefragmenteerd ze ook zijn opgezet, wel een indicatie geven dat bepaalde beroepsgroepen met een publieksfunctie, waaronder de politie, in hun contacten met het publiek steeds meer met geweld en agressie te maken zouden krijgen.

Verontrustende signalen waarvoor evenwel 'harde' gegevens die het beeld helderder en betrouwbaarder zouden kunnen maken, ontbreken. Politiecijfers immers geven vanouds een sterk vertekende weergave van de werkelijke omvang en ook van de groei van de geweldscriminaliteit, deels vanwege de lage aangiftebereidheid van slachtoffers (en met name van bepaalde slachtoffergroepen zoals criminelen en slachtoffers van huiselijk geweld).

Om deze reden is gezocht naar alternatieve bronnen van informatie zowel in de vorm van specifiek (vergelijkend) onderzoek als in de vorm van alternatieve registraties.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van een tweetal onderzoeken:

één van bureau Eysink Smeets en Etman naar de veiligheid en geweldservaringen van een aantal beroepsgroepen, waaronder toezichthouders in Den Haag; en één van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie naar de uitkomsten van een experimentele registratie van geweldsslachtoffers in de EHBO (spoedeisende hulp)-afdelingen van twee Nijmeegse ziekenhuizen, waarbij tevens is onderzocht hoeveel van deze slachtoffers daadwerkelijk aangifte doen bij de politie.

### 6.5.1 Agressie en geweld op het werk

#### Inleiding

Agressie en geweld op het werk is een thema dat de afgelopen jaren steeds meer in de publieke belangstelling is komen te staan. De problematiek lijkt niet alleen toe te nemen, maar ook zijn diverse organisaties zich steeds meer bewust geworden van de gevolgen ervan. Die bewustwording kan tot een (preventief) beleid ter voorkoming van agressie en geweld leiden, in sommige gevallen is dat zelfs verplicht. Zo zijn werkgevers volgens de nieuwe Arbowet verplicht om hun werknemers te beschermen tegen onder meer de risico's en gevolgen van agressie en geweld. De toenemende belangstelling en activiteiten op het terrein van agressie en geweld tijdens de beroepsuitoefening is aanleiding om daar in dit hoofdstuk van de Integrale Veiligheidsrapportage bijzondere aandacht aan te geven.

In dit onderdeel wordt ingegaan op de agressie en het geweld, veroorzaakt door het 'publiek', waarmee uiteenlopende beroepsgroepen geconfronteerd worden. Voor deze inventarisatie is een drietal activiteiten verricht. In de eerste plaats zijn recente Nederlandse onderzoekspublikaties<sup>30</sup> over dit thema verzameld en bestudeerd.

Daarnaast zijn secundaire analyses uitgevoerd op - in 1993 en 1994 verricht - onderzoek met betrekking tot verschillende beroepsgroepen in de stad Den Haag. Aan die laatste gegevens zijn tot slot nieuwe, vergelijkbare gegevens toegevoegd over straat- en verkeers-toezichthouders in Den Haag. Hierdoor is het mogelijk een onderscheid te maken tussen enerzijds beroepen met een expliciete toezichthoudende taak (straat- en verkeerstoezichthouders) en anderzijds beroepsgroepen die een meer 'neutrale' hulp- of dienstverleningsrelatie met cliënten of patiënten onderhouden. Het onderscheid tussen beide groepen lijkt relevant: van diegenen die een expliciete toezichthoudende taak hebben is immers te verwachten dat zij meer dan de andere beroepsgroepen voorbereid zijn op de mogelijkheid om met agressie en geweld van publiek te maken te krijgen. Wellicht zijn zij (daardoor) ook beter toegerust om de problematiek te kunnen hanteren.

In het eerste deel wordt het beeld geschetst dat de genoemde literatuurstudie heeft opgeleverd. Dat beeld is gebaseerd op onderzoekspublikaties uit de periode 1990 tot en met 1995. Deze werkwijze brengt een aantal beperkingen met zich mee. Zo zal een aantal beroepsgroepen, waarvan vermoed wordt dat zij ook geconfronteerd worden met agressie en geweld van het publiek, niet aan de orde komen, omdat er nog geen onderzoek naar gedaan is. Ook is het op basis van dit materiaal niet mogelijk om een gedetailleerd beeld te schetsen. De gebruikte onderzoeken verschillen teveel om aan de vergelijking algemeen geldende conclusies te kunnen verbinden. Zo bestaan er bijvoorbeeld verschillen in het aantal respondenten, de vraagstelling van het onderzoek, het jaar waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden en de definities van agressie en geweld. Voor de interpretatie zijn vooral de regels van het 'gezonde verstand' gevolgd. Dit betekent dat er geen algemene uitspraken gedaan worden op grond van één of twee kleine onderzoeken. Ook worden

onvergelijkbare onderzoeken niet met elkaar vergeleken. Om niet al teveel kanttekeningen in de tekst te hoeven plaatsen, worden deze beperkingen hier eenmalig gesignaleerd. In het tweede deel komen de gegevens met betrekking tot Den Haag aan de orde en wordt de vergelijking van beroepsgroepen in Den Haag met en zonder een expliciete toezicht houdende taak gemaakt. Daar de in dit laatste deel besproken onderzoeken goed vergelijkbaar zijn, kunnen meer specifieke uitspraken gedaan worden dan in het deel daarvoor.

### **Kwetsbare beroepsgroepen in Nederland**

Onderzoek naar agressie en geweld van publiek tegen uiteenlopende beroepsgroepen is nog niet in groten getale beschikbaar. Het aantal onderzoeken ten aanzien van beroepsgroepen met een expliciet toezicht houdende taak is nog relatief klein vergeleken met beroepsgroepen die een hulp- en of dienstverleningsrelatie met publiek onderhouden. Het valt op dat met name in de gezondheidszorg en binnen het openbaar vervoer relatief veel onderzoek gedaan is.

#### *Verschijningsvormen*

Uit de bestudeerde onderzoeken blijkt dat agressie en geweld in uiteenlopende verschijningsvormen voorkomen. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om schelden en (be)dreigen, maar ook om schoppen en slaan. Om de onderzoeksresultaten te kunnen vergelijken zijn de verschillende verschijningsvormen teruggebracht tot twee categorieën:

- verbale agressie; en
- fysiek geweld.

Tot verbale agressie worden bijvoorbeeld schelden, treiteren en (be)dreigen gerekend. Bij fysiek geweld gaat het om daadwerkelijk geweld, mishandeling, schoppen en slaan. In enkele gevallen is er een duidelijke relatie tussen het beroep en de vorm van agressie en geweld waarmee men geconfronteerd wordt. Zo nemen binnen de categorie hulp- en dienstverlenende beroepsgroepen psychiatrisch verpleegkundigen een bijzondere plaats in. De aard van de agressie en het geweld tegen psychiatrisch verpleegkundigen verschilt sterk van die tegen andere beroepsgroepen. Bij de gemaakte vergelijkingen dient deze aparte positie in aanmerking te worden genomen.

Er is nog een andere reden om onderscheid te maken tussen verbale agressie en daadwerkelijk fysiek geweld. Uit de meeste onderzoeken komt naar voren dat verbale agressie veel meer voorkomt dan fysiek geweld (huisartsen, assistentes, personeel van een sociale dienst en personeel van woningcorporaties (NWR, 1993, De Water, 1995 en Boonstra en Elzinga, 1994). Dat lijkt niet te gelden voor politieambtenaren, penitentiair inrichtingswerkers en medewerkers in psychiatrische ziekenhuizen; zij krijgen ongeveer evenveel te maken met verbale agressie als met fysiek geweld (Zijlmans 1993, NPB 1995, Schuitemaker 1994). Tabel 6.12 geeft inzicht in de mate waarin beide vormen van agressie en geweld voorkomen per beroepsgroep. Waar mogelijk zijn 'ernstige bedreigingen' binnen de categorie verbale agressie onderscheiden.



Tabel 6.12: Mate van en soort agressie en geweld per beroepsgroep.

	Verbale agressie		Fysiek geweld
	(Ernstige) bedreiging	Niet nader gespecificeerd	
Politie	""""	""""	""""
Medewerkers psychiatrisch ziekenhuis	""	--	""
Huisartsen	"	""	"
Huisartsassistenten	"	""	"
Penitentiair inrichtingswerkers	--	""""	""
Taxichauffeurs	"	--	"
Openbaar vervoerpersoneel	""	""	"

" = 0 tot 25% van de beroepsgroep is geconfronteerd met agressie/geweld

"" = 25 tot 50% „ „ „

"" = 50 tot 75% „ „ „

"" = 75 tot 100% „ „ „

-- = Geen gegevens beschikbaar

Het blijkt dat de meest voorkomende vormen van verbale agressie, schelden en treiteren zijn. Zwaardere vormen (zoals bedreiging met lichamelijk geweld) komen minder voor. Dit geldt bijvoorbeeld voor het openbaar vervoer, maar ook voor huisartsen en hun assistenten. Fysiek geweld komt vooral voor bij politiefunctionarissen, penitentiair inrichtingswerkers en medewerkers van algemeen psychiatrische ziekenhuizen.

Fysiek geweld maakt niet altijd meer indruk dan verbale agressie, zoals wellicht gedacht wordt. Personeel van een algemeen psychiatrisch ziekenhuis bijvoorbeeld, geeft aan dat verbale agressie langer 'in de lucht blijft hangen' en daardoor gedurende langere tijd spanning op het werk veroorzaakt dan fysiek geweld (Nijman, Allertz en À Campo, 1995). Dit zal met name gelden voor beroepen waarin men frequent contact heeft met dezelfde patiënten/cliënten en niet voor beroepen met hoofdzakelijk eenmalige contacten.

Aanleiding voor agressie en geweld van publiek is in veel gevallen dat er niet (direct) aan een verzoek gehoor gegeven wordt of dat er regels worden toegepast waar men het niet mee eens is. Een tweede veel voorkomende aanleiding is dat sommigen vooraf al gespannen of agressief waren. Deze aanleidingen doen zich in de diverse beroepsgroepen in verschillende verschijningsvormen voor: in een psychiatrisch ziekenhuis zijn het discussies over het beleid (bijvoorbeeld huisregels) en de druk van verplegers om patiënten medicatie in te laten nemen (Dekker, Van Driel, Iping, De Jonghe en Jongkind, 1993 en Van Beest, 1992). Bij woningcorporaties is meestal de lange wachttijd voor een woning (NWR, 1993) een belangrijke aanleiding voor agressie en geweld. Bij personeel in de gezondheidszorg zijn doorverwijzingen, ontevredenheid over de behandeling (Boom en Plug, 1995), het wel of niet willen afleggen van een visite en de termijn of het tijdstip waarop een afspraak gemaakt kan worden (DHV, 1992), belangrijke aanleidingen. Alleen medewerkers van een sociale dienst geven aan dat ook de agressiviteit van de cliënt 'sec' een belangrijke aanleiding was voor een incident (Van der Linden, 1992).

#### *Mate van agressie en geweld*

Op grond van de diverse publikaties blijft onduidelijk welke beroepsgroep nu exact het meest te maken krijgt met agressie en geweld van publiek. Wel wordt inzichtelijk dat een aanzienlijk deel van de mensen werkzaam in alle onderzochte beroepsgroepen ooit één of meer incidenten meemaakte. De aantallen variëren van ongeveer driekwart van de beroepsgroep tot ongeveer de helft (personeel in het openbaar vervoer (Boonstra en Elzinga, 1994); de politie (NPB, 1995); huisartsen (Roos, 1992); taxichauffeurs (Van der Meer en Elzinga, 1995); medewerkers van een sociale dienst (Van der Velden en Herpers, 1994); personeel in algemeen psychiatrische ziekenhuizen; personeel in penitentiaire inrichtingen (Zijlmans, 1993). Personeel van woningcorporaties krijgt ook regelmatig te maken met agressieve cliënten, maar het is onduidelijk in welke mate. Onderzoek uit 1995 meldt dat 90 van de 100 bij het onderzoek betrokken woningcorporaties aangeven dat hun personeel in aanraking komt met agressie van het publiek, maar maakt geen melding van het aantal personeelsleden dat hiermee te maken krijgt (De Water, 1995).

Hoe frequent de verschillende beroepsgroepen met agressie of geweld te maken krijgen, is voor de meeste niet bekend. Alleen van personeel van algemeen psychiatrische ziekenhuizen is bekend dat bijna de helft van de ondervraagde medewerkers gemiddeld één tot drie keer per week met verbale agressie te maken krijgt (LEO Verpleegkundig Management, 1994 en Mandemaker, Van Eijk en Klomps, 1994).

Van de meeste beroepsgroepen is ook niet bekend of agressie en geweld in de loop der jaren toeneemt of niet. Alleen onder het openbaar vervoerpersoneel en personeel werkzaam bij woningcorporaties zijn 'monitor'-onderzoeken gedaan. Uit beide onderzoeken komen verschillende ontwikkelingen naar voren. In het openbaar vervoer is agressie en geweld in de periode 1993 - 1995 afgenomen, terwijl dit bij personeel van woningcorpo-

raties in ongeveer dezelfde periode toegenomen lijkt te zijn. Het verschil in ontwikkeling kan te maken hebben met de maatregelen die in het openbaar vervoer op grote schaal genomen zijn om de sociale veiligheid te verbeteren.

#### *Veiligheidsmaatregelen*

Zoals eerder aan de orde zijn bepaalde beroepsgroepen beter toegerust dan andere voor het omgaan met agressie en geweld. Dat bepaalt in sterke mate de verschillende behoefte aan (extra) veiligheidsmaatregelen. Ter bescherming kunnen verschillende typen maatregelen genomen worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om technische maatregelen zoals een alarm, communicatiemiddelen of een wapen, maar ook om meer organisatorische maatregelen, of maatregelen in de sfeer van verbetering van vaardigheden.

In hoeverre de verschillende typen maatregelen in diverse beroepsgroepen genomen worden, wordt op basis van de onderzoekspublikaties niet geheel duidelijk. Alleen in de onderzoeken onder openbaar vervoerpersoneel, taxichauffeurs en politie komen veiligheidsmaatregelen aan de orde. Daaruit blijkt dat vooral technische maatregelen ingezet worden, maar dat men niet geheel tevreden is over de mate waarin deze een bijdrage leveren aan hun veiligheid. Deze beroepsgroepen geven aan dat hun veiligheid vergroot kan worden door (nog) meer, maar vooral betere technische maatregelen (bijvoorbeeld communicatiemiddelen) en ook door vaardigheidstrainingen. Het openbaar vervoerpersoneel heeft met name behoefte aan training van hun sociale vaardigheden. Dat blijkt voor meer beroepsgroepen te gelden. Politieambtenaren zeggen dat zij vooral behoefte hebben aan training van hun zelfverdedigingstechnieken, schietvaardigheden en benaderingstechnieken (NPB, 1995).

#### **Haagse beroepsgroepen onder de loep**

De grotere vergelijkbaarheid van de gegevens die verzameld zijn ten aanzien van verschillende beroepsgroepen in Den Haag maakt het mogelijk de vraag te beantwoorden of een toezichthoudend beroep een veilig of een onveilig beroep is in de zin van agressie of geweld op het werk in vergelijking met beroepen die een meer neutrale hulp- of dienstverlenende relatie onderhouden met het publiek. Tot de toezichthoudende beroepen worden hier uitsluitend straat- en verkeerstoezichthouders gerekend. De gegevens over de Haagse politie zijn namelijk afkomstig uit zogeheten geweldsrapportages en daardoor niet vergelijkbaar met de overige gegevens. Zo wordt een geweldsrapport pas opgemaakt als de politie zelf geweld gebruikt heeft. Waar relevant zijn gegevens met betrekking tot de politie wel vermeld. De toezichthouders worden vergeleken met huisartsen, onderwijzers, taxichauffeurs, personeel (met een publieksfunctie) van woningcorporaties en openbaar vervoerpersoneel.

In dit deel wordt een beeld geschetst van de aard en de mate waarin toezichthouders in Den Haag geconfronteerd worden met agressie en geweld van het publiek. Vervolgens worden toezichthouders vergeleken met andere beroepsgroepen.

### Haagse toezichthouders

In totaal werkten 105 toezichthouders aan het onderzoek mee. Van hen zijn 63 werkzaam als straattoezichthouder en 37 als verkeerstoezichthouder. Van vijf toezichthouders is in het kader van dit onderzoek de functie niet bekend. Straattoezichthouders hebben geen andere bevoegdheden dan 'gewone' burgers. Door middel van straatsurveillance zien zij toe op tal van overlast veroorzakende situaties zoals vervuiling, lawaai, uitstallingen op straat. De straattoezichthouders zijn in feite de 'ogen en oren' van de politie en de gemeentelijke diensten. Hun voornaamste taak is registreren en rapporteren. Daarnaast spreken zij mensen aan op hun gedrag; wanneer er echter conflicten dreigen te ontstaan, zullen zij terugvallen op de politie of functionarissen van gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld opsporingsambtenaren van de gemeentereiniging).

Verkeerstoezichthouders hebben als hoofdtaak het registreren, rapporteren en reguleren van verkeersoverlast in het centrum van Den Haag. Voor deze taak hebben zij 'aanwijzingsbevoegdheid' gekregen. Dit betekent dat verkeersdeelnemers aanwijzingen van verkeerstoezichthouders moeten opvolgen, bijvoorbeeld bij omleidingen en verkeersongelukken. Overigens kunnen de toezichthouders zelf geen sanctie laten volgen als hun aanwijzingen niet worden opgevolgd. De secundaire taak van verkeerstoezichthouders is dezelfde als van straattoezichthouders, namelijk toezien op allerlei overlast veroorzakende situaties, zoals vervuiling en uitstallingen op straat.

Beide toezichthouders hebben tot slot ook een informatieverstrekende taak. Zij beantwoorden vragen ten aanzien van het gebruik van de openbare ruimte in brede zin.

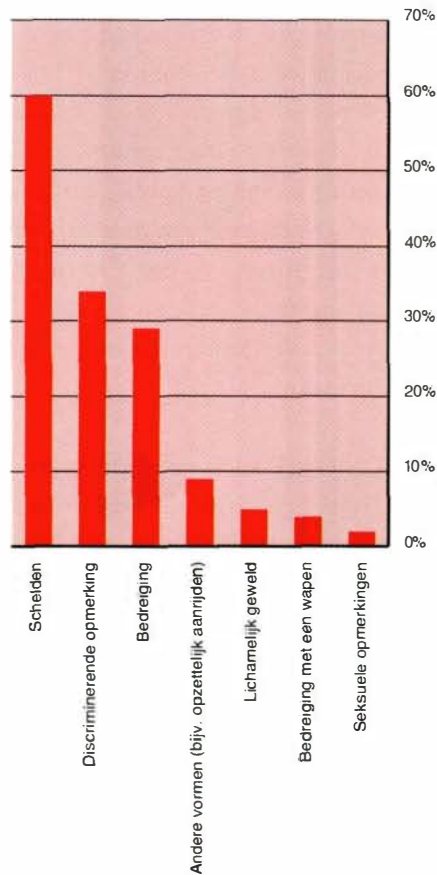
De functie van verkeerstoezichthouder is betrekkelijk nieuw in Den Haag. De meesten van hen zijn pas in september 1995 aangesteld. Voor zowel straat- als verkeerstoezichthouders geldt dat veel meer mannen (80%) dan vrouwen (20%) in deze functie werkzaam zijn.

#### *Verschijningsvormen*

Toezichthouders krijgen vooral te maken met vormen van verbale agressie en dan met name met scheldpartijen (zie figuur 6.8).

■

Figuur 6.8: Vormen van agressie tegenover toezichhouders



Meer dan de helft van alle toezichhouders werd in 1995 tijdens zijn/haar werk wel eens uitgescholden terwijl een derde tenminste éénmaal discriminerende opmerkingen en/of bedreigingen meemaakte. Andere vormen van verbale agressie (zoals bedreiging met een wapen en seksuele opmerkingen) en fysiek geweld kwamen veel minder voor.

Vergelijking van de straat- en verkeerstoelichhouders laat zien dat er nauwelijks verschillen bestaan tussen beide functies. Alleen voor bedreiging en seksuele opmerkingen geldt dat iets meer verkeerstoelichhouders dan straattoelichhouders hiermee geconfronteerd worden.

Schelden is het incident dat toezichhouders het meest frequent meemaken en dat bovendien van alle incidenten de meeste indruk op hen maakt. Corrigerend optreden ten aanzien van het gedrag van het publiek is in de meeste gevallen de aanleiding ervoor. Dit geldt meer voor verkeerstoelichhouders dan voor straattoelichhouders.

#### *Mate van agressie en geweld*

Als alle agressie- en geweldsincidenten bij elkaar genomen worden, blijkt dat in 1995 bijna tweederde van alle toezichhouders (62%) met één of meer vormen van agressie en geweld te maken kreeg. Relatief meer verkeerstoelichhouders dan straattoelichhouders

maakten één of meer vormen van agressie en/of geweld van het publiek mee. Dat is opvallend omdat de meeste verkeerstoezichthouders slechts een half jaar in dienst zijn. Dit kan er op wijzen dat verkeerstoezichthouders een groter risico lopen. Het is mogelijk dat hun (aanwijzings)bevoegdheid meer agressie van het publiek met zich mee brengt. Of toezichthouders in het afgelopen jaar meer of minder met agressie en geweld geconfronteerd werden dan in het verleden is onduidelijk. De helft van de toezichthouders is te kort in dienst om hierover te kunnen oordelen.

#### *Gevolgen en veiligheidsmaatregelen*

De gevolgen van agressie en geweld voor de toezichthouders lijken beperkt te blijven. Lichamelijk letsel of psychische problemen als gevolg van een incident zijn uitzonderlijk. Ook onveiligheidsgevoelens tijdens het werk komen niet in grote mate voor. Twaalf procent voelt zich onveilig tijdens het werk, maar bijna de helft van de toezichthouders voelt zich veilig tijdens de uitvoering van het werk (49%). Het resterende deel (39%) voelt zich niet veilig of onveilig.

Dat iets meer dan één op de tien toezichthouders zich onveilig voelt tijdens het werk is opmerkelijk in het licht van de constatering dat bijna de helft (43%) van de toezichthouders van mening is een relatief groot risico te lopen om met agressie en geweld van het publiek te maken te krijgen. Uit nadere analyses blijkt dat toezichthouders die geconfronteerd zijn met agressie of geweld zich niet veiliger of onveiliger voelen dan anderen. Hoe groot men het risico inschat om met agressie te maken te krijgen blijkt wel samen te hangen met eerdere confrontaties en onveiligheidsgevoelens.

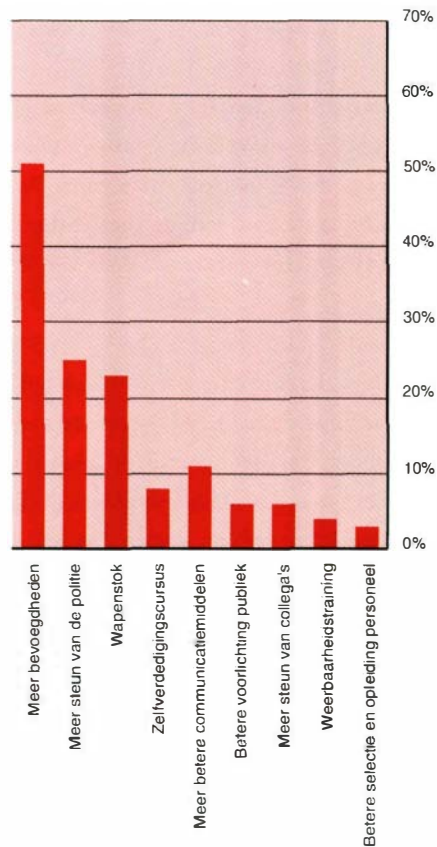
Gevraagd naar een 'rapportcijfer' voor de veiligheid tijdens het werk, geeft een derde van de toezichthouders een onvoldoende; gemiddeld krijgt de veiligheid een 'zes min' (5.9). Tweederde van de toezichthouders is wel van mening voldoende beschermd te zijn tegen agressie en geweld van het publiek (65%). Toezichthouders die aangeven voldoende tot goed beschermd te zijn, schrijven dit in de eerste plaats toe aan hun eigen vaardigheden om met agressie en geweld van publiek om te gaan, in de tweede plaats aan de steun van de politie en tenslotte aan de portofoon. Degenen die van mening zijn dat zij onvoldoende beschermd zijn wijten dat onder meer aan hun beperkte bevoegdheden en de tijd die nodig is voordat de politie na een oproep ter plaatse is.

Terwijl er nauwelijks verschillen in inzicht bestaan tussen de straat- en verkeerstoezichthouders over de bijdrage van de diverse factoren aan hun veiligheid, geldt dat niet voor de mate waarin zij zich gesteund voelen door de politie. Relatief meer straat- dan verkeerstoezichthouders zijn tevreden over de steun van de politie. Het is de vraag of dit veroorzaakt wordt doordat de straattoezichthouders meer persoonlijk contact onderhouden met de politie of dat er betere afspraken gemaakt worden met de politie.

Los van de vraag naar de factoren die bijdragen aan de (on)veiligheid van de toezichthou-

ders is apart gevraagd naar (extra) maatregelen die hun veiligheid zouden kunnen vergroten (zie figuur 6.9). De helft van de toezichthouders is van mening dat uitbreiding van hun bevoegdheden een belangrijke bijdrage kan leveren aan hun veiligheid. Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat de toezichthouders van mening zijn dat zij door het gebrek aan bevoegdheden niet serieus genomen worden door het publiek.

Figuur 6.9: Maatregelen die volgens toezichthouders hun veiligheid kan vergroten



Een kwart van de toezichthouders denkt dat meer steun van de politie hun veiligheid zal vergroten en iets minder dan een kwart verwacht een preventieve invloed van een wapenstok. Ongeveer één op de tien is van mening dat meer portofoons en/of betere communicatiemiddelen de veiligheid kunnen verbeteren. Op dit moment hebben niet alle toezichthouders een eigen portfoon en bovendien werkt deze niet altijd goed.

### **Toezichthouders en andere beroepsgroepen**

#### *Verschijningsvormen*

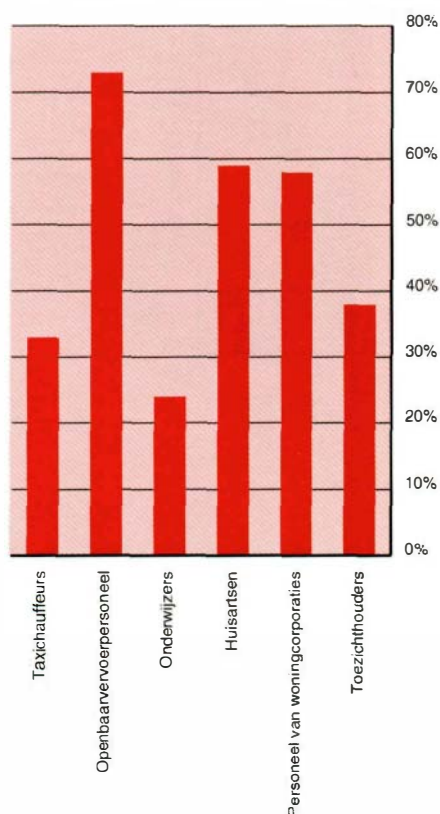
Alle onderzochten krijgen veel meer te maken met verbale agressie dan met fysiek geweld. De vormen van verbale agressie die men meemaakt verschillen echter per beroepsgroep. Zo worden toezichthouders vooral geconfronteerd met schelden, terwijl medewerkers van

woningcorporaties, huisartsen en onderwijzers in Den Haag meer met bedreiging geconfronteerd worden. Ook politiefunctarissen worden regelmatig door publiek bedreigd. Uit de geweldsrapportages komt naar voren dat in 1993 bij 57% van alle incidenten waarbij door de politie in Den Haag geweld gebruikt werd, ook bedreiging door het publiek voorkwam. In 1995 is dit percentage iets toegenomen.

#### *Mate van agressie en geweld*

Alle beroepsgroepen overziend, lijken toezichthouders relatief weinig geconfronteerd te worden met agressie en geweld van het publiek. Taxichauffeurs, huisartsen, personeel van woningcorporaties worden aanzienlijk meer met agressieve cliënten geconfronteerd. De kans dat een werknemer in het openbaar vervoer met deze problematiek te maken krijgt is zelfs twee maal zo groot als voor een toezichthouder (zie figuur 6.10).

Figuur 6.10: Mate van agressie (exclusief schelden) tegenover andere beroepsgroepen



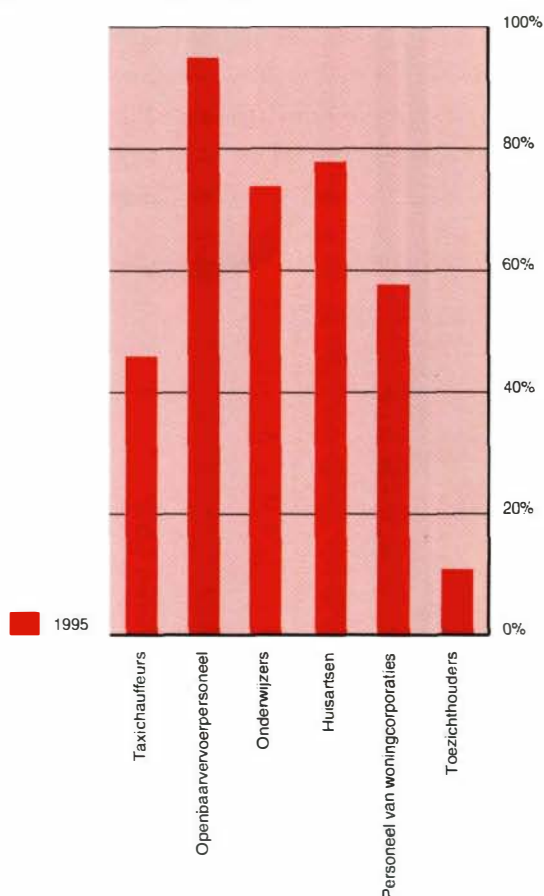
De kans om met agressie en geweld te maken te krijgen is volgens de onderzochten overigens nauwelijks toegenomen in de laatste jaren. Dit geldt voor vrijwel alle beroepsgroepen, met uitzondering van taxichauffeurs. Ruim de helft (61%) van hen is van mening dat zij de afgelopen jaren meer te maken hebben gekregen met agressie en geweld. De meeste toezichthouders kunnen niet aangeven of agressie en geweld van het publiek toe- of afgenomen is in het afgelopen jaar. Dit komt doordat de meeste toezichthouders nog te kort in dienst zijn om hierover een oordeel te kunnen vellen.



### *Gevolgen en veiligheidsmaatregelen*

In vergelijking met andere beroepsgroepen voelen toezichthouders zich veilig tijdens hun werk. Slechts 12% van de toezichthouders zegt zich onveilig te voelen terwijl om en nabij driekwart van de huisartsen, onderwijzers en personeel van woningcorporaties zich onveilig voelt (zie figuur 6.11).

Figuur 6.11: Onveiligheidsgevoelens



Of men zich in de loop van de tijd veiliger of onveiliger is gaan voelen, is alleen voor taxichauffeurs en openbaar vervoerpersoneel bekend. Het blijkt dat een groot deel van de taxichauffeurs zegt zich onveiliger te zijn gaan voelen (46%) terwijl het openbaar vervoerpersoneel aangeeft zich juist veiliger te zijn gaan voelen (95%). Het gaat hierbij om inschattingen van ontwikkelingen door betrokkenen zelf. Deze bevindingen mogen subjectief zijn, maar zijn daarom niet minder betekenisvol. Waarschijnlijk heeft de stijging van de veiligheidsgevoelens van het personeel in het openbaar vervoer te maken met de maatregelen die op dit terrein genomen zijn.

Ter bescherming van hun veiligheid beschikken zowel toezichthouders als de andere Haagse beroepsgroepen over een aantal middelen. Technische maatregelen zijn bij vrijwel alle beroepsgroepen het meest populair. De behoefte aan (nog meer) technische maat-

gelen daarentegen is vrij klein. Alleen taxichauffeurs willen nog meer technische maatregelen toepassen. De andere beroepsgroepen, waaronder ook toezichhouders, hebben meer behoefte aan onder meer vaardigheidstrainingen en organisatorische maatregelen. Toezichhouders hebben een specifieke wens, namelijk een uitbreiding van hun bevoegdheden.

### **Samenvatting en conclusies**

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat uiteenlopende beroepsgroepen in Nederland frequent in aanraking komen met agressie en geweld van het publiek, variërend van ongeveer de helft tot driekwart van de onderzochten in de verschillende beroepsgroepen. Uit een vergelijking van diverse beroepsgroepen in Den Haag komt naar voren dat toezichthouders niet meer dan andere beroepsgroepen met agressie en geweld van publiek te maken krijgen. Ook voelen toezichthouders zich niet meer dan andere beroepsgroepen onveilig tijdens hun werk. Het tegendeel is zelfs waar. Op basis van deze gegevens zou de indruk kunnen ontstaan dat het beroep toezichthouder geen extra risico's met zich mee brengt. Die conclusie is echter te voorbarig. Met name daar waar het gaat om subjectieve onveiligheid - de mate waarin men zich tijdens het werk onveilig voelt - is er meer onder de zon dan de daadwerkelijke confrontatie met agressie en geweld. Van belang lijkt vooral te zijn de mate waarin men voorbereid is op die confrontatie. In letterlijke en figuurlijke zin: als toezicht houden en corrigeren van mensen je taak is, kun je verwachten met agressie en geweld te maken te krijgen. Bij beroepsgroepen waar dat voor geldt, wordt tijdens de opleiding dan ook al aandacht besteed aan het omgaan met dergelijke problemen. Dat alles bepaalt de acceptatie, het incasseringsvermogen, het 'toegerust' zijn en daarmee het kunnen omgaan met (de gevolgen van) agressie en geweld. Bovendien zal in sommige beroepen meer dan in andere van een cultuur sprake zijn waarin onveiligheidsgevoelens als teken van incompetentie worden gezien. Men zal deze in die situaties dan ook eerder ontkennen. Deze kanttekeningen relativiseren de bevindingen ten aanzien van de vergelijking van diverse beroepsgroepen enigszins.

In het licht van het bovenstaande is het bemoedigend dat waar maatregelen getroffen worden om de veiligheid tijdens het werk te vergroten - waaronder trainingen in het omgaan met agressie -, deze effect lijken te sorteren. In het openbaar vervoer is de laatste drie jaar fors geïnvesteerd in de veiligheid van het personeel. Zowel het landelijke als het Haagse beeld is positief: het personeel in het openbaar vervoer wordt minder met agressie en geweld geconfronteerd en voelt zich in steeds mindere mate onveilig. Verschillende beroepsgroepen wensen zich ook verschillende maatregelen. In veel gevallen zoekt men het in 'technische' oplossingen, in andere gevallen verwacht men het meeste effect van opleidingen en trainingen. Toezichhouders in Den Haag zoeken echter verbetering van hun veiligheid in een uitbreiding van hun bevoegdheden. Dat laatste is opmerkelijk: het is immers de vraag in hoeverre juist hun beperkte bevoegdheden niet hun relatief grote veiligheid bewerkstelligen.

## 6.5.2 GEWELDREGISTRATIE BIJ ZIEKENHUIZEN IN NIJMEGEN

### **Inleiding**

Tot het midden van de jaren zeventig kon de ontwikkeling van de criminaliteit uitsluitend worden beschreven aan de hand van de geregistreerde criminaliteit, dat wil zeggen de door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde cijfers over de bij de politie ter kennis gekomen misdrijven. Sindsdien is met slachtofferenquêtes en self-report onderzoeken gepoogd meer inzicht te krijgen in de werkelijke omvang van de criminaliteit. Hieruit bleek dat de door de politie gepubliceerde cijfers een beperkt en ook vertekend beeld geven van de werkelijke ontwikkeling van de aard en de omvang van de criminaliteit. Maar ook deze nieuwe methoden hebben hun beperkingen. Slachtofferstudies en self-report onderzoeken bieden vooral inzicht in aard en omvang van de veelvoorkomende criminaliteit. Voor minder frequent voorkomende criminaliteitsvormen zijn ze nauwelijks geschikt. Daarbij komt nog dat ze te maken hebben met geheugenproblemen, perceptie- en definitieverschillen bij de respondenten.

Voor het beter in kaart brengen van de ontwikkeling van de aard en omvang van met name de minder frequent voorkomende criminaliteitsvormen is derhalve behoefte aan nieuwe, aanvullende methoden. Om een beter beeld te krijgen van de onveiligheid in verband met agressie en geweld tegen personen, is in samenwerking tussen het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en de Stichting Consument en Veiligheid begin 1995 een proef genomen met het registreren van gegevens omtrent geweldsslachtoffers en hun letsel op de EHBO (spoedeisende hulp)-afdelingen van de twee algemene ziekenhuizen in Nijmegen. Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat groot belang hecht aan inzicht in de ontwikkeling van de (on-)veiligheid van de burgers, wordt deze proefregistratie tot eind 1996 voortgezet.

Om de betekenis van de meting van de geweldscriminaliteit via de EHBO-afdelingen van ziekenhuizen te kunnen vaststellen is voor het vierde kwartaal van 1995 een vergelijking gemaakt van de ziekenhuiscijfers met die van de politie.

### **De opzet en inhoud van de registratie**

In het kader van de epidemiologie van de veiligheid in en om het huis voert de Stichting Consument en Veiligheid het Privé Ongevallen Registratie Systeem (PORS). Bij 14 ziekenhuizen met een continu bezette EHBO-afdeling worden de gegevens van de slachtoffers van privé- en sportongevallen en hun letsel geregistreerd. De PORS infrastructuur is geschikt om ook de gegevens van andere groepen van letselpatiënten vast te leggen. Sinds enige tijd worden ook de gegevens van slachtoffers van verkeersongevallen opgenomen.

Vanaf 1995 is de PORS in Nijmegen verder uitgebreid, zodat daar ook de gegevens van slachtoffers van geweld worden geregistreerd. De keuze voor de lokatie van de proefneming is op Nijmegen gevallen omdat er slechts twee ziekenhuizen in Nijmegen zijn, die allebei meewerken aan het PORS. Er wordt derhalve een volledige dekking bereikt: ieder

die zich in Nijmegen en omgeving naar een EHBO-afdeling begeeft, komt bij één van beide ziekenhuizen terecht.

Voor het antwoord op de vraag of de gegevens van een patiënt in de geweldregistratie moet worden opgenomen geldt als hoofdregel dat het letsel door iemand anders, al dan niet met behulp van een wapen of ander hulpmiddel, opzettelijk is toegebracht. Het doet er daarbij niet toe of die ander in de gegeven situatie geweld mocht gebruiken: iemand die een klap met de gummiknuppel van de politie krijgt wordt geregistreerd als slachtoffer van geweld. Is het letsel ontstaan tijdens een vechtpartij, dan is er altijd sprake van geweldpleging. Ook degene die tijdens een vechtpartij zichzelf verwondt, wordt geregistreerd als slachtoffer van geweldpleging.

Van de aldus geselecteerde gevallen worden, buiten het tijdstip en de wijze van binnenkomst, het geslacht en de leeftijd van de patiënt geregistreerd, alsmede gegevens omtrent het letsel en omtrent de toedracht van het voorgevallene.

#### **De geregistreeerde gevallen van geweldletsel**

Door de EHBO-afdelingen van de twee Nijmeegse ziekenhuizen zijn in 1995 in totaal 681 patiënten in de geweldregistratie opgenomen. Van nog drie gevallen is bekend dat het geweldletsel betreft, maar de gegevens konden nog niet in de registratie worden ingevoerd. Deze drie gevallen blijven in het navolgende buiten beschouwing. De patiënten hadden een gemiddelde leeftijd van bijna 29 jaar, terwijl de helft jonger was dan 26 jaar. In totaal waren er 76 nog minderjarig, waarvan 36 jonger dan 16 jaar. Vijf patiënten waren jonger dan 12 jaar. In 14 gevallen was de patiënt 65 jaar of ouder, waarvan drie ouder dan tachtig jaar. Het ging in tachtig procent van de gevallen om patiënten van het mannelijk geslacht.

In het overgrote deel van de gevallen (bijna 75 procent) ging het om gewone vechtpartijen, zonder dat er enig wapen werd gebruikt. In een kwart van de gevallen was het letsel wel veroorzaakt door wapengebruik. In slechts twee gevallen was dit een vuurwapen. De overige wapens toonden een grote verscheidenheid aan messen, honkbalknuppels, metalen staven, stukgeslagen glazen en flessen, maar ook bijlen, fietskettingen, fietspompen, asbakken, hete thee, bijtende stoffen en naaldhakken kwamen voor (zie tabel 6.13).

Tabel 6.13: Aard van het gepleegde geweld.

aard geweld	abs	%
schietpartij	3	0,4
vechtpartij met scherp wapen	72	10,6
vechtpartij met bot wapen	90	13,3
vechtpartij zonder wapengebruik	492	72,6
verkrachting/aanranding	5	0,7
onbekend	16	2,4
<b>totaal</b>	<b>678</b>	<b>100,0</b>

Van de patiënten waren er 99 met de ambulance binnengebracht, 49 waren door de huisarts verwezen en 502 (75 procent) waren op eigen gelegenheid gekomen. Van de overige 38 is niet bekend op welke wijze ze naar het ziekenhuis waren gekomen. Zoals uit tabel 6.14 blijkt kon in ruim tweederde van de gevallen volstaan worden met de behandeling op de EHBO-afdeling, eventueel gevolgd door nog een controle door de huisarts. In een kwart van de gevallen werd voor controle verwezen naar een specialist. Vijfenvertig patiënten werden opgenomen in het ziekenhuis. Zij bleven gemiddeld acht dagen opgenomen. De helft van de opgenomen patiënten bleef maximaal vier dagen opgenomen. Tenslotte bleek voor één patiënt de hulp te laat.

Tabel 6.14: Behandeling en vervolgbehandeling

behandeling	abs	%
onderzocht, niet behandeld	2	0,3
behandeld en ontslag	247	36,4
behandeld en controle huisarts	212	31,3
behandeld en controle specialist	152	22,4
behandeld en controle andere specialist	19	2,8
opname in ziekenhuis	45	6,6
overleden	1	0,1
totaal	678	100,0

Van meer dan de helft van de patiënten was niet bekend bij welke activiteit men het letsel had opgelopen. Uitgaan, vermaak en bezoek aan horecagelegenheden was met 148 patiënten (46 procent) de meest genoemde categorie. Van de voorvallen waarvan de lokatie bekend was, vond veertig procent op straat plaats, bijna 25 procent in of om een woning en eveneens 25 procent in een horecagelegenheid. De relatie tussen uitgaan en het oplopen van geweldletsel komt ook tot uitdrukking in de verdeling van het tijdstip van binnenkomst op de EHBO-afdeling. De helft van de behandelingen vond plaats in de late avond en de vroege morgen, dat wil zeggen tussen tien uur 's-avonds en zes uur 's-morgens.

Van 29 gevallen was niet bekend waar, dat wil zeggen in welke plaats, het voorval had plaats gevonden. Van de gevallen waar dat wel bekend was, had tachtig procent in Nijmegen zelf plaats gevonden.

In 42 gevallen was het letsel toegebracht door de partner, in 14 gevallen door een ex-partner en in eveneens 14 gevallen was er sprake van een ouder-kind relatie. In 126 gevallen (19 procent) was er geen sprake van een al dan niet verbroken gezinsrelatie, maar kenden de betrokkenen elkaar wel. Hierbij valt onder meer te denken aan kennissen, burens, huisbazen, kasteleins, maar ook aan collega's en medescholieren. In de overige 482 (71 procent) gevallen was het letsel toegebracht door onbekenden.

### De door de politie geconstateerde geweldscriminaliteit in Nijmegen

Bij de politie in het district Stad Nijmegen van de Regiopolitie Gelderland-Zuid zijn in 1995 de in tabel 6.15 opgenomen geweldsdelicten bekend geworden. Deze gegevens zijn opgenomen in de CBS-statistiek betreffende de geregistreerde criminaliteit. Bij deze cijfers moet worden aangetekend dat het hier zowel om pogingen als voltooide delicten gaat, en dat een gebeurtenis gerubriceerd wordt onder het delict met de zwaarste strafbedreiging.

Tabel 6.15: Bij de politie bekend geworden geweldsdelicten in Nijmegen

delict	heel 1995	4e kwartaal
aanranding	74	27
verkrachting	37	13
misdrijven tegen het leven	80	18
afpersing	84	23
diefstal met geweld	248	58
openlijke geweldpleging	148	45
mishandeling	875	200
bedreiging	553	134
totaal	2099	518

Uit de Politiemonitor Bevolking 1995 blijkt dat in de politieregio Gelderland-Zuid één procent van de bevolking slachtoffer werd van mishandeling. Hiervan wordt aangegeven dat dit overeenkomt met het landelijke beeld. Van de geweldsdelicten in de politieregio Gelderland-Zuid wordt slechts dertig procent aan de politie gemeld, terwijl er van niet meer dan 16 procent aangifte wordt gedaan. Zowel het meldingspercentage als het aangiftepercentage liggen beneden het landelijk gemiddelde.

Zouden het slachtoffer- en het meldingspercentage van de regio ook van toepassing zijn op Nijmegen-stad, dan zouden er in 1995 ca. 1500 mishandelingen hebben plaatsgevonden, waarvan er 450 aan de politie zouden zijn gemeld. In feite zijn er twee maal zoveel door de politie geregistreerd. Een verklaring voor dit verschil zou kunnen zijn dat ook inwoners van andere gemeenten in Nijmegen slachtoffer van mishandeling zijn geworden. Daarnaast zou ook een van de regio afwijkend slachtoffer- en meldingspercentage voor de inwoners van Nijmegen voor verklaring kunnen zorgen.

### Vergelijking tussen de gegevens van de ziekenhuizen en de opgave van de politie aan het CBS

De gegevens omtrent de bij de politie bekend geworden criminaliteit worden in Nijmegen opgeslagen in het geautomatiseerde systeem MAS. In de loop van 1995 is dit systeem gewijzigd. Bij de conversie van het oude naar het nieuwe systeem zijn de zgn. vrije-veldegegevens, waarin de toedracht van het voorval wordt beschreven, niet meegenomen.

Hierdoor is het opzoeken van deze gegevens omslachtig en zeer tijdrovend. Vanaf het vierde kwartaal van 1995 is het nieuwe systeem volledig operationeel en zijn ook de vrije-veldgegevens volledig toegankelijk. De vergelijking tussen de gegevens van de ziekenhuizen en die van de politie vindt dan ook uitsluitend plaats voor het vierde kwartaal van 1995.

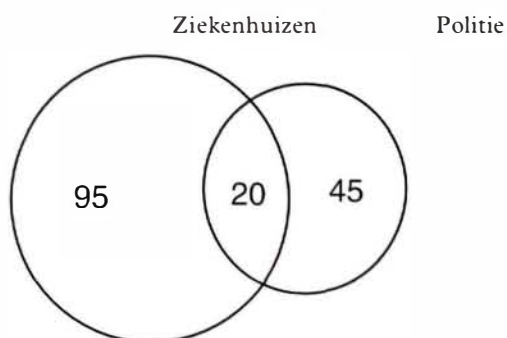
Aan de hand van de toedrachtbeschrijving in het MAS-systeem werd nagegaan of er bij de bekend geworden geweldsdelicten melding was gemaakt van lichamelijk letsel. Dat bleek bij 65 van de 518 geweldsdelicten het geval te zijn. Dit lijkt opvallend weinig. Er moet echter worden aangetekend dat het voor afpersing en bedreiging niet noodzakelijk is dat het geweld ook daadwerkelijk wordt toegepast, terwijl bij diefstal met geweld en openlijke geweldpleging het geweld niet noodzakelijk tegen personen wordt aangewend. Tenslotte is het bij mishandeling niet noodzakelijk dat er letsel wordt toegebracht.

Dit laatste moge ook blijken uit het feit dat in 16 van deze 65 gevallen er geen informatie is over medische behandeling van het letsel, terwijl in nog eens twintig gevallen expliciet vermeld is dat geen doktersbehandeling is of zou worden ingeroepen. In 23 gevallen werd vermeld dat de slachtoffers zich tot een van de Nijmeegse ziekenhuizen zou wenden of had gewend.

In dezelfde periode werden er op de EHBO-afdelingen 115 patiënten in de geweldregistratie opgenomen, waarvan uit de toedrachtbeschrijving bleek dat het voorgevallene zich in Nijmegen had afgespeeld. Uit de vergelijking van de gegevens van de politie met die van de ziekenhuizen (onder meer het tijdstip van het voorval, het tijdstip van binnenkomst op het ziekenhuis, het geslacht en de leeftijd van de patiënt en de toedrachtbeschrijving) bleek dat er een overlap is van 20 gevallen. De drie slachtoffers die volgens de politie wel bij het ziekenhuis zijn geweest, maar niet in de geweldregistratie bij de EHBO-afdelingen gevonden konden worden, zijn vermoedelijk rechtstreeks naar de operatiekamer overgebracht, of zijn bijvoorbeeld door de huisarts naar een specialist verwezen. In beide gevallen komt men dan niet bij de EHBO-afdeling.

De politie en de EHBO-afdelingen registreren derhalve verschillende deelverzamelingen van de geweldletselgevallen, die elkaar maar zeer beperkt overlappen: van de gevallen bij de ziekenhuizen kon iets meer dan een zesde deel bij de politie worden teruggevonden, terwijl iets minder dan een derde van de bij de politie bekende gevallen bij de EHBO-afdelingen van de ziekenhuizen konden worden teruggevonden (figuur 6.12).

Figuur 6.12: Letselslachtoffers bij ziekenhuizen en bij de politie (4e kwartaal 1995)



Van de bij de ziekenhuizen in het vierde kwartaal van 1995 geregistreerde geweldletselpatiënten was 73 procent man. Bij de politie was dat met 74 procent vrijwel hetzelfde. Ook was er nauwelijks verschil in gemiddelde leeftijd: 31,8 jaar bij de ziekenhuizen tegen 31,9 jaar bij de politie. Voor wat betreft de aard van de gebeurtenis was er een klein verschil, zoals blijkt uit tabel 6.16. Bij de politie kwamen relatief meer gevallen voor waarbij gebruik gemaakt was van een scherp wapen.

Tabel 6.16: Aard van het gepleegde geweld (4e kwartaal 1995)

	EHBO		Politie	
	abs	%	abs	%
schietpartij	1	1	-	-
vechtpartij met scherp wapen	13	11	12	19
vechten met bot wapen	14	12	4	6
vechten zonder wapen	80	70	44	68
verkrachting	1	1	2	3
anders	-	-	2	3
onbekend	6	5	1	1
<b>totaal</b>	<b>115</b>	<b>100</b>	<b>65</b>	<b>100</b>

Voor wat betreft de relatie tussen dader en slachtoffer is er wel een belangrijk verschil. Er komen bij de ziekenhuizen meer gevallen van geweld in de relatiesfeer voor dan bij de politie (tabel 6.17).

Tabel 6.17: Relatie tussen de betrokkenen (4e kwartaal)

	EHBO		Politie	
	abs	%	abs	%
kind-ouder	-	-	1	1
partner	12	10	2	3
ex-partner	4	4	2	3
andere bekende	7	6	9	14
onbekend	92	80	50	78
<b>totaal</b>	<b>115</b>	<b>100</b>	<b>65</b>	<b>100</b>

Een derde verschil tenslotte werd aangetroffen ten aanzien van de lokatie van de gebeurtenis. De bij de politie bekende voorvallen speelden zich voor 61 procent op straat af, voor 19 procent in een woning en voor 12 procent in een horecagelegenheid. Bij de ziekenhuizen was dat achtereenvolgens 44 procent, 29 procent en 20 procent.



## **Conclusies**

De registratie van geweldletsels bij de EHBO-afdelingen van ziekenhuizen biedt een belangrijke aanvulling op de gegevens die gepubliceerd worden in de CBS-statistiek van de bekend geworden criminaliteit. De ziekenhuizen registreren meer en ook andere gevallen dan de politie. De beide deelverzamelingen van slachtoffers verschillen niet op de kenmerken geslacht en leeftijd. De bij de ziekenhuizen bekende voorvallen waaruit het letsel was voorgekomen, betroffen relatief vaker conflicten in de relatiesfeer en voorvallen die zich in huis of in de horeca hebben afgespeeld. Bij de politie worden relatief meer gevallen bekend die zich op de openbare weg hebben afgespeeld, terwijl er een klein verschil is met betrekking tot het wapengebruik. In de bij de politie bekende gevallen is er vrijwel even vaak sprake van wapengebruik als bij de ziekenhuizen, maar bij de politie is dat iets vaker een scherp wapen (mes, glas en dergelijke).

Het verdient dan ook aanbeveling om de registratie op landelijke schaal in te voeren. Omdat er ook aanzienlijke verschillen zijn gevonden tussen het aantal door de politie Stad-Nijmegen geregistreerde gevallen van mishandeling en het aantal dat op grond van de gegevens van de Politie-monitor Bevolking voor de regio Gelderland-Zuid verwacht mag worden, verdient het eveneens aanbeveling om nauwkeurig en diepgaand onderzoek te doen naar het aangiftgedrag van slachtoffers van geweldsdelicten en de registratie van geweldscriminaliteit door de politie.

## **6.6 ROOFOVERVALLEN**

### **Inleiding**

Van een overval is sprake wanneer personen in een afgeschermd ruimte (dat kan een woning, een bank, een benzinestation, of een café zijn, maar ook een taxi) met geweld gedwongen worden geld of goederen af te geven. Van een overval is ook sprake wanneer een ondernemer of een personeelslid op weg naar bank of postkantoor (een zogenaamd particulier geldtransport) onder bedreiging met geweld gedwongen wordt het geld van het bedrijf af te geven. Overval is een ernstige vorm van geweldscriminaliteit die grote maatschappelijke en ook menselijke schade toebrengt. In de Integrale Veiligheidsrapportage 1994 is voor de eerste maal aandacht besteed aan (roof-)overvallen. Toen is een overzicht en analyse gepresenteerd van de ontwikkeling van 1990 tot en met 1993 van roofovervallen in Nederland. Daarbij werd geconstateerd dat zich sinds 1990 een sterke stijging had voorgedaan waarbij sprake was van een soort 'olievlek'-werking in die zin dat het probleem zich eerst manifesteerde in de vier grote steden in de randstad en daarna verspreidde naar in eerste instantie andere grote steden en vervolgens van grote naar (nabijgelegen) middelgrote steden.

Geconstateerd werd verder dat een belangrijk deel van de daders minderjarig is en bovendien sommige allochtone groepen oververtegenwoordigd zijn.

In deze rapportage wordt dat beeld geactualiseerd, met speciale aandacht voor de etnische herkomst van (jonge) daders.

Voor deze rapportage is gebruik gemaakt van de gegevens die de afdeling Recherche Expertise Geweld en Diefstal van de divisie Centrale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten verzamelt.

### Objecten

Het aantal overvallen is over een lange reeks van jaren gestegen. Aan het eind van de jaren tachtig namen de stijgingspercentages echter sterk toe. Dat leidde ertoe dat in 1991 een aantal organisaties uit het bedrijfsleven de overheid vroeg om maatregelen te nemen tegen deze groeiende problematiek. In 1992 plaatste het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (waarin overheid en bedrijfsleven gezamenlijk werken aan criminaliteitsproblemen die het bedrijfsleven raken) de aanpak van de overvalproblematiek bovenaan de prioriteitenlijst. Dat resulteerde medio 1993 in de instelling van het Projectteam Overvalcriminaliteit. Het Projectteam Overvalcriminaliteit heeft tot doel jaarlijks een daling van vijf procent van het aantal overvallen op bedrijven en geldinstellingen te bewerkstelligen. De ontwikkeling van de overvallen sinds 1991 is weergegeven in tabel 6.18.

Tabel 6.18 : Ontwikkelingen van overvallen sinds 1991

OBJECTEN	1991	1992	1993	1994	1995
Geldinstelling	530	612	540	348	206
Benzinestation	175	208	226	191	115
Horeca	263	416	518	483	374
Winkel	403	583	698	761	534
Taxi	29	28	76	91	58
Kantoor, bedrijf overig	54	67	66	51	53
Part. geldtransport	107	124	205	151	151
Subtotaal bedrijven en geldinstellingen	1561	2038	2329	2076	1491
Woning	191	174	278	313	409
Diverse	115	93	130	113	107
Totaal	1867	2305	2737	2502	2007

Uit tabel 6.18 blijkt dat in 1993 sprake is van een daling van het aantal overvallen op geldinstellingen, het totaal aantal overvallen stijgt dat jaar echter nog steeds. In 1994 daalt niet alleen het aantal overvallen op banken en postkantoren, maar ook op benzinstations en horeca-bedrijven. In 1995 treedt bij alle branches een daling op. De doelstel-

ling van het Projectteam Overvalcriminaliteit, een daling van het aantal overvallen op bedrijven en geldinstellingen in 1994 en 1995 met jaarlijks vijf procent is dus in beide jaren gehaald.

### **Woningen**

De stijging van het aantal woningovervallen vereist een toelichting. De veronderstelling is snel gemaakt dat deze stijging het gevolg is van het feit dat het moeilijker is geworden om bedrijven en geldinstellingen te overvallen. Analyse van gepleegde overvallen op woningen maakt duidelijk dat in een groot aantal gevallen het slachtoffer op enigerlei wijze betrokken is bij de handel in drugs. In een aantal andere gevallen heeft het slachtoffer ruchtbaarheid gegeven aan het feit dat in de woning een grote hoeveelheid contant geld of waardevolle sieraden aanwezig is. Bij deze overvallen raken relatief veel slachtoffers gewond. Het aantal overvallen op 'gewone' burgers in hun woningen blijft beperkt. Op basis van de analyse is er geen reden tot bijzondere maatregelen.

### **Gevolgen**

Overvallen kunnen leiden tot materiële schade (voornamelijk de door de overvaller behaalde buit), lichamelijk letsel, psychische schade en tot een toename van de onveiligheidsgevoelens. De behaalde buit en het aantal doden en gewonden als gevolg van overvallen zijn goed meetbaar (tabel 6.19).

Tabel 6.19: Meetbare gevolgen van overvallen

MEETBARE GEVOLGEN					
	1991	1992	1993	1994	1995
Totale buit (x1000)	f. 25.210	f. 24.640	f. 22.670	f. 19.600	f. 15.680
Aantal gewonden	142	114	229	286	199
Aantal doden	12	4	5	7	12

De reden om de overvalproblematiek met kracht aan te pakken is met name niet gelegen in de psychische schade die de slachtoffers oplopen en niet zozeer in de financiële schade: die daalt sinds 1991 gestaag.

Uit de aantallen gewonden en doden blijkt dat de kans op een verwonding bij een overval varieert tussen vijf en tien procent, de kans dat een slachtoffer overlijdt varieert tussen 0,3 en 0,6 procent.

### **Activiteiten**

De daling van het aantal overvallen is bereikt doordat de afgelopen jaren activiteiten zijn ondernomen op vier terreinen.

In de eerste plaats heeft de politie geïnvesteerd in het verbeteren van de opsporing. In ongeveer de helft van de politieregio's bestaan nu regionale coördinatiepunten voor de

aanpak van overvalcriminaliteit. Deze coördinatiepunten zorgen voor hogere ophefderingspercentages (gemiddeld van circa twintig procent naar veertig procent) en fungeren regionaal als motor voor situationele preventie.

In de tweede plaats investeren ondernemers meer in situationele preventie. Met name in de branches die een relatief hoog overvalrisico kennen, zoals supermarkten en tabakszaken, is de aandacht voor de preventie van overvalcriminaliteit sterk toegenomen.

Ondernemers krijgen het advies om het bedrag dat in de kassa aanwezig is zo laag mogelijk te houden, het plegen van een overval wordt daardoor minder lucratief. Uit gegevens over de behaalde buit blijkt dat meer overvallen mislukken (dat wil zeggen dat de dader zonder buit moet vluchten) en dat gemiddeld een lager bedrag wordt buitgemaakt.

In de derde plaats investeren de Buro's Slachtofferhulp in verbetering van de opvang van slachtoffers. Alle coördinatoren van deze Buro's volgen een speciale training. De opvang van slachtoffers van overvallen is bijzonder omdat er bijna altijd sprake is van een levensbedreigende situatie. De psychische schade die daardoor aangericht wordt kan groot zijn.

In de vierde plaats is het wenselijk dat op lokaal niveau meer geïnvesteerd wordt in dadergerichte preventie. Vrijwel elke overvaller heeft voorafgaand aan zijn eerste overval een aantal vermogensmisdrijven gepleegd, meestal winkeldiefstal en woninginbraak. Via een aantal stadia glijden zij af tot overvalcriminaliteit. Wanneer zij eenmaal in dat stadium zijn beland en tot een gevangenisstraf zijn veroordeeld is het moeilijk om hen te resocialiseren. Bijna driekwart van de daders recidiveert als overvaller. Dadergerichte preventie in een vroeg stadium van de criminele teloorgang biedt meer perspectief. Ontwikkelingen zoals een cliëntvolgsysteem en een jongerenmonitor kunnen daarbij een rol spelen.

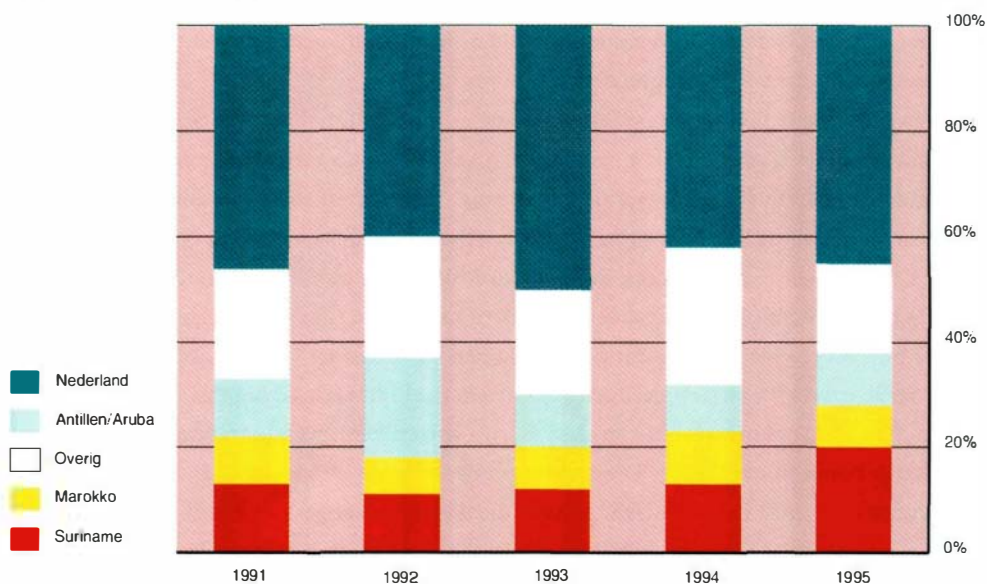
### **Daders**

Bij overvallen worden drie soorten daders onderscheiden: beginners, gevorderden en professionals. De beginners kiezen in het algemeen objecten die overzichtelijk zijn en weinig personeel hebben zoals tabakszaken en snackbars. De gevorderden kiezen voor objecten die meer risico's voor de dader met zich meebrengen (zoals supermarkten met veel personeelsleden en klanten) of meer organisatie vergen (zoals benzinestations waarbij het gebruik van één of meer vluchtauto's bijna altijd noodzakelijk is). De professionals kiezen voor objecten met een potentieel hoge buit, maar ook een hoog risico voor de dader in verband met de getroffen beveiligingsmaatregelen.

Uit figuur 6.13 blijkt dat circa vijftig tot zestig procent van de degenen die in de periode 1991-1995 overvallen pleegden niet in Nederland geboren zijn. In verhouding tot de samenstelling van de bevolking zijn met name daders geboren in Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba en Marokkaanse daders oververtegenwoordigd. Een duidelijk signaal dat beleid specifiek gericht op deze bevolkingsgroepen noodzakelijk is.

▪

Figuur 6.13: Geografische herkomst daders overval



### Winkelsluitingswet

Veranderingen in regelgeving kunnen consequenties hebben voor de omvang en de aard van criminaliteit. In verband met de voorgenomen wijziging van de Winkelsluitingswet zijn de consequenties voor de overvalcriminaliteit in beeld gebracht. Als basis daarvoor diende een analyse van de overvallen op bedrijven die nu reeds 's avonds geopend zijn (videotheken, benzinstations, snackbars, winkels op koopavonden).

Op basis van deze gegevens is geconcludeerd dat overvallers -als de keuze zich voordoe- de voorkeur geven aan de duisternis. In de afgelopen jaren, een periode waarin de openingstijden onveranderd zijn gebleven, zijn er zowel sterke dalingen als sterke stijgingen in het aantal overvallen opgetreden. Dat wetigt de conclusie dat blijkbaar andere factoren dan de openingstijden bepalend zijn voor de omvang van de overvalcriminaliteit. Die andere factoren zijn waarschijnlijk de samenstelling van de (potentiële) daderpopulatie en het niveau van preventieve en repressieve maatregelen.

Belangrijkste conclusie van de analyse is dat bij een vergelijkbare samenstelling van de daderpopulatie het totaal aantal overvallen bij een verruiming van de openingstijden naar alle waarschijnlijkheid niet zal toenemen. Wel is een verschuiving van de risicotijdstippen van de uren overdag naar de avond te verwachten. Wanneer ondernemers zich bewust zijn van de verschuiving van de risico-tijdstippen kunnen zij hun preventieve maatregelen daaraan aanpassen. In het algemeen is het niet verstandig om na sluitingstijd geld bij een bank af te storten. Dat geldt des te sterker wanneer de sluitingstijd verschuift van 18.00 uur naar 22.00 uur. Een toenemend aantal ondernemers zou ervoor kunnen kiezen de opbrengst van het bedrijf mee naar huis te nemen. Ook dat wordt echter sterk ontraden, omdat dan het overvalrisico in de woning toeneemt (zie het onderdeel woningen). Geld dient overdag te worden afgestort, een beperkt bedrag kan na sluitingstijd in een ade-

quate kluisvoorziening achterblijven. Indien een aantal bedrijven in elkaars nabijheid besluit gedurende de avond-uren open te blijven verdient dat de voorkeur boven individuele openstelling. In het eerste geval blijft sociale controle mogelijk en kan het overvalrisico bij sluiting van het bedrijf beperkt worden.

#### **Kleine aantallen, grote gevolgen**

Overvallen komen, vergeleken met delicten als woninginbraak en winkeldiefstal relatief weinig voor. Er zijn drie redenen om overvallen op de prioriteitenlijst te houden. De eerste reden is het ingrijpende effect dat het delict op de slachtoffers en hun omgeving heeft. De tweede reden is dat een stijging van het aantal overvallen op het niveau van een buurt of een stad weinig redenen tot bezorgdheid lijken te geven, op regionaal of landelijk niveau een grote impact kunnen hebben. De derde reden is de huidige omvang van de overvalcriminaliteit. In 1995 was het aantal overvallen terug op het niveau van 1991. Het jaar waarin het bedrijfsleven alarm sloeg over de onaanvaardbare omvang van het delict. Een verdere daling is dus gewenst. Zonder bijzondere maatregelen mag verwacht worden dat de daling van het aantal overvallen zal veranderen in een stijging.

### **6.7 IMMATERIËLE SCHADE VAN GEWELD**

In de vorige integrale veiligheidsrapportages is geconstateerd dat behoefte bestaat aan een methode om immateriële schade op enigerlei wijze zichtbaar en meetbaar te maken, bij voorkeur in vergelijkbare -en dus financiële- termen als de materiële schade. Feit is immers dat bepaalde vormen van slachtofferschap, met name van ongevallen, calamiteiten en geweldscriminaliteit, aanzienlijke en soms blijvende psychologische gevolgen kunnen hebben en mede daardoor grote immateriële schade kunnen veroorzaken.

Probleem is alleen dat in ons land, anders dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, grote aarzelingen bestaan in de vertalen van psychische en/of immateriële schade in financiële termen. Een aarzeling die niet alleen is ingegeven door (deels gerechtvaardigde) twijfels over de validiteit van schattingen of berekeningen, maar ook door principiële overwegingen van (on-)wenselijkheid. Gevolg daarvan is echter het risico dat in de afweging van belangen en prioriteiten voor bijvoorbeeld het veiligheidsbeleid, oorzaken met overwegend of aanzienlijke psychische en immateriële gevolgen minder aandacht krijgen dan degene die wel zichtbare, direct materiële schade toebrengen.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van een eerste aanzet tot het zichtbaar en meetbaar maken van immateriële schade, uitgevoerd door bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners. Het betreft een eerste 'proeve' die vooralsnog is toegespitst op de gevolgen van slachtofferschap van geweldscriminaliteit.

## **Inleiding**

Het onderzoek is er op gericht geweest globale schattingen te geven voor de belangrijkste schadeposten die gepaard gaan met geweldsmisdrijven. Daarbij is ook aandacht geschonken aan de immateriële schade.

Aangezien nog nooit eerder een dergelijke poging in het werk is gesteld, draagt het onderzoek sterk het karakter van een zoektocht naar informatie en methoden waarmee de schattingen gemaakt kunnen worden.

Gelet op de lacunes in kennis over geweldsmisdrijven is het niet of nauwelijks mogelijk wetenschappelijk verantwoorde schattingen te maken; vaak moeten er vrij grove aannames gedaan worden om tot schattingen te kunnen komen. Door de zoektocht is echter tevens inzicht verkregen in de informatie die benodigd is om in de toekomst schattingen van schade een grotere betrouwbaarheid te geven.

Een tweede belangrijk aspect dat men zich bij de schattingen moet realiseren is dat immateriële schade om in termen van wielrenverslaggevers te spreken 'virtuele schade' is. Dat wil zeggen dat immateriële schade pas zichtbaar (in de vorm van concrete bedragen) wordt als slachtoffers deze immateriële schade gaan claimen bij daders of verzekeringsbedrijven.

Zeker als slachtoffers relatief lichte gevolgen van een geweldsmisdrijf hebben ondervonden gaan zij echter veelal niet tot het claimen van immateriële schade over. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat slachtoffers dat wel doen; de 'virtuele' immateriële schade wordt daarmee geconcretiseerd. Dit leidt tot opzienbarende resultaten.

## **Definities**

### *Geweld*

Geweld wordt hier omschreven als moedwillige gewelddadige handelingen van personen, die direct gericht zijn tegen andere personen. Het gaat daarbij in alle gevallen om zaken die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Met de afbakening worden van de definitie uitgesloten: (natuur)rampen, ongelukken en ander niet-moedwillig aangericht geweld, evenals vernieling (vandalisme, graffiti), ofwel geweld gericht tegen eigendommen. De vijf categorieën van geweld die in dit onderzoek onder de loep worden genomen zijn:

- overval;
- straatroof;
- bedreiging en mishandeling;
- aanranding en verkrachting;
- huiselijk geweld.



### *Slachtoffers*

Het onderhavige onderzoek beperkt zich tot de primaire slachtoffers van geweld: degenen die direct en persoonlijk hebben bloot gestaan aan dreiging en/of feitelijk geweld. Alleen voor deze groep wordt in kaart gebracht welke nadelige gevolgen men kan ondervinden en welk kostenplaatje daaraan verbonden kan worden. Deze keus is om pragmatische redenen gemaakt: er is bijvoorbeeld onvoldoende bekend over het gemiddeld aantal betrokkenen (anders dan het primaire slachtoffer) bij de door ons onderscheiden soorten geweld en evenmin over de gevolgen van het geweld voor deze verschillende groepen van niet-primaire slachtoffers.

### *Gevolgen*

Ingrijpende gebeurtenissen, zoals de hiervoor aangegeven soorten geweld vormen op diverse manieren een aantasting van het slachtoffer. De meest evidente aantasting is het kwetsen van het lichaam. Op korte termijn is letsel veelal hiervan het gevolg. Lichamelijke gevolgen kunnen zich echter ook op langere termijn manifesteren. Voorbeelden hiervan zijn somatische klachten die zich mogelijk pas in een later stadium openbaren.

In de tweede plaats tast een gewelddadige gebeurtenis ook de psyche van het slachtoffer aan. Op korte termijn kan daarbij gedacht worden aan heftige emoties zoals verlamming, angst en woede. De (opzettelijke) ontkenning van de waarde en uniciteit van het slachtoffer door de dader zorgen dat slachtoffers ook op langere termijn psychische problemen kunnen blijven ondervinden.

In de derde plaats kan geweld ook nadelige sociale consequenties hebben zoals bijvoorbeeld sociaal isolement (omdat het slachtoffer de deur niet meer uit durft), arbeidsongeschiktheid en het verlies van vertrouwen in anderen. In ernstige gevallen kan ook het gezinsleven ontwricht raken.

In dit onderzoek is de aandacht vooral gevestigd op de lichamelijke en geestelijke gevolgen of in aansluiting op juridische terminologie: lichamelijk en geestelijk letsel<sup>31</sup>.

### *Materiële schade*

In artikel 95 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek worden twee vormen van schade onderscheiden die voor vergoeding in aanmerking komen. Dit betreft in de eerste plaats vermogensschade, ofwel materiële schade.

Knol (1986) onderscheidt als de twee belangrijkste typen materiële schadeposten de inkomensschade en de herstelkosten. In dit onderzoek beperken wij ons tot dit laatste type en wel tot de kosten van de medische of psychische hulpverlening. Dergelijke kosten zijn namelijk enigszins te koppelen aan de ernst van het lichamelijke of geestelijke letsel van het slachtoffer<sup>32</sup>. Het moge duidelijk zijn dat onze benadering de werkelijkheid op enigszins kunstmatige wijze poogt te ordenen en haar afbreuk doet. Wij brengen slechts een



deel van de werkelijk gemaakte kosten van immateriële schade in kaart. Een andere methode is vooralsnog niet voorhanden.

#### *Immateriële schade*

De wet spreekt voorts over de vergoeding van ander nadeel (ook wel onstoffelijke, ideële of immateriële schade), voorzover de wet op vergoeding van dit andere nadeel recht geeft. De uitwerking van het recht op vergoeding van immateriële schade vindt men onder meer in artikel 106 lid 1, boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. In lid 1 worden drie criteria beschreven waaraan moet worden voldaan voordat immateriële schade 'naar billijkheid' vergoed kan worden. Twee daarvan zijn van belang wanneer het gaat om geweldsmisdrijven.

1. In de eerste plaats dient er bij de aansprakelijke sprake van opzet te zijn op het toebrengen van de immateriële schade (niet zozeer opzet op de onrechtmatige daad).
2. In de tweede plaats dient de benadeelde lichamelijk letsel te hebben opgelopen, in zijn eer of goede naam te zijn geschaad of op andere wijze in zijn persoon te zijn aangetast.

#### **Ernst letsel en daaraan gekoppelde schade**

Zowel de hoogte van de materiële schade als de hoogte van de immateriële schade is gekoppeld aan de ernst van het lichamelijk en geestelijk letsel: hoe ernstiger het letsel des te hoger de schade.

Om de hoogte van de schade te kunnen bepalen is het derhalve noodzakelijk om ernstschalen te hanteren van het opgelopen lichamelijke en geestelijke letsel.

Uit pragmatische overwegingen (er is vaak niet bekend in hoeverre lichamelijk en geestelijk letsel in combinatie voorkomen) worden lichamelijk en geestelijk letsel afzonderlijk behandeld.

Vervolgens moeten aan de verschillende ernst-categorieën schadebedragen worden gekoppeld.

Voor wat de materiële schade betreft is dit gebaseerd op schattingen van behandelkosten. Die schattingen zijn gemaakt op basis van informatie van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg in combinatie met resultaten van twee onderzoeken (Kingma, J. en A.W.M. Eijken e.a.; 1995 en Van Der Velden P.G. e.a. 1992) waarin een relatie wordt gelegd tussen ernst van letsel en intensiteit van de behandeling.

Voor wat de immateriële schade betreft is de koppeling van ernst van letsel aan bedragen gebaseerd op de indeling zoals deze wordt gehanteerd in de Smartegeldgids van de ANWB. De Smartegeldgids werkt echter met één ernst-schaal, waarin zowel de ernst van het lichamelijk letsel wordt aangegeven alsook de ernst van het geestelijk letsel. In de praktijk wordt de hoogte van het smartegeld bepaald door de ernst van beide soorten letsel bij elkaar in overweging te nemen.

Aangezien in dit onderzoek beide letselvormen afzonderlijk worden behandeld, is het immateriële schadebedrag noodzakelijkerwijs gebaseerd op het afzonderlijk voorkomen

van beide letselvormen. Dit leidt tot een overschatting van de immateriële schade daar waar lichamelijk en geestelijk letsel samen gaan.

Aan de andere kant zal echter sprake zijn van een onderschatting van het bedrag behorende bij de immateriële schade omdat de Smartegeldgids nogal conservatieve schadebedragen hanteert. Advocaten weten over het algemeen vele-malen-hogere schadevergoedingen te bewerkstelligen voor hun cliënt dan de bedragen die vermeld worden in de Smartegeldgids. Deze moeten dan ook eerder als minimumbedragen worden beschouwd. Bovendien wordt een eventuele overschatting waarschijnlijk (deels) teniet gedaan omdat in het kader van dit onderzoek gemiddelde schadebedragen per ernst-categorie worden gehanteerd. Iemand die óf lichamelijk letsel heeft óf geestelijk letsel zal echter aan de onderkant van een dergelijke categorie terecht komen en iemand met beide letselsoorten aan de bovenkant.

Er wordt vanuit gegaan dat overschatting en onderschatting tegen elkaar opwegen.

#### *Schade bij lichamelijk letsel*

Onderstaande indeling vormt de basis voor de ernstschaal van lichamelijk letsel.

- Geen letsel.
- Licht letsel: blauwe plekken, kneuzingen, schaafwonden, striemen en dergelijke (dit is letsel waarbij over het algemeen geen medische hulp nodig is).
- Matig letsel: vleeswonden, lichte hersenschuddingen, oppervlakkige steekwonden, ernstige bloeduitstortingen, uitgeslagen tanden, niet-gecompliceerde fracturen (letsel waarbij over het algemeen één tot meerdere malen medische hulp wordt gezocht).
- Ernstig tot zeer zwaar letsel: variërend van gecompliceerde breuken, gescheurde banden, tot (eenzijdige) doofheid, ernstig inwendig letsel, ernstige brandwonden, verlies of functieverlies van ledematen, blindheid, verlies spraakvermogen (letsel waarbij over het algemeen ziekenhuisopname nodig is).

Dit wordt voor de berekening van materiële schade op de volgende wijze aan de ernst-categorieën uit de politiemonitor gekoppeld.

- De materiële schade, althans de herstelkosten, van slachtoffers die geen letsel oplopen of licht letsel, waarbij geen arts of EHBO nodig was is nihil.
- De helft van de slachtoffers die licht letsel oplopen, waarbij eenmalige medische hulp nodig was bezoeken de huisarts (f 35,-), de andere helft bezoekt de EHBO-afdeling van het ziekenhuis (f 419,-); dat komt neer op een gemiddeld bedrag van f 227,-<sup>13</sup>.
- Voor het letsel, waarbij meerdere malen medische hulp nodig is wordt voor degenen (vijftig procent) die een poliklinische behandeling in een ziekenhuis ondergaan f 494,- aangehouden (gemiddeld 3,5 bezoeken) en voor degenen (vijftig procent) die buiten het ziekenhuis worden behandeld f 122,50 (dat is 3,5 x f 35,-). Dit komt neer op gemiddeld f 308,-.
- Voor de slachtoffers waarvoor ziekenhuisopname noodzakelijk was wordt een bedrag van f 11.383,- gehanteerd.

Een en ander kan als volgt in tabelvorm worden weergegeven.

Tabel 6.20 Lichamelijk letsel en gemiddelde kosten van medische behandeling (in gulden)

ernst van het letsel	gemiddelde kosten
geen letsel	0
licht letsel, waarbij geen arts of EHBO nodig was	0
licht letsel, waarbij eenmalige medische hulp nodig was	227
letsel, waarbij meerdere malen medische hulp nodig was	308
letsel, waarbij ziekenhuisopname nodig was	11.383

De gemiddelde kostenposten uit deze tabel kunnen direct worden toegepast voor de berekening van materiële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij straatroof en bedreiging van mishandeling.

Voor de overige geweldsmisdrijven zijn schadegemiddelden gebruikt die mede van bovenstaande tabel zijn afgeleid.

Voor de berekening van de immateriële schade ten gevolge van lichamelijk letsel wordt de volgende tabel gebruikt.

Tabel 6.21: Ernst van het lichamelijk letsel en immateriële schade

ernst lichamelijk letsel	categorieën Smartegeldgids	gemiddelde schade <sup>34</sup>
geen	-	0
licht	1	1.602
matig	2 <sup>35</sup>	2.590
ernstig tot zeer zwaar	2-7	21.422

### Schade bij geestelijk letsel

Afhankelijk van de ernst van de gebeurtenis zullen slachtoffers wel of geen stress-reacties vertonen. Wanneer het echter om een ingrijpende gebeurtenis gaat zullen slachtoffers vrijwel altijd te maken krijgen met stress-reacties zoals schrik, machteloosheid, (doods)angst, verdriet, woede, verwarring en paniek. Dergelijke stress-reacties leveren kortdurende psycho-somatische klachten op van voorbijgaande aard. In deze gevallen wordt gesproken van licht geestelijk letsel. Er wordt vanuit gegaan dat deze groep slachtoffers hun problemen over het algemeen zonder professionele, psychische hulpverlening te boven zullen komen. Ernstiger gebeurtenissen, die hier schokkende gebeurtenissen worden genoemd, leiden vrijwel altijd tot verwerkingsverschijnselen. Deze slachtoffers hebben gedurende een korte of langere periode last van verstoorde emoties en van veranderd gedrag, maar komen uiteindelijk wel tot een afronding van het verwerkingsproces. Er is vanuit gegaan

dat deze groep slachtoffers professionele hulp nodig heeft om de problemen de baas te worden. In een aantal gevallen is een gebeurtenis dermate ernstig dat deze traumatisch genoemd kan worden. Er is dan geen sprake meer van verwerkingsverschijnselen, maar van verwerkingsproblemen of -stoornissen. Geweld leidt in deze gevallen tot een (partiële) post-traumatische stress-stoornis (PTSS). Slachtoffers die dergelijk ernstig geestelijk letsel oplopen komen pas op termijn tot een afronding van het verwerkingsproces. Sommigen slagen er echter in het geheel niet in om de gewelddadige gebeurtenis te verwerken. Er wordt vanuit gegaan dat zij in alle gevallen langdurige psychische hulpverlening nodig hebben.

Kort samengevat ziet de ernst-indeling van geestelijk letsel er als volgt uit:

- geen geestelijk letsel;
- stress-reacties: licht geestelijk letsel waarbij geen beroep wordt gedaan op professionele hulpverlening;
- verwerkingsverschijnselen: matig geestelijk letsel waarbij een beroep wordt gedaan op psychische hulpverlening;
- verwerkingsstoornissen: ernstig tot zeer zwaar geestelijk letsel waarbij langdurige psychische hulpverlening en soms zelfs langdurige opname in een psychiatrisch ziekenhuis nodig is.

De berekening van de materiële schade wordt beperkt tot de kosten van psycho-therapeutische hulpverlening.

Op grond van het onderzoek van Van der Velden e.a. kon berekend worden dat de gemiddelde kosten van slachtoffers van bankovervallen die een vorm van psycho-therapeutische hulpverlening heeft ondergaan op f 957,- uitkomt. Dit gemiddelde wordt toegepast op alle slachtoffers die verwerkingsverschijnselen, -problemen of -stoornissen hebben ten gevolge van een geweldsmisdrijf, ongeacht het type delict waar men slachtoffer van is geworden. Gezien de informatie die voorhanden is beperkt het onderzoek zich tot de poliklinische behandeling en/of hulpverlening van de slachtoffers. Opnames in een psychiatrisch ziekenhuis of in voorzieningen voor vrouwenopvang worden in de berekening van de kosten van de materiële schade dus niet meegenomen.

Een en ander kan als volgt in tabelvorm worden weergegeven.

Tabel 6.22: Ernst van het geestelijk letsel en gemiddelde behandelingskosten (in guldens)

ernst geestelijk letsel	gemiddelde behandelingskosten
geen	0
stress-reacties	0
verwerkingsverschijnselen en verwerkingsstoornissen	957

Voor de berekening van de immateriële schade ten gevolge van geestelijk letsel wordt de volgende tabel gehanteerd.

Tabel 6.23: Ernst van het geestelijk letsel en immateriële schade (in gulden)

ernst geestelijk letsel	categorieën Smartegeldgids	gemiddelde schade <sup>36</sup>
geen	-	0
stress-reacties	-	0
verwerkingsverschijnselen	1-2	2.156
verwerkingsproblemen en -stoornissen	3-7	30.739

## Schadeberekeningen

### Overval

Onder overvalcriminaliteit wordt - in aansluiting op de definitie van het Projectteam Overvalcriminaliteit - verstaan: 'Het met geweld of bedreiging met geweld wegnemen of afpersen van enig goed, gepleegd tegen personen in een afgeschermd ruimte of op een gepland/georganiseerd transport of de poging daartoe.'

Volgens gegevens van het Projectteam Overvalcriminaliteit vonden in 1994 2.502 overval-  
len plaats waarbij naar schatting 7.500 mensen slachtoffer werden van (dreiging met)  
geweld. Van deze 7.500 slachtoffers raakten 288 mensen gewond.

#### Lichamelijk letsel

Helaas wordt er geen registratie bijgehouden van de ernst van het lichamelijk letsel van  
gewonde slachtoffers van overval.

De gemaakte onderverdeling naar ernst van het lichamelijk letsel is gebaseerd op gegevens  
van het Projectteam Overvalcriminaliteit over het gebruikte geweld.

Dit leidt tot de volgende schade-overzichten.

Tabel 6.24: Materiële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij overval (in gulden)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	7.212	0	0
licht letsel	141	227	32,0
matig letsel	128	308	39,4
ernstig tot zeer zwaar letsel	19	11.383	216,3
<b>totaal</b>	<b>7.500</b>	<b>—</b>	<b>287,7</b>

Tabel 6.25: Immateriële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij overval (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	7.212	0	0
licht letsel	141	1.602	225,9
matig letsel	128	2.509	321,2
ernstig tot zeer zwaar letsel	19	21.422	407,0
totaal	7.500	--	954,1

*Geestelijk letsel*

De ernstindeling van geestelijk letsel is gebaseerd op het onderzoek van Van de Velden e.a. (1992). In dit onderzoek is een uitgebreide vragenlijst onder 1.264 medewerkers van verschillende Nederlandse banken afgenomen. Van deze medewerkers werden 148 ooit slachtoffer van een overval. Van deze groep werd vastgesteld dat 33 procent voortdurende verwerkingsproblemen kende, waaronder 13 procent met PTSS-klachten en 2 procent met ernstige stoornissen.

Uitgaande van deze gegevens kunnen de volgende schade overzichten worden gepresenteerd.

Tabel 6.26: Materiële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij overval (in guldens)

ernst letsel	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel of, licht letsel	6.375	0	0
verwerkingsverschijnselen, verwerkingsproblemen of -stoornissen	1.125	957	1.076,6
totaal	7.500	--	1.076,6

Tabel 6.27: Immateriële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij overval (in guldens)

ernst letsel	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen of licht letsel	6.375	0	0
verwerkingsverschijnselen	975	2.156	2.102,1
verwerkingsproblemen of -stoornissen	150	30.739	4.610,9
totaal	7.500	--	6.713,0

### **Straatroof**

Onder straatroof wordt dat type misdrijf verstaan waarbij een privé-persoon met geweld of onder dreiging van geweld op straat gedwongen wordt om afstand te doen van zijn of haar bezittingen.

Straatroof komt vooral voor in de grotere steden. Landelijk wordt het aantal slachtoffers op basis van de politiemonitor geschat op 50.103.

#### *Lichamelijk letsel*

Bij minder dan de helft van straatroven (45 procent) wordt daadwerkelijk fysiek geweld gebruikt. Indien dit wel het geval is, loopt de ernst van het fysiek geweld uiteen van schoppen of slaan tot het steken (met mes of injectienaald) of schieten. Op basis van gegevens van de politiemonitor kan de volgende inschatting van de ernst van het slachtofferschap van straatroof worden gemaakt. Aan de hand hiervan kan in onderstaande tabellen de materiële en immateriële schade worden geschat.

Tabel 6.28: Materiële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij straatroof (in gulden)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	34.071	0	0
licht letsel	14.730	227	3.343,7
matig letsel	1.152	308	354,8
ernstig tot zeer zwaar letsel	150	11.383	1.707,5
totaal	50.103	—	5.406,0

Tabel 6.29: Immateriële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij straatroof (in gulden)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	34.071	0	0
licht letsel	14.730	1.602	23.597,5
matig letsel	1.152	2.509	2.890,4
ernstig tot zeer zwaar letsel	150	21.422	3.213,3
totaal	50.103	—	29.701,2

#### *Geestelijk letsel*

Op basis van de politiemonitor kan worden vastgesteld dat 61,5 procent van de slachtoffers geen emotionele problemen hebben ondervonden. Lichte problemen, waarvoor geen professionele hulp werd gezocht, werd bij 28,9 procent van de slachtoffers geconsta-

teerd. In de overige gevallen treden verwerkingsverschijnselen of ernstiger op. Hierbij wordt voorzichtigheidshalve geschat dat één procent van de slachtoffers verwerkingsproblemen of -stoornissen (zoals PTSS) ontwikkelt.

Op basis van deze ernstverdeling wordt in tabel 6.30 en 6.31 respectievelijk de materiële en immateriële schade van geestelijk letsel ten gevolge van straatroof weergegeven.

Tabel 6.30: Materiële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij straatroof (in gulden)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel of licht letsel	45.293	0	0
verwerkingsverschijnselen, verwerkingsproblemen of -stoornissen	4.810	957	4.603,2
<b>totaal</b>	<b>50.103</b>	<b>■</b>	<b>4.603,2</b>

Tabel 6.31: Immateriële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij straatroof (in gulden)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel of licht letsel	45.293	0	0
verwerkingsverschijnselen	4.309	2.156	9.290,2
verwerkingsproblemen of -stoornissen	501	30.739	15.400,2
<b>totaal</b>	<b>50.103</b>	<b>■</b>	<b>24.690,4</b>

### Bedreiging en mishandeling

Onder bedreiging en mishandeling wordt het (dreigen met) uitoefenen van fysiek geweld verstaan. Concrete handelingen hierbij zijn verbaal of fysiek dreigen, schoppen, slaan of steken.

Volgens gegevens van de politiemonitor werd in 1994 4,1 procent van de Nederlandse bevolking bedreigd. Dat wil zeggen dat zo'n 513.000 mensen slachtoffers van bedreiging zijn geworden zonder dat hierbij daadwerkelijk fysiek geweld is gebruikt. 0,94 procent<sup>37</sup> van de Nederlandse bevolking is mishandeld. Het geschatte aantal slachtoffers van mishandeling is 117.948.

#### Lichamelijk letsel

Alleen in gevallen van mishandeling treedt lichamelijk letsel op. Op basis van de politiemonitor kan voor mishandeling de ernst van het lichamelijk letsel worden geschat. Aan de hand hiervan worden in de tabellen 6.32 en 6.33 de materiële respectievelijk de immateriële schadebedragen bepaald.



Tabel 6.32: Materiële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij mishandeling (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	14.036	0	0
licht letsel	86.456	227	19.625,5
matig letsel	13.092	308	4.032,3
ernstig tot zeer zwaar letsel	4.364	11.383	49.675,4
<b>totaal</b>	<b>117.948</b>	<b>--</b>	<b>73.333,2</b>

Tabel 6.33: Immateriële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij mishandeling (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	14.036	0	0
licht letsel	86.456	1.602	138.502,5
matig letsel	13.092	2.509	32.847,8
ernstig tot zeer zwaar letsel	4.364	21.422	93.485,6
<b>totaal</b>	<b>117.948</b>	<b>■</b>	<b>264.835,9</b>

#### *Geestelijk letsel*

Zowel bedreiging als mishandeling kunnen leiden tot geestelijk letsel. In het geval van bedreiging is het geestelijk letsel echter niet eenvoudig terug te voeren tot een specifiek voorval. Om die reden wordt hier alleen ingegaan op geestelijk letsel ten gevolge van mishandeling. Op basis van de politiemonitor kan worden ingeschat dat 56,9 procent van de mishandelde personen geen geestelijk letsel oploopt. Geestelijk letsel waarvoor geen professionele hulp wordt gezocht komt in 22,9 procent van de gevallen voor.

Een voorzichtige schatting op basis van Kilpatrick e.a. (1987) geeft aan dat 4 procent van de slachtoffers verwerkingsstoornissen als PTSS ontwikkelt. De overige 16,2 procent kampt met verwerkingsverschijnselen. Aan de hand van deze gegevens kunnen schattingen worden gemaakt van de schade ten gevolge van geestelijk letsel door mishandeling. Deze worden in de tabellen 6.34 en 6.35 weergegeven.

Tabel 6.34: Materiële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij mishandeling (in gulden)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel of, licht letsel	94.122	0	0
verwerkingsverschijnselen, verwerkingsproblemen of -stoornissen	23.826	957	22.801,5
<b>totaal</b>	<b>117.948</b>	<b>—</b>	<b>22.801,5</b>

Tabel 6.35: Immateriële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij mishandeling (in gulden)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen of licht letsel	94.122	0	0
verwerkingsverschijnselen	19.108	2.156	41.196,8
verwerkingsproblemen of -stoornissen	4.718	30.739	145.026,6
<b>totaal</b>	<b>117.948</b>	<b>—</b>	<b>186.223,4</b>

### Aanranding en verkrachting

Artikel 246 van het Wetboek van Strafrecht omschrijft aanranding als volgt: 'Hij die door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid iemand dwingt tot het plegen of dulden van ontuchtige handelingen.'

Onder verkrachting wordt in artikel 242 van het Wetboek van Strafrecht het volgende verstaan: 'Hij die door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid iemand dwingt tot het ondergaan van handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel binnendringen van het lichaam.'

Op basis van de Enquête Rechtsbescherming en Veiligheid (ERV) uit 1994 kan worden berekend dat er naar schatting 7.859 vrouwen van 15 jaar en ouder slachtoffer zijn geworden van aanranding en verkrachting en 1.965 vrouwen van een poging daartoe.

#### Lichamelijk letsel

De gemaakte onderverdeling naar ernst van het lichamelijk letsel is hier gebaseerd op onderzoek van Loef (1985). Dit leidt tot de volgende schade-overzichten.

Tabel 6.36: Materiële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij (poging tot) aanranding en verkrachting (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	6.877	0	0
licht letsel	2.063	0	0
matig letsel	786	<sup>38</sup> 648,50	509,7
ernstig tot zeer zwaar letsel	98	11.383	1.115,5
<b>totaal</b>	<b>9.824</b>	<b>--</b>	<b>1.625,2</b>

Tabel 6.37: Immateriële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij aanranding en verkrachting 1994 (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	6.877	0	0
licht letsel	2.063	1.602	3.304,9
matig letsel	786	2.509	1.972,1
ernstig tot zeer zwaar letsel	98	21.422	2.099,4
<b>totaal</b>	<b>9.824</b>	<b>■</b>	<b>7.376,4</b>

#### *Geestelijk letsel*

De gemaakte onderverdeling naar ernst van het geestelijk letsel is gebaseerd op onderzoek van Kilpatrick e.a. (1981). Uit dit onderzoek bleek dat van de vrouwen die waren verkracht 57,1% PTSS ontwikkelden. Bij slachtoffers van aanranding was dit het geval bij 33,3% en bij vrouwen die een poging tot verkrachting of aanranding hadden ondergaan ging het om percentages van 15,7% respectievelijk 11,1%.

Dit leidt tot de volgende schade-overzichten.

Tabel 6.38: Materiële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij (poging tot) aanranding en verkrachting (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel of licht letsel	6.032	0 <sup>39</sup>	0
verwerkingsverschijnselen, verwerkingsproblemen of -stoornissen	3.792	957	3.628,9
<b>totaal</b>	<b>9.824</b>	<b>--</b>	<b>3.628,9</b>

Tabel 6.39: Immateriële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij (poging tot) aanranding en verkrachting (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel of licht letsel	6.032	0	0
verwerkingsverschijnselen, verwerkingsproblemen of -stoornissen	3.792	30.739	116.562,3
totaal	9.824	■	116.562,3

### Huiselijk geweld

Onder huiselijk geweld worden hier verstaan vormen van geweld die binnen een relatie door mannen jegens hun vrouwelijke partners worden uitgeoefend. Dit betreft zowel mishandeling als gedwongen seks en verkrachting.

Bij het maken van een schatting van het aantal slachtoffers van huiselijk geweld doet zich het probleem voor dat op basis van verschillende bronnen zeer uiteenlopende schattingen gemaakt kunnen worden.

Op basis van de politiemonitor (in combinatie met onderzoek van Steinmetz en Van Andel) komt een schatting van slachtoffers van alleen mishandeling door partners uit op 52.692 vrouwen.

Op basis van het in Nijmeegse ziekenhuizen gehouden onderzoek onder geweldsslachtoffers komt een schatting van slachtoffers van huiselijk geweld voor totaal Nederland uit op 57.413.

Deze twee schattingen lijken redelijk met elkaar in overeenstemming. Daar staat echter tegenover dat een schatting op basis van een onderzoek van Römken uitkomt op 268.305 vrouwen die slachtoffer zijn van (seksuele) mishandeling door de partner.

Voorzichtigheidshalve wordt voor de verdere berekeningen uitgegaan van 57.413 slachtoffers van huiselijk geweld.

Helaas zijn met betrekking tot huiselijk geweld geen vergelijkbare gegevens voorhanden met betrekking tot lichamelijk of geestelijk letsel. Het merendeel van het voorkomen van huiselijk geweld heeft betrekking op mishandeling. Om die reden worden de hier gepresenteerde gegevens gebaseerd op cijfers van de politiemonitor met betrekking tot mishandeling.

#### Lichamelijk letsel

Hoewel de ernstverdeling van lichamelijk letsel overeenkomt met dat van mishandeling, wordt na huiselijk geweld anders hulp gezocht. Slachtoffers van huiselijk geweld zoeken vaker eenmalige hulp bij de huisarts dan bij eerste hulpposten. Dit heeft tot gevolg dat de gemiddelde materiële schade bij licht letsel lager uitvalt, namelijk f 112,-. In tabel 6.40 en 6.41 wordt op basis van de gegevens van de politiemonitor mishandeling respectievelijk de materiële en immateriële schade gepresenteerd.

Tabel 6.40: Materiële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij huiselijk geweld (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	6.832	0	0
licht letsel	42.084	161	6.775,5
matig letsel	6.373	308	1.962,9
ernstig tot zeer zwaar letsel	2.124	11.383	24.177,5
<b>totaal</b>	<b>57.413</b>	<b>—</b>	<b>32.915,9</b>

Tabel 6.41: Immateriële schade ten gevolge van lichamelijk letsel bij huiselijk geweld (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel	6.832	0	0
licht letsel	42.084	1.602	67.418,6
matig letsel	6.373	2.509	15.989,9
ernstig tot zeer zwaar letsel	2.124	21.422	45.500,3
<b>totaal</b>	<b>57.413</b>	<b>—</b>	<b>128.908,8</b>

#### *Geestelijk letsel*

De ernstindeling van geestelijk letsel bij huiselijk geweld is gebaseerd op de indeling van geestelijk letsel bij mishandeling. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragraaf over bedreiging en mishandeling. In de volgende tabellen wordt respectievelijk de materiële en immateriële schade van geestelijk letsel bij huiselijk geweld geschat.

Tabel 6.42: Materiële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij huiselijk geweld (in guldens)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel of licht letsel	45.931	0	0
verwerkingsverschijnselen, verwerkingsproblemen of -stoornissen	11.482	957	10.988,3
<b>totaal</b>	<b>57.413</b>	<b>—</b>	<b>10.988,3</b>

Tabel 6.43: Immateriële schade ten gevolge van geestelijk letsel bij huiselijk geweld (in gulden)

	n	gemiddelde schade	totale schade x 1.000
geen letsel of licht letsel	45.931	0	0
verwerkingsverschijnselen	9.760	2.156	21.042,5
verwerkingsproblemen of -stoornissen	1.722	30.739	52.932,5
<b>totaal</b>	<b>57.413</b>	<b>--</b>	<b>73.975,0</b>

### Conclusies

In dit onderzoek is de omvang van de schade ten gevolge van lichamelijk en geestelijk letsel door geweld in beeld gebracht. Concreet zijn de volgende geweldsoorten in beeld gebracht:

- overval;
- straatroof;
- bedreiging en mishandeling;
- aanranding en verkrachting;
- huiselijk geweld.

Bij de bepaling van de omvang van de schade is een onderscheid gemaakt tussen materiële en immateriële schade. Onder materiële schade wordt de herstelkosten voor het slachtoffer verstaan<sup>40</sup>. De immateriële schade is gebaseerd op een voorzichtige schatting van wat ook wel smartegeld wordt genoemd.

In tabel 6.44 worden de bevindingen van dit onderzoek kort gepresenteerd. Er heeft daarbij een uitsplitsing plaatsgevonden naar:

- soort geweld;
- materiële en immateriële schade.

Tabel 6.44: Omvang materiële en immateriële schade ten gevolge van lichamelijk en geestelijk letsel door geweld (in 1.000 gulden)

delict	lichamelijk letsel		geestelijk letsel		lichamelijk en geestelijk letsel		
	materiële schade	immateriële schade	materiële schade	immateriële schade	materiële schade	immateriële schade	totale schade
overval	287,7	954,1	1.076,6	6.713,0	1.364,3	7.667,1	9.031,4
straat-roof	5.406,0	29.701,2	4.603,2	24.690,4	10.009,2	54.391,6	64.400,8
mishandeling	73.333,2	264.835,9	22.801,5	186.223,4	96.134,7	451.059,3	547.194,0
aanranding/ verkrachting	1.625,2	7.376,4	3.628,9	116.562,3	5.254,1	123.938,7	129.192,8
huiselijk geweld	32.915,9	128.908,8	10.988,3	73.975,0	43.904,2	202.883,8	246.788,0
totaal	113.568,0	431.776,4	43.098,5	408.164,1	156.666,5	839.940,5	996.607,0

Op basis van tabel 6.44 kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- De totale schade van geweld in Nederland in 1994 kan voorzichtig op bijna één miljard gulden (f 996.607.000,-) worden geschat.
- De belangrijkste schade ten gevolge van geweldsmisdrijven is immaterieel: 85 procent van de totale schade is immaterieel.
- Mishandeling is de omvangrijkste schadepost. De oorzaak hiervoor is de omvang van het aantal slachtoffers.

## 6.8 ILLEGAAL VERBLIJF EN VEILIGHEID EN VEILIGHEID IN EN ROND ASIELZOEKERSCENTRA

### Inleiding

De grote migrantenstromen van de jaren negentig hebben ook in ons land geleid tot een toename van het aantal illegalen (migranten zonder geldige verblijfspapieren) en asielzoekers. Beide groepen hebben een aantal zaken gemeen maar verschillen sterk op andere punten.

Een groot verschil, vooral beleidsmatig, tussen beide categorieën is dat asielzoekers een formele status hebben en onderwerp zijn van formeel beleid. Dat alles geldt per definitie niet voor de groep van illegalen waarvan precieze omvang, groei en verblijfplaats onbekend is.

Het lijkt erop dat het aantal illegalen en asielzoekers is afgenomen door verscherping van enerzijds het toelatings- en anderzijds het uitzettingsbeleid, maar zekerheid bestaat daarvoor wat illegalen betreft niet over.

Wat beide groepen gemeen hebben is dat hun al dan niet vermeende sterke groei aanleiding heeft gegeven tot politiek-maatschappelijke discussie waarbij één van de (hoofd-)the-



ma's is de al dan niet vermeende gevolgen van hun aanwezigheid in de vorm van een toename van criminaliteit en overlast. Maar de op zich begrijpelijke zorg voor een heksenjacht en vreemdelingenhaat alsmede het, mede ook daardoor ontbreken van 'harde' gegevens heeft het onderwerp ietwat in de taboesfeer gehouden.

Inmiddels is er een aantal onderzoeken gehouden die een tipje van de sluier oplichten en die mede om die reden hier kort worden samengevat.

Het betreft enerzijds een eerste onderzoek van de Universiteit van Utrecht naar illegale vreemdelingen in Rotterdam, waarbij ook een schatting is gemaakt van hun betrokkenheid bij criminaliteit. Dit onderzoek heeft inmiddels een vervolg gekregen.

Het betreft anderzijds de uitkomsten van een (bevolkings-)onderzoek in een gemeente met een asielzoekerscentrum en van een globale, vergelijkende analyse van de door de politie (in BPS) geregistreerde overlast en criminaliteit in (kleine) gemeenten met en zonder asielzoekerscentrum.

### 6.8.1 Illegaal verblijf en veiligheid

#### Illegaliteit

De laatste jaren duiken regelmatig berichten over immigranten zonder verblijfspapieren - illegalen- op in de media. Wanneer de veronderstellingen juist zijn en er in de grote steden inderdaad sprake is van een substantieel aantal illegalen, betekent dit dat de concentratie van allochtonen sterker is dan op grond van formele cijfers wordt verondersteld. De vraag is, wat de betekenis hiervan is voor de leefbaarheid in de zogenaamde concentratiewijken, niet in de laatste plaats voor de daar aanwezige legale migranten.

Bezorgdheid om toenemende migratie leidt in verschillende landen in een snel tempo tot allerlei beleids- en wetwijzigingen die illegaal verblijf moeilijker moeten maken. Zo ook in Nederland. Tot 1991 kon in de praktijk een ieder in Nederland zonder veel problemen een sofinummer verkrijgen en op zoek gaan naar wit werk. Na november 1991 werd dit veel moeilijker. Sindsdien wordt de aanvraag voor een sofinummer alleen gehonoreerd als de aanvrager geldige verblijfspapieren kan laten zien. Ook op andere punten werd het beleid aangescherpt. Zo kreeg ondermeer het operationeel vreemdelingtoezicht een grotere prioriteit, en staat thans de Koppelingswet op de politieke agenda.

Nu de uitvoering van het illegalenbeleid wordt aangescherpt, dringt de vraag zich op hoe illegale vreemdelingen zich in Nederland staande houden. Om wat voor mensen gaat het? Hoe voorzien zij in hun levensonderhoud, hoe zijn ze gehuisvest? In hoeverre zijn zij betrokken bij criminaliteit? Wat zijn hun opties? Wat zijn de gevolgen van een stringenter uitvoering van het vreemdelingenbeleid? In het navolgende worden de belangrijkste resultaten gepresenteerd uit lopend onderzoek naar illegale vreemdelingen in de stad Rotterdam<sup>41</sup>. Voor een deel gaat het om voorlopige resultaten uit een omvangrijk inten-



sief onderzoek in Rotterdam dat nog niet is afgerond. Voor een deel betreft het resultaten van twee deelstudies, waarover reeds is gerapporteerd: een studie naar de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit en een studie naar de huisvestingssituatie van illegalen<sup>42</sup>.

### **Aantallen**

Illegaliteit laat zich moeilijk in officiële cijfers vangen. Schattingen van het aantal illegalen blijven ten allen tijde betwistbaar. Om enige notie te hebben van de sociale gevolgen van de aanwezigheid van illegalen in de Nederlandse steden, is echter een raming van het aantal illegalen van belang. Op basis van gegevens van de Rotterdamse politie en gegevens die zijn verzameld door middel van uitgebreide interviews en veldwerk is een globale schatting gemaakt van het aantal illegale vreemdelingen in Rotterdam, die uitkomt op zo'n 11.000 mensen of wel 1,8 procent van de totale Rotterdamse bevolking. Het gaat hierbij om een conservatieve raming<sup>41</sup>. Gebruik makend van dit getal voor Rotterdam, zou het aantal illegale vreemdelingen voor heel Nederland kunnen worden geraamd op minimaal 60.000.

### **Herkomst en sociale compositie**

Op basis van steekproeven uit de bestanden van de vreemdelingendienst Rotterdam, in zekere zin de 'geregistreerde illegaliteit', kan een indruk verkregen worden van de sociale compositie van de populatie illegalen. Daarbij moet worden bedacht dat niet iedere illegale vreemdeling dezelfde kans loopt in aanraking te komen met de vreemdelingendienst. Iemand die zwart werkt in een naaiatelier, of iemand die in de drughandel zit, loopt een grotere kans opgepakt te worden, dan iemand die een schaduwbestaan binnenshuis leidt. De resultaten hebben dan ook betrekking op die illegalen die met de politie in aanraking zijn geweest.

Uit de statistieken van de vreemdelingendienst blijkt dat illegalen die in Rotterdam verblijven, afkomstig zijn uit een bonte verzameling van landen. Deels gaat het daarbij om landen waar ook een groot aandeel van de legale immigranten vandaan komt, zoals Turkije en Marokko. Een ander deel is echter afkomstig uit landen waarmee Nederland geen specifieke economische of koloniale relaties onderhoudt of onderhield. In een steekproef van 328 aangehouden illegalen in Rotterdam werden maar liefst 48 verschillende landen van herkomst geteld. In andere opzichten vormen de aangehouden illegalen een homogener groep. Het betreft in de meeste gevallen relatief jonge, ongehuwde mannen. Bijna 90 procent is tussen de 20 en de 40 jaar oud. Een groot deel is ongehuwd en heeft geen kinderen.

### **Huisvestingssituatie**

Hoe wonen illegale vreemdelingen? Inzicht in de huisvestingssituatie van illegalen is met name relevant voor de vraag of door de aanwezigheid van illegalen woningen onttrokken worden aan de formele distributie. In de loop van 1993 en 1994 zijn 170 uitgebreide

interviews gehouden met illegale vreemdelingen in de stad Rotterdam. De meerderheid van hen bleek in te wonen bij familie of vrienden. Zij betalen in veel gevallen geen huur. Van degenen die wel min of meer zelfstandig woonden, bleek het grootste deel kamerbewoner te zijn. In ongeveer 10 procent van de gevallen bleek er sprake te zijn van woningen die door illegalen zelfstandig werden gehuurd. Het aantal woningen dat aan de sociale voorraad onttrokken wordt door bewoning door illegalen, ligt in Rotterdam minimaal ergens tussen de 350 en 1.100 woningen. Voor heel Nederland wordt het aantal woningen dat zelfstandig bewoond wordt door illegalen geschat tussen de 2.000 en de 6.000<sup>44</sup>. De gevolgen van de aanwezigheid van illegalen liggen dan ook meer op het vlak van overbewoning dan op het vlak van onttrekken van woningen aan de (sociale) voorraad.

### **Bestaansmogelijkheden**

Hoe overleven illegalen in Nederland? Op de streng gereguleerde arbeidsmarkt in Nederland, is het voor een immigrant zonder papieren niet eenvoudig aan werk te komen. Toch blijkt uit de interviews met illegalen, dat er nog steeds allerlei (informele) wegen te zijn die tot werk leiden. De beroepsactiviteiten waarmee illegale vreemdelingen geld verdienen, treffen we aan in traditionele sectoren: de land- en tuinbouw, bepaalde werkzaamheden in de haven, illegale naaiateliers. Anderzijds blijken illegalen ook deel uit te maken van een groeiend dienstenproletariaat: schoonmakers, werknemers in winkels, op markten, in de horeca en de prostitutie, en klussend in privé huishoudens. Het gaat hierbij veelal om tijdelijke en sterk wisselende banen voor korte periodes. Wat vooral opvalt als gekeken wordt naar de werkzaamheden van de door ons geïnterviewde illegale vreemdelingen in Rotterdam, is dat meer dan een derde deel van de respondenten géén werkzaamheden verrichtte. Zij worden vaak onderhouden door familieleden en vrienden en verrichten allerhande klusjes in ruil daarvoor. Een klein deel van de geïnterviewde illegalen vindt een bestaan door middel van criminele activiteiten.

### **Criminaliteit**

Naar de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit werd een deelstudie verricht. Twee veronderstellingen dienden daarbij als achtergrond. De eerste veronderstelling was dat illegalen meer dan anderen zijn aangewezen op criminaliteit om te overleven. De tweede, dat illegalen zich hoeden voor criminaliteit uit angst te worden opgepakt en uitgezet.

Beide veronderstellingen vinden enige ondersteuning in eerdere studies. De Haan (1993) deed onderzoek naar berovingen op straat in Amsterdam en Utrecht en vond relatief veel illegalen onder de berovers. Van de 960 verdachten van straatroof bleek bijna de helft geen vaste woon- of verblijfplaats te hebben, en een kwart verbleef illegaal in Nederland. Aalberts en Dijkhoff (1993) onderzochten 1285 dossiers van illegalen die via politiebemoeienis aan de vreemdelingendienst waren overgedragen tussen 1983 en 1985. Zij constateerden dat illegale vreemdelingen minder vaak betrokken zijn bij criminele activiteiten dan legale vreemdelingen.

Beide onderzoeken hebben echter hun beperkingen. De Haan heeft zich beziggehouden met een niet veel voorkomende vorm van criminaliteit, namelijk straatroof, terwijl de studie van Aalberts en Dijkhoff zeer globale resultaten te zien geeft. De gegevens waar Aalberts en Dijkhoff over beschikken geven namelijk geen uitsluitsel over mogelijke verschillen tussen etnische groepen en de soort van delicten die illegalen plegen. In de studie naar de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit is gepoogd een meer omvattend en gedetailleerd inzicht te verschaffen in de mogelijke relaties die er bestaan tussen illegaliteit en criminaliteit.

Hiertoe werden gegevens van aangehouden illegalen vergeleken met die van aangehouden allochtonen en autochtonen die worden verdacht van een misdrijf. De door ons geanalyseerde gegevens wijzen uit dat bijna de helft van de geregistreerde illegalen is aangehouden wegens illegaal verblijf (47 procent) en dat 13 procent is staandegehouden voor een of andere overtreding (bijvoorbeeld zwart rijden, verstoring van de openbare orde, het verrichten van illegale arbeid of het niet voldoen aan de meldingsplicht). 26 Procent pleegde kleine delicten (zoals diefstal of vernieling), 5 procent ernstige delicten (waaronder bedreiging, beroving en doodslag) en 9 procent is aangehouden wegens overtreding van de Opiumwet.

In vergelijking met legale aangehouden personen bleek dat illegalen minder vaak worden aangehouden voor kleine en ernstige delicten en vaker voor overtredingen van de Opiumwet. De top drie van de door illegalen gepleegde delicten werd gevormd door diefstal (47 procent), druggerelateerde overtredingen (22 procent) en valse papieren (14 procent). Een opvallend verschil werd gevonden tussen groepen naar land van herkomst. Wanneer we Westeuropese drugtoeristen buiten beschouwing laten, blijken criminaliteitsproblemen zich vooral af te tekenen bij illegale Marokkanen en Algerijnen. Hun betrokkenheid bij het drugcircuit lijkt vooral voort te vloeien uit hun illegale status en beperkte kansenstructuur.

### **Conclusies**

Een eerste en voorlopige schatting van het aantal illegalen in Rotterdam komt uit op minimaal 11.000 personen, of wel 1.8 procent van de Rotterdamse bevolking.

Illegalen worden in vergelijking met legale verdachten minder vaak aangehouden voor kleine of ernstige delicten en vaker voor druggerelateerde delicten. Hoewel sommige groepen illegalen relatief vaak betrokken zijn bij bepaalde vormen van (drugs)criminaliteit, blijkt de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit over de hele linie gerelativeerd te kunnen worden.

Wat de huisvestingssituatie betreft liggen de gevolgen van de aanwezigheid van illegalen meer op het vlak van overbewoning dan op het vlak van het op grote schaal onttrekken

van woningen aan de voorraad. In Nederland gaat het naar schatting om 2.000 tot 6.000 woningen.

De positie van illegalen die niet tot de grote minderheidsgroepen behoren blijkt relatief het zwakst te zijn. Zij zijn moeilijker in staat onderdak en werk te vinden. Hun positie wordt echter niet alleen bepaald door de opvang in migrantengemeenschappen en toegang tot werk of criminele milieus. Ook het Nederlandse beleid is van invloed op de kansstructuren van illegalen. Ondermeer als gevolg van het jarenlang overheersende gedoogbeleid is een groep illegalen er in geslaagd in meer of mindere mate te integreren in de Nederlandse samenleving. Hoewel de wetgeving strenger is geworden, is dit ten dele nog steeds mogelijk. Er gaapt nu eenmaal een kloof tussen de letter van de wet en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. Een deel van de illegalen is in staat te profiteren van de informele uitvoeringspraktijken zoals die bestaan bij vreemdelingendiensten en instellingen in de gezondheidszorg, onderwijs etcetera. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk uit de 'paradox van het uitzettingenbeleid'. Het onderzoek laat zien dat -in tegenstelling tot wat de doelstelling is- illegalen die zijn aangehouden voor het plegen van misdrijven een kleinere kans lopen om op een effectieve manier Nederland te worden uitgezet dan illegalen die zijn aangehouden voor bijvoorbeeld illegaal werk of illegaal verblijf. Dit heeft behalve met de tegenwerkingsstrategieën van de betreffende illegalen, het verzwijgen van de identiteit, ook te maken met beleidsprioriteiten en selectiviteit in het politieoptreden. De problemen met de uitzetting of verwijdering leiden ertoe dat een bepaalde groep bij criminaliteit betrokken illegalen niet veel van de politie te vrezen heeft.

De gedachte dat een strikter beleid automatisch leidt tot een terugdringen van de illegaliteit is om meer dan een reden te eenvoudig. Ten eerste is dit afhankelijk van uitvoeringspraktijken bij verschillende instellingen en instanties. Ten tweede is het zeer wel mogelijk dat er sprake is van onbedoelde effecten. Wanneer illegale vreemdelingen niet terugkeren naar het land van herkomst zullen zij andere wegen zoeken om te overleven in Nederland. Ook zal de druk op aanwezige legale immigranten eerder toe, dan afnemen. Aan deze aspecten zal in een vervolgonderzoek aandacht worden besteed.

Wat zijn nu de gevolgen voor de leefbaarheid van de zogenoemde concentratiewijken? Uit het gepresenteerde onderzoek vloeit voort dat illegale vreemdelingen in de eerste plaats een belasting vormen voor hun legale landgenoten. Die worden aangesproken voor de eerste opvang. De gemiddelde woonbezetting blijkt minimaal 8 procent hoger te liggen dan op basis van formele registraties verwacht kan worden (Burgers 1995). Er is nog onvoldoende zicht op de vraag wat dit voor de wijken of buurten met hoge concentraties minderheden betekent.

Een tweede punt betreft de etnische segregatie in de grote steden. In verschillende publicaties is ruimtelijke segregatie in Nederlandse steden naar etniciteit gerelativeerd. Ook

hier geldt weer dat het materiaal waarop dat oordeel wordt geveld de officiële statistiek betreft. Als echter de bekende getallen met betrekking tot etnische minderheden in buurten/wijken in de steden met 14 procent zouden moeten worden opgehoogd, zou het beeld veranderen (Burgers 1995).

### 6.8.2 Veiligheid in en rond asielzoekerscentra

In deze rapportage worden de indicatieve uitkomsten gepresenteerd van een eerste onderzoek naar de veiligheid in en rond asielzoekerscentra. Het betreft enerzijds de uitkomsten van een globale, vergelijkende analyse van de door de politie (in BPS) geregistreerde overlast en criminaliteit in (kleine) gemeenten met en zonder asielzoekerscentra en anderzijds de uitkomsten van een (bevolkings-)onderzoek in een gemeente met een asielzoekerscentrum.

Op basis van de BPS-cijfers is onderzocht in hoeverre (qua grootte vergelijkbare) gemeenten met en zonder een asielzoekerscentrum verschillen ten aanzien van de door de politie geregistreerde criminaliteit en meldingen van overlast. Dit is gebeurd voor respectievelijk twaalf en vijftien gemeenten met een asielzoekerscentrum in de gemeenteklassen 1 (tot 25.000 inwoners) en 2 (van 25.000 tot 50.000 inwoners).

In onderstaande tabellen worden de uitkomsten gepresenteerd voor wat de criminaliteit betreft.

Tabel 6.45: Totale criminaliteit in gemeenten met en zonder asielzoekerscentrum, relatieve verdeling over acht domeinen (Bron: BPS)

Domeinen	Gemeentecategorie			
	1		2	
	Gemeente met asielzoekerscentrum ja	Gemeente met asielzoekerscentrum nee	Gemeente met asielzoekerscentrum ja	Gemeente met asielzoekerscentrum nee
Bedrijf	6,24	6,54	9,97	8,26
Burger	16,22	13,07	19,01	14,51
Gebouw	1,62	2,39	4,19	3,80
Maatschappelijke instellingen	1,75	1,12	2,24	1,73
Natuur	0,69	0,44	0,28	0,33
Weg	23,58	19,61	44,83	29,96
Recreatie	7,42	3,66	4,19	3,53
Winkel	4,80	3,00	8,48	4,46
Totaal	62,32	49,83	93,19	66,58

Tabel 6.46: Diefstal met en zonder geweld, bedreiging en mishandeling en vernieling in gemeenten met en zonder asielzoekerscentrum (Aantallen/1.000 inwoners; bron: BPS)

Aard	Gemeentecategorie			
	1		2	
	Gemeente met asielzoekerscentrum		Gemeente met asielzoekerscentrum	
	ja	nee	ja	nee
Diefstal	39,80	29,49	61,69	42,20
Diefstal met geweld	0,28	0,20	0,55	0,35
Bedreiging/- mishandeling/geweld	4,36	3,20	6,39	4,07
Vernieling	12,20	11,14	17,45	14,25

Voor elk van de delicttypen in bovenstaande tabel geldt dat de aantallen in gemeenten met een asielzoekerscentrum hoger zijn dan in qua grootte vergelijkbare gemeenten zonder asielzoekerscentrum. De eerste tabel laat zien dat de (ietwat) hogere criminaliteit in gemeenten met een asielzoekerscentrum zich vooral manifesteert in het burger-domein, in winkels alsmede op de openbare weg.

De resultaten met betrekking tot de overlast geven geen éénduidige verschillen te zien.

Deze cijfers dienen uiteraard met het nodige voorbehoud te worden geïnterpreteerd. Enerzijds omdat de steekproef van gemeenten met een asielzoekerscentrum in dit onderzoek vrij klein is en dus andere verklarende factoren niet kunnen worden uitgesloten. Anderzijds omdat het de door de politie geregistreeerde criminaliteit (en overlast) betreft en die geeft slechts een gedeeltelijk beeld van het werkelijke niveau van criminaliteit (met name van delicten als vernielingen, bedreiging en mishandeling).

Niettemin sporen deze uitkomsten met de resultaten van een bevolkingsonderzoek dat recentelijk in één van de gemeenten met een asielzoekerscentrum op buurtniveau is gehouden. Daaruit bleek dat in de (woon-)buurt grenzend aan het asielzoekerscentrum, zowel het slachtofferschap van met name geweldscriminaliteit alsmede de onveiligheidsbeleving significant hoger lagen dan in de rest van de gemeente. Daarvoor was geen andere verklaring voorhanden dan de nabijheid van het asielzoekerscentrum. Overigens bleek uit een nadere analyse van het daderbestand zoals dat door de politie wordt bijgehouden, dat inderdaad relatief veel daders van onder meer geweldscriminaliteit afkomstig waren uit het asielzoekerscentrum.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er indicaties zijn dat de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum in de onderzochte (kleine) gemeenten bijdraagt aan een hoger niveau van onveiligheid en onveiligheidsbeleving. Nader en meer uitgebreid onderzoek is evenwel nodig om de precieze aard, omvang en achtergronden in beeld te brengen.

## 6.9 GEZONDHEIDSRISICO'S

### **Inleiding**

Gezondheidsrisico's worden meestal niet gezien als een veiligheidsprobleem. Toch zijn er situaties denkbaar waarin bijvoorbeeld de verspreiding van bepaalde besmettelijke ziekten kan uitgroeien tot een probleem dat zich onder meer uitstrekt op het terrein van veiligheid. Deze tamelijk uitzonderlijke situaties kunnen worden benaderd vanuit de invalshoek van crisisbeheersing. De relatie tussen crisisbeheersing en veiligheid in het algemeen is als volgt. Veiligheidsproblemen worden meestal opgevat in termen van 'acute' veiligheidsbedreigingen, zoals criminaliteit. Een crisis kan zich echter ook geleidelijk ontwikkelen. Gezondheidsrisico's betreffen situaties waarbij de veiligheid niet direct, maar pas na enige tijd in het geding is. Een zekere ontwikkelingsperiode voor wat de gezondheidssituatie betreft gaat vooraf aan het ontstaan van de veiligheidsproblematiek. Gezondheidsrisico's vormen aldus een mogelijk scenario voor een crisis met veiligheidsimplicaties. Het is de bedoeling in het kader van de integrale veiligheidsrapportages regelmatig aandacht te besteden aan deze vorm van onveiligheid en de beheersing en bestrijding daarvan. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de aard van verschillende besmettelijke ziekten en op de verantwoordelijkheden bij de bestrijding daarvan. Aan de hand van het voorbeeld griep wordt aangegeven wat de mogelijke veiligheidsconsequenties zijn van een grootschalige epidemie (pandemie) en wordt gewezen op de noodzaak van een goede (crisis)voorbereiding. Niet alleen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, maar ook het gemeentebestuur heeft daarbij een rol.

### **Besmettelijke ziekten algemeen**

Besmettelijke ziekten zijn infectieziekten, veroorzaakt door micro-organismen, die van mens op mens overdraagbaar zijn. Het aantal ziektegevallen kan hierbij in korte tijd sterk toenemen, waardoor een epidemie ontstaat. Wereldwijd vormen infectieziekten een belangrijke doodsoorzaak. Dit geldt echter met name voor armere landen, waar inentingen minder vaak plaats (kunnen) vinden.

De ernst van een epidemie en de snelheid waarmee deze zich ontwikkelt, is afhankelijk van een aantal kenmerken van de betreffende ziekteverwekker. Belangrijk hierbij zijn de ernst van de ziekte, de virulentie van de ziekteverwekker, de wijze van overdracht en de incubatietijd. Deze factoren dragen er toe bij dat een relatief onschuldige besmettelijke ziekte als het 'gewone' influenza- of griepvirus ook in rijkere landen een grotere bedreiging vormt dan bijvoorbeeld het voor veel mensen meer angstaanjagende Ebola-virus. Het Ebola-virus is namelijk niet makkelijk overdraagbaar, contact met lichaamsvocht is hiervoor nodig, en het heeft een korte incubatietijd. Daarnaast worden mensen zo snel ziek en overlijden zij binnen zo korte tijd dat zij niet veel gelegenheid hebben om anderen te besmetten.

Het griepvirus is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Ebola-virus, via de lucht overdraagbaar en mensen kunnen er mee rond blijven lopen, zodat binnen korte tijd veel mensen te

besmetten zijn. Indien daarnaast een virulente vorm van het virus ontstaat kan dit leiden tot een groot aantal ziektegevallen.

Vanwege de bovengenoemde potentiële bedreiging wordt hieronder ingegaan op griep (influenza) als mogelijk escalerende besmettelijke ziekte.

### **Besmettelijke ziekte: griep**

In het algemeen wordt griep gezien als een lastige maar relatief onschuldige volksziekte die elke winter een kleine of grotere epidemie veroorzaakt. Bijzonder kenmerk van het griepvirus is dat bijna jaarlijks kleine veranderingen optreden in het influenzavirus, de 'antigene drift'. Hierdoor wordt de effectiviteit van de afweer die is opgebouwd bij eerder doorgemaakte infecties verminderd. Om hier op te reageren moet het influenzavaccin elk jaar worden aangepast en is opnieuw vaccinatie nodig. Doordat het virus zich slechts langzaam wijzigt, zijn steeds bij een deel van de bevolking antistoffen aanwezig. Hierdoor blijft de omvang van de epidemie relatief beperkt.

Naast deze antigene drift kan het voorkomen dat er een grotere verandering optreedt in de structuur van het griepvirus, de 'antigene shift'. Hierdoor ontstaat een nieuw subtype van het virus waartegen geen antistoffen aanwezig zijn onder de bevolking. Door de grote besmettelijkheid via de lucht en de korte incubatietijd kan het virus zich snel verspreiden en een wereldwijde epidemie, een 'pandemie', veroorzaken met veel meer ziekte en sterfte dan gebruikelijk. Een antigene shift van het virus met een pandemie heeft zich voorgedaan in 1918, 1957, 1968 en 1977. In 1918 heeft dit geleid tot een pandemie die wereldwijd meer dan 20 miljoen doden tot gevolg had.

### **Mogelijke gevolgen van een griep-pandemie**

De consequenties van een pandemie kunnen ook voor Nederland groot zijn. Men moet rekening houden met het feit dat tenminste 25% van de bevolking ziek kan worden op vrijwel hetzelfde tijdstip.

Vanuit veiligheidsoogpunt is het van belang dat een groot deel van de beroepsbevolking tegelijkertijd ziek zal zijn. Problemen kunnen ontstaan op het terrein van de maatschappelijke voorzieningen en de openbare veiligheid als onvoldoende mensen beschikbaar zijn voor het vervullen van zogenaamde 'vitale functies'.

### **Verantwoordelijkheden infectieziekten algemeen**

De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van infectieziekten, inclusief besmettelijke ziekten, ligt bij de overheid. Landelijke taken vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In een gedecentraliseerde structuur betreft dit vooral het scheppen van randvoorwaarden voor een doelmatige en efficiënte infectieziektenbestrijding. Deze randvoorwaarden betreffen onder meer een goede structuur voor bestrijding, surveillance en onderzoek.

Gemeenten hebben op basis van de Wet collectieve preventie volksgezondheid de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de infectieziektenbestrijding. Dit betreft



de tuberculosebestrijding, de bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen, met inbegrip van HIV/aids, en de bestrijding van epidemieën van infectieziekten. In de praktijk worden deze taken uitgevoerd door de Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en).

Om te komen tot een uniforme bestrijding is het nodig om goede afspraken te maken. Hiertoe is in 1995 de Landelijke Coördinatiestructuur voor de Infectieziektenbestrijding (de LCI) ingesteld. Via de LCI vindt afstemming plaats tussen de bij de bestrijding betrokken landelijke organisaties over het te voeren beleid in crisissituaties. Dit betreft zowel het inhoudelijk beleid als de bestuurlijke afstemming hiervan.

Het inhoudelijk wenselijke beleid wordt vastgesteld in het Landelijk Overleg Infectieziekten, het LOI, dat bestaat uit inhoudelijk deskundigen. Hierbij spelen artsen infectieziektenbestrijding van de GGD'en een centrale rol. Buiten crisissituaties worden in het LOI afspraken gemaakt over uniforme bestrijding van infectieziekten. De afspraken worden vastgelegd in protocollen en draaiboeken en dienen regelmatig te worden geëvalueerd en bijgesteld.

Daarnaast vindt Bestuurlijk Afstemmings Overleg (BAO) plaats tussen de VNG, de Landelijke Vereniging van GGD'en, het RIVM en VWS (directie Gezondheidsbeleid) onder voorzitterschap van de Hoofdinspecteur voor de Gezondheidszorg. De gemeenten worden hierin vertegenwoordigd door de VNG.

In crisissituaties is de voorzitter van het LOI verantwoordelijk voor het formuleren van het professioneel gezien meest wenselijke beleid. Het BAO toetst beleid op haalbaarheid en bestuurlijke en logistieke uitvoerbaarheid.

### **Verantwoordelijkheden bij griep**

Om de ontwikkeling van het griepvirus te volgen is een goed surveillancesysteem noodzakelijk. Hiertoe wordt in het influenzaseizoen in ongeveer 50 over het land verspreide huisartsenpeilstations van het Nederlandse Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (NIVEL) wekelijks het aantal patiënten geregistreerd dat met influenza-achtige ziektebeelden de huisarts consulteert. Ook vindt typering van virusstammen plaats door het Nationaal Influenza Centrum. De Wereld Gezondheids Organisatie (WHO) verzamelt deze gegevens via de nationale laboratoria in meer dan 100 landen. Op basis hiervan doet de WHO jaarlijks aanbevelingen voor de samenstelling van het vaccin. Men gaat er van uit dat een epidemie anderhalf jaar nodig heeft om zich over de wereld te verspreiden, bij een pandemie ten gevolge van een nieuw virulent virus kan dit in een half jaar of nog sneller plaatsvinden. Met name de toegenomen mobiliteit zorgt er voor dat de verspreiding van virussen steeds sneller gaat. Als gevolg hiervan is de tijd om een nieuw vaccin te ontwikkelen en in voldoende hoeveelheid te produceren erg kort.



### Aanpak griep-pandemie

Refererend aan de veiligheidsketen wordt gesteld dat bij griep van proactie noch preventie sprake kan zijn. Immers, onder meer door de genoemde grote mobiliteit van mensen is de verspreiding van virussen een gegeven. Preventieve activiteiten hebben vooral te maken met de algemene individuele gezondheid en de mate waarin men in contact komt met mogelijke besmettingsbronnen.

Wel is beperking van de omvang van een epidemie mogelijk, door het hierboven beschreven volgen van de mondiale griepvirussen en het op basis daarvan aanpassen van het vaccin. Dit draagt bij aan het beperken van de kans op escalatie van een griep. Echter, bij de genoemde shift van het virus is een dergelijke beperking heel moeilijk.

Om te anticiperen op een griep-pandemie is bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een plan in ontwikkeling voor het bestrijden van een pandemie. Gelet op het bovenstaande betreft het plan vooral een goede voorbereiding op mogelijke crisissituaties. Uitgangspunt daarbij is dat allereerst op nationaal niveau zal moeten worden vastgesteld dat er sprake is van een pandemie. Verder is uitgangspunt dat door middel van vaccinatie getracht wordt de pandemie te beheersen.

Niet alleen vaccinatie, maar ook voorlichting en algemene en logistieke voorbereiding spelen een rol.

Onderdelen van het plan zullen zijn:

- Crisispreparatie algemeen en prioritering vaccinatie.  
Bij een pandemie kunnen openbare functies onder druk komen te staan. Nu reeds is geïdentificeerd welke vitale functies de Nederlandse samenleving kent. Bepaald zal moeten worden, of en in hoeverre deze functies in gevaar kunnen komen door het grootschalig uitvallen van mensen, en de gevolgen daarvan. Om vitaal geachte functies in stand te kunnen houden zal overwogen moeten worden om personen die daarin werkzaam zijn met voorrang te vaccineren. Hiertoe moet men prioriteiten stellen. Het concept 'vitaal' dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken in het kader van het project Crisisbeheersing ontwikkeld is, kan daarbij als uitgangspunt worden genomen. Naast prioritering ten behoeve van vaccinatie zal ook moeten worden bepaald of en welke andere maatregelen genomen kunnen worden om de vitaal geachte functies te waarborgen.
- Voldoende vaccin.  
Er zal door het vrijwel ontbreken van antistoffen in de bevolking behoefte zijn aan meer vaccin dan bij een normale epidemie. Bovendien zal het verkrijgen van voldoende vaccin moeilijker zijn. Gezien het mondiale karakter zal import van vaccin problemen op kunnen leveren. Op nationaal niveau zullen hieromtrent afspraken moeten komen met de industrie.
- De logistiek van het toedienen van vaccin.  
Het toedienen van vaccin aan grote aantallen mensen zal hoge eisen stellen aan de

logistieke voorzieningen. Ook zal rekening gehouden moeten worden met verzoeken van mensen die niet tot de hoogste prioriteit gerekend worden. Tijdens de polio-epidemie van 1992/1993 is dit ook gebleken.

- Voorlichting aan de bevolking.

Gezien de te verwachten onrust onder de bevolking worden hoge eisen gesteld aan de publieksvoorlichting.

### **Rol van het bestuur bij de aanpak van een griep-pandemie**

Het hierboven beschreven plan zal ontwikkeld worden in nauwe samenwerking met de gemeenten. Daar berust immers de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de infectieziektenbestrijding.

Voor gemeenten geldt verder dat zij op basis van landelijk vastgestelde criteria zullen moeten beoordelen welke vitale functies zij onder hun verantwoordelijkheid hebben. Het is het een goede zaak op gemeentelijk/regionaal niveau afspraken te maken over de uitvoering van de vaccinatiestrategie en prioritering.

Daarnaast zullen gemeenten in hun planvorming rekening moeten houden met mogelijke grote aantallen mensen die voor kortere of langere periode niet in staat zullen zijn hun taken uit te voeren. Bezien zal moeten worden of en in hoeverre het functioneren van het bestuur en voorzieningen in gevaar kunnen komen en welke maatregelen daarvoor zouden kunnen worden genomen.

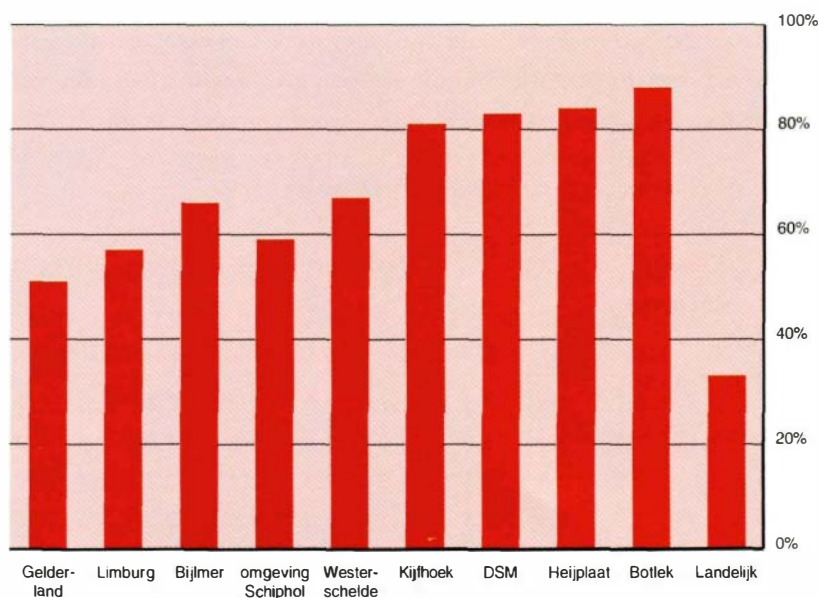
Ook bij het toedienen van vaccin kunnen de gemeenten een essentiële rol spelen. Het verdient aanbeveling de distributie en toediening van vaccin door gemeenten/GGD'en in samenwerking met huisartsen, bedrijfsartsen entorganisaties en mogelijk andere organisaties te laten gebeuren. Ook zal men moeten bekijken of er een rol voor de krijgsmacht is. Ook bij voorlichting hebben gemeenten met hun GGD een belangrijke rol. Gezien het belang van een goede informatievoorziening is het zaak aandacht hieraan te besteden, liefst in regionaal samenwerkingsverband.

## **6.10 ONVEILIGHEIDSBELEVING EN RISICOBEWUSTZIJN BEVOLKING**

### **Onveiligheidsbeleving en risicobewustzijn**

In hoofdstuk vier van deze rapportage is gesignaleerd dat de bevolking in gebieden met risico's ten aanzien van de fysieke aspecten van veiligheid<sup>49</sup> een hoger risicobewustzijn heeft dan de bevolking die niet in dergelijke gebieden woont. Op de vraag of er in de woonomgeving gevaarlijke situaties voorkomen, antwoordt gemiddeld eenderde van de Nederlandse bevolking bevestigend. In risicogebieden ligt dat percentage meestal meer dan twee keer zo hoog (zie figuur 6.14). Met name de gebieden rondom chemische industrieën steken er met meer dan 80 procent bevestigende antwoorden boven uit.

Figuur 6.14: Gevaarlijke situaties in omgeving naar risicogebied (% ja)



Iedereen die in zijn of haar omgeving gevaarlijke situaties (her)kende werd vervolgens gevraagd naar concrete voorbeelden. Tabel 6.47 bevat naast de antwoorden uit de landelijke steekproef ook de meest afwijkende percentages uit de risicogebieden.

Tabel 6.47: Herkenning van concrete gevaarlijke situaties (in %)

Selectie:	kent gevaarlijke situaties in omgeving (n = 1922)	landelijk percentage	hoogste percentage risicogebied in risicogebied
. brandgevaar	6	21	Heijplaat
. uitstoot schadelijke stoffen	13	30	Botlek/Heijplaat
. gevaarlijke stoffen	39	82	Heijplaat
. vliegverkeer	31	92	Bijlmer
. kerncentrale	7	35	Westerschelde
. overstromingsgevaar	12	47	Gelderland
. gevaarlijke bedrijven	17	54	Heijplaat

Heijplaat is in een drietal gevallen (brandgevaar, gevaarlijke stoffen, gevaarlijke bedrijven) het hoogst scorende gebied. Niet uit te sluiten - en zelfs misschien waarschijnlijk - is dat deze positie (mede) een gevolg is van de brand, die ten tijde van het veldwerk voor het onderzoek in het industriegebied aldaar woedde. Ook de prominente positie van de Bijlmer in het verband van het vliegverkeer valt op. De ramp van enkele jaren geleden is - uit de aard van de zaak - nog niet vergeten.

Eveneens is vastgesteld dat de bevolking die in de omgeving woont van 'bronnen van on-veiligheid' zich meer zorgen maakt over de veiligheid en gezondheid dan men gemiddeld in Nederland doet. In tabel 6.15<sup>b</sup> wordt nog eens heel specifiek ingegaan op de zorgen die men zich al dan niet maakt over een reeks meer en minder ingrijpende gebeurtenissen.

Tabel 6.48: Bezorgdheid over gebeurtenissen naar risicogebied (gemiddelde score)

bezorgd over:	Chem. Industrie				Transport			Water		Landelijk	verschil
	B	H	D	K	W	S	BL	L	G		
a. ramp	2.9	3.1	2.5	2.5	2.3	2.0	2.4	2.3	2.4	2.1	ja
b. aantasting milieu	3.1	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	3.0	2.9	2.9	2.0	ja
c. brand	2.5	2.7	2.5	2.3	2.3	2.3	2.6	2.3	2.4	2.4	ja
d. aardbeving	1.4	1.3	2.1	1.5	1.5	1.3	1.5	2.2	1.6	1.5	ja
e. overstroming	1.9	1.7	1.9	1.7	2.0	1.6	1.7	2.5	2.9	1.19	ja
f. neerstorten vliegtuig	2.0	1.8	2.5	1.8	1.8	2.5	2.9	2.2	1.9	2.0	ja
g. ongeval in chem. industrie	3.3	3.2	2.9	2.6	2.5	2.2	2.5	2.3	2.2	2.3	ja
h. ongeval transport gev. stoffen	2.8	3.0	2.3	2.5	2.3	2.1	2.4	2.3	2.2	2.2	ja
i. ongeval spoorweg-transport	2.1	2.3	1.9	2.7	1.7	1.7	2.1	1.9	1.9	1.8	ja
j. ernstig ziek worden	2.3	2.3	2.4	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4	2.3	nee
k. verkeersongeval	2.4	2.4	2.4	2.5	2.3	2.4	2.4	2.6	2.4	2.4	nee
l. slachtoffer criminaliteit	2.5	2.2	2.5	2.3	2.5	2.4	2.9	2.5	2.4	2.4	nee
m. verval waarden en normen	3.1	2.7	2.9	2.9	3.0	2.9	3.0	3.0	2.9	2.9	nee
n. verlies inkomen	2.5	2.3	2.5	2.3	2.3	2.3	2.6	2.3	2.4	2.4	nee
o. ongeval kerncentrale	2.2	2.0	2.1	2.0	2.4	2.0	2.2	2.1	2.2	2.1	nee
p. verkeersongeval	2.6	2.4	2.6	2.6	2.5	2.6	2.5	2.6	2.5	2.6	nee
q. langdurige uitval GWL	1.8	1.9	1.8	1.7	1.8	1.7	1.8	1.9	1.9	1.8	nee

1: helemaal niet bezorgd 2: nauwelijks bezorgd 3: enigszins bezorgd 4: zeer bezorgd

Aan een deel van de bedreigingen uit tabel 6.48 staat iedereen bloot (ernstig ziek worden, verkeersongeval, verlies van inkomen enzovoorts). Andere gevaren zijn daarentegen meer gekoppeld aan de nabijheid van een fysieke oorzaak (neerstorten vliegtuig, ongeval in de

chemische industrie, en dergelijke). Tabel 6.48 laat op voorvalniveau zien dat de bezorgdheid van burgers wel degelijk beïnvloed wordt door de nabijheid van een potentiële oorzaak voor een ramp of calamiteit:

- de angst voor een ramp in zijn algemeenheid is groter in het Rotterdamse havengebied dan in de rest van het land;
- zorgen over een aantasting van het milieu komt sterker voor in gebieden rondom chemische industrieën;
- een aardbeving wordt in Limburg (inclusief het DSM-gebied) duidelijk meer gevreesd dan elders;
- bezorgdheid over overstromingen lijkt daarentegen vooral een zaak voor bewoners van het Gelderse en Limburgse rivierengebied;
- neerstortende vliegtuigen zijn verhoudingsgewijs (nog steeds) een grotere zorg voor de Bijlmer - en in iets mindere mate voor de omwonenden van Schiphol - dan voor de rest van het land;
- zoals verwacht tonen bewoners in de omgeving van chemische industrieën veel meer bezorgdheid over een eventueel ongeval in die industrie dan bewoners van gebieden zonder chemische industrie;
- dezelfde bewoners zijn ook meer bezorgd over ongevallen tijdens transporten met gevaarlijke stoffen;
- over ongevallen tijdens het spoorwegtransport maakt men zich doorgaans nauwelijks bezorgd, uitgezonderd misschien de bewoners in de omgeving van Kijfhoek;
- alle andere gebeurtenissen, waaronder alle 'algemene' gevaren, laten geen verschillen zien tussen het landelijke cijfer en dat van de risicogebieden.

Tevens is in hoofdstuk vier van deze rapportage geconstateerd dat het gevoel van onveiligheid in de risicogebieden (enigszins) hoger ligt dan gemiddeld in Nederland. In een causale analyse waarin verschillende factoren tegelijk worden meegenomen blijken er geen rechtstreekse effecten te bestaan van 'fysieke onveiligheid' op de algemene onveiligheidsbeleving. Dit zou kunnen betekenen dat de fysieke veiligheid geen al te grote invloed heeft op het algehele gevoel van (on)veiligheid.

### **Slachtofferschap**

Behalve naar de gepercipieerde kans op toekomstig slachtofferschap is de respondenten ook gevraagd of zij daadwerkelijk ooit slachtoffer waren van een calamiteit of ramp. Bij een bevestigend antwoord werd tevens vastgelegd of dit feit zich minder dan twee jaar geleden had voorgedaan.

Tabel 6.49: Percentage slachtoffers naar calamiteit en risicogebied

Slachtoffer van:	landelijk gemiddelde		gebieden met risico chem. industrie		gebieden met transportrisico		gebieden met risico water- overlast	
	ooit	< 2 jr	ooit	< 2 jr	ooit	< 2 jr	ooit	< 2 jr
. brand	9	16	11	34	6	17	9	5
. aardbeving	10	29	18	28	4	39	26	18
. overstroming	6	44	9	25	10	5	35	94
. neerstorten vliegtuig	1	5	-	-	6	18	1	0
. ongeval in chem. industrie	2	44	23	64	2	19	1	40
. ongeval in weg- transport	0,4	60	3	31	1	50	1	40
. verkeersongeval	39	25	34	27	36	27	41	26
. uitval gas water elektriciteit	9	65	8	57	9	60	10	61

Tabel 6.49 toont het percentage slachtoffers per calamiteit/ramp, uitgesplitst naar risicogebied (vanwege de soms kleine aantallen onderscheiden we hier slechts typen risicogebieden). Ondanks de aggregatie laat de tabel duidelijk zien dat het slachtofferschap van een aardbeving, overstroming, het neerstorten van een vliegtuig, een ongeval in de chemische industrie of bij een wegtransport van gevaarlijke stoffen gekoppeld is aan een risicogebied. Aardbevingsslachtoffers moeten vooral gezocht worden in Limburg, slachtoffers van het water in Gelderland en Limburg, terwijl het neerstorten van een vliegtuig, zoals bekend, vooral in de Bijlmer slachtoffers heeft gemaakt.

Aan diegenen die minder dan twee jaar geleden slachtoffer werden van een calamiteit of ramp, zijn nog enige aanvullende vragen gesteld over de (omvang van de) schade die daarmee gepaard ging. Tabel 6.50 toont de resultaten.

Tabel 6.50: Percentage slachtoffers met schade naar calamiteit

	brand	aard- beving	over- stroming	vliegtuig	chem. ind.	wegtrans- port	verkeers- ongeval	gas, wa- ter, elek- triciteit
aantal slachtoffers	33	62	61	2	16	1	216	136
. % met materiële schade	63	25	39		6		79	9
. gemid. schadebedrag	>2850	970	>3320				>3640	>1300
. verzekerd bedrag	>2550	125	>540				>2990	>150
. % psychische schade	24	9	15		22		17	3

Volgens de opgave van respondenten die materiële brandschade leden (63 procent van de slachtoffers van een brand) is de gemiddelde omvang van de schade minstens f. 2850,-, waarvan gemiddeld 90 procent door de verzekering wordt vergoed.

Vergeleken met de door de verzekering uitgekeerde bedragen bij brand of verkeersongevallen is het percentage van de schade dat na een aardbeving, overstroming dan wel het uitvallen van gas, water en elektriciteit vergoed wordt, zeer gering, hooguit 10 tot 15 procent.

## Preventie en informatie

### Voorzorgsmaatregelen

Ongeveer 29 procent van de bevolking neemt voorzorgsmaatregelen tegen brand. Favoriet zijn daarbij de rookmelder en het brandblusapparaat. In het algemeen geldt dat er in de risicogebieden niet meer maatregelen worden getroffen dan landelijk gemiddeld. Wel is het zo dat sommige concrete maatregelen in enkele risicogebieden (iets) vaker worden getroffen (zie tabel 6.51).

Tabel 6.51: Neemt concrete voorzorgsmaatregelen tegen brand (in %)

Selectie: kent voorzorgsmaatregelen tegen brand (n = 1124)	landelijk percentage	hoogste percentage in risicogebied	risicogebied
. rookmelder	35	45	Kijfhoek
. blusapparaat	38	53	Westerschelde
. brandtrap of vluchtroute aanleggen	2	13	Bijlmer
. brandwerende materialen aangebracht	16	17	Gelderland
. vermijdt onveilig gedrag	16	27	Limburg
. is attent op vluchtroute of nooduitgang	3	6	Limburg/Bijlmer



### Alarmering

Landelijk gezien denkt 85 procent van de bevolking te weten hoe men gewaarschuwd wordt bij een calamiteit of ramp. De risicogebieden zitten daar met 89 - 98 procent iets boven, behalve de Bijlmer (75%) en het gebied rond Schiphol (82%).

Tabel 6.52 laat zien dat de sirene vooral in de omgeving van Rotterdam en de Westerschelde als waarschuwingssignaal bekend is. Aan de radio denkt 50 - 60 procent, terwijl 20 - 30 procent de geluidswagen noemt.

Tabel 6.52: Kent concrete waarschuwingssignalen (in %)

Selectie: weet hoe gewaarschuwd wordt (n = 3381)	landelijk percentage	hoogste percentage in risicogebied	risicogebied
. sirene	56	84	Botlek/Heijplaat
. geluidswagen	26	31	Botlek
. radio	61	61	allen
. televisie	42	62	DSM
. omgeving (buren, familie)	3	3	allen

Gemiddeld zegt een kwart van de ondervraagden in de risicogebieden ook voorzorgsmaatregelen te nemen tegen andere calamiteiten dan alleen brand. Schiphol en Kijfhoek steken daar met respectievelijk 33 en 34 procent iets boven uit.

Welke maatregelen dat concreet zijn kon echter niet achterhaald worden: 92 procent gaf aan dat het om andere zaken ging dan 'plavuizen op de begane grond', 'jodiumtabletten', 'het bewaren van informatie over rampen' (3%), 'zandzakken' of 'noodvoorraden' (3%). Maar welke maatregelen het ook mogen zijn, ruim de helft gaf er minder dan f. 500,- aan uit. Voor 10 procent echter kostten de maatregelen meer dan f. 4000,-.

### Informatiebehoefte

Ongeveer tweederde van de ondervraagden blijkt behoefte te hebben aan informatie over enig aspect omtrent rampen. Tabel 6.53 laat zien welke verschillen er op dit punt zijn. De eerste kolom toont welk percentage respondenten uit de landelijke steekproef informatie wenst over de risico's, gevolgen of (eigen) acties. Gemiddeld genomen is men het meest geïnteresseerd in informatie over datgene wat men zelf moet doen bij een ramp of calamiteit.

Een vergelijking tussen de eerste en tweede kolom maakt duidelijk in hoeverre men in de risicogebieden andere informatiebehoefte heeft. In de derde en vierde kolom zijn de risicogebieden weergegeven en het hoogste percentage inwoners dat informatie wenst.

Vergelijken we het landelijk gemiddelde met de gemiddelde informatiebehoefte in de risicogebieden, dan valt op dat er geen drastische verschillen zijn. Uit die stand van zaken zou afgeleid kunnen worden, dat de bewoners in de risicogebieden - ondanks de bijzondere veiligheidsrisico's - in het algemeen niet ontevreden zijn over de informatievoorziening.

Dat wordt ook gesuggereerd door de absolute percentages: ongeveer de helft van de bevolking geeft niet expliciet aan meer informatie te willen hebben.

Tabel 6.53: Informatiebehoefte (in %)

heeft behoefte aan informatie over:	landelijk percentage	gemid. % in risicogebied	hoogste % in risicogebied	risicogebied
. risico van een ramp in omgeving	45	46	59	Botlek/Heijplaat
. gevolgen van ramp in omgeving	42	43	60	Botlek/Heijplaat
. acties van overheid bij ramp	47	47	56	Bijlmer
. wat zelf te doen bij ramp	55	51	65	Bijlmer

Ruim de helft van de informatiezoekenden wil de gewenste informatie van de gemeente ontvangen. Daarnaast kijkt 39 procent (ook) naar de landelijke overheid. Politie, hulpdiensten (brandweer, GG&GD) of de gevaar opleverende bedrijven zelf worden veel minder als informatiebron gewenst (ieder 6 - 7 procent).

Overigens twijfelt een niet onaanzienlijk deel van de bevolking aan het vermogen van de overheid om de burger bij een ramp te beschermen. Ongeveer eenderde van de bevolking (35 procent) meent dat de overheid de burgers kan beschermen bij een ramp. Veel positiever is men over de snelheid waarmee rampenbestrijdingsdiensten als ambulance, politie en vooral brandweer bij rampen ter plekke zullen zijn. Opvallend is de veel minder positieve houding op dit punt van inwoners van het Botlek-gebied (zie tabel 6.54).

Tabel 6.54: Oordeel over inzetbaarheid bij ramp (in %)

	landelijk percentage	hoogste % in risicogebied	risicogebied	laagste % in risicogebied	risicogebied
. overheid kan burger beschermen bij ramp	35	31	Bijlmer	20	Botlek
. brandweer is snel ter plaatse	87	88	Kijfhoek	83	Botlek
. politie is snel ter plaatse	62	73	Bijlmer	47	Gelderland
. ambulance is snel ter plaatse	80	86	DSM	67	Botlek

Ongeveer 8 à 9 van de 10 burgers denken dat in noodgevallen de brandweer snel ter plaatse zal zijn. De feiten lijken dit positieve oordeel te ondersteunen. Van de 382 personen die zelf wel eens met de brandweer te maken hebben gehad wegens brand, oordeelde 85 procent dat de brandweer bij die gelegenheid tijdig ter plekke was.

In totaal heeft 16 procent van de steekproef (605 personen) wel eens met de brandweer te maken gehad. Met andere woorden men heeft de brandweer niet alleen bij een brand

nodig. De eerder genoemde 382 personen vertegenwoordigen slechts tweederde van het aantal contacten tussen brandweer en burger. Voor sommigen ging het om advies (4%) of reddingswerk (8%) en 28 procent had nog andere redenen voor het contact met de brandweer.

Het optreden van de brandweer, bij welk contact dan ook, werd door 88 procent als (zeer) professioneel ervaren. Voor 5 procent was dat (helemaal) niet zo en 7 procent kon niet tot een oordeel komen.

Het al of niet contact (gehad) hebben met de brandweer is niet van invloed op de risico-perceptie, noch op de bezorgdheid over sociale en fysieke veiligheid, noch op het vertrouwen in de brandweer. Ook diegenen die contact met de brandweer hebben gehad met betrekking tot brand oordelen niet negatiever of positiever over de brandweer dan de burgers die geen contact hebben gehad.

## 6.11 PREVENTIE VAN BRANDSTICHTING

### Inleiding

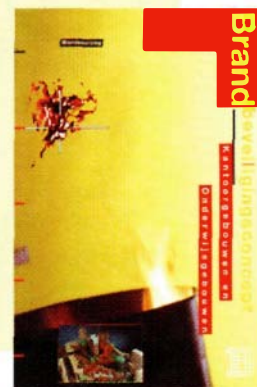
Brandstichting is één van de belangrijkste oorzaken van branden en gaat vaak gepaard met enorme schadeposten. In dit onderzoek, uitgevoerd door het bureau Van Dijk, Van Soomen, en Partners, wordt geschetst hoe brandstichting tot op heden met name is bestreden door middel van object gerichte en situationele maatregelen. Gepleit wordt de komende tijd daaraan toe te voegen een preventieve, dadergerichte aanpak.

Preventiebeleid is zo oud als de brandweer zelf. Vanaf het moment dat de eerste grote branden delen van middeleeuwse steden in de as legden, ontwikkelden de verantwoordelijke besturen regels en wetten om branden te voorkomen. Niet alleen werden er burgerplichten geformuleerd om bij te dragen aan brandbestrijding, maar ook eisen waaraan het type dakbedekking, de afwisseling van houten en stenen huizen en dergelijke moest voldoen. Preventie en repressie, brandweerbegrippen voor blussen, zijn bij de brandweer altijd hand in hand gegaan. De legitimiteit van dit preventiebeleid heeft anders dan bij criminaliteitspreventie eigenlijk nooit ter discussie gestaan. In de loop der eeuwen kon dan ook een fijnmazig bouwwerk van verordeningen worden opgetrokken waarin eisen aan gebruikte bouwmaterialen, inrichting en ontwerp van gebouwen en planologische ordening gedetailleerd werden vastgelegd. Het brandpreventiebeleid is logischerwijze gericht geweest op die items waar men op elk moment het meeste effect verwachtte: het voorkomen dat branden ontstaan, doorzetten en overslaan naar andere panden en het voorkomen dat er slachtoffers vallen als er onverhoopt toch brand uitbreekt. Het gros van deze regelgeving kan geschaard worden onder de noemer objectgericht preventiebeleid: gericht op gebouwen, materialen en apparatuur. Daarnaast is er type preventieregelgeving ontstaan gericht op het zo optimaal mogelijk laten functioneren van de brandweer. Na een brandalarm moet de brandweer bijvoorbeeld binnen een bepaalde tijd aanwezig zijn en

beginnen met de brandbestrijding. Aan de situationele factoren die daar van invloed op zijn is vooral de laatste decennia aandacht besteed. Met de handsput en de paardentracie kon de brandweer overal nog wel komen binnen een tijd die destijds redelijk werd geacht. Maar in het gemotoriseerde tijdperk werd snelle bereikbaarheid een belangrijk thema, zeker toen andere planologische keuzen (woonerven, verkeersdrempels) de bereikbaarheid van potentiële brandhaarden in het geding brachten. Vanaf de jaren '70 ontstaan richtlijnen die snelle doorgang moeten garanderen. Grote stappen voorwaarts zijn er in het objectgerichte en situationele preventiebeleid niet meer te verwachten, maar dat betekent niet dat het preventiebeleid op deze punten geheel raakt 'uitontwikkeld'. Immers, er worden steeds weer nieuwe materialen, bouwtechnieken en apparaten ontwikkeld en geïntroduceerd. Bovendien dwingen veranderingen in onze hooggeïndustrialiseerde samenleving naar een grotere coördinatie en integratie van brandweertaken met die van andere overheidsinstanties. Dat leidt enerzijds tot een integrale benadering van brandveiligheid, vorm gegeven in 'brandbeveiligingsconcepten'. Anderzijds wordt een noodzaak gevoeld de brandweerorganisatie in te passen in een 'integraal veiligheidsbeleid'. Dit betekent dat de taken van de brandweer worden uitgebreid met nieuwe, bredere preventietaken, zoals voorlichtingstaken en activiteiten die brandstichting moeten voorkomen, een meer socio- en dadergerichte benadering dus.

### **Brandbeveiligingsconcept**

De brandbeveiligingsconcepten komen voort uit de behoefte aan een integrale benadering van brandveiligheid. De brandweerorganisatie heeft in de praktijk te maken met vele partijen, die op diverse momenten in het proces van ontwerpen en inrichten van gebouwen, invloed (kunnen) uitoefenen. Aan een ontwerp van bijvoorbeeld een schoolgebouw worden budgettaire, onderwijskundige, bouwkundige en brandwerendheidseisen gesteld. Maar ook de ARBO-inspecteur kan eisen stellen. De idee achter het brandbeveiligingsconcept is om per gebouwtype met alle betrokken partijen tot een 'kern document' te komen op basis waarvan regelgeving tot stand komt. Die fase is nu achter de rug. Er zijn onder meer concepten voor onderwijsgebouwen, woningen, cellen en gezondheidszorggebouwen. Naast de afdeling Preventiebeleid van de directie Brandweer en Rampenbestrijding (ministerie van Binnenlandse Zaken) waren diverse andere ministeries (ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Brandweerefederatie en het Verbond van Verzekeraars betrokken bij het definiëren ervan. De brandbeveiligingsconcepten bieden een kader voor het beveiligen van een bouwwerk of een activiteit tegen brand, waarbij aandacht wordt geschonken aan: planologie, bouwkunde, installatietechniek, inventaris, interne organisatie en gebruik, de inzet van de brandweer. Het doel ervan is tweeledig: ze kunnen dienen als uitgangspunt voor regelgeving over brandveiligheid en het biedt alle belanghebbenden zoals overheid, verzekeringswezen, ontwerpers en gebruikers van het gebouw inzicht in de



samenhang tussen de geëiste maatregelen en voorzieningen. Dat was nodig omdat weliswaar veel eisen over het niveau van brandveiligheid zijn neergelegd in het Bouwbesluit en de Model-bouwverordening, maar naast deze documenten, gebaseerd op de Brandweerwet 1985 en de Woningwet, zijn er nog andere wetten die soms tot tegenstrijdige uitkomsten leiden. De ARBO-inspecteur stelt vanuit het belang van de werknemer eisen aan de werkomgeving; de Wet milieubeheer, Warenwet en Monumentenwet leiden weer tot andere accenten. In de praktijk leidde dat ertoe dat aan ontwerpen die al voldeden aan het Bouwbesluit later weer fors werd gesleuteld. Soms werden daardoor gebouwen opgeleverd waarin het noodzakelijke en soms ook wettelijk vereiste brandveiligheidsniveau niet werd gerealiseerd. Aan deze situatie komt een einde nu de brandveiligheid van een gebouwtype integraal is vastgelegd. Bijkomend voordeel is dat er rekening kan worden gehouden met aspecten die anders nauwelijks worden meegenomen, zoals de milieueffecten van een brand of brandstichting.

### **Brandstichters**

Eén van de belangrijkste voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij een - pro-actief of preventief - dadergericht beleid is het verzamelen van kennis over de achtergronden, motieven en kenmerken van brandstichters. Welnu, duidelijk is dat het hier een zeer heterogeen gezelschap betreft. Brandstichters beschikken over een rijk scala van motieven, kunnen tot alle leeftijdsgroepen behoren en kennen een grote diversiteit aan sociale achtergronden. Als enig gemeenschappelijk kenmerk kan vastgesteld worden dat mannen (in een verhouding van ongeveer 85-15 procent) veel vaker tot de daders van brandstichting behoren dan vrouwen.

Toch is het mogelijk de heterogene totaalgroep van brandstichters van een nadere typering te voorzien op grond van leeftijd en motieven. Het blijkt dat deze twee grotendeels samenhangen en leiden tot een indeling in zeven dadertypen. Hieronder worden deze nader voorgesteld.

#### *1 Baldadigen*

Het gaat hier om kinderen in de leeftijd tot ongeveer tien jaar die tijdens het spelen met vuur of lucifers, - alleen of in groepjes - ongewild schade veroorzaken. Van opzettelijke brandstichting is nog geen sprake.

#### *2 Vandalen*

Getalsmatig de grootste groep, voor het overgrote deel bestaande uit jongens van 10-18 jaar. Vandalen stichten bewust brand om schade te veroorzaken en worden in het algemeen gemotiveerd door stoerdoenerij, verveling en statusverwerving. Vaak wordt in groepen opgetreden.

### 3 *Fraudeurs en chanteurs*

In de eerste plaats huurders en eigenaren van gebouwen die uit zijn op het innen van verzekeringsgelden. Daarnaast ondernemers die hun concurrent schade willen toebrengen en afpersers die brandstichting gebruiken als chantagemiddel.

### 4 *Overige criminelen*

Deze daders behoren in het algemeen tot het criminele milieu en hanteren brandstichting als instrument om sporen uit te wissen. Veelvuldig gebruikt bij vluchtauto's, soms ook uit teleurstelling over een geringe buit.

### 5 *Politieke activiteiten*

Brandstichting wordt gebruikt omdat dit een relatief eenvoudig te plegen feit is en vaak een grote mate van publiciteit oplevert. In Nederland treden sinds het midden van de jaren tachtig politiek gemotiveerde brandstichters met enige regelmaat voor het voetlicht. Aanslagen worden in het algemeen groepsgewijs voorbereid en uitgevoerd.

### 6 *Emotionelen*

Daders die door een tijdelijke verstoring van de emotionele gemoedsrust brand stichten. Gevoelens van wraak, haat, boosheid en frustratie kunnen gericht zijn op ex-geliefden, werkgevers, concurrenten, scholen, openbare instellingen etcetera.

### 7 *Psychiatrisch gestoorden*

De beweegredenen van deze daders richten zich niet op specifieke personen of instelling, zoals de voorgaande groep, maar stichten brand ter verdrijving van naturele angsten en spanningen, uit lustbeleving of als gevolg van een geestelijke stoornis. Elk willekeurig object komt in aanmerking voor brandstichting. Deze categorie is slechts van geringe omvang.

## **Selectie doelgroepen voor het beleid**

Bovengenoemde dadertypen kunnen grofweg worden onderscheiden in twee hoofdgroepen; jongeren (vandalen, baldadigen) en volwassenen (de overige). Natuurlijk zal in de praktijk de koppeling leeftijd-motief niet in alle gevallen opgaan. Zo zullen jongeren uit wraak of boosheid jegens anderen (motieven van 'emotionelen' dus) wel eens opzettelijk brandstichten en bestaan er omgekeerd ook volwassen brandstichtende vandalen.

Waar het hier om gaat is dat het onderscheid jongere-volwassene voor tenminste 90 procent dekkend is bij de beschrijving van de zeven verschillende dadertypen. De typeringen kunnen derhalve gebruikt worden bij het selecteren van doelgroepen ten behoeve van een te ontwikkelen dadergericht beleid. Er van uit gaande dat een dergelijk beleid zich op de eerste twee schakels van de veiligheidsketen: pro-actie-preventie-preparatie-repressie-nazorg gaat richten, ligt het voor de hand zich uitsluitend op de jeugdige groepen te concentreren. Daarvoor kunnen de volgende argumenten worden opgevoerd.

1. Baldadigen en vandalen zijn verantwoordelijk voor meer dan zestig procent van het aantal brandstichtingen. Vanuit een beleidsmatig standpunt geredeneerd kan bij deze doelgroepen dus de grootste winst behaald worden.
2. Baldadigen en vandalen bestaan uit vrij homogene groepen jongens behorend tot een bepaalde leeftijdsgroep. Bij de andere beschreven dadertypen is nauwelijks sprake van een dergelijke homogeniteit, hetgeen een bemoeilijkende factor is voor dadergericht preventief beleid.
3. Van alle dadertypen zijn jongeren het eenvoudigst bereikbaar, bijvoorbeeld omdat ze allen een vorm van onderwijs volgen. De andere groepen zijn op voorhand nauwelijks onderscheidbaar waardoor preventieve maatregelen nauwelijks gericht kunnen worden ingezet.
4. Via een preventief dadergericht beleid wordt in het algemeen getracht door middel van gedragsbeïnvloeding het plegen van strafbare feiten te voorkomen dan wel daders te weerhouden van verdere delicten. Uit de strafrechtelijke praktijk is gebleken dat bij uitstek jongeren vatbaar zijn voor een dergelijke benadering. Mutatis mutandis bestaan er geen redenen die brandstichtende jongeren uitsluiten van een preventieve aanpak. De beschreven volwassen dadertypen komen, gezien hun drijfveren en motieven meer in aanmerking voor repressieve justitiële maatregelen.

Ter completering van dit hoofdstuk volgt nog een nadere beschrijving van de geselecteerde doelgroepen: baldadigen en vandalen.

### *1 Baldadigen*

Zoals gezegd bestaat deze categorie uit (groepjes) vrij jonge kinderen die, buiten of binnen, letterlijk met vuur spelen. In het laatste leidt dergelijk spel vrijwel altijd tot schade aan woningen, bij buitenspelende kinderen betreft het voornamelijk vuilnis- en bermbranden. Brandstichtingen veroorzaakt uit baldadigheid vindt min of meer gelijkmatig gespreid over het gehele land plaats. In absolute zin komen de meeste branden, veroorzaakt door baldadigen, voor in plaatsen met minder dan 100.000 inwoners.

### *2 Vandalen*

Deze dadergroep bestaat uit jongeren tussen de 10 en 18 jaar, die (veelal) in groepen optrekken en brand stichten als de pakkans gering en het risico op persoonlijk letsel klein is. Het gaat in het algemeen om gelegenhedaders die hun acties dan ook niet grondig voorbereiden. Zoals eerder beschreven worden voornamelijk vuilnislocaties, (sloop-) auto's, groen en woningen door vandalen in brand gestoken. Ook scholen vormen een relatief zwaar getroffen categorie.

Vandalen (en ook wel baldadigen) kunnen na emotionele conflicten, zoals ruzies met leraren of ouders, uit wraakneming brand stichten in respectievelijk de eigen school of de ouderlijke woning. Brandstichting door vandalen wordt vaak gezien als grensverkennend gedrag, behorend bij een bepaalde ontwikkelingsfase. Verveling, stoerdoenerij en status-

verwerving gelden in een dergelijke fase als uiterst belangrijk.

Brandstichtende vandalen plegen niet zelden ook andere delicten (zoals winkeldiefstallen en mishandelingen) die gerekend worden tot de veelvoorkomende criminaliteit.

Het gebruik van (soft) drugs en alcohol komt veelvuldig voor. Door vandalen veroorzaakte branden komen relatief vaak voor in de vier grote steden.

In de categorie daaronder (100.000-150.000 inwoners) worden daarentegen minder vandalistische branden geconstateerd.

### **Preventie van brandstichting door middel van een dadergerichte aanpak**

Brandstichting is één van de belangrijkste oorzaken van de ongeveer 40.000 branden die jaarlijks door de Nederlandse brandweerkorpsen bestreden worden.

Brandstichting gaat gepaard met enorme schadeposten, zowel in de persoonlijke als in de zakelijke sfeer. Geschetst is hoe tot op heden brandstichting met name is bestreden door middel van objectgerichte en situationele maatregelen, maar dat nu de tijd gekomen is om - mede gestimuleerd door het integrale veiligheidsbeleid - een derde tak toe te voegen in de vorm van een preventieve, dadergerichte aanpak. We hebben gezien dat de doelgroepen baldadigen en vandalen bij uitstek in aanmerking komen voor een dergelijke aanpak. Maar wat houdt een dader- of sociopreventief (de begrippen worden door elkaar gebruikt) beleid nu eigenlijk in?

Kort en goed komt het erop neer dat, onder toepassing van daartoe geschikte instrumenten getracht wordt attitude en/of gedragsveranderingen teweeg te brengen bij (potentiële) dadergroepen. Dadergerichte preventie heeft een tweezijdig karakter, omdat gepoogd wordt zowel mogelijke als feitelijke daders van ongewenst gedrag - in dit geval het stichten van de brand - te weerhouden. Bij het ontwikkelen en uitvoeren van een dadergericht preventiebeleid is het dan ook van evident belang de juiste doelgroepen aan het juiste instrumentarium te koppelen. Een dergelijk instrumentarium kan, wegens de veelheid aan sub-doelgroepen binnen een bepaald te bestrijden fenomeen, een tamelijk breed karakter dragen.

Zo belooft het bereik van bijvoorbeeld het socio-preventieve maatregelenpakket ter bestrijding van vandalisme, van eenvoudige anti-vandalisme lessen voor de jongere groepen van het basisonderwijs via een zogenaamde 'Halt-afdoening' voor 'first-offenders' naar een zeer strenge en verplichte, drie maanden durende dagcursus voor hardnekkige recidivisten. Het betreft hier uiteraard geen willekeurig gekozen voorbeeld, gezien de eerder voorgestelde keuze van doelgroepen voor daderpreventief brandstichtingsbeleid.

Hoe dan ook, vormen van socio-preventieve aanpakken zijn in de loop van afgelopen decennia gemeengoed geworden op tal van beleidsterreinen. Dat geldt met name de criminaliteitsbestrijding waar sinds het verschijnen van 'Samenleving en Criminaliteit' het





gezaghebbende rapport van de commissie Roethof, de ontwikkeling en implementatie van dadergericht beleid een hoge vlucht heeft genomen.

### **En de brandweer dan?**

Helaas moet geconstateerd worden dat een dadergericht beleid ter voorkoming van brandstichting de afgelopen vijftien jaar niet van de grond is gekomen. Sterker nog, de eerste voorzichtige structurele aanzet daartoe, het 'brandpreventje' met de drie O's, is in 1990 met pensioen gestuurd onder achterlating van een leegte die sindsdien niet is opgevuld. Deze harde constatering kunnen we baseren op een rondgang langs enige tientallen brandweerkorpsen, preventiespecialisten, verzekeringsdeskundigen, Halt-medewerkers, politie-functionarissen, scholen, coördinatoren bestuurlijke preventie en beleidsmedewerkers, verspreid over het gehele land.

Hoewel het hier om een eerste verkenning ging, en de respondenten dus niet op basis van een representatieve steekproef zijn geselecteerd, zou het toch verbazen als in dit 'ons-kent-ons-gezelschap' belangwekkende ontwikkelingen op socio-preventief gebied gemist zouden zijn. Nu werd ook geen totaal vacuüm aangetroffen. Her en der wordt weliswaar voorlichting op scholen gegeven, worden posters opgehangen en advertenties geplaatst, maar het betreft zonder uitzondering ad-hoc activiteiten of projecten die - op socio-preventief gebied tenminste - in een dermate embryonaal stadium verkeren dat van een structurele - laat staan integrale - aanpak beslist geen sprake is. Een voorbeeld van een dergelijke aanzet bevindt zich in de gemeente Enschede. Naar aanleiding van een groot aantal brandstichtingen in openbare gebouwen is daar, op aandringen van de verzekeraar, een verplichte vorm van risicobeheer ingevoerd. Hetgeen onder andere inhoudt dat naast een aantal objectgerichte maatregelen ook een socio-preventief element werd toegevoegd. Zo werd via advertenties tiggeld uitgelooft en verspreidde men een aantal posters. Hoewel deze aanpak voor uitbreiding vatbaar lijkt (het aantal brandstichtingen daalde fors) heeft tot op heden een impuls daartoe ontbroken.

Vormen van risicobeheer aan gemeentelijk eigendom zijn momenteel in het gehele land beleidstopics.

De voornaamste oorzaak voor het huidige gebrek aan initiatieven of beleid op het gebied van dadergerichte preventie van brandstichting moet vooral gezocht worden in het historisch ontbreken van een hoofdverantwoordelijke instantie. Formeel gezien ligt de verantwoordelijkheid natuurlijk bij politie en justitie, die de taak hebben brandstichters strafrechtelijk op te sporen en te vervolgen. Geconstateerd kan worden dat die taak tot op heden voornamelijk wordt ingevuld door een repressieve aanpak bij grote (fraudeurs, RaRa) of spectaculaire (pyromanen)zaken. Dadergerichte technieken zijn bij justitie en politie vooral tot bloei gekomen onder invloed van 'Samenleving en Criminaliteit'. Dat heeft geleid tot een hausse om projecten ter bestrijding van wat toentertijd veelvoorkomende criminaliteit ging heten. Door zich vrijwel uitsluitend te richten op delicten en

delictsvormen die tot het 'eigen' vakgebied gerekend werden kwamen brandstichters, en dus met name de baldadige en vandalistische typen onder hen, nooit aan bod.

Brandstichting heeft, als vreemde eend in de bijt, geen enkele prioriteit en mochten justitiële en politieke initiatieven verwacht worden dan zou zulks pas hebben kunnen gebeuren op basis van signalen afkomstig buiten de eigen organisatie; de brandweer kwam hiervoor in deze optiek in aanmerking. Tot dergelijke signalen is het echter nooit gekomen.

Voor zover de werkzaamheden van de brandweer pro-actieve of preventieve componenten hebben betreft het, zoals we eerder hebben gezien, maatregelen in de object-gerichte of situationele sfeer. Het zou dan ook een illusie zijn te verwachten dat een met name techno-gerichte organisatie als de Nederlandse brandweer plotsklaps geheel zelfstandig zou besluiten tot socio-preventieve activiteiten. Daarvoor is niet alleen een forse cultuuromslag noodzakelijk (nog maar al te vaak luidt het adagium 'we bestrijden branden en geen daders'), maar zal ook de structurele samenwerking moeten worden gezocht met nieuwe partners, bijvoorbeeld afkomstig uit de hoek van de bestuurlijke preventie. Tenslotte zal gewerkt moeten worden aan de ontwikkeling van een - nu nog ontbrekend - socio-preventief instrumentarium.

#### **Hoe nu verder?**

In 'het veld' is onder alle betrokken organisaties meer dan voldoende belangstelling gepeild voor deelname aan dadergerichte activiteiten ter voorkoming van brandstichting. Zolang de eerdergenoemde patstelling niet wordt doorbroken, mag echter niet verwacht worden dat deze belangstelling zich daadwerkelijk concretiseert in een feitelijke aanpak. Voor het aanreiken van de benodigde stimulans lijkt de Rijksoverheid de aangewezen instantie. Gedacht kan worden aan een beperkte inhaalslag waarbij, volgens de methode Roethof, één of meer lokale pilot-projecten worden geïnitieerd. In dergelijke pilot-projecten wordt onder andere ervaring opgedaan met:

- het op lokaal niveau signaleren van brandstichtingsproblematiek;
- het ontwikkelen van een preventief dadergericht instrumentarium;
- de effectiviteit van een dergelijk instrumentarium;
- de samenwerking tussen de verschillende partijen.

Als kader voor een dergelijke aanpak lijkt het aanbeveling te verdienen gedeeltelijk aansluiting te zoeken bij reeds bestaande initiatieven zoals het concept 'De veilige school' dat momenteel verspreid over het gehele land in ontwikkeling is. Onder dit concept, een uitvloeisel van het Grote stedenbeleid, werken diverse partijen samen met als doel het scheppen van een veilig schoolklimaat. Dat leidt in de praktijk tot een brede reeks maatregelen; van het ontwikkelen van calamiteitsplannen tot de bestrijding van vandalisme en criminaliteit binnen en rond de school. Met de introductie van dadergerichte brandstichtingspreventie binnen dit concept zijn enkele grote voordelen te behalen. Niet alleen stapten in een reeds functionerend samenwerkingsverband maar kampt het onderwijs boven-

dien in toenemende mate met een brandstichtingsproblematiek.

Niet onbelangrijk is tevens dat op bovenstaande wijze de toegang tot de belangrijkste doelgroepen, baldadigen en vandalen, kan worden vergemakkelijkt.

Hoewel de exacte vorm en inhoud van een eerste pilot nog niet bekend zijn, kunnen wel enige randvoorwaarden worden geformuleerd. Deze zijn:

- er moet sprake zijn van een feitelijk probleem op brandstichtingsgebied;
- er moet draagvlak zijn voor een gezamenlijke aanpak waarbij in ieder geval politie, Openbaar Ministerie, Halt, brandweer en de coördinator bestuurlijke preventie participeren;
- gewerkt moet worden op basis van een duidelijke afbakening van ieders taken en verantwoordelijkheden;
- er moet geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van een doelmatig instrumentarium;
- bij gebleken succes moet de bereidheid bestaan de experimentele aanpak te verheffen tot regulier beleid.

<sup>2</sup> Divers self-report onderzoek onder "12-minners" komt tot aanmerkelijk hogere percentages dan hier gepresenteerd worden. Self-report en politie cijfers mogen echter om diverse redenen niet met elkaar vergeleken worden. De belangrijkste is wel dat de meetmethoden sterk van elkaar verschillen. Ook onderling lopen de uitkomsten van self-report onderzoek uiteen. De niet vergelijkbare wijze van vraagstelling en omstandigheden waaronder self-report onderzoek plaatsvindt (thuis of op school; individueel of groepsgewijs) zijn van grote invloed op de verkregen resultaten.

<sup>3</sup> We denken hierbij bijvoorbeeld aan de in Amsterdam/Amstelland gehanteerde model-vragenlijsten ter achterhaling van informatie over de wijze waarop de jeugdtaak momenteel georganiseerd is, de wijze van afhandelen, projecten, cijfers over de jeugd-criminaliteit en andere omgevingsfactoren.

<sup>4</sup> Zie het verslag van de politieke enquêtecommissie Amsterdam/Amstelland, 1996.

<sup>5</sup> Geraadpleegde literatuur: 'Wolken boven coffeeshops' (Bieleman, Schakel, De Bie en Snippe 1995), 'Op maat regelen' (Bieleman, Van Luik en Spierings 1995), 'Overlast door drugsgebruik' (Van Laar en Van Ooyen-Houben 1995), 'Overlast door verslaafden' (Schouten en Donker 1995), 'Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering' (Drugnota 1995)

<sup>6</sup> Integrale Veiligheidsrapportage 1994

<sup>7</sup> 'Criminaliteit en de detailhandel' (Boekhoorn en Loef 1995)

<sup>8</sup> Overzichten van de gebruikte instrumenten zijn te vinden in de rapporten 'Wolken boven coffeeshops' (Bieleman, Schakel, De Bie en Snippe 1995), 'Gemeentelijk drugsbeleid 1995' (Kornalijslijper, Smallenbroek en Angenent 1995), 'Wapenen tegen drug-overlast' (RUG/RUL 1996)

<sup>9</sup> Voorbeelden van een integrale aanpak zijn te vinden in de rapporten 'Er groeit weer gras' (Bieleman 1994), 'Op maat regelen' (Bieleman, Van Luik en Spierings 1995) en 'Safe Delfshaven' (De Bie, Bieleman en Snippe 1995).

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: Beeksmas, A.S., H.B. Ferwerda en B.M.W.A. Beke - Toezicht in de toekomst. Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 1995.

<sup>11</sup> De andere vormen van functioneel toezicht komen later aan de orde.

<sup>12</sup> De laatste jaren wordt zichtbaar dat de particuliere bewakings- en beveiligingsdiensten ook werkzaam zijn in het semi-publieke domein, zoals het station of het winkelcentrum.

<sup>13</sup> Voor met name de literatuur met betrekking tot dit onderwerp hebben wij gebruik gemaakt van het zeer volledige overzicht van De Waard. Wij zijn hem daarvoor zeer erkentelijk. Het betreft: Waard, J.J. de - Functioneel toezicht: een inventarisatie van (nieuwe) vormen, effectiviteit en omvang (interne publikatie). Stafafdeling Informatievoorziening, Directie Criminaliteitspreventie, ministerie van Justitie, 1995.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld: Beke, B.M.W.A., P.J.M. Don, H.B. Ferwerda en H.G.H. van Oortmerssen - De politie-organisatie in beweging. Klant- en resultaatgericht door middel van accountmanagement. In: Het tijdschrift voor de politie, 57e jaargang, nummer 3, maart 1995, pagina 6-11.

<sup>15</sup> Roethof, H.J. (voorzitter) - Eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit. Den Haag, Staatsuitgeverij, 1986.

<sup>16</sup> Hesseling, R.B.P. - Functional surveillance in the Netherlands: exemplary projects. Security Journal, volume 6, number 1, 1995.

<sup>17</sup> Waard, J.J. de - Functioneel toezicht: een inventarisatie van (nieuwe) vormen, effectiviteit en omvang (interne publikatie). Stafafdeling Informatievoorziening, Directie Criminaliteitspreventie, ministerie van Justitie, 1995.

<sup>18</sup> Roethof, H.J. (voorzitter) - Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit. Den Haag, Staatsuitgeverij, 1984 & Eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit. Den Haag, Staatsuitgeverij, 1986.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld ook: Clark, R.V.G. - Situational crime prevention: Theory and practice. British Journal of Criminology, volume 20, page 136-147, 1980. Cohen, L.E. and M. Felson - Social change and crime rate trends: A routine activity approach. American Sociological Review, volume 44, page 588-608, 1979.

<sup>20</sup> De Waard (1995) heeft het in dit kader over een 'criminaliteitspreventieve produktontwikkeling' met onder andere de volgende resultaten: Oprichting Stichting Stadswacht Nederland, Oprichting belangenvereniging voor huismeesters, Oprichting overleggroep Collectieve beveiliging bedrijventerreinen (door Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing) en de Oprichting van werk in bewaking (verzekeringsbranche).

<sup>21</sup> In de troonrede van 1994 wordt reeds melding gemaakt van de voorgenomen aanstelling van 2.500 stadswachten.

<sup>22</sup> Epker, N en R.B.P. Hesseling - Oude wijn in verbeterde zakken. Sec, Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie, jaargang 5, pagina 33-37, 1991.

<sup>23</sup> Dijk, J.J.M. van - Uit de kinderschoenen: preventie mag niet blijven steken in experimenten. Sec, Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie, jaargang 8, pagina 4-10, 1994.

<sup>24</sup> Dat de verhouding veiligheid - werkgelegenheid op lokaal niveau kan verschillen blijkt uit het feit dat er functioneel toezicht-houders aangenomen worden om uiteindelijk door te stromen naar de functie van politieverveillant (nadruk op het veiligheidsaspect en over het algemeen met weinig doorstroming), naar de functie van toezichthouder waarbij een gelijke nadruk op werkgelegenheid en veiligheid ligt, en naar de functie van toezichthouder waarbij de nadruk vooral ligt op het werkgelegenheidsaspect (zeer dynamisch veel doorstroming). Dat deze drie toezichtsmodellen sterk gelieerd zijn aan de regie-functie ligt voor de hand.

<sup>25</sup> Stadswacht Nederland geeft de voorkeur aan het model waarbij er sprake is van een combinatie van beide aspecten (werkgelegenheid en veiligheid). Ze noemen dit een gematigd dynamisch model. Een dergelijk model kenmerkt zich door 'functionele onrust'. Er is een goede balans tussen doorstroming en stagnatie. Te snelle doorstroming levert capaciteitsproblemen op (ook in termen van opleiding en begeleiding), een te trage doorstroming levert motivatieproblemen en problemen in taakuitvoering (kennen en gekend worden kan namelijk voor stadswachten ook negatief zijn in termen van betrokkenheid versus distantie).

- <sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld: H.B. Ferwerda, Beke, B.M.W.A. en Verhagen, G. - Sociale Veiligheid op de rails? Arnhem, 1993.
- <sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld R. van Kaam - Oppassend werk, SEC, april, 2, 1991.
- <sup>28</sup> Een dergelijke veiligheidsanalyse kan ook deel uitmaken van de bredere veiligheidsanalyse die in het kader van het Stappenplan Integrale Veiligheid is ontwikkeld.
- <sup>29</sup> Voor de bepaling van de omvang kan men gebruik maken van soortgelijke modellen als gelden bij het vaststellen van de noodzakelijke capaciteit van de regiopolitie, of gemeentelijke diensten (onderhoudsmedewerkers).
- <sup>30</sup> Literatuuroverzicht
- Bartstra, J., 'Agressie jegens huisartsen', in *Praktijkmanagement voor de huisarts*, jrg. 7, nr. 10, oktober 1991, blz. 9-12.
- Beerhuizen, J.H., A.M. Rutting en J.M. de Vos, *Agressie en Politie*. Nederlandse Politie Academie, 1973.
- Beest, R.H.P. van, 'Agressie in een psychiatrisch ziekenhuis', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 18, nr. 1, januari/februari 1992, blz. 104-111.
- Betgem, Paul, 'Acute geweldsituaties, geweld in psychiatrische ziekenhuizen', in: *Tijdschrift voor ziekenverpleging*, jrg. 43, nr. 16, 1989, blz. 515-518.
- Binsbergen, D.A. van, 'Het 'voorkomen' van agressief gedrag van patiënten', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 18, nr. 1, januari/februari 1992, blz. 42-53.
- Boerstoeel, J., *Agressie, verbaal en fysiek geweld, wat doe je eraan!!!*, Amsterdam, 1992.
- Bongers, G.M.H.C., 'Beveiliging. Huisartspraktijk vaker het doelwit van criminelen.', in: *Praktijkmanagement*, jrg. 8, nr. 12, 1992, blz. 20-22.
- Boom, E., C. Plug et al. 'Agressieve patiënt zorgenkind voor organisatie', in: *Arbeidsomstandigheden*, jrg. 71, nr. 6, 1995, blz. 321-323.
- Boonstra, K., A. Elzinga, B. Kesselaar en A. Vrij, *Onveiligheid in het openbaar vervoer. Resultaten van de landelijke monitor sociale veiligheid*. Eysink Smeets & Etman, 's-Gravenhage, 1993.
- Boonstra, K. en A. Elzinga, *Onveiligheid in het openbaar vervoer. Resultaten van de landelijke monitor sociale veiligheid 1994*. Eysink Smeets & Etman, Den Haag, 1994.
- Boonstra, K. en A. Elzinga, *Onveiligheid in het openbaar vervoer. Resultaten van de landelijke monitor sociale veiligheid 1995*. Eysink Smeets & Etman, Den Haag, 1995.
- Bruins, R.G., *Ooit eens bestolen? En, beviel het? Schiedam*, 1995.
- Bullinga, M., *Tegengeweld, de VVDM over het bestrijden en voorkomen van intimidatie en geweld in de krijgsmacht*, Utrecht, 1988.
- De Telegraaf, *Onveiligheid groot in wijkverpleging: berovingen en aanrandingen toegenomen*, in: *De Telegraaf*, 5 maart 1996.
- Dekker, J., A. van Driel, J. Iping, F. de Jonghe en M. Jongkind, *Agressie in een psychiatrisch ziekenhuis*. Psychiatrisch Ziekenhuis Amsterdam, Amsterdam, 1993.
- DHV, *Agressie in de huisartsenpraktijk*. Districts Huisartsen Vereniging Stedendriehoek, 1992.
- Dierendonck, D. van, P.P. Groenewegen en H. Sixma, *Opgebrand. Nivel-rapport*, maart 1992.
- Douw, F., 'Moeilijke gedetineerde heeft individuele benadering nodig, 'Zwaag' zoekt binnen het binnen de eigen muren', in: *Sancties*, nr. 3, 1993, blz. 147-156.
- Duis, T., 'Veiligheid van verpleegkundigen', in: *Tijdschrift voor ziekenverpleging*, jrg. 40, nr. 24, december 1986, blz. 723-726.
- Dulleman, H. van, en A.R. Hauber, *Agressie en Vandalisme in Zwembaden, SBBZ*, juni 1986.
- Elzinga, A. en P. Mutsaers, 'Is de klant Koning? Een onderzoek naar sociale veiligheid op de werkplek.', in: *SEC*, 8e jrg., nr. 4, oktober 1994.
- Erkelens, L.H., *Meldingen van agressie van gedetineerden jegens personeel*. Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1982.
- Ferwerda, Henk, Balthazar Beke en David Brilleslijper, 'Agent, slachtoffer of gastheer?: over agressie tegen NS-conducteurs en wat daar aan te doen valt', in: *SEC*, jrg. 8, nr. 1, januari 1994, blz. 43-46.
- Franke, H., N. Wilterdink en C. Brinkgreve (samenst.), *Alledaags en ongewoon geweld*, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 18 nr. 3., Groningen, 1991.
- Geneeskundige Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid, *Agressie in algemeen psychiatrische ziekenhuizen*, Rijswijk, 1992.
- Hauber, A.R., L.J. Hofstra, L.G. Toornvliet en J.G.A. Zandbergen, *Hoe functioneel is functioneel toezicht? Verslag van een onderzoek naar de bijdrage van toezichhoudende functionarissen aan de rechtshandhaving*, Rijksuniversiteit Leiden, Criminologisch Instituut, Leiden, 1993.
- Hauber, A.R., L.J. Hofstra, L.G. Toornvliet, J.G.A. Zandbergen, F. van der Molen, C. Loef en B. van Dijk, *Stadswachten. Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten*. Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, Stafafdeling Informatievoorziening. Den Haag, 1994.
- Hauber, A.R. en J.G.A. Zandbergen, 'Agressie en geweld tegen controlefunctionarissen bij het openbaar vervoer', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 18, nr. 1, januari- februari 1992, blz. 26-41.
- Inspectiedienst SZW, *Een goede zuster tilt er niet zwaar aan; rapportage landelijk inspectieproject Thuiszorg*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam, 1995.
- Inspectienieuws, *Inspectiedienst SZW*, 4e jrg., februari 1996.

- Jong, M. de, 'Agressie van cliënt hang nog in taboesfeer', in: Vrijspraak, jrg. 5, nr. 7, september 1991, blz. 10-11.
- Klaassen, A.F.M., 'Agressie telijf met strategie', in: Sociaal bestek, jrg. 51, nr. 2, januari 1989, blz. 1-4.
- Koers, A., Is het nou wel zo leuk bij de politie? Een onderzoek naar het geweld van de burgerij m.b.t. de politie. Rotterdam, 1987.
- LEO Verpleegkundig Management, Agressie en diverse spanningsvelden. Vrije Universiteit, Amsterdam, oktober 1994.
- Linden, C.E. van der, 'Een agressie-project bij de Gemeentelijke Sociale Dienst Amsterdam', in: Justitiële Verkenningen, jrg. 18, nr. 1, januari-februari 1992, blz. 98-103.
- Mandemaker, T., M.H. van Eijk en A. Klomps, Agressie en geweld van publiek tegen werknemers. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag, 1994.
- Meer, M. van der, en A. Elzinga, Taxi en (on)veiligheid, Eysink Smeets & Etman, Den Haag, 1994.
- Meer, M. van der, en A. Elzinga, 'Een veilig beroep? Onderzoek naar de sociale veiligheid van taxichauffeurs', in: SEC, jrg. 9, nr. 2, april 1995.
- Meillo, H.J., 'Verpleegkundigen en agressie', in: Maandblad Geestelijke Volksgezondheid, jrg. 46, nr. 10, oktober 1991, blz. 1114-1118.
- Neurink, J., 'Ambtenaren verwerpen zich tegen toenemende agressie: trainingen alleen niet genoeg', in: NG-Magazine, jrg. 48, nr. 43, 28 oktober 1994, blz. 21-23.
- Nijman, H.L.I., W.F.F. Allertz en J.L.M.G. à Campo, 'Agressie van patiënten: een onderzoek naar agressief gedrag van psychiatrische patiënten op een gesloten opnameafdeling', in: Tijdschrift voor de Psychiatrie, jrg. 37, nr. 4, 1995, blz. 329-342.
- NMV, 'Agressie en beleid, NMV themadag 17 mei 1991', in: Tijdschrift voor ziekenverpleging, nr. 13, juli 1991, blz. 438-472.
- NPB, 'Uitslag veiligheidsenquête-1', in: De Politie, jrg. 50, nr. 5, mei 1995, blz. 14-17.
- NRC Handelsblad, 'Artsen zijn banger dan patiënten denken', in: NRC Handelsblad, 22 november 1993.
- NWR Bedreigingen van corporatiemedewerkers door bewonders en woningzoekenden. Nationale Woningraad, 1993.
- Oud, N., 'Eerste resultaten uit onderzoek. Omgaan met agressie: een verpleegkundige deskundigheid?', in: TVZ Vakblad voor verpleegkundigen, nr. 13, juli 1991, blz. 454-459.
- Oud, Nico en Tonny van de Pasch, 'Verplegenden over agressie, de NVM-enquête', in: Tijdschrift voor ziekenverpleging, nr. 16, 1991, blz. 564-568.
- Pasch, T. van der, 'Het GIGV-rapport over agressie', in: TVZ/Tijdschrift voor verpleegkundigen, nr. 18, 24 september, 1992, blz. 636-637.
- Roos, F., 'Agressie in de huisartsenpraktijk', in: De Huisarts, april 1992.
- Schutemaker, N.D. en E.A.P. Verheijden, Onderzoek naar de veiligheidsbeleving onder politieambtenaren, oktober 1994.
- Spinhoven, M., 'Woningbouwcorporaties ontwikkelen beleid tegen agressie en geweld', in: Arbo en milieu, maart 1995, blz. 12-14.
- Steinmetz, C.H.D., L.B. Hollander en L. Regeer, Veiligheidsbeleid in de instelling, vanuit verpleegkundig perspectief. Houten, 1993.
- Steinmetz, C.H.D., 'In contact met gewelddadig publiek, slachtofferschap bij overheid en bedrijfsleven', in: Justitiële Verkenningen, jrg. 18, nr. 1, januari/februari 1992, blz. 9-25.
- Triest, Netty van, 'Niet doen alsof je neus bloedt, strategieën tegen geweld van cliënten', in: Tijdschrift voor de sociale sector, jrg. 44, nr. 11, oktober/november 1990, blz. 19-23.
- Velden, P.G. van der, en Th.M.M. Herpers, 'Agressie in een psychiatrisch ziekenhuis: een studie naar de omvang en de gevolgen voor het personeel', in: Gedrag & Gezondheid, jrg. 22, nr. 5, oktober 1994, blz. 209-221.
- Velden, P. van der, R. Kleber en C. Mittendorf, 'Agressie en geweld. Gevolgen, Arboret en preventie.', in: Sociaal Bestek.
- Verhagen, J.J.L.M., i.s.m. R. van Grunsven, De tijdelijke extra beveiligde inrichting; waarborgen voor een grotere veiligheid in relatie tot kwaliteit van de detentiestudie, Ministerie van Justitie, Directie Delinquentenzorg & Jeugdinrichtingen, voorjaar 1994.
- Volkskrant, de, 'Spoorwepolitie noteert eenvijfde minder zaken', in: de Volkskrant, 10 april 1992.
- Vreeburg, F., 'Agressieve klanten maken baliemedewerkers het leven zuur', in: Binnenlands Bestuur, nr. 35, 2 september 1994, blz. 22-24.
- Water, W.M.R. de, Agressieve huurders en woningzoekenden: een risico voor het personeel? Onderzoek naar getroffen maatregelen om agressie van huurders en woningzoekenden te verminderen en de risico's voor medewerk(st)ers van woningcorporaties te beperken, Nationale Woningraad, Almere, 1995.
- Zandbergen, J.G.A. en A.R. Hauber, 'Geweld in pedagogische relaties', in: Justitiële Verkenningen, jrg. 18, nr. 1, januari/februari 1992, blz. 86-97.
- Zandbergen, J.G.A. en A.R. Hauber, 'Geweld in pedagogische relaties', in: Justitiële verkenningen, jrg. 18, nr. 1, januari/februari 1992, blz. 86-97.
- Zijlmans, Ad, Ingrijpende Gebeurtenissen bij Bewarend Personeel; een exploratief onderzoek naar gebeurtenissen, de ervaren ernst en gezondheidsklachten bij penitentiair inrichtingswerkers, afstudeer-onderzoek, Katholieke Universiteit Brabant/Ministerie van Justitie, Tilburg, augustus 1993.

<sup>35</sup> Dit neemt overigens niet weg dat sociale gevolgen gedeeltelijk worden meegenomen in de berekening van immateriële schade. Bij bepaling van immateriële schade worden immers bepaalde sociale gevolgen meegewogen.

<sup>32</sup> Ook eventuele (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid hangt samen met de ernst van het lichamelijk of geestelijke letsel. Het is echter niet mogelijk om de omvang van dit verschijnsel te bepalen, aangezien de meeste oorzaken van arbeidsongeschiktheid in Nederland niet worden geregistreerd.

<sup>33</sup> Een uitzondering vormt hier huiselijk geweld. Bij dit type geweldsmisdrijven wordt er vanuit gegaan dat 75% van deze slachtoffers zich bij de huisarts laat behandelen en 25% bij de EHBO-afdeling van een ziekenhuis. Dit leidt tot een gemiddelde schadepost van f 161,-.

<sup>34</sup> De hoogte van de gemiddelde immateriële schade per letselcategorie wordt bepaald aan de hand van de Smartegeldgids. De letselcategorieën die wij hanteren worden voor de bepaling van de immateriële schade wel gekoppeld aan bedragen uit de Smartegeldgids, maar lopen daar niet parallel aan. De schadebedragen behorend bij de categorieën 'matig' en 'ernstig tot zeer zwaar' worden bepaald op basis van meerdere letselcategorieën uit de Smartegeldgids. We nemen daarbij steeds een gewogen gemiddelde. Dit betekent dat bijvoorbeeld (het gemiddelde van) letselcategorie 1 uit de Smartegeldgids twee keer zo zwaar meeweegt als categorie 2 en categorie 2 twee keer zo zwaar als categorie 3 enzovoort. De achterliggende gedachte daarbij is dat de opeenvolgende categorieën steeds minder vaak voorkomen en wel in een verhouding van 2:1. Letselcategorie 7 wordt niet meegenomen in de berekening, aangezien hiervoor geen gemiddeld schadebedrag is aangegeven.

<sup>35</sup> Aangezien onze categorie lichter lijkt dan categorie 2 uit de Smartegeldgids wordt hier ter bepaling van de immateriële schade niet het gemiddelde gehanteerd van deze categorie, maar het minimum. Het gemiddelde bedrag van categorie 2 wordt daarom meegenomen in onze vierde categorie 'ernstig tot zeer zwaar'.

<sup>36</sup> De gemiddelde immateriële schade wordt berekend aan de hand van de Smartegeldgids.

<sup>37</sup> Mishandeling van vrouwen binnen een relatie wordt hierbij niet meegerekend. Dit komt bij (huiselijk geweld) aan de orde.

<sup>38</sup> De gemiddelde schade ligt hier hoger dan in de standaard schadetabel bij ernst letsel en daaraan gekoppelde schade omdat de verwondingen die in het onderzoek van Loef in de derde categorie vallen zwaarder zijn dan de verwondingen die in onze categorie 'matig' vallen.

<sup>39</sup> Om de schatting aan de behoudende kant te houden wordt de gemiddelde schade op nul gesteld, ondanks het feit dat verwerkingsverschijnselen hier samengevoegd zijn bij geen letsel en licht letsel.

<sup>40</sup> Zie voor een nadere definiëring bij definities.

<sup>41</sup> In 1993 is door de Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht een begin gemaakt met een omvangrijk onderzoek naar de leefwereld van illegalen. Het onderzoeksteam bestaat uit Godfried Engbersen, Jack Burgers, Joop ten Dam, Jude Kehla, Robert Kloosterman, Joanne van der Leun en Richard Staring. Dit -nog lopende- onderzoek bestaat ondermeer uit veldwerk in Rotterdam, waarbij ongeveer 170 illegale vreemdelingen uitgebreid geïnterviewd zijn. Daarnaast werden ten behoeve van een deelonderzoek, drie steekproeven getrokken uit de bestanden van de vreemdelingendienst en de herkenningdienst van de politie Rotterdam.

<sup>42</sup> Literatuur:

Burgers, J.P.L. (1995). *Niet thuis. De huisvestingssituatie van illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Onderzoekschool AWSB, Universiteit Utrecht.

Engbersen, G., J. van der Leun and P. Willems (1995). *Over de verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*. Utrecht Research papers onderzoekschool Arbeid Welzijn Sociaal-economisch Bestuur 95/03.

Haan, W.J.M. de (1993) *Beroving van voorbijgangers; Rapport van onderzoek naar straatroof in 1991 in Amsterdam en Utrecht*, Den Haag, ministerie van Binnenlandse Zaken.

Aalberts, M.M.J. en N. Dijkhoff (1993), 'Illegalen in de criminaliteit, criminelen in de illegaliteit', *Rechtshulp*, nr 11, p. 24-28.

<sup>43</sup> Voor de wijze waarop deze schatting tot stand is gekomen wordt verwezen naar Burgers (1995).

<sup>44</sup> Voor de wijze waarop deze schatting tot stand is gekomen wordt verwezen naar Burgers (1995).

<sup>45</sup> Te denken valt in dit kader aan: potentieel gevaarlijke industrieën (chemie, kernenergie), gevaarlijke transportroutes (over land, water, spoor of door de lucht), overslagplaatsen van gevaarlijke stoffen of gebieden met een behoorlijke kans op natuurrampen.

<sup>46</sup> Figuur 4.7 in hoofdstuk 4 is een comprimering van de hier gepresenteerde gegevens).



# STAND VAN ZAKEN GEMEENTELIJK VEILIGHEIDSBELEID

# 7

## **Inleiding**

Het zwaartepunt voor het veiligheidsbeleid ligt bij het gemeentebestuur. Op dit bestuursniveau kunnen veiligheidsinbreuken het meest adequaat worden aangepakt. In het verleden was de aanpak door gemeenten van onveiligheid veelal projectmatig. Het veiligheidsbeleid is in een nieuwe fase terechtgekomen. In deze nieuwe fase wordt de nadruk gelegd op de integraliteit van het gemeentelijke veiligheidsbeleid.

Om de ontwikkelingen te inventariseren heeft het SGBO in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een onderzoek uitgevoerd.

Risicobeheersing maakt deel uit van het veiligheidsbeleid en is één van de vier kernthema's in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998. Om een adequaat veiligheidsbeleid te kunnen voeren dienen gemeentebestuurders zich ook bewust te zijn van risicovolle objecten en situaties die een bedreiging vormen voor de gemeentelijke veiligheid. Dit beperkt zich niet tot specifieke industriële activiteiten. Hieronder worden ook begrepen de risico's van grootschalige manifestaties, verkeersstromen en dergelijke. Door het onderzoeksbureau B&A is in dit kader een verkennend onderzoek uitgevoerd.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de uitkomsten van beide onderzoeken. In de komende jaren zullen beide onderzoeken een vervolg krijgen.

## **7.1 Stand van zaken gemeentelijk veiligheidsbeleid**

### **Inleiding**

Het gemeentelijk bestuursniveau is bij uitstek het niveau waarop een concreet veiligheidsbeleid gestalte moet krijgen. Veiligheidsinbreuken manifesteren zich allereerst in gemeenten. Het vereiste maatwerk is op dat bestuursniveau te leveren. Gemeenten hebben zich de afgelopen jaren op vele terreinen ingespannen om de veiligheid van de burgers te vergroten.

Om de ontwikkelingen op het terrein van integraal veiligheidsbeleid te inventariseren



wordt in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten door het SGBO een onderzoek onder de Nederlandse gemeenten uitgevoerd. Het onderzoek beslaat verscheidene jaren. Medio oktober 1995 is aan alle Nederlandse gemeenten en aan de stadsdelen en deelgemeenten van Amsterdam respectievelijk Rotterdam een enquête verstuurd. In 1997 zal een herhaling plaatsvinden van de inventarisatie, zoals die nu is gehouden. Naast de enquêtes worden expertmeetings georganiseerd waarin aan de orde komt wat de toekomstige ontwikkelingen van het beleid zouden kunnen en moeten zijn.

De vragenlijst omvatte een algemeen deel en een aantal formulieren, waarin gemeenten werden verzocht lokale veiligheidsprojecten te omschrijven. Tevens is de gemeenten verzocht beleidsnota's op het veiligheidsbeleid toe te sturen.

In het onderzoek is uitgegaan van de volgende typen van onveiligheid:

- criminaliteit en overlast;
- maatschappelijke en bestuurlijke ontregeling (inclusief massaverschijnselen en grootschalig vandalisme);
- brand;
- ongevallen, te weten:
  - industriële ongevallen;
  - verkeersongelukken (weg-, vlieg-, trein- en vaarverkeer);
  - ongelukken met het vervoer van gevaarlijke stoffen;
- natuurverschijnselen.

Van de 625 gemeenten die Nederland sinds 1 januari 1996 telt, hebben 393 gemeenten een vragenformulier ingevuld en geretourneerd. Dit is gelijk aan een respons van 63 procent. Gezien de aard en omvang van de enquête kan dit als een bevredigend resultaat worden beschouwd. Zeker wanneer wordt bedacht dat in deze 393 gemeenten 70 procent van de totale Nederlandse bevolking woont.

### **Ontwikkeling gemeentelijk veiligheidsbeleid**

Gemeenten doen al jarenlang ervaringen op met het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, branden, ongevallen en rampen. Ook voeren zij al enige tijd beleid dat de kwaliteit van het milieu bevordert en beschermt. Het beleid dat gemeenten tot voor kort ten aanzien van de veiligheid voerden werd gekenmerkt door projectmatigheid.

Het veiligheidsbeleid is in een nieuwe fase terechtgekomen. Om ook op de langere termijn tot een effectieve en efficiënte aanpak van onveiligheid te komen, ontwikkelt het veiligheidsbeleid zich in deze nieuwe fase tot een integraal beleid.

Ondanks het feit dat bij het woord 'veiligheidsbeleid' de toevoeging 'integraal' bijna niet meer is weg te denken, komt uit het onderzoek naar voren dat dit in de praktijk op verschillende wijzen wordt uitgelegd. Het begrip 'integraal' kan, zoals ook is aangegeven in de Integrale Veiligheidsrapportage 1993, betrekking hebben op verschillende aspecten.

- Het veiligheidsbeleid heeft betrekking op een groot aantal intensief samenwerkende partners, onder regie van het gemeentebestuur, die elk voor zich hun verantwoordelijkheid nemen in de bestrijding van de onveiligheid.
- Ook wordt met dit begrip bedoeld op een methode van werken waarin problemen duidelijk worden onderscheiden, vaak met behulp van kwantitatieve gegevens. Het beleid kent in de meeste gevallen ook duidelijk omschreven, zo mogelijk kwantificeerbare doelstellingen.
- Weer een andere mogelijkheid betreft het combineren van verschillende aangrijpingspunten voor het veiligheidsbeleid. Dit uit zich in het op elkaar afstemmen van de verschillende schakels in de veiligheidsketen, variërend van pro-actie tot nazorg.
- Tenslotte kan integraal worden omschreven als alle bedreigingen van die veiligheid, zoals rampen, milieu-onveiligheid, verkeersonveiligheid en criminaliteit.

### **Integrale veiligheid in de praktijk**

#### *Samenwerking*

Van oudsher is de burgemeester primair verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In het merendeel van de gemeenten (86 procent) is de burgemeester de verantwoordelijke portefeuillehouder. De verantwoordelijkheid voor het (integraal) veiligheidsbeleid wordt slechts in 8 procent van de gevallen breder, dat wil zeggen bij het college van burgemeester en wethouders, gelegd. In 3 procent van de gemeenten is de verantwoordelijkheid bij de raad gelegd en in 2 procent bij een wethouder.

Het is vooral in de gemeenten tot aan 100.000 inwoners waar de rol van de burgemeester uiterst belangrijk is. In de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de burgemeester in één op de drie gemeenten niet eerstverantwoordelijke. Wethouders en het voltallige college worden in deze gemeenten relatief vaak genoemd.

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn het naast de portefeuillehouder vooral de medewerkers van de afdeling of dienst Algemene en Bestuurlijke Zaken en de gemeentelijke veiligheidscoördinator die zich met de centrale regie van het veiligheidsbeleid bezig houden.

De afdelingen Welzijn & Sociale Zaken, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en Openbare Werken zijn in een kwart van de gemeenten eveneens zowel bij de formulering als bij de uitvoering betrokken. Ook de afdelingen Verkeer en Vervoer, Onderwijs, Cultuur, Sport en Recreatie worden binnen de gemeenten regelmatig betrokken. Overige gemeentelijke diensten of afdelingen worden ad hoc actief betrokken bij het vormen en uitvoeren van beleid.

Als het gaat om niet direct met de gemeente verbonden instanties, dan vertoont vooral de politie een grote activiteit. In feite is de politie in veel gevallen even actief als de meest actieve gemeentelijke diensten of afdelingen. Bovendien is de betrokkenheid van de politie zowel bij de formulering als bij de uitvoering van het beleid groot.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de rol van met name de brandweer en het Openbaar Ministerie, twee belangrijke actoren waar het gaat om openbare orde en veiligheid, bescheidener is. Deze zou bij de samenwerking moeten worden vergroot.

Naast al deze afdelingen en instanties ligt het voor de hand om het driehoeksoverleg te betrekken bij de formulering of uitvoering van het veiligheidsbeleid. Immers veiligheidsproblemen kunnen het best worden opgelost of beheerst, indien voortdurend een combinatie wordt gemaakt tussen verschillende invalshoeken: strafrechtelijke handhaving, bestuurlijke handhaving en preventie.

Ten eerste valt op dat meer dan 200 van de 396 gemeenten deze vraag niet hebben beantwoord. Eén van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat in een aantal van deze gemeenten het driehoeksoverleg niet of nauwelijks betrokken is bij het veiligheidsbeleid. Daarbij komt nog dat 13 procent van de gemeenten expliciet zegt dat het driehoeksoverleg niet betrokken is bij het formuleren van het beleid en negen procent zegt dat de driehoek niet betrokken is bij de uitvoering. Uitsluitend in de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners heeft de driehoek een actieve rol. In de overige gemeenten, en met name in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is deze rol veel beperkter.

Burgers zouden in het integrale veiligheidsdenken een grote rol kunnen spelen. Echter hun (directe) betrokkenheid ligt verhoudingsgewijs laag. Hierbij moet wel worden aange-tekend dat burgers voornamelijk door middel van instanties zoals woningbouwstichtingen en -coöperaties, wijk- en buurtverenigingen en winkeliersverenigingen bij het veiligheidsbeleid van de gemeenten worden betrokken.

De gemeenten is ook gevraagd of bij het formuleren of uitvoeren van het veiligheidsbeleid afstemming heeft plaatsgevonden met buurgemeenten.

In 30 procent van de gemeenten is sprake van samenwerking met één of meer buurgemeenten. De samenwerking met andere gemeenten vindt in de meeste gevallen vooral in het politiedistrict plaats. Daarnaast komt onder meer samenwerking met één of meerdere gemeenten ook relatief vaak voor.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten in de ontwikkeling en uitvoering van het veiligheidsbeleid in eerste instantie een brede samenwerking proberen te bewerkstelligen die binnen de gemeentelijke organisatie ligt. Werd in het verleden hoofdzakelijk door de afzonderlijke diensten binnen hun sectoren de veiligheid in de gemeenten bewerkstelligd, tegenwoordig werken de verschillende diensten, die zijn betrokken bij de voorkoming en bestrijding van onveiligheid, steeds vaker samen om te komen tot een niet-verkoerde aanpak.

#### *Inzicht en beleid*

Voor integraal veiligheidsbeleid waarbij de gemeente afhankelijk is van de inbreng en betrokkenheid van vele actoren zowel in de gemeentelijke organisatie als daarbuiten, ver-

ongeveer even grote groep heeft de problemen op het gehele gemeentelijke niveau bekeken. Een kwart van deze gemeenten heeft de problemen op bovenlokaal niveau benaderd. Kijken we naar gemeentegrootte, dan blijkt dat naarmate de gemeenten groter zijn ze vaker problemen op wijk-en buurtniveau formuleren en minder bovenlokaal.

De verzamelde gegevens hebben vrijwel altijd betrekking op omvang en 'gevoelens van (on)veiligheid'. Ernst van de problemen en eventuele schade worden minder genoemd. Blijkbaar spelen deze aspecten een minder grote rol in de probleemformulering. Het feit dat gemeenten meer gebruik willen gaan maken van informatie uit de gemeentelijke schaderegistratie duidt er wellicht op dat er wat betreft de aspecten 'ernst' en 'schade' een zekere bewustwording optreedt bij gemeenten.

Het neerleggen van beleid in een nota geeft een indicatie voor zekere continuïteit in beleid. Deze continuïteit staat of valt echter bij het ter beschikking hebben van een bepaald budget om het beleid ten uitvoer te leggen. Gemeenten waar in de begroting een aparte post 'veiligheid' is opgenomen zijn zekerder van continuïteit dan gemeenten waar dit niet het geval is. Immers, in deze laatste gemeenten zal elk jaar een discussie plaatsvinden over het aan veiligheid te besteden budget.

Om een effectief veiligheidsbeleid te kunnen voeren zouden gemeenten dan ook veiligheidsbeleid in de begroting moeten opnemen.

Uit het vorenstaande komt naar voren dat het accent van integraal veiligheidsbeleid in veel gemeenten ligt op het bewerkstelligen van een brede samenwerking. Het thans geïnventariseerde lokale veiligheidsbeleid ligt voornamelijk nog in het verlengde van de aloude openbare orde en veiligheidstaak van de gemeenten. Er ligt een sterke nadruk op de voorkoming en de bestrijding van criminaliteit. Relatief weinig gemeenten maken nog structureel gebruik van kwantitatieve gegevens bij de ontwikkeling en uitvoering van hun beleid. Wellicht verandert dit in de nabije toekomst, daar een aanzienlijke groep gemeenten verwacht dit jaar een beleidsnota integrale veiligheid vast te stellen. Tegelijkertijd is echter ook waarneembaar dat niet alle gemeenten zich herkennen in dit concept. In kleinere gemeenten is hiervan minder sprake. De reden hiervan lijkt niet zozeer te zijn dat kleinere gemeenten onvoldoende ambtelijke capaciteit of expertise hebben, maar dat in kleinere gemeenten de problemen van zodanige omvang zijn dat deze geen brede, integrale aanpak behoeft.

#### *Samenhang diverse aspecten veiligheid*

In het voorgaande is reeds naar voren gebracht dat in de praktijk naast de afdeling Algemene en Bestuurlijke Zaken, de politie zich in veel gemeenten relatief intensief bezighoudt met het formuleren en uitvoeren van het veiligheidsbeleid. De betrokkenheid van de politie duidt op een nadruk op de voorkoming en bestrijding van criminaliteit. Het veiligheidsbeleid omvat echter meer dan dat. Veiligheidszorg omvat ook de brandweerzorg en rampenbestrijding en rechtshandhaving. Tevens heeft veiligheidszorg raak-

dient het uit een oogpunt van democratische legitimiteit (duidelijkheid, controleerbaarheid) aanbeveling om beleid neer te leggen in een nota. Bovendien zal de gemeente vanuit haar rol als regisseur van het veiligheidsbeleid al deze actoren dienen aan te sturen. Tegelijkertijd moet worden vermeden dat met het vastleggen van het beleid in een nota wordt verondersteld dat het beleid ook is gerealiseerd. De nota is geen doel op zich, maar veeleer een startpunt waarna de uitvoering van het beleid ter hand moet worden genomen.

Kortom, met het neerleggen van veiligheidsbeleid in een door de raad goed te keuren nota, legt de gemeente een basis, maar niet meer dan dat, voor de uitvoering van dit beleid.

Met name de grote gemeenten hebben vaak een nota vastgesteld. Uit het onderzoek komt naar voren dat van de 309 gemeenten die nog geen nota hebben opgesteld 89 gemeenten voorzien in de nabije toekomst een nota op te stellen en 53 gemeenten al een nota in voorbereiding hebben. Kijken we naar verschillen in grootte-klassen dan blijkt dat in kleinere gemeenten de noodzaak tot het opstellen van veiligheidsbeleid gering wordt geacht. Dit kan niet opzienbarend worden genoemd. In grotere gemeenten bestaan vaak complexere problemen dan in kleinere gemeenten ten aanzien van de sociale aspecten van veiligheid, die vragen om een duidelijke efficiënte en probleemgerichte aanpak. Voor kleinere gemeenten geldt dit in mindere mate. Ongeveer één op de drie besturen van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is van mening dat de situatie in zijn gemeente geen aanleiding geeft tot het opstellen van een nota. Het is ook in de kleinere gemeenten dat men meent andere prioriteiten te moeten stellen, eerder aanhaakt bij sociale vernieuwing of de veiligheid als sectoraal beleid benadert. Met name in de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners sluit men zich vaak aan bij het politiebeleid. Wel kan het zijn dat deze gemeenten duidelijk beleid moeten voeren met betrekking tot fysieke aspecten van veiligheid, daar deze minder gerelateerd zijn aan gemeentegrootte. De vraag is echter of dat met behulp van een nota moet gebeuren.

Aan de nota ligt vaak een probleembeschrijving en -analyse ten grondslag. Zo'n probleembeschrijving en -analyse kan leiden tot het stellen van weloverwogen prioriteiten en een goede aanpak van de problemen. Bovendien zou op basis van goed inzicht in de bestaande situatie ook eerder duidelijk worden welke relevante partners er zijn bij de voorkoming en bestrijding van waargenomen knelpunten. Als het gaat om probleemformulering en -analyse, is het een goede zaak gebruik te maken van beschikbare kwantitatieve gegevens. Aan ruim de helft van de probleemformuleringen hebben kwantitatieve gegevens ten grondslag gelegen. In bijna de helft daarvan is men zelfs gekomen tot kwantitatieve, dus meetbare, doelstellingen.

Van de gemeenten die de veiligheidsproblematiek in kaart hebben gebracht, heeft meer dan de helft van de gemeenten, die met behulp van een probleembeschrijving en -analyse een nota heeft hebben opgesteld, het wijk-en buurtniveau in ogenschouw genomen. Een

vlakken met arbeidsveiligheid, milieuveiligheid en verkeersveiligheid.

De Rijksoverheid heeft dit onder meer willen stimuleren met de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998. Gelet op de belangrijkste veiligheidsthema's in de samenleving, wordt in de nota het veiligheidsbeleid toegespitst op vier kernthema's. Deze thema's zijn: jongeren en veiligheid, drugs, veilige leefomgeving en risicobeheersing en toezicht.

De bekendheid met de nota is groot bij de gemeenten. Meer dan 80 procent van de gemeenten geeft aan de nota te kennen. Uit het onderzoek blijkt dat de doorwerking van de kernthema's uit de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 in het lokale veiligheidsbeleid groot is.

Tabel 7.1: Thema's in het veiligheidsbeleid

	Aantal keren genoemd (%)
Thema's worden niet genoemd in lokaal beleid	48 (12)
Jongeren en veiligheid	162 (41)
Drugs en veiligheidsbeleid	115 (29)
Veilige leefomgeving en risicobeheersing	184 (47)
Toezicht	143 (36)

In bijna de helft tot driekwart van de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners zijn deze thema's opgenomen in het lokale beleid. Het zijn uitsluitend de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners waar in sommige gevallen de kernthema's niet in het eigen beleid terugkeren.

Omdat vooral grotere gemeenten de thema's hebben opgenomen in het veiligheidsbeleid, heeft het ontwikkelde beleid op die thema's betrekking op een relatief groot deel van de Nederlandse bevolking (in relatie tot het aantal gemeenten dat de thema's in het beleid heeft opgenomen).

Tabel 7.2: Thema's in het veiligheidsbeleid per inwoner

	In % van de totale bevolking (15,5 milj)
Thema's worden niet genoemd in lokaal beleid	5
Jongeren en veiligheid	46
Drugs en veiligheidsbeleid	35
Veilige leefomgeving en risicobeheersing	49
Toezicht	44

Uit het vorenstaande blijkt dat gemeenten aan de verschillende beleidsterreinen die gezamenlijk het gemeentelijk veiligheidsbeleid vormen meer aandacht geven.

## **Projecten**

Naast het algemene enquêteformulier zijn aan elke gemeente ook vijf formulieren verzonden waarop gemeenten gegevens over projecten konden verstrekken, die naar mening van de gemeente illustratief zijn voor het eigen veiligheidsbeleid. In totaal hebben van de 393 gemeenten die hebben gereageerd, 169 gemeenten en drie stadsdelen/ deeltgemeenten informatie verstrekt over in totaal 344 lokale projecten. Kleinere gemeenten hebben geen of één projectbeschrijving ingestuurd, terwijl gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gemiddeld bijna vier projecten per stad verstrekt hebben. Bijna de helft van alle projecten is in uitvoering, 14 procent is al afgerond en meer dan een derde is nog in voorbereiding. Dit duidt erop dat (integraal) veiligheidsbeleid in gemeenten nog in ontwikkeling is.

Twee beleidsterreinen springen er duidelijk uit. Dit zijn criminaliteit en overlast en gevoelens van onveiligheid. De mate waarin criminaliteit in de projecten de aandacht heeft, verschilt niet veel tussen gemeenten van verschillende omvang. Wel is het zo dat naarmate de gemeenten groter zijn, er eerder sprake is van de combinatie van het beleidsterrein criminaliteit en overlast met het beleidsterrein onveiligheidsgevoelens. Een relatief groot aantal projecten dat geen of niet volledig betrekking heeft op criminaliteit wordt ontwikkeld in kleinere gemeenten.

Naast de 'brede' aanduiding van het beleidsterrein is gevraagd of de projecten zich richten op één van de vier door de Rijksoverheid als zwaartepunt benoemde aspecten van het veiligheidsbeleid. Slechts 22 projecten hebben geen raakvlakken met deze kernthema's. De verhouding van de aandacht komt overeen met de verhouding zoals die hierboven reeds is weergegeven. ■

Bij de inrichting van de projecten blijkt dat circa 80 respectievelijk 70 procent van de projecten een 'terugdring'- respectievelijk een 'voorkomen'-doelstelling heeft. Projecten die als beleidsvoornemens hebben het accepteren of het gedogen van onveiligheid bevinden zich uitsluitend op het brede terrein van de criminaliteit. Als projecten volstrekt geen betrekking hebben op criminaliteit, dan is voorkomen en in mindere mate beheersen een relatief vaak genoemd voornemen.

Wat de veiligheidsketen betreft valt op dat ten aanzien van alle beleidsterreinen in de projecten de nadruk ligt op pro-actie en met name preventie. Bij de brandveiligheid, de milieuveiligheid en de rampenbestrijding is deze nadruk erg sterk te noemen. Preparatie en repressie, bij deze drie beleidsterreinen toch erg belangrijk in het kader van oefeningen, zouden meer aandacht moeten krijgen.

Gevraagd is op welke territoriale schaal het project is dan wel wordt opgezet. Vijftig procent van de projecten richt zich op de gemeente als geheel, 43 procent betreft een buurt of een wijk en zeven procent van de projecten wordt als bovenlokaal omschreven. In 299 projecten zijn doelgroepen gespecificeerd. Breed gedefinieerde doelgroepen, zoals

jongeren, bewoners of alle ouders, worden vaak genoemd. Tegelijkertijd valt dan op dat op heel specifieke doelgroepen gerichte projecten maar weinig voorkomen.

Wat betreft de financiering van de projecten is in de enquête geïnformeerd naar de financiers. Bij 91 procent van de projecten is in ieder geval sprake van een financiële bijdrage door de gemeente zelf. Van de projecten kent 21 procent ook een bijdrage door het Rijk en 18 procent van de projecten wordt (mede)-gefinancierd door particuliere organisaties. Bijna een derde van de projecten kent nog andere financieringsbronnen, waaronder woningbouwcoöperaties en politie. Bijdragen door provincies komen maar weinig voor. Als projecten een bijdrage door de Rijksoverheid kennen (21% van alle projecten), dan betreft dit vaak de ministeries van Binnenlandse Zaken (13 procent van alle projecten) en Justitie (8 procent van alle projecten). Bijdragen van andere ministeries vinden weinig frequent plaats.

Over het algemeen vinden gemeenten het voorbarig om een oordeel te geven over de effecten van de verschillende projecten. Veel projecten zijn nog in ontwikkeling of zijn pas onlangs in uitvoering genomen. Bij meer dan de helft van de projecten onthouden gemeenten zich van een oordeel over de effecten. Van de projecten die wel zijn beoordeeld is de kwalificatie 'naar verwachting' van toepassing op 66 procent van deze projecten. In een kwart van de gevallen dat een oordeel wordt gegeven over de effecten van een project is dit zelfs 'boven verwachting'.

### **Grote versus kleine gemeenten**

Er is duidelijk sprake van een onderscheid tussen grote en kleine gemeenten.

In grotere gemeenten keren meer aspecten van het integraal veiligheidsbeleid terug. Er wordt eerder gebruik gemaakt van kwantitatieve gegevens. In grotere gemeenten is de samenwerking met anderen intensiever, er wordt door nieuw ingestelde (stuur- en werk)groepen invulling gegeven aan het beleid. In grotere gemeenten worden gemiddeld meer projecten ontwikkeld.

Dit is vanzelfsprekend geen onthutsende bevinding. Hier is vermoedelijk sprake van een samenspel van factoren die deze 'voorsprong' van grotere gemeenten bevordert. Zij kennen urgentere en meer ingewikkelde problemen die een intensieve, integrale en brede aanpak vereisen. Deze problematieken zijn vaak onoverzichtelijker waardoor het eerder voor de hand ligt (nieuwe) gegevens te gaan verzamelen. In grotere gemeenten is de kans groter dat de risico's zich op verschillende beleidsterreinen bevinden, zodat ook eerder sprake is van een brede aanpak. In deze gemeenten is vaak eenvoudiger ambtelijke capaciteit vrij te maken om invulling te geven aan de formulering en aan de uitvoering van het beleid.

De reden dat kleinere gemeenten in mindere mate het beleid hebben opgepakt, nieuwe stuur- en werkgroepen hebben ingesteld en een eigen nota hebben lijkt niet zozeer te zijn dat kleinere gemeenten onvoldoende capaciteit of expertise hebben, maar dat in kleinere



gemeenten de problemen van zodanige omvang zijn dat inspanningen van die gemeenten op het gebied van openbare orde en veiligheid, sociale vernieuwing en allerhande beleidssectoren verrichten, voldoende worden geacht.

De vraag is echter opportuun of hier sprake is van een 'voorsprong' van grotere gemeenten, of van een andersoortige beleidsontwikkeling. Uit het onderzoek komt naar voren dat vooral kleinere gemeenten zich niet in het concept van het integrale veiligheidsbeleid herkennen. Kleinere gemeenten ervaren de gepropageerde intensieve aanpak soms als overdreven. Naar hun mening is de enquête ook te zeer gericht op het vaststellen van zo'n integraal karakter. Zij menen daarom dat de vragen soms onvoldoende recht doen aan hun eigen, mogelijk niet integrale maar wel probleemgerichte en praktische beleid.

### **Conclusies**

Het veiligheidsbeleid dat door gemeenten wordt gevoerd, ontwikkelt zich tot een integraal veiligheidsbeleid.

De samenwerking ten aanzien van de formulering en uitvoering van het veiligheidsbeleid lijkt zich vooral nog te beperken tot binnen de gemeentelijke organisatie. Daarbuiten is met name de politie betrokken.

Een klein percentage van de gemeenten heeft het (integraal) veiligheidsbeleid in een nota vastgelegd. Voornamelijk de grote gemeenten hebben een nota vastgesteld. Een groot aantal gemeenten heeft evenwel een nota in voorbereiding of voorzien in de nabije toekomst een nota op te stellen.

De helft van de gemeenten die de algemene vragen hebben beantwoord, hebben ook gegevens over projecten. Het merendeel van de projecten bevindt zich nog in de fase van ontwikkeling. Het overgrote deel van de projecten heeft betrekking op het terrein van de voorkoming en bestrijding van de criminaliteit.

Uit deze eerste inventarisatie van de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid blijkt eveneens de verschillen tussen gemeenten met betrekking tot het (integraal) veiligheidsbeleid. Uit het onderzoek komt naar voren dat een algemeen concept van integraal veiligheidsbeleid niet effectief is. Grotere gemeenten hebben veiligheidsproblemen van een andere orde dan kleinere gemeenten. Deze vragen om een verschillende invulling van het veiligheidsbeleid.

## **7.2 Risicobewustzijn bestuur**

### **Inleiding**

Het lokaal bestuur - de burgemeester voorop - draagt de verantwoordelijkheid voor het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Daartoe behoort ook de beheersing van risico's.

Gemeentebestuurders dienen zich bewust te zijn van risicovolle objecten en situaties die een bedreiging vormen voor de gemeentelijke veiligheid. Tevens dienen zij - in het kader

van het gemeentelijke veiligheidsbeleid - maatregelen te nemen om de kans op rampen en ongevallen te verkleinen en de effecten ervan te beperken.

In dit onderdeel wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot het risicobewustzijn van het gemeentebestuur. Op basis van reeds verricht onderzoek heeft het onderzoeksbureau B&A hiernaar een verkennend onderzoek uitgevoerd. Hieruit kan een eerste, globale indruk gegeven worden van de wijze waarop bestuurders omgaan met risico's. Het onderzoeksmateriaal over dit onderwerp is beperkt.<sup>47</sup> In dit onderzoek is niet ingegaan op de wijze waarop bestuurders in de ruimtelijke ordening en in de vergunningverlening de facto met risico's omgaan. Aan de hand van het beschikbare materiaal kunnen geen uitspraken worden gedaan over de uitvoering van het beleid op deze terreinen.

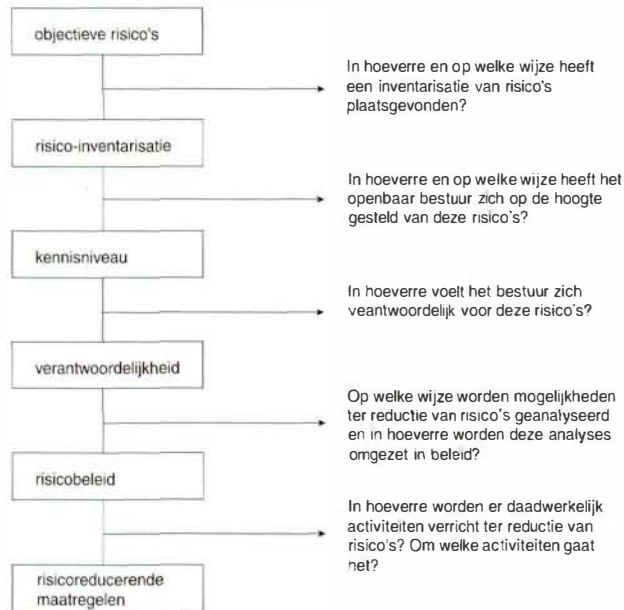
### **Risicobewustzijn**

In de literatuur worden vele definities en onderscheidingen gehanteerd van het begrip risico. Dit onderzoek richt zich met name op de wijze waarop door gemeentebesturen met collectieve, fysieke, risico's wordt omgegaan. Het gaat om risico's op zware ongevallen en rampen. Niet zozeer de feitelijke, objectieve aanwezigheid van deze risico's staat centraal, maar de mate waarin deze risico's bestaan in de beleving van bestuurders.

Om inzicht te krijgen in het risicobewustzijn van bestuurders is naar vijf aspecten gekeken: de inventarisatie van risico's, het kennisniveau van bestuurders ten aanzien van die risico-inventarisaties, de mate waarin bestuurders zich verantwoordelijk voelen voor risicobeheersing, de mate waarin gemeentelijk risicobeleid wordt geformuleerd en de mate waarin risicoreducerende maatregelen worden getroffen.

In figuur 7.1 worden de hierboven aangegeven aspecten met elkaar in verband gebracht. Bij elk aspect kan een vraag gesteld worden. De antwoorden op deze vragen geven een overzicht van de mate waarin bestuurders zich bewust zijn van de risico's die zich binnen hun gemeentegrenzen afspelen.

Figuur 7.1: Begrippen en vragen



### **Inventarisatie van risico's**

Het inventariseren van risico's vereist kennis over risicobronnen, kansen en effecten en de relaties daartussen. Feitelijke gegevens die informatie kunnen verschaffen over bestaande risico's, worden op uiteenlopende manieren, door verschillende instanties en met verschillende doelen verzameld. Uit het onderzoek blijkt echter, dat de grote hoeveelheid gegevens geen waardevolle informatiebron vormt voor bestuurders. De toegankelijkheid voor bestuurders laat te wensen over. Daarnaast wordt beschikbare informatie nu in kleinere gemeenten vaak niet als relevant ervaren voor de daar geldende situatie. Uit de bestaande onderzoeken blijkt, dat bestuurders de volgende kanttekeningen plaatsen bij de bruikbaarheid van bestaande inventarisaties voor de toepassing in integraal veiligheidsbeleid:

- de nadruk van inventarisaties ligt sterk op de technologische kant van risico's ;
- risico-analyses hebben in de regel een sterk technisch karakter;
- de hoeveelheid en betrouwbaarheid van kennis varieert sterk per type risicobron;
- beschikbare inventarisaties zijn veelal beschrijvend van aard.
- de onderzoeken en inventarisaties hebben in de regel betrekking op een specifiek aspect; er is zelden sprake van een integratie van informatie over risico's.
- de informatie over verschillende risico's heeft een sterk gefragmenteerd karakter.

### **Kennisniveau van het bestuur**

Op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens kan geconstateerd worden dat gemeentelijke bestuurders weinig prioriteit toekennen aan de bestudering van risicobronnen binnen de gemeente.

De mate waarin bestuurders kennis nemen van risico's verschilt per (type) gemeente: zo wordt in grote gemeenten en in gemeenten waar duidelijk aanwijsbare risico-objecten aanwezig zijn (zoals kerncentrales, zware industrieën) meer aandacht besteed aan veiligheidsbeleid.

Naar de mate waarin en de wijze waarop het bestuur op de hoogte is van risico-inventarisaties is geen structureel onderzoek gedaan. Op basis van thans beschikbaar materiaal ontstaat echter het volgende beeld: Het ziet er naar uit, dat gemeentebestuurders geen hoge prioriteit toekennen aan de bestudering van mogelijke risicobronnen binnen de gemeentegrenzen.

- Het onderkennen en beheersen van risico's vormt geen vanzelfsprekend onderdeel van het gemeentelijke integrale veiligheidsbeleid.
- Burgemeesters en raadsleden kunnen vaak geen exacte invulling geven aan taken van de brandweer op het gebied van pro-actie, preventie en nazorg.
- In het algemeen blijkt, dat gemeentelijk veiligheidsbeleid lang niet altijd wordt gebaseerd op feitelijk onderzoek, laat staan op technische risico-analyses. Gemeentelijke bestuurders geven aan dat er onvoldoende informatie voorhanden is voor een gedegen probleemanalyse.

Geconstateerd kan worden dat bestuurders zich in relatief geringe mate op de hoogte stellen van bestaande problemen. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de geringe betrokkenheid van het gemeentebestuur en anderzijds doordat gemeentebestuurders het moeilijk vinden om aan (beleids)relevante informatie te komen, ondanks het vrij ruime aanbod van risico-analyses.

#### **Attitude van bestuurders ten aanzien van risico's: verantwoordelijkheid**

Het onderzoek concludeert voorzichtig, dat de bestuurders niet al te zwaar lijken te tillen aan hun verantwoordelijkheid voor het voeren van risicobeleid. Een aantal factoren is van invloed op het verantwoordelijkheidsgevoel van bestuurders ten aanzien van risico's.

- Risico's worden niet als een zorg voor de gemeentelijke overheid gezien. De verbinding tussen kennis van risico's en de mogelijkheden van gemeenten om daarop in te spelen in de verschillende stadia van de veiligheidsketen wordt niet altijd gelegd.
- De kans op een calamiteit binnen de eigen gemeentegrenzen wordt dusdanig klein geacht, dat discussies over risico's sporadisch plaatsvinden. Dit geldt meer voor kleine dan voor grote gemeenten.

### **Gemeentelijk risicobeleid**

De betrokkenheid van het bestuur dient tot uitdrukking te komen in de mate waarin en de wijze waarop mogelijkheden ter reductie van risico's worden geanalyseerd en omgezet in beleid.

Van een integraal veiligheidsbeleid ten aanzien van risico's lijkt, althans in termen van onderlinge samenwerking, slechts in beperkte mate sprake. Lang niet alle gemeenten stellen een veiligheidsnota op. In minder dan de helft van de gemeenten die wel een gemeentelijke veiligheidsnota hebben opgesteld wordt aandacht besteed aan risicobeheersing.

Het gemeentelijk risicobeleid bestaat daarnaast voor een belangrijk deel uit het ontwikkelen van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. Alle gemeenten beschikken, ingevolge de Rampenwet, over een rampenplan. De kwaliteit van de rampenplannen lijkt voor verbetering vatbaar: zo zijn eenmaal vastgestelde rampenplannen in bijna de helft van de gemeenten nooit geactualiseerd; en heeft meer dan de helft van de rampenplannen een globaal karakter.

In de meeste regio's hebben de burgemeesters afspraken gemaakt (in de vorm van conventanten) hoe, in het geval van rampen die gemeentegrenzen overschrijden, eenheid van beleid gerealiseerd kan worden.

### **Risicoreducerende maatregelen**

Plannen bieden nog geen garantie voor daadwerkelijke activiteiten ter reductie/beheersing van risico's. Enkele onderzoeksresultaten doen het vermoeden rijzen dat rampen- en rampbestrijdingsplannen tot op zekere hoogte een 'papieren' functie vervullen.

- Er wordt weinig met rampenplannen geoefend.
- Er wordt te weinig gedaan met gemaakte plannen ter voorbereiding van rampen.
- Volgens bijna alle burgemeesters blijven er bij de brandweer op het gebied van pro-actie, preventie en nazorg taken liggen.
- Ambtenaren die belast worden met het onderwerp risicobeheersing beschikken over onvoldoende tijd en hebben weinig gewicht binnen de eigen organisatie.

Voorbeelden van risicoreducerende maatregelen die in verband staan met het openbaar bestuur op lokaal niveau zijn: het gebruik van het gebruikvergunningsstelsel brandveiligheid (door 64 % van de gemeenten), het aanschrijven van eigenaren/gebruikers van woningen en andere gebouwen met betrekking tot het treffen van voorzieningen ter bevordering van de brandveiligheid (door ongeveer 50 % van de gemeenten), risicoreductie door middel van voorlichting.

## Conclusies

Met inachtnaam van het gegeven dat in dit onderdeel niet is ingegaan op de wijze waarop bestuurders in de ruimtelijke ordening en in de vergunningverlening met risico's omgaan, concludeert het onderzoek op basis van het - beperkte - beschikbare materiaal het volgende:

- op veel verschillende manieren vinden inventarisaties van objectieve risico's plaats. De gegevens hebben echter een sterk gefragmenteerd karakter. Bovendien is het materiaal slecht toegankelijk voor relatieve leken.
- het kennisniveau van het bestuur ten aanzien van risicovolle objecten laat te wensen over. Bestuurders kennen geen prioriteit toe aan het bestuderen van bestaande bronnen. Daarnaast geven zij aan dat de toegankelijkheid van bestaande informatie te wensen over laat en dat veel beschikbare informatie voor de situatie in hun gemeente niet relevant is. Verder kan nog opgemerkt worden dat er veelal niet in wordt gegaan op preventieve maatregelen, maar dat de aandacht van het bestuur zich vaak beperkt tot activiteiten die direct op de rampenbestrijding betrekking hebben.
- voor bestuurders heeft het vormen van beleid en het treffen van maatregelen ter reductie van risico's geen prioriteit. Risicobeheersende maatregelen worden in een aantal gevallen beschouwd als een technische aangelegenheid; risico's vormen - met name in kleine gemeenten - gezien hun beperkte omvang een non-issue; risico's met een kleine kans en/of beperkte gevolgen worden in de regel geaccepteerd.
- het (gemeente-)bestuur ontwikkelt op verschillende manieren beleid ter reductie van risico's. De (verplichte) gemeentelijke rampenplannen, de rampbestrijdingsplannen en de passages over risicobeheersing in de integrale veiligheidsrapportages zijn in dat verband illustratief. Bij de kwaliteit van deze plannen kunnen echter kanttekeningen geplaatst worden.
- het risicobeleid van gemeenten heeft tot op zekere hoogte een papieren karakter: de rampen- en rampbestrijdingsplannen liggen er wel, maar zij worden zelden getoetst. Eenmaal gemaakte plannen worden niet vaak aangepast aan nieuwe omstandigheden. De bestrijding/beheersing van risico's leeft niet erg bij het bestuur. Er ontbreekt een 'drive' om op papier gezette maatregelen om te zetten in activiteiten.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat er ten aanzien van het risicobewustzijn van het bestuur verbeteringen mogelijk en ook wenselijk zijn.

Ook is duidelijk geworden dat er een behoefte bestaat aan een systematische, periodieke inventarisatie van het risicobewustzijn van bestuurders in Nederland. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is voornemens om een dergelijk onderzoek te laten verrichten, om de resultaten daarvan te verwerken in komende integrale veiligheidsrapportages.

<sup>47</sup> Voor dit onderzoek is met name gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Binnenlandse Zaken, Naar een haalbare veiligheid-effectrapportage, januari 1996;
- Binnenlandse Zaken, directie Brandweer, Inspectie brandweezorg en rampenbestrijding; Oefenen, de laatste stap in de voorbereiding op rampenbestrijding, juni 1993;
- Binnenlandse Zaken, De opbouw van de organisatie voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen, 1995;
- B&A Groep, PVB-monitor, Onderzoek naar het draagvlak voor het Project Versterking Brandweer, 1996;
- Adviescommissie Oefenen Rampbestrijding, Meer en beter oefenen voor de rampenbestrijding, 1995;
- SGBO, Rampenbestrijding in Nederland, december 1993;
- SGBO, Brandveiligheid gebouwen, 1994;
- SGBO, Gemeentelijk Veiligheidsbeleid, eerste bevindingen van de inventarisatie, februari 1996

In de Integrale Veiligheidsrapportage 1996 wordt een geactualiseerd overzicht gegeven van de veiligheid in Nederland. De rapportage bestaat uit drie delen.

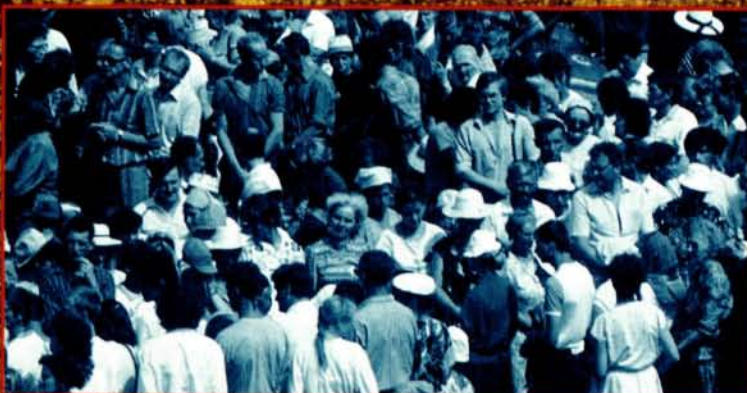
Ten eerste een beschrijving van de veiligheidssituatie aan de hand van drie invalshoeken: geregistreeerde onveiligheid, risico's en de veiligheidsbeleving.

Naast de beschrijving van de situatie wordt een trendmatige analyse gegeven van de ontwikkelingen ten opzichte van de vorige peiljaren, 1990 en 1992.

Daarnaast bevat de rapportage een overzicht van incidenten die zich vanaf medio 1994 hebben voorgedaan.

Ten tweede een aantal thematische beschouwingen over veiligheid en veiligheidszorg, waaronder de speerpunten van het kabinetsbeleid ten aanzien van veiligheid.

Tenslotte als nieuw onderdeel ten opzichte van de vorige rapportages een overzicht van de stand van zaken van het gemeentelijk veiligheidsbeleid en het risicobewustzijn van bestuur.



**Uitgave**  
Sdu Uitgevers

**Zet- en drukwerk**  
Sdu Grafisch Bedrijf

**Omslag**  
Corps 3 op twee BNO

**ISBN**  
90 399 1107 X

**Bestelling**  
telefoon (070) 378 98 80  
fax (070) 378 97 83  
of via de boekhandel

**Order**  
610317

