



***Bispo-
gebied:
een
veilige
haven?***

BISPO-GEBIED:
EEN VEILIGE HAVEN?

Stuurgroep Criminaliteit
Bispo - Kop van Zuid
Rotterdam, Juni 1988

INHOUD

Voorwoord

Inleiding	1
-----------	---

Deel 1 Theoretisch opstapje	3-14
-----------------------------	------

1.1	Inleiding	3
1.2	Buitenlandse studies	5
1.2.2	De Pragmatische School	5
1.2.3	De Defensible Space School	8
1.2.4	De Geografische School	9
1.3	Kanttekeningen	13

Deel 2 De confrontatie	15-32
------------------------	-------

2.1	Inleiding	15
2.2	Vergelijking Berlage plan Zuid - Bispo-gebied	17
2.3	Beslotenheid	21
2.4	Bispo zuidpunt	29
2.5	De randen van het Bispo-gebied	31

Deel 3 Specifieke aandachtspunten	33-41
-----------------------------------	-------

3.1	Inleiding	33
3.2	Woonomgeving	33
3.3	Woonblokken	36
3.4	Woningen	39
3.5	Slot	41

Literatuur	43
------------	----

Bijlage: Functiemenging	45-53
-------------------------	-------

VOORWOORD

Sinds enkele jaren vormt het terrein van de 'veelvoorkomende criminaliteit' een aandachtsgebied van de gemeente Rotterdam. In de periode daarvoor was de aandacht hoofdzakelijk gericht op de bestrijding van vandalisme. Als mijlpaal kan genoemd worden het operationeel worden van Buro Halt in 1981 (het eerste Haltburo in Nederland).

De aanvankelijk ontwikkelde beleidsvisie op het terrein van vandalismebestrijding bleek echter ook op het bredere terrein van de kleine criminaliteit toepasbaar. Een en ander leidde ertoe dat de in 1984 ingestelde Stuurgroep Vandalisme in oktober 1985 omgedoopt werd in de Stuurgroep Kleine Criminaliteit, waarbij de ambtelijke voorbereiding van een geïntegreerd bestuurlijk/justitieel beleidsplan inzake de bestrijding van kleine criminaliteit, en het ontwikkelen van experimenten en projecten centraal kwamen te staan.

Vanuit deze stuurgroep zijn diverse plannen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken ingediend, met als resultaat dat er op dit moment in Rotterdam een vijftal gesubsidieerde projecten wordt uitgevoerd:

- een evaluatie-onderzoek naar de samenwerking tussen diverse gemeentelijke diensten met het oog op het zo snel mogelijk herstellen van aangerichte schade (Project Oude Noorden);
- een project naar het terugdringen van overlast in en rondom winkels (Project Boulevard-Zuid);
- een project gericht op het zoveel mogelijk beheersen van de overlast ten gevolge van drugsverslaving, zonder dat dit leidt tot verplaatsing van het probleem (Project Drugs Related Crime);
- een experiment dat gericht is op het terugdringen van 'voetbalagressie' (Experiment Supportersbeleid);
- en last but not least het Bispo-project. Het project heeft als doel maatregelen toe te passen ter preventie van veelvoorkomende criminaliteit bij de planning en inrichting van woningen en woonomgeving in het Binnenhaven-Spoorweghavengebied. Naast het voorliggend rapport heeft er tevens een analyse van de situatie rond de Paperklip plaatsgevonden, waarover reeds is gerapporteerd.

Naast deze activiteiten die betaald worden uit de experimentenpot van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn tevens diverse projecten in gang gezet vanuit gemeentelijke initiatieven:

- op het gebied van vandalisme zijn diverse ontwikkelingen te noemen: de realisering van een gemeentelijk registratiesysteem; de ontwikkeling van lesmateriaal ten behoeve van het basisonderwijs; de instelling van een coördinatiecommissie vandalisme, waarin diverse uitvoerende gemeentelijke diensten zitting hebben, met als doel op uitvoerend niveau maatregelen te kunnen treffen tegen vandalisme; de instelling van de al eerder genoemde

Stuurgroep Vandalisme; de Werkgroep Schadeverhaal die zich bezig houdt met de mogelijkheid te bezien om de schade aan gemeente-eigendom door vandalisme effectief te verhalen op bekende daders; de Werkgroep reguleringsproblematiek Zuidplein;

- Project Schiemond: dit project betreft een onderzoek naar vandalisme en overige vormen van ongewenst gedrag, naar aanleiding van klachten die de Woningbouwstichting "Onze Woning" bereikten;
- een anti-vervuilingscampagne, met als oogmerk de verloedering en verpaupering door vernielingen en andere vormen van kleine criminaliteit tegen te gaan;
- het onderzoeken van mogelijkheden tot het stellen van nadere eisen met betrekking de inrichting van winkels, uitstallingen op straat en dergelijke, ter voorkoming van winkeldiefstal;
- het terugdringen van fietsendiefstal, onder andere door het graveren van fietsen te stimuleren, alsook door het creëren van bewaakte fietsenstallingen.

Hiermee hebben we het Bispo-project -en als onderdeel daarvan dit rapport- geplaatst in het bredere kader van de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit in Rotterdam.

Het voorliggende rapport vormt de neerslag van de gedachtenwisseling zoals die heeft plaatsgevonden in de bijeenkomsten van de Stuurgroep Criminaliteit Bispo - Kop van Zuid. Bij de totstandkoming van het rapport is dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng van de afzonderlijke leden:

- mevrouw A. Dammers (secretarie afdeling ROSV)
- mevrouw C. van Egmond (notuliste)
- de heer J. Hofs (Voorkoming Misdrijven, Gemeente Politie)
- de heer M. Horde (Bureau Criminaliteitspreventie; rapporteur)
- mevrouw G. Korteland (Politie)
- mevrouw J. Marks (Buro Halt)
- de heer J. Robberegt (Bewonersorganisatie Feyenoord)
- de heer J. van der Schans (DROS)
- de heer A. Slothouwer (Ministerie van Justitie, WODC)
- de heer G. Smulders (voorzitter/projectmanager)
- de heer P. van Soomeren (Bureau Criminaliteitspreventie; rapporteur)
- de heer R. de Vries (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Stuurgroep Bestuurlijke Preventie Veelvoorkomende Criminaliteit).

Als niet-leden van de commissie bedanken wij tevens de inbreng van de heren:

- J. van den Bout (DROS)
- en J. Kühne (Bewonersorganisatie Feyenoord).

We hopen dat dit rapport een bijdrage levert bij het 'inbouwen' van sociale veiligheid in het nieuw te ontwikkelen Binnenhaven - Spoorweghavengebied, opdat dit gebied inderdaad ook een veilige haven wordt.

INLEIDING

De laatste jaren is er in tal van publikaties aandacht besteed aan de mogelijke bijdrage die de gebouwde omgeving zou kunnen leveren in de strijd tegen de veelvoorkomende criminaliteit. In dat kader heeft de gemeente Rotterdam besloten om de inzichten, die inmiddels op dit terrein zijn ontwikkeld, toe te passen en verder uit te bouwen in een nog te ontwikkelen wijk, het zogenaamde Bispo-gebied. Dit binnenhaven-spoorweggebied is gelegen tussen de oude wijken Feyenoord en Afrikaanderwijk. Een van de hoofddoelstellingen die daarbij werd geformuleerd, is het zoveel mogelijk tegemoet komen aan de eisen van criminaliteitspreventie bij de opstelling van stedenbouwkundige plannen, woonomgevingsplannen, bestek en tekeningen van bouwplannen*.

Voor het opstarten van een dergelijk project werd besloten een extern bureau in te schakelen. Eén en ander resulteerde in een opdracht van de heer G. Smulders, project coördinator van Bureau Halt, aan Bureau Criminaliteitspreventie. De bijdrage van Bureau Criminaliteitspreventie aan de lopende en op stapel staande (stede) bouwkundige ontwikkelingen rond het Bispo-gebied werd vastgelegd in de notitie 'Werkplan voor de Bureau Criminaliteitspreventie/Bispo inspanningen' (augustus 1987).

Een van de doelstellingen die in het werkplan wordt genoemd is gericht op het inhoudelijk adviseren over zaken met betrekking tot criminaliteit en onveiligheid(-sgevoelens) in verband met de gebouwde omgeving of nog te bouwen omgeving.

In deze brochure is de nog te bouwen omgeving onderwerp van beschouwing. Als centraal uitgangspunt zijn wij uitgegaan van de ideeën zoals neergelegd in het **ontwerp structuurschets de Kop van Zuid** (februari 1988). Wij hebben ons daarbij beperkt tot het Bispo-gebied.

De vorm die deze brochure heeft gekregen is als volgt. In deel 1 wordt in vogelvlucht ingegaan op enkele "scholen" die zich bezig hebben gehouden met de relatie criminaliteit en gebouwde omgeving. We hebben ons daarbij hoofdzakelijk beperkt tot die punten die ons relevant leken voor de "Bispo-discussie".

*= Notitie bebouwde omgeving en kleine criminaliteit.

Na dit theoretisch opstapje wordt in deel 2 vervolgens ingegaan op de nu ter tafel liggende plannen voor de Kop van Zuid. De hoofdmoot van deze notitie heeft betrekking op het doorlichten van het stedenbouwkundige plan met op de neus een 'criminaliteitspreventie bril'. Daarbij wordt naast een terugkoppeling naar deel 1 tevens ter ondersteuning en als illustratie van ons betoog, gebruik gemaakt van een met het Bispo-gebied vergelijkbaar plan: het 2e plan van Berlage voor Amsterdam Zuid.

Ter afsluiting worden in deel 3 enkele punten aangestipt die bij de verdere invulling en aankleding van het Bispo-gebied, vanuit criminaliteitspreventief oogpunt, eveneens de aandacht verdienen. Daarbij zoomen we langzaam in vanuit de woonomgeving, naar de woonblokken en belanden uiteindelijk bij de woningen.

DEEL 1 THEORETISCH OPSTAPJE

1.1 Inleiding

De laatste jaren is er in Nederland een groeiende belangstelling te constateren voor het onderwerp 'omgeving en (on)veiligheid'. Twee groepen hebben hierin een belangrijke voortrekkersfunctie vervuld: "vrouwen (-emancipatie) beweging" en de overheid. Beiden onderstrepen de mogelijkheid om door middel van maatregelen op het terrein van de gebouwde omgeving de sociale veiligheid te vergroten.

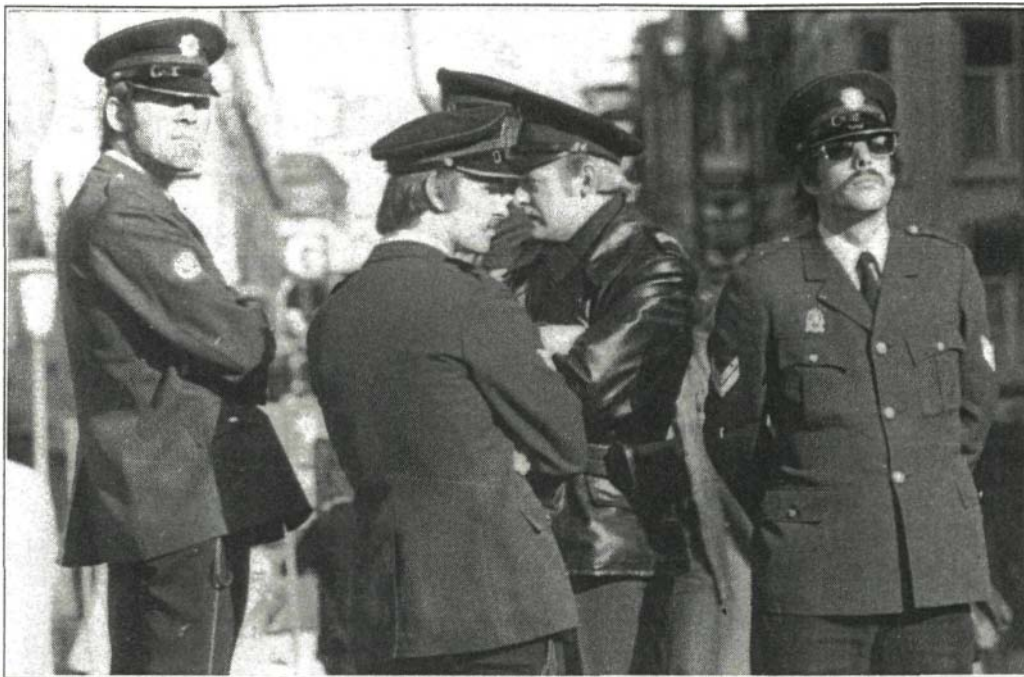
Vrouwen(-emancipatie) beweging: vrij recentelijk is, met name door vrouwengroepen die zich bezig houden met de bestrijding van seksueel geweld, het begrip sociale veiligheid geïntroduceerd. Vanuit deze problematiek wordt met name aandacht gevraagd voor het probleem van onveiligheidsgevoelens met betrekking tot de openbare ruimte ('eng op straat'). Bij deze benadering wordt een vrij directe relatie gelegd tussen de omgeving en onveiligheidsgevoelens die een gevolg zouden zijn van specifieke omgevingskenmerken. Het aanpakken van het probleem van de onveiligheidsgevoelens wordt dan ook met name gezocht in het veranderen van die omgeving.

De overheid: als een belangrijke mijlpaal in het overheidsbeleid - althans wat dit onderwerp betreft - kan de Nota Samenleving en Criminaliteit genoemd worden. Eén van de drie hoofdlijnen, die in deze nota worden uitgezet in de strijd tegen de oprukkende 'kleine' criminaliteit, is gericht op "de ontwikkeling van een gebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van delicten."

Naast technopreventie wordt de bijdrage vanuit de gebouwde omgeving met name gezocht in de vergroting van de controlemogelijkheden. Dit laatste is een reactie op het groeiend besef dat er grenzen zijn aan de verdere uitbouw en professionalisering van de formele sociale controle (politie, rechtspraak, particuliere bewakingsdiensten, en dergelijke).

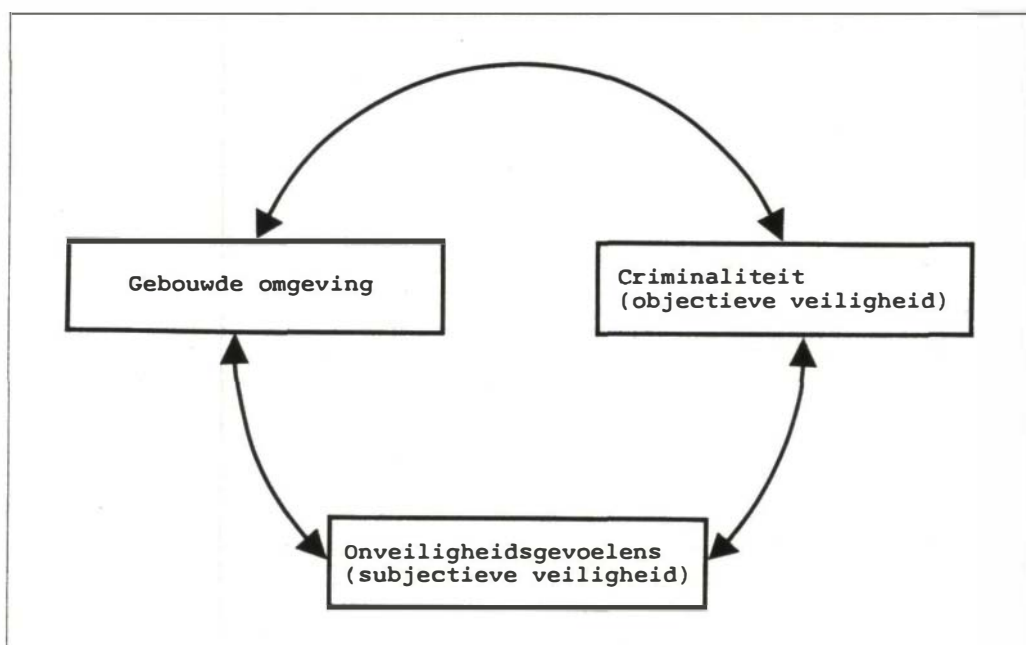
Het feit dat beide stromingen zich scharen achter de vlag 'Sociale Veiligheid' heeft, vanuit criminaliteitspreventief oogpunt gezien als positief effect dat door deze 'eenheid' het onderwerp momenteel hoog op de agenda staat. Aan de andere kant moeten we constateren dat deze 'eenheid' geen recht doet aan de complexiteit van de problematiek. Achter het begrip sociale veiligheid gaan namelijk twee verschillende componenten schuil: criminaliteit en onveiligheidsgevoelens.

Bij criminaliteit (objectieve veiligheid) moeten we denken aan de feitelijk plaatsvindende criminaliteit. Hieronder vallen allerlei mogelijke delicten zoals: vandalisme, inbraken, geweld, autokraken, etc.



Grenzen aan de formele sociale controle.....

Bij onveiligheidsgevoelens (subjectieve veiligheid) gaat het om belevingservaringen die in verband worden gebracht met bepaalde plekken: stille, donkere en onoverzichtelijke plekken, rommelige, verwaarloosde plekken, plekken met 'enge' functies (tippelgebieden en dergelijke), etc. Deze belevingservaringen kunnen al of niet gebaseerd zijn op de feitelijk plaatsvindende criminaliteit.



De complexiteit heeft met name te maken met de mogelijke samenhang tussen beide. Er kan al of geen samenhang zijn. Zo hoeft een toename van de onveiligheidsgevoelens niet automatisch te betekenen dat er ook een feitelijke toename van de criminaliteit heeft plaatsgevonden (en vice versa). Voorts kan de sterkte van de samenhang variëren. Het is in de praktijk gebleken dat zelfs het tegenovergestelde gebeurt. Zo blijkt uit recent verricht onderzoek in Amsterdam naar diefstal met geweld in de binnenstad, dat ex-enge plekken bijzonder gevaarlijk kunnen zijn. "Ze waren naargeestig, maar lijken veilig als er een lampje is aangebracht." Zo constateerde men onder andere dat (in de Gravenstraat) het aantal berovingen was toegenomen, nadat de straat was vernieuwd en beter werd verlicht. Het omgekeerde komt echter ook voor. Uit een evaluatie naar aanleiding van een project waarbij veel meer politie op straat kwam, bleek tegen de verwachting in dat de onveiligheidsgevoelens onder de burgerij waren toegenomen (Nuijten-Edelbroek, 1982, 1983). Kennelijk kwam men tot de conclusie dat er wel iets engs aan de hand moest zijn vanwege de plotselinge toename van de politie op straat.

We kunnen concluderen dat criminaliteit en onveiligheidsgevoelens twee zaken zijn die met elkaar te maken kunnen hebben, maar dat de samenhang tussen beide niet eenduidig is.

1.2 Buitenlandse studies

De discussie, die thans in Nederland gevoerd wordt, over de vraag hoe men via ruimtelijke maatregelen iets kan doen aan het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en onveiligheid(-sgevoelens), laaide in Amerika al in de jaren zestig op naar aanleiding van het werk van Jane Jacobs, Elisabeth Wood en Oscar Newman. In de huidige discussie zijn duidelijke sporen aanwijsbaar die van over de oceaan zijn overgewaaid. Reden genoeg om in kort bestek in te gaan op de belangrijkste highlights uit de buitenlandse literatuur. We zullen ons daarbij hoofdzakelijk beperken tot die punten die relevant lijken voor de 'Bispo-discussie'.

1.2.1 De Pragmatische School (Jacobs en Wood; 1961)

Kenmerkend voor de werken van Jane Jacobs en Elisabeth Wood is dat, in tegenstelling tot vroegere studies (Chicagoschool) waarin met name de dader en zijn directe woonmilieu centraal stonden, de dader inmiddels volledig uit het zicht verdwenen is. Alle aandacht is bij Jacobs en Wood daarentegen gevestigd op de kenmerken van de direct om de pleegplaats heen liggende omgeving. Niet gehinderd door enig theoretische of empirische onderbouwing ontvouwt Jacobs, in haar inmiddels klassiek geworden boek "The death and life of great american cities" uit 1961, op journalistieke wijze haar ideeën, waarin de moderne stedenbouw en architectuur (met name de CIAM-gedachte) het moeten ontgelden.

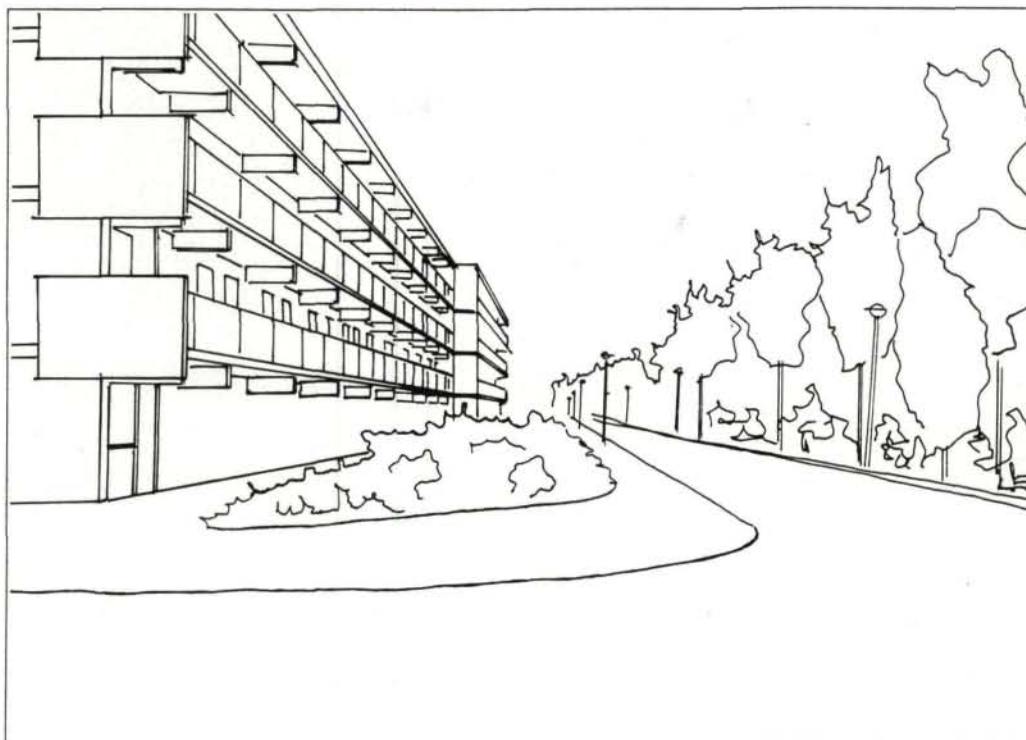
In essentie komt Jacobs' theorie op het volgende neer. Er is een verband tussen de mate van multifunctionaliteit van een stedenbouwkundig milieu en de frequentie van de sociale contacten die daarbinnen plaatsvinden. Deze sociale contacten zijn van beslissend belang voor het in stand houden van de informele sociale controle. Vanuit dit gegeven pleit Jacobs vurig voor een menging van functies waarbij zij tevens het belang onderstreept van een 'bloeiend straatleven'. De plaatsvindende criminaliteit is, aldus Jacobs, mede het gevolg van het tekortschieten van de functie die straten in deze zouden moeten vervullen: het waarborgen van de veiligheid. Straten zouden hiertoe aan de volgende voorwaarden moeten voldoen:

1. Er moet een duidelijk onderscheid zijn tussen openbaar en privé-gebied. Dit onderscheid is met name van belang doordat daarmee aan een belangrijke voorwaarde wordt voldaan die het mogelijk maakt dat bewoners een gevoel van een eigen territorium kunnen ontwikkelen, zodat zij zich betrokken voelen met wat er zich op hun gebied afspeelt.
 2. De gebouwen moeten op de straat georiënteerd zijn, zodat het mogelijk wordt om vanuit de gebouwen op straat te kijken.
 3. De straten moeten levendig zijn. Er moeten met andere woorden meer menselijke ogen op straat komen, die tegelijkertijd de aandacht trekken van de bewonersogen, zodat niets aan het wakend oog ontsnapt.
- Om dit te bereiken moeten er voorzieningen in de woonbuurten gepland worden die zowel overdag als 's avonds mensen aantrekken (kantoren, winkels, bars, restaurants, en dergelijke).

De drie sleutelbegrippen waarmee Jacobs' werk doorvlochten is zijn dan ook: territorialiteit, zichtbaarheid en informele controle.

De ideeën van Wood vertonen grote verwantschap met die van Jacobs. Ook zij haakt in op begrippen als informele controle, territorialiteit en zichtbaarheid. Lag bij Jacobs de nadruk sterk op het meso-niveau (enkele bouwblokken en de tussengelegen openbare ruimte), bij Wood gaat de aandacht daarentegen in het bijzonder uit naar het micro-niveau. Bij haar wordt ook het begrip territorialiteit praktisch uitgewerkt in een pleidooi voor gemeenschappelijke ruimtes voor bewoners: kinderspeelplaatsen en zitplaatsen voor volwassenen in het zicht van de woningen, galerijen met gezellige zitjes en goed verlichte ontmoetingsruimtes die in de entree van een flatgebouw gecreëerd zouden moeten worden. De bruikbaarheid van Wood's werk ligt met name in de pragmatische en concrete uitwerking van haar ideeën.

Zowel bij Jacobs als bij Wood kan men ten aanzien van het theoretisch aspect het bezwaar aanvoeren van fysisch determinisme: de invloed van de gebouwde omgeving op gedrag wordt (in niet geringe mate) overschat. Zoals gezegd zijn de ideeën van Jacobs niet gestoeld op empirische gegevens. We zullen daar later nog op terugkomen.



Buurt met weinig controlemogelijkheden



Buurt met goede controlemogelijkheden

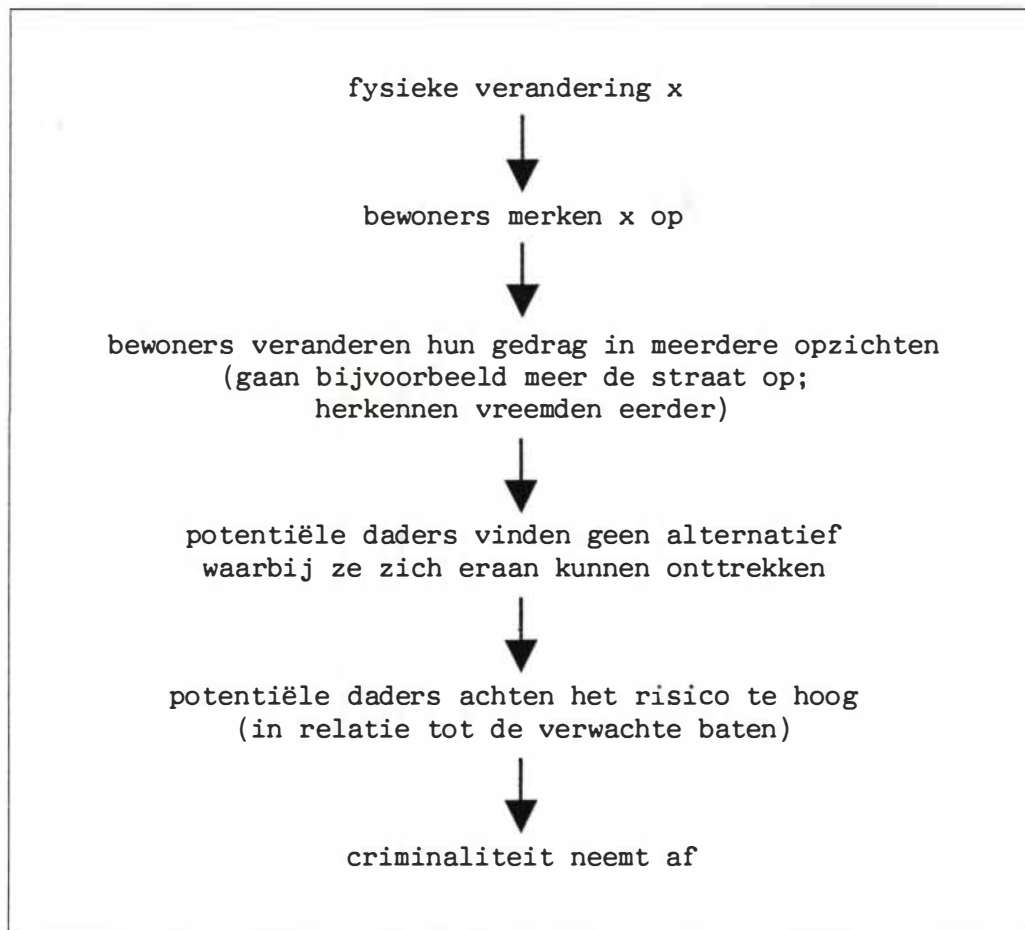
1.2.2 De Defensible Space School (Newman en anderen; vanaf 1972)

Voortbordurend op de begrippen zichtbaarheid en territorialiteit ontwikkelt Oscar Newman zijn Defensible Space-theorie. In het begrip Defensible Space zitten vier verschillende ontwerp-ingrediënten, die afzonderlijk en in combinatie hun bijdrage leveren tot een veilige omgeving. De eerste twee ingrediënten kwamen we al tegen bij Jacobs en Wood: territorialiteit en zichtbaarheid. In zijn boek Defensible Space geeft Newman talrijke tips die gericht zijn op het verhogen van de zichtbaarheid (zicht van woningen op entrees, gangen en hallen) en de vergroting van het gevoel van territorialiteit (afsluiten centrale entrees, compartimentering etc.). Aan deze ingrediënten voegt Newman twee nieuwe toe: stigmatisering en de invloed van aangrenzende gebieden. Het 'gesticht-achtig' uiterlijk (goedkoop materiaalgebruik, afwezigheid van verfraaiingen en dergelijke) van de overgrote meerderheid van de 100 woningbouwcomplexen die Newman in zijn onderzoek betrok (1972) bleek een duidelijk stigmatiserende werking te hebben. Newman wijst erop dat een 'armoedig' architectonisch ontwerp gevoelens van vervreemding oproept waardoor de omgeving kwetsbaarder wordt tegen mogelijke indringers. Newman onderstreept dan ook het belang van een architectonisch ontwerp dat kwaliteit uitstraalt (image). Een dergelijk ontwerp resulteert in een sterkere binding tussen bewoners en hun omgeving. Het laatste ingrediënt heeft betrekking op de invloed van veilige zones op aangrenzende gebieden. De veiligheid van aangrenzende gebieden wordt mede bepaald door de 'strategische lokatie van intensief gebruikte gemeenschappelijke voorzieningen'. Zo zullen ingangen van wooncomplexen bij voorkeur gelegen moeten zijn aan een doorgaande weg.

Newman's benadering beperkt zich hoofdzakelijk tot woongebouwen. Een groot verschil met Jacobs is voorts dat Newman zijn theorie onderbouwt met een enorme hoeveelheid onderzoek, waar overigens de nodige methodologische kritiek op wordt geleverd.

In het vroege werk van Newman wordt een duidelijk causaal verband gelegd tussen gebouwde omgeving en criminaliteit die op een bepaalde plek plaatsvindt. Hierdoor haalt hij de kritiek op zijn hals dat ook hij fysisch deterministisch bezig is. In zijn latere werk nuanceert hij in belangrijke mate de relatie tussen gebouwde omgeving en criminaliteit door er een aantal sociale schijven tussen te voegen.

Ook in het werk van Newman blijft de dader buiten beeld. Dit terwijl Newman's theorie staat of valt met de vraag of en in hoeverre daders in hun gedrag zich laten leiden door defensible space kenmerken. Onderzoekers -zoals Jacobs en Newman- die de potentiële dader en de daderperceptie buiten de deur houden schepen zich in feite op met de bewijslast van de volgende keten van verschijnselen:



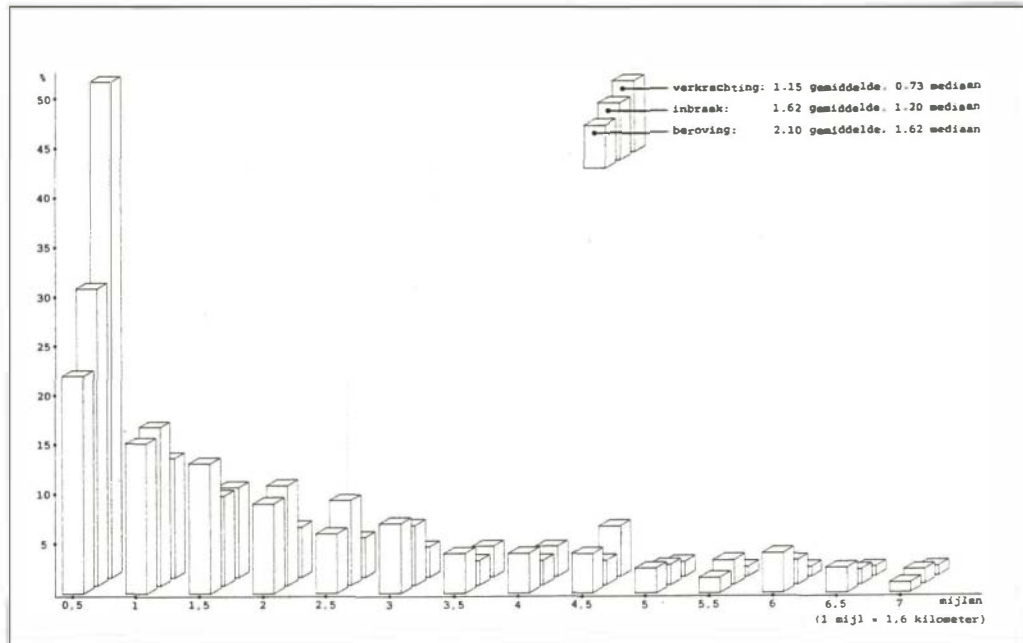
Simpeler lijkt het om onderaan de keten te beginnen: waarom doet de dader het daar niet?

Met deze vraag komt de dader weer geheel in het zoeklicht. Een school die sterk zal aansluiten op de perceptie van de dader is de Geografische School.

1.2.3 De Geografische School

Deze school, die gebouwd is op de fundamenteën van de Chicago School, heeft met name aandacht voor de dader als een logisch nadenkend mens die voortdurend ruimtelijke keuzes maakt. De benadering zet zich dan ook sterk af tegen fysisch deterministische benaderingen à la Jacobs en Newman, waarbij de dader gereduceerd wordt tot een passief individu, wiens gedrag hoofdzakelijk geleid wordt door 'prikkel's uit de (gebouwde) omgeving. Door te kijken naar de plaatsen waar de criminaliteit gepleegd wordt (pleegplaats) en deze gegevens vervolgens te koppelen aan de woonplaatsen van daders (een concreet adres in een specifieke buurt), tracht men allerlei verklaringen te achterhalen over het keuzeprocess van de dader.

Onderstaande staafdiagram is illustrerend voor het soort informatie dat deze school oplevert.

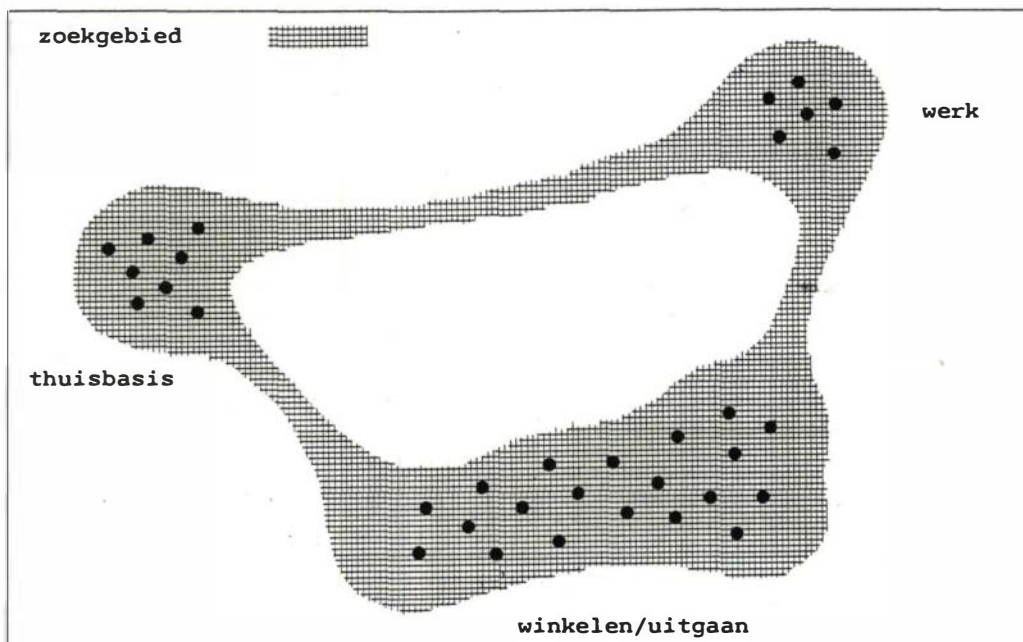


Reisafstand voor drie delicten (Rhodes en Conly, 1981)

In de figuur zien we inderdaad dat relatief veel daders hun delict ' dicht bij huis' plegen, al verschilt de afstand per delict.

Patricia en Paul Brantingham bouwden voort op dit type onderzoek. Hun werk staat centraal in de Geografische School. Zij onderzochten de spreiding van het verschijnsel inbraak op de verschillende schaalniveau's: het hele land, de staat Florida, buurten binnen die stad en de spreiding van de inbraken binnen een buurt (enkele bouwblokken). Hiermee wordt tevens een ander belangrijk verschil met de hiervoor behandelde Pragmatische School en Defensible Space richting duidelijk: het schaalniveau (meer macro-niveau) waarmee gewerkt wordt. Zoals gezegd wordt de verklaring van de gevonden spreiding gezocht in het zoekgedrag van de dader. Zo vonden de Brantinghams dat de woonblokken die aan de randen van homogene buurten liggen een hoger inbraakrisico hebben dan de woonblokken die meer naar binnen liggen. Uit dit gegeven leidden zij af dat daders het binnenste gebied van een buurt niet ingaan, omdat het vreemd gebied is (de 'schiltheorie'). Zij zullen ook meer opvallen omdat de bewoners midden in de buurt zich meer bewust zijn van het feit wie wel en wie niet in de buurt thuis hoort.

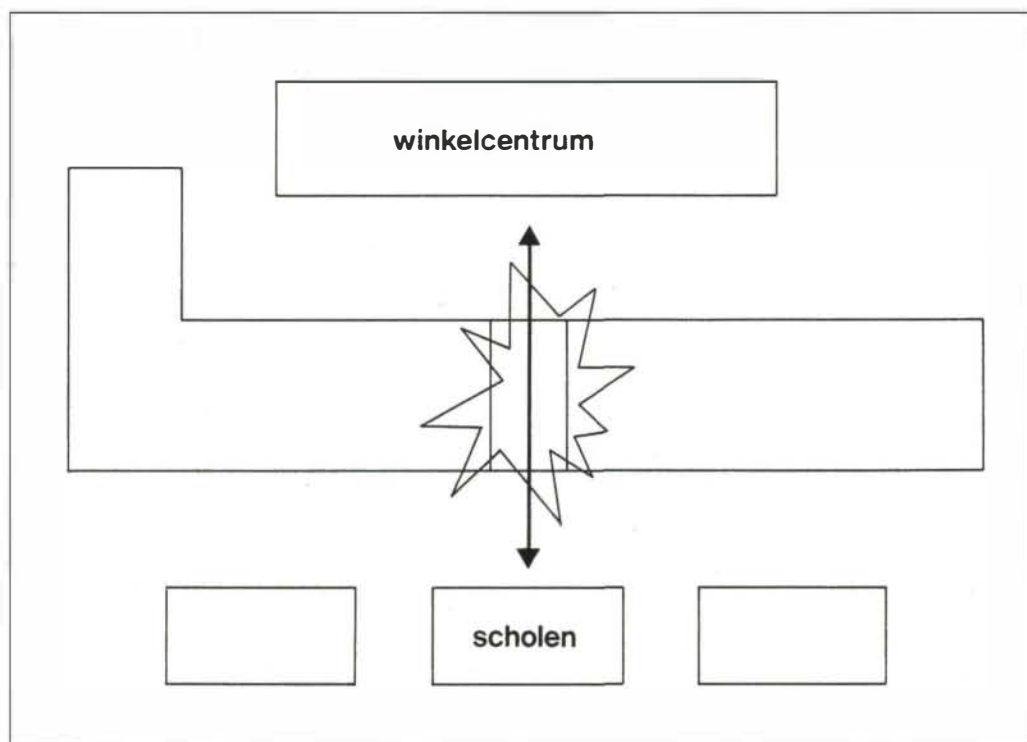
De Brantinghams ontwikkelen een aantal theoretische modellen, waarvan de volgende afbeelding een vereenvoudigde weergave betreft.



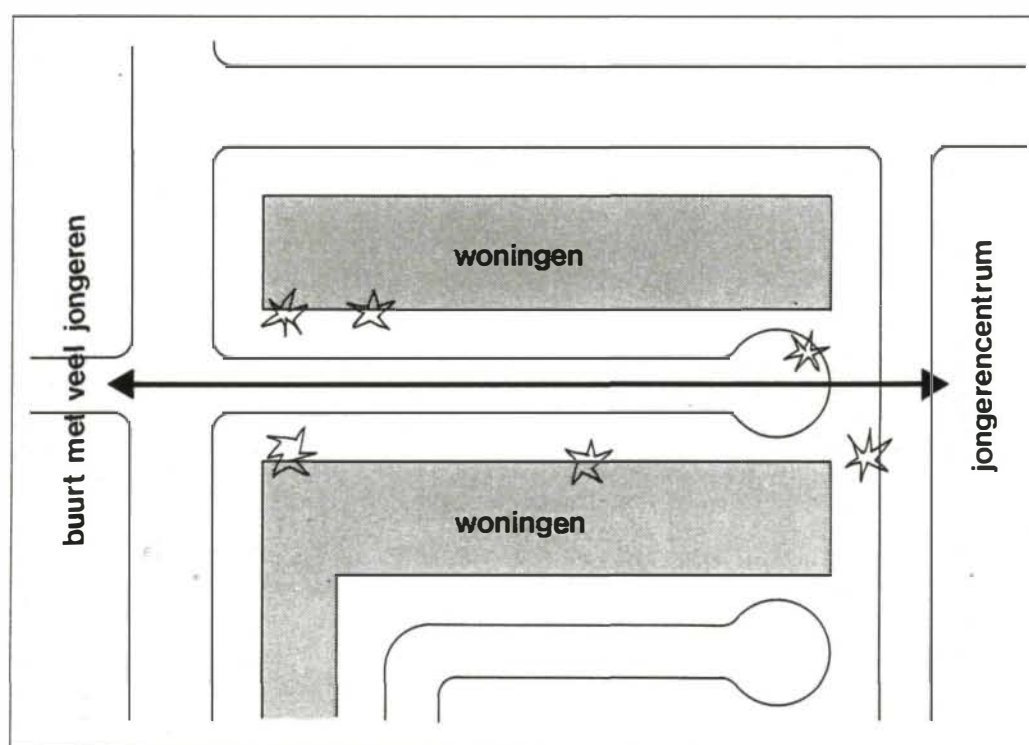
Operatiegebied ouders

De figuur laat zien dat ouders met name opereren in gebieden waar ze dagelijks komen: de woon-, werk- en recreatieplaats van de vader en de diverse verbindingen daartussen. Naast het feit dat dit gebieden zijn waar de vader op bekend terrein is, speelt ook een rol dat winkelstraten, uitgaansgebieden en dergelijke een vader een alibi verschaffen om zich een tijdje in een buurt op te houden, zodat hij de situatie rustig kan verkennen. Uit verschillende onderzoeken komt inderdaad naar voren dat bij uitstek openbare gebieden als winkelcentra, uitgaanscentra, verbindingswegen en dergelijke een criminaliteit uitstralend effect hebben.

Het zal duidelijk zijn dat deze vadergerichte benadering belangrijke aanknopingspunten biedt, met name in situaties waarin nog te plannen valt. Door het zorgvuldig projecteren van publieksaantrekkende functies kan een hoop criminele ellende voorkomen worden, zeker wanneer ook ingespeeld wordt op het aspect van de routekeuze. Dit laatste punt laat zich het best verduidelijken aan de hand van een fictief voorbeeld met betrekking tot vandalisme. Zoals bekend moeten vanden met name gezocht worden onder jongeren. Wil men vandalisme in een buurt voorkomen dan zal men, naast het zorgvuldig plannen van de op jongeren gerichte voorzieningen, specifiek aandacht moeten schenken aan de wijze waarop de jongeren zich door een buurt zullen verplaatsen. Langs deze routes is immers de kans op vandalisme beduidend groter (het beruchte 'spoor van vernielingen'). Neem het voorbeeld van het flatgebouw dat als krib is gelegen tussen de scholengemeenschap enerzijds en het winkelcentrum (inclusief snackbar, coffeeshop, etc.) anderzijds. In zo'n situatie vraag men om moeilijkheden als hier middenin het flatgebouw een niet-afsluitbare entree wordt geprojecteerd die een doorloopmogelijkheid biedt.



Route door het gebouw verhoogt vandalisme



Routing probleem

Eenzelfde verhaal gaat op voor een jongerencentrum dat jongeren aantrekt uit een verderop gelegen buurt.

In dit geval zou men er goed aan doen deze route te 'breken' (c.q. om te leiden). Bijvoorbeeld door de twee stroken ten minste aan één kant te sluiten met woningen, bergingen, garages of desnoods een hek. Hierdoor ontstaat een 'U-vorm' en de route gaat dus anders lopen.

Overigens kan nog worden opgemerkt dat dit routeverhaal een veel bredere strekking heeft dan alleen vandalisme. Ook andere vormen van criminaliteit blijken eenzelfde samenhang met routes te vertonen (De Savornin Lohman en anderen 1986).

Samenvattend kunnen we stellen dat de geografische school twee belangrijke inzichten heeft voortgebracht:

- de keuzes die de dader maakt zijn via ruimtelijke ingrepen manipuleerbaar (waarbij het erom gaat wat de dader denkt, ziet en voelt);
- de totale ruimte waarbinnen een dader zijn keuzes maakt (zijn mentale kaart) kan beïnvloed worden.

1.3 Kanttekeningen

Het zal duidelijk zijn dat we bij de hierboven beschreven scholen slechts enkele punten hebben kunnen aanstippen. We zullen dit deel besluiten door enkele kanttekeningen te plaatsen bij hetgeen de revue is gepasseerd.

We hebben gezien dat de verschillende scholen wisselend het accent hebben gelegd op nu eens de dader, dan weer de omgeving. Naar onze mening is de meest vruchtbare benadering die, welke zowel oog heeft voor de dader als voor de omgeving waarin de criminaliteit plaatsvindt. Vanuit deze stellingname zullen we nog eens kort terugblikken op de gepresenteerde theorieën met het oog op de bruikbaarheid voor criminaliteitspreventie.

We kunnen vaststellen dat Jacobs met haar ideeën ook in Nederland hoge ogen heeft gegooit. We merkten echter al op dat haar ideeën niet empirisch zijn onderbouwd. In diverse onderzoeken is echter aangetoond dat op de door Jacobs geschetste 'veilige' (=levendige) plekken juist relatief veel criminaliteit voorkomt. Zo blijkt uit enquêtes onder de Amsterdamse bevolking dat uitgerekend de buurten die veel overeenkomsten vertonen met Jacobs' ideale buurten, relatief hoger scoorden met betrekking tot agressieve criminaliteit (Graeve, 1985). Hetzelfde blijkt te gelden voor vandalisme: drukke, gezellige en multifunctionele buurten in Amsterdam (bijvoorbeeld de Jordaan) scoren hoog qua vandalisme (Van Dijk en Van Soomeren 1980). Ook ten aanzien van het delict inbraak zijn er onderzoeksresultaten die Jacobs' ideeën weerleggen (Hough en Mayhew, 1983; Davidson, 1984). In een onderzoek in Southampton werd zelfs een direct verband gevonden tussen verschillende criminaliteitsvormen en (de door Jacobs om hun veilige werking genoemde) cafés, winkels en andere publieke voorzieningen (Ramsay 1982).

Het voorgaande geeft voldoende aanleiding om de nodige twijfels te plaatsen met betrekking tot de algemene geldigheid van Jacobs' redenering dat hoe meer mensen er door een buurt circuleren hoe veiliger deze wordt. Tegenover deze redenering kan men stellen dat meer mensen ook meer potentiële daders, maar ook meer potentiële slachtoffers te zien zal geven. Wanneer we naast het bovenstaande ook de inzichten uit de geografische school in beschouwing nemen dan kunnen we concluderen dat vanuit criminaliteitspreventief oogpunt gezien, we zeker geen warme voorstanders zijn van functiemenging; zeker wanneer het gaat om het mengen van wonen en op jongeren (10-30 jaar) gerichte voorzieningen.

Voor de geïnteresseerde lezer hebben we als bijlage een hoofdstuk uit het rapport 'Ruimtelijke planning en criminaliteit' opgenomen, waarin uitvoeriger wordt ingegaan op functiemenging en criminaliteit.

Zoals we zagen leggen zowel Jacobs, Wood als Newman een sterke nadruk op de controlemogelijkheden (zichtbaarheid). Ofschoon uit diverse onderzoeken blijkt dat het in de realiteit maar droevig is gesteld met het feitelijk effect van informele controle (er wordt door omstanders nagenoeg niet ingegrepen) hechten wij toch waarde aan het aspect van de zichtbaarheid. En wel om twee redenen:

- afgezien van de vraag of mensen wel of niet zullen ingrijpen, staat het buiten kijf dat de mogelijkheid tot waarnemen een noodzakelijke voorwaarde is voor ingrijpen;
- bovendien blijken daders toch rekening te houden met de risico's die verbonden zijn aan gezien te worden. In die zin is ook de objectieve veiligheid ermee gediend. Daarnaast kan men stellen dat een grotere zichtbaarheid in het algemeen een positief effect zal hebben op de onveiligheidsgevoelens van de bewoners.

Tot slot nog een enkel woord over de verschillende schaalniveaus die in de theorieën gehanteerd worden. We hebben gezien dat Jacobs, Wood en Newman zich met name begeven op het meso-micro niveau; al moet bij Jacobs worden opgemerkt dat haar ideeën over functiemenging op macro-niveau spelen.

De geografische school richt zich daarentegen met name op het macro-niveau. Men zou kunnen stellen dat de Pragmatische School en de Defensible Space-benadering met name relevant zijn voor architecten, terwijl de geografische school relevant is voor planologen en stedenbouwers.

DEEL 2 DE CONFRONTATIE

2.1 Inleiding

In dit deel zullen we de inzichten, die deel 1 heeft opgeleverd confronteren met de nu ter tafel liggende plannen voor de kop van Zuid (Ontwerp Structuurschets de Kop van Zuid). We hebben daarbij gekozen voor een enigszins provocerende vorm, namelijk door een vergelijking te trekken tussen het Bispo-gebied en het Amsterdamse Plan Zuid van Berlage.



Rotterdam: Bispo-gebied

De keuze voor deze benadering berust op de volgende overweging. De op dit moment ter tafel liggende plannen voor het Bispo-gebied bevinden zich thans nog in een vrij abstract stadium. Dit heeft als nadeel dat lang niet iedereen in dezelfde mate in staat is om de 'vertaalslag' te maken die nodig is om een aantal abstracte elementen uit het plan om te zetten in concrete beelden. Toch is het van groot belang om juist in een vroegtijdig stadium van het planproces (wanneer het plan nog de nodige flexibiliteit kent!) concreet voor ogen te krijgen waar het naar toe gaat, zodat eventuele gewenste wijzigingen van het plan alsnog meegenomen kunnen worden. Vandaar dat wij in onze benadering een sprong hebben gemaakt naar het meest concrete: een al meer dan 50 jaar bestaand plan dat enigszins vergelijkbaar is met het Bispo-gebied. Wellicht ten overvloede merken wij hier op dat het zeker niet de bedoeling is om het plan van Berlage als het enig zaligmakende plan naar voren te schuiven. Wat we er wel mee willen bereiken is dat reeds genomen beslissingen (expliciet dan wel impliciet) en nog te nemen beslissingen met betrekking tot het Bispo-gebied duidelijker in het oog springen.

Onze keuze voor het hier opvoeren van het plan Zuid van Berlage berust op een aantal overwegingen.

- Allereerst is er het gegeven dat het plan in stedenbouwkundige kringen en zelfs daarbuiten ruime bekendheid geniet.
- Voorts vertoont het plan, zoals hieronder nog zal blijken, opvallende gelijkenissen met de kop van Zuid. Dit geldt zowel voor de ruimtelijke als voor de functionele structuur. Het biedt dan ook voldoende aanknopingspunten om tot een onderlinge vergelijking te komen. Bij deze vergelijking zullen we uiteraard de inzichten die deel 1 heeft opgeleverd, mede erbij betrekken.
- Daarnaast beschikken we over relevante onderzoeksresultaten die betrekking hebben op het Berlage plan uit een door ons Bureau in het verleden uitgevoerd onderzoek naar vandalisme.
- Tot slot kunnen we opmerken dat de aanbevelingen die wij doen met betrekking tot het Bispo-gebied, zich goed laten illustreren aan de hand van Berlage's plan.

We zullen de vergelijking toespitsen op een drietal punten die vanuit criminaliteitspreventief oogpunt in de Bispo-discussie de aandacht behoeven.

- In de eerste plaats het aspect van de beslotenheid van de wijk.
- Het tweede aandachtspunt betreft het meest zuidelijke deel van het Bispo-gebied dat wij 'de gevarendriehoek' hebben gedoopt.
- Het derde aandachtspunt is gericht op de eenzijdigheid van de zijbeuken.

Voordat we ingaan op deze drie punten zullen we allereerst een korte algemene vergelijking maken tussen het plan Zuid en het Bispo-gebied.

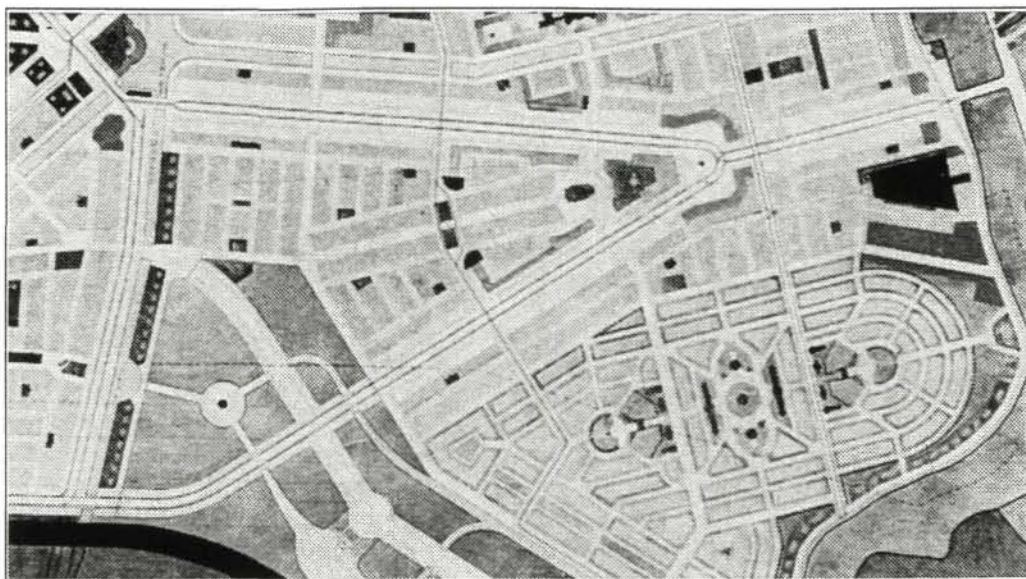


Amsterdam Zuid

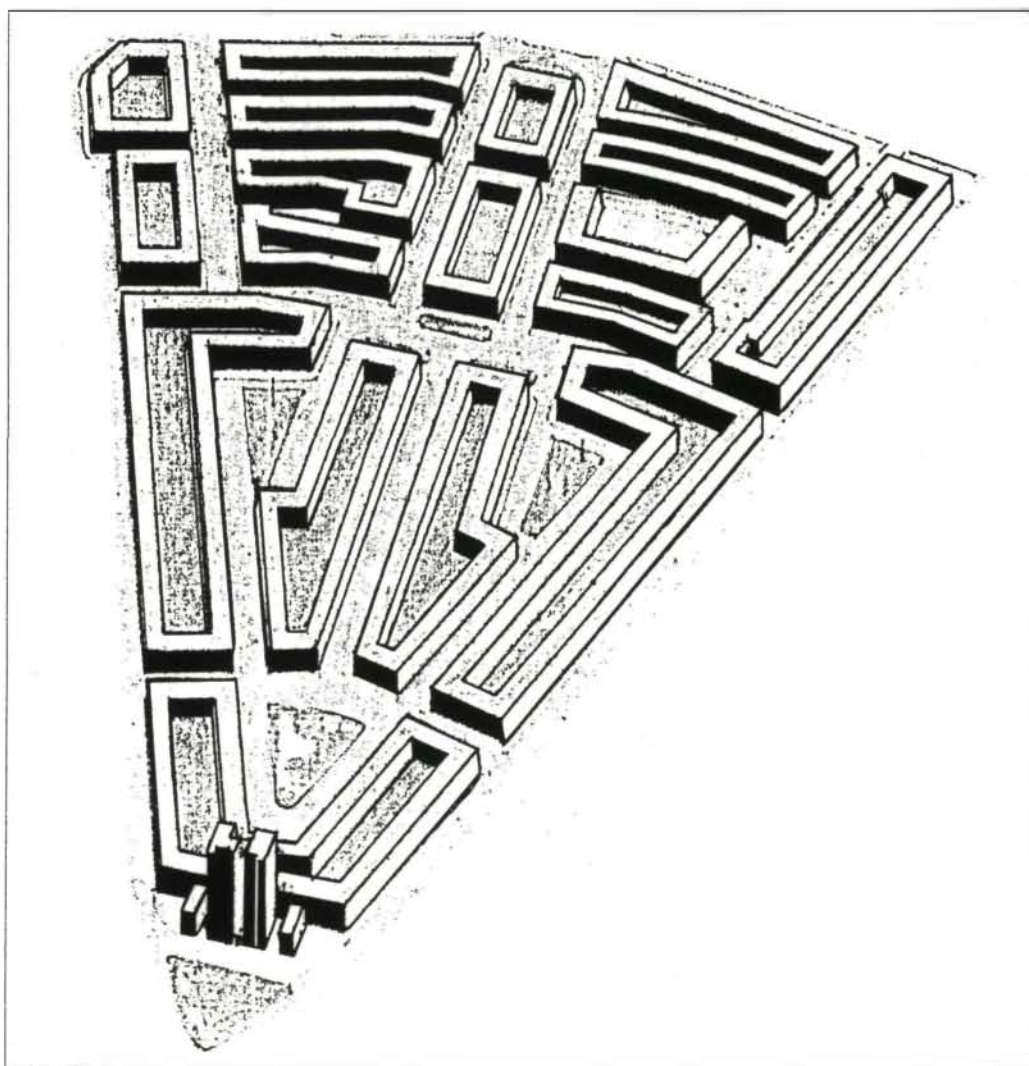
2.2 Vergelijking Berlage plan Zuid - Bispo-gebied

Het deel uit Berlage's plan Zuid dat hier voor de vergelijking gebruikt wordt is een onderdeel van Berlage's tweede plan voor Amsterdam Zuid (1914-1917). Het eerste plan voor Zuid (1900-1905) werd weliswaar goedgekeurd door Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, maar het waren de Spoorwegen die alsnog Berlage's eerste plan doorkruisten.

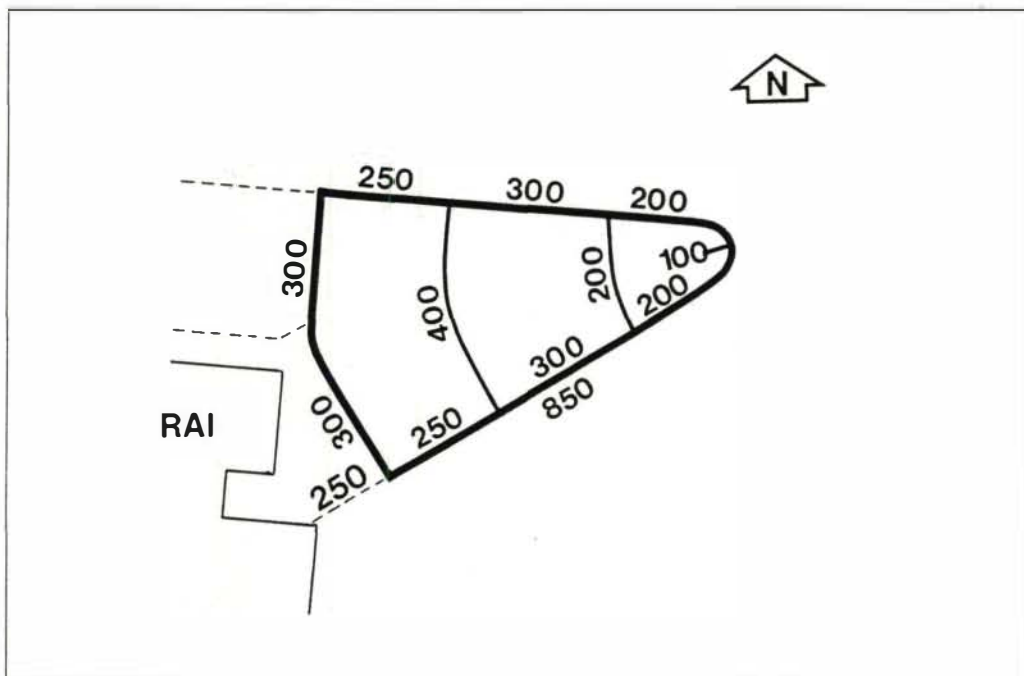
Voor de vergelijking beperken we ons tot het gebied dat thans begrensd wordt door de Rooseveltlaan, Europaplein, Scheldestraat en de Churchilllaan.



Uitbreidingsplan voor Amsterdam Zuid van H.P. Berlage (1917)



Het gebied beslaat ruim 18,5 ha. De totale woonoppervlakte bedraagt circa 319.800 m². Uitgaande van 100 m² per woning komen we uit op een kleine 3200 woningen. Dit levert een woningdichtheid van boven de 170 woningen per ha op! De overige functies zijn als volgt verdeeld: ruim 25.000 m² ten behoeve van onderwijsinstellingen, kerken en inrichtingen voor wetenschap en cultuur; 16.000 m² aan winkelruimte; 2.000 m² aan kantoorruimte en 1.200 m² ten behoeve van restaurants, cafés en hotels. Direct grenzend aan het gebied bevindt zich het RAI-complex.



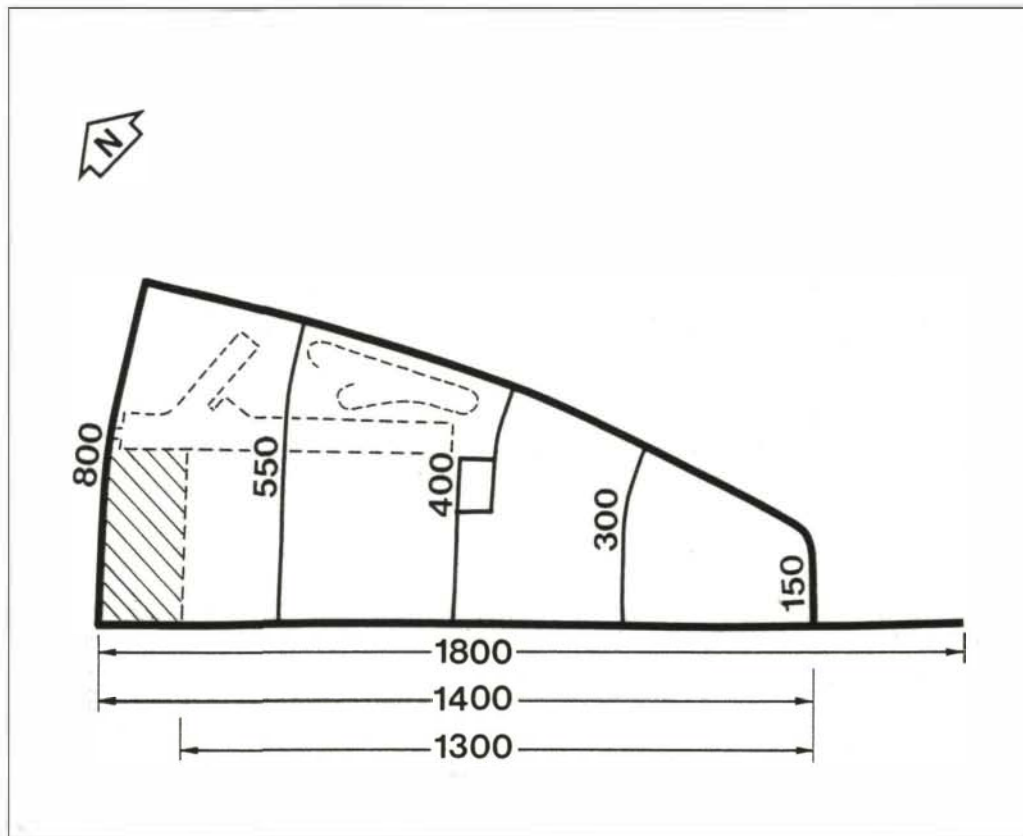
Amsterdam plan Zuid: maten in meters

Wanneer we beide gebieden met elkaar vergelijken dan valt op dat de stedenbouwkundige structuur, zowel ruimtelijk als functioneel, duidelijke overeenkomsten vertoont.

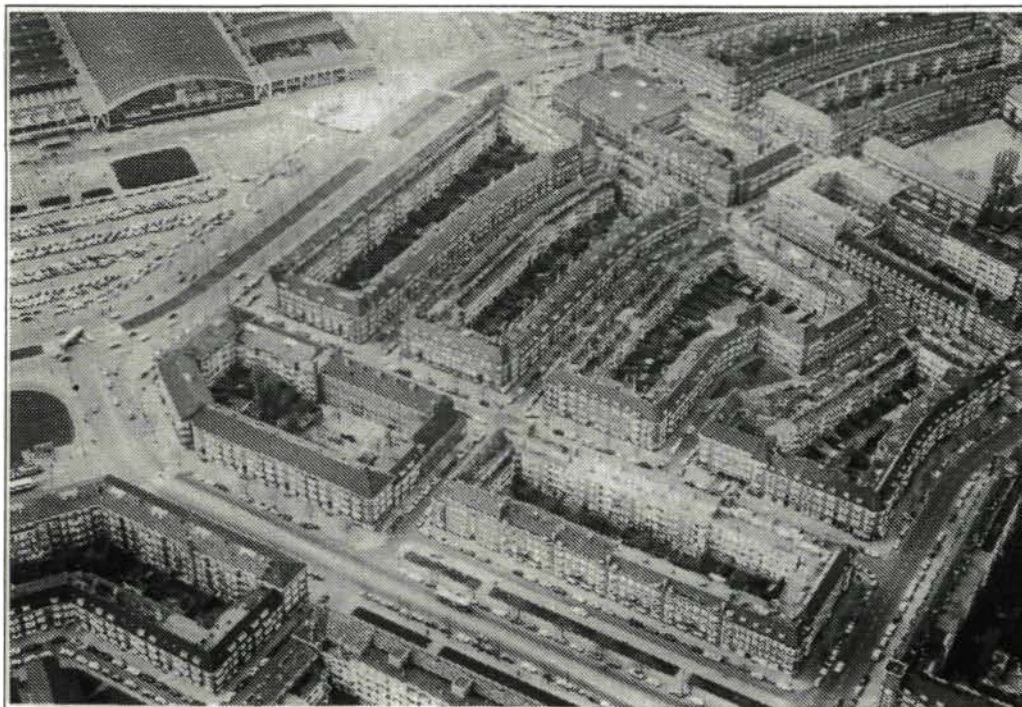
Wat de ruimtelijke structuur betreft, valt in het oog dat beide het model hebben van een puntzak.

Ook de functionele structuur laat zich aardig vergelijken: in beide gebieden is er sprake van grootstedelijke functies die tegen een woonwijk aanliggen (als het ware als mayonaise bovenop de puntzak).

Wat de grootte betreft kunnen we opmerken dat het Bispo-gebied iets groter is.



Bispo, Kop van Zuid: maten in meters



Amsterdam: grootstedelijke functie (RAI) tegen woonwijk aan

2.3 Beslotenheid

We zullen ingaan op de drie eerdergenoemde aandachtspunten. Allereerst het aspect van de beslotenheid van de wijk. We zagen bij de Geografische School dat daders hoofdzakelijk opereren op bekend terrein: de woon-, werk- en recreatieplaats van de dader. Op grond van deze constatering komen we dan ook tot het advies om niet onnodig vreemden in een buurt aan te trekken:

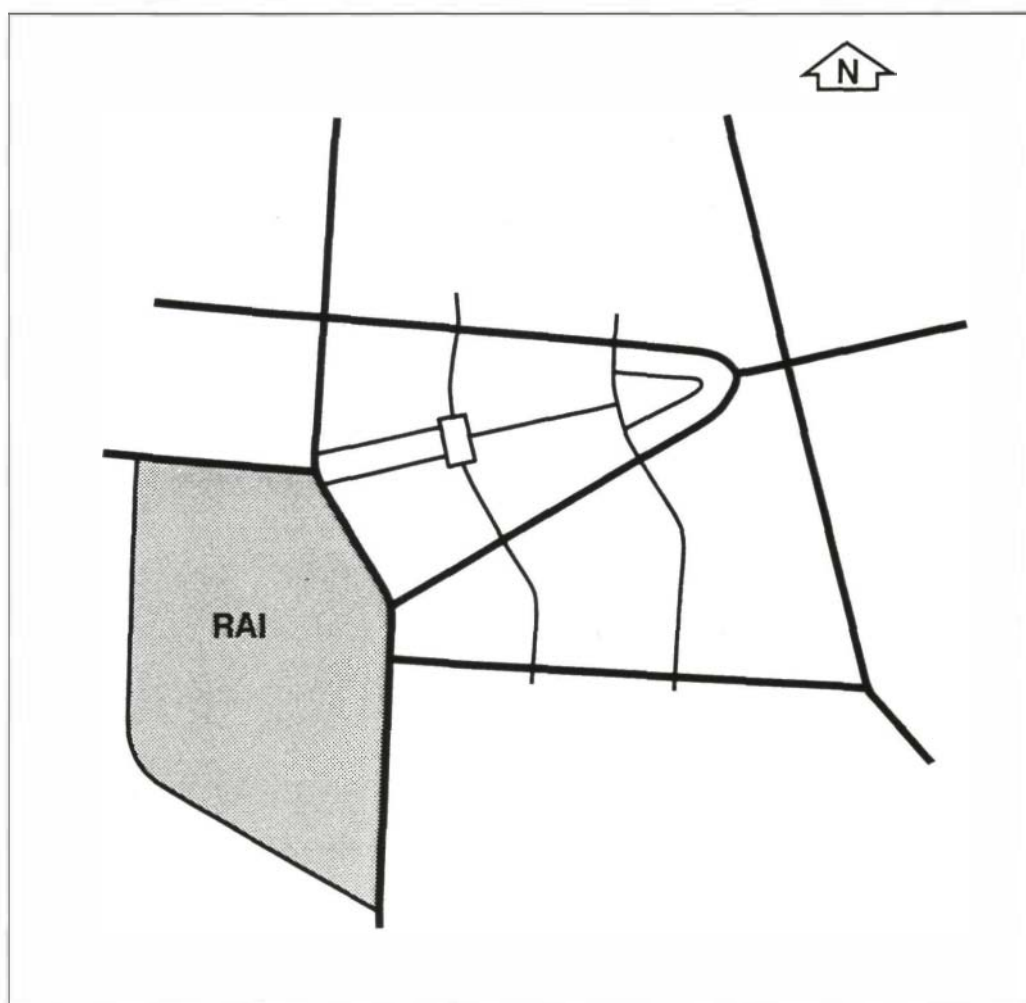
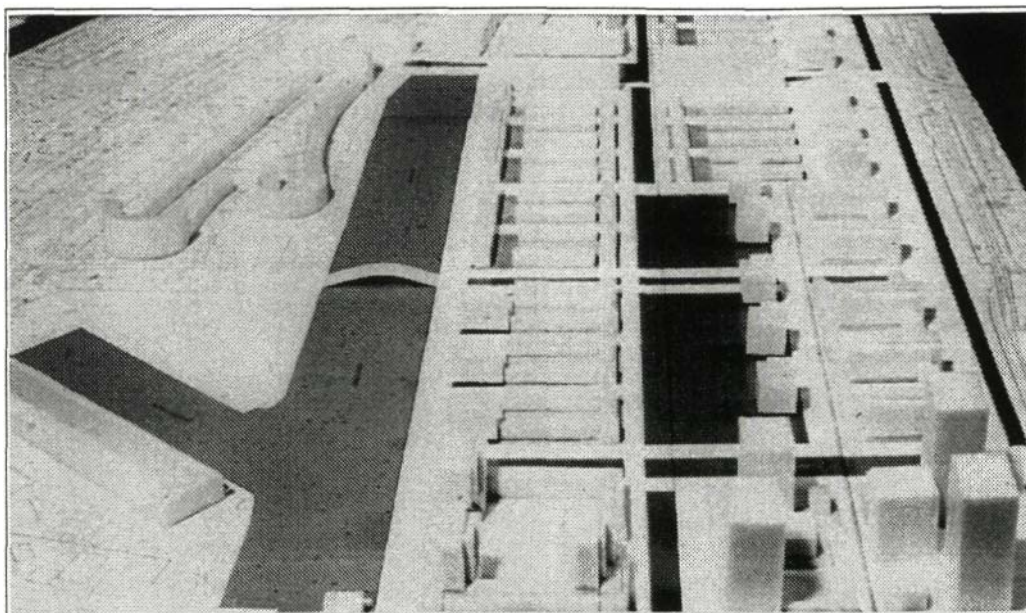
- men houdt daarmee potentiële daders weg;
- bovendien maakt het een betere controle mogelijk (hoe beslotener een buurt, hoe eerder vreemdelingen -en dus ook potentiële daders- in het oog springen).

Dit aspect raakt zowel de functionele als de ruimtelijke structuur. Het zal duidelijk zijn dat de aanwezigheid van grootstedelijke functies in een gebied belangrijke consequenties heeft voor het aantal vreemden dat er komt. Nu is het natuurlijk niet zo dat in elke vreemde een crimineel schuilt. Bovendien kunnen buurtbewoners profiteren van de aanwezigheid van vreemden doordat mede hierdoor voldoende draagvlak ontstaat voor het realiseren van een bepaald voorzieningen-niveau dat anders niet levensvatbaar zou zijn. Er kunnen met andere woorden juist goede redenen zijn om wel vreemden aan te trekken. In zo'n situatie dient evenwel voorkomen te worden dat men daarbij onnodige risico's binnen haalt. Daartoe dient de stedenbouwkundige structuur dusdanig te zijn dat het wonen duidelijk wordt afgeschermd van de grootstedelijke functies. Door daarbij fysieke (en/of symbolische) barrières te creëren moet het eventueel 'inlekken' vanuit het stedelijk gebeuren van overlast en criminaliteit in de woonbuurten zoveel mogelijk voorkomen worden. Het gaat hier met andere woorden om de beslotenheid van het woongebied.

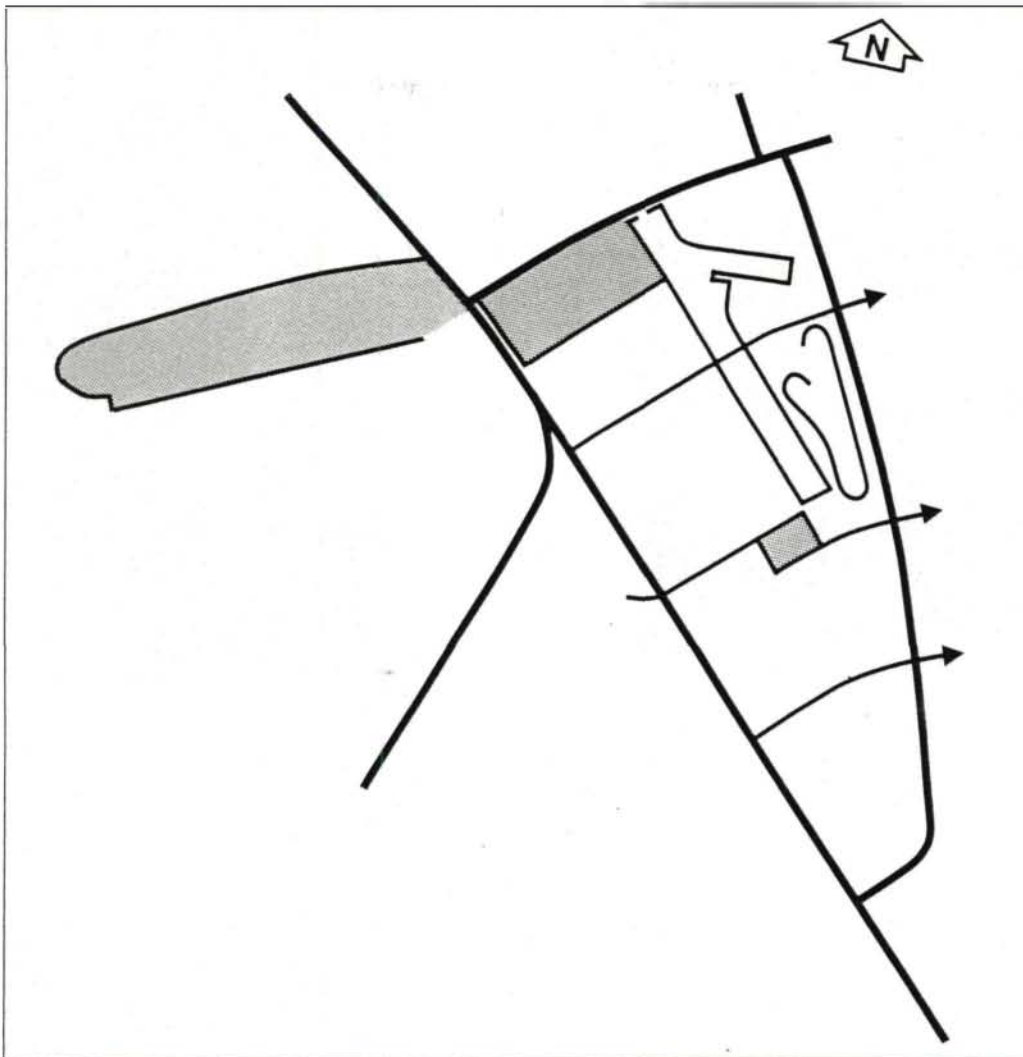
In de Amsterdamse situatie wordt het RAI-complex ruimtelijk van de woonwijk gescheiden door een stedelijke route. De huidige plannen voor het Bispo-gebied worden gekenmerkt door het ontbreken van een scheidend element tussen het stedelijk gebeuren en de daaronder geprojecteerde woonwijk. Ons bezwaar richt zich bovendien op de voorgestelde doorsnijding in de lengte-as van het Bispo-gebied. Deze 'groene as' is juist aan de Maaszijde (dus direct grenzend aan het aldaar geprojecteerde grootstedelijke milieu) erg breed gedacht. Door deze stedenbouwkundige vormgeving (bijna een trechter) vergroot deze as als het ware het genoemde gevaar van het 'inlekken' van overlast vanuit het grootstedelijk milieu.

Door de (vormgeving van de) as en door het ontbreken van een sterk scheidend element (route) wordt het woongebied naar ons idee onvoldoende afgeschermd van de grootstedelijke functies, met alle mogelijke gevaren van dien.

Het is in dit verband aardig om te kijken op welke wijze Berlage het aspect van de beslotenheid van de woonbuurten heeft uitgewerkt. In Berlage's plan zijn een aantal elementen aanwijsbaar die zorgen voor de beslotenheid van de woongebieden.



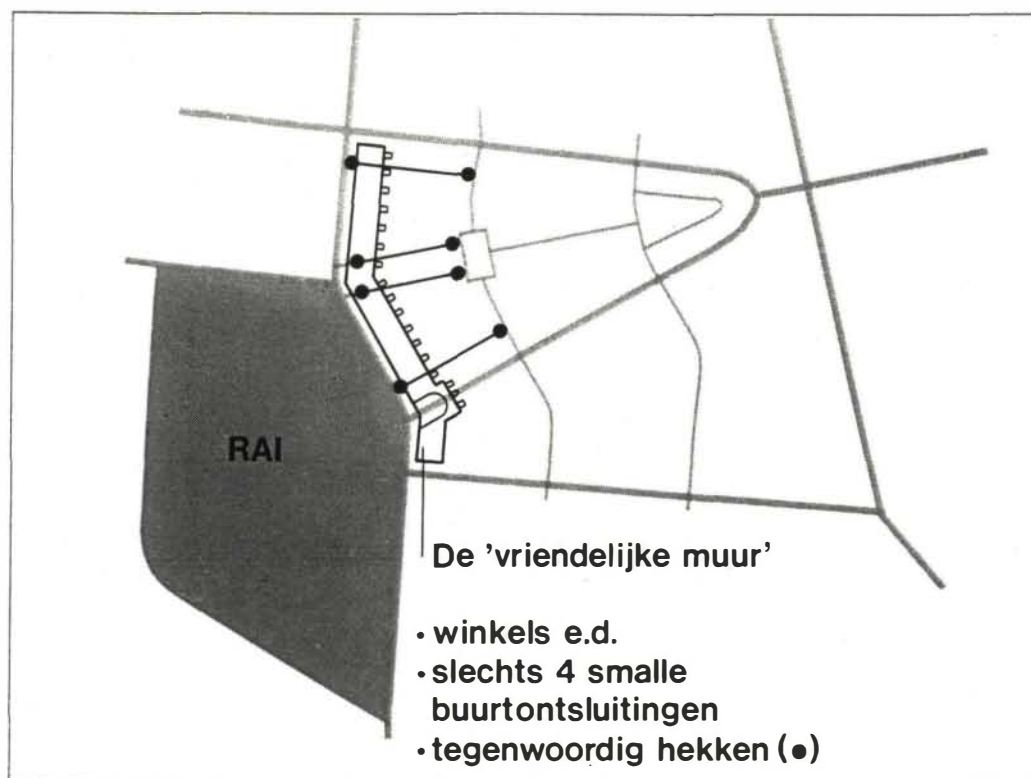
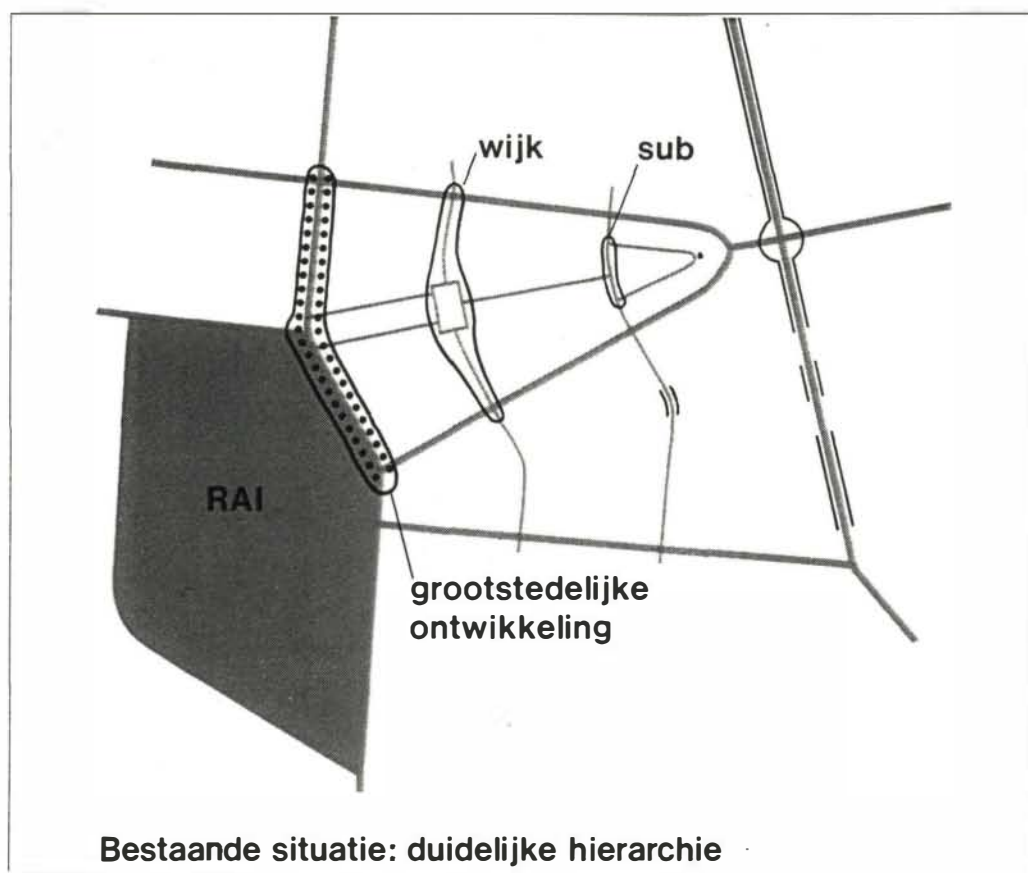
Amsterdam, plan Zuid, Berlage: wegen hoofdstructuur



Rotterdam, Kop van Zuid: wegen hoofdstructuur

We zien bij Berlage een duidelijk hiërarchie van straten. De nadruk ligt hierbij sterk op de dwarsverbindingen, die dienst doen als winkelstraten. Opvallend is ook dat de as (in lengterichting) verspringt. Hierdoor verliest het 'binnengebied' zijn aantrekkelijkheid als mogelijk doorgangsgebied. Ook de winkelstraten kennen een duidelijke hiërarchie.

Het wonen in de achtergelegen straten wordt beschermd door 'versmalde' toegangen. Zo functioneert de hoofdwinkelstraat, die grenst aan het RAI-complex, als een 'vriendelijke muur', doordat aldaar slechts vier smalle buurtontsluitingen zijn.





Amsterdam: de vriendelijke muur

Resultaat van het bovenstaande is dat de achterliggende woonbuurten op passanten geen bijzondere aantrekkingskracht uitoefenen, al moeten we een uitzondering maken voor de parkeerplaats zoekende RAI-bezoekers. Om aan dit laatste probleem het hoofd te bieden heeft men zelfs op een aantal strategische plekken hekken moeten plaatsen.

Een kenmerk van de woongebieden bij Berlage is ook dat zij goede controlemogelijkheden bieden. Een aantal factoren dragen hiertoe bij:

- het werken met verspringende verkavelingen;
- een hoge woningdichtheid;
- situering van woningen op maaiveldniveau;
- het veelvuldig gebruik van erkers.

Dat deze controlemogelijkheden ook criminaliteitspreventief werken blijkt onder meer uit een vrij diepgaand onderzoek dat door ons Bureau is uitgevoerd naar vandalisme in Amsterdam (zie voor een overzicht: Van Dijk en Van Soomeren en Walop, mei 1988). In het onderzoek werd een buurt met goede controlemogelijkheden (de Rivierenbuurt, waarvan het hier behandelde gebied deel uitmaakt) vergeleken met een buurt met minder goede controlemogelijkheden (Osdorp). Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat in de buurt met de goede controlemogelijkheden beduidend minder wordt vernield dan in de minder goed controleerbare buurt. In de slecht controleerbare buurt bleken ook meer zware vernielingen voor te komen. Uit de gehouden interviews onder jongeren bleek bovendien dat in de goed controleerbare buurt vrijwel uitsluitend het risico om gezien en/of gepakt te worden genoemd werd als drempel om niet te vernielen. We kunnen concluderen dat jonge vandalen wel degelijk rekening blijken te houden met betere controlemogelijkheden.



Veelvuldig gebruik van erkers



Besloten plein met winkelfunctie

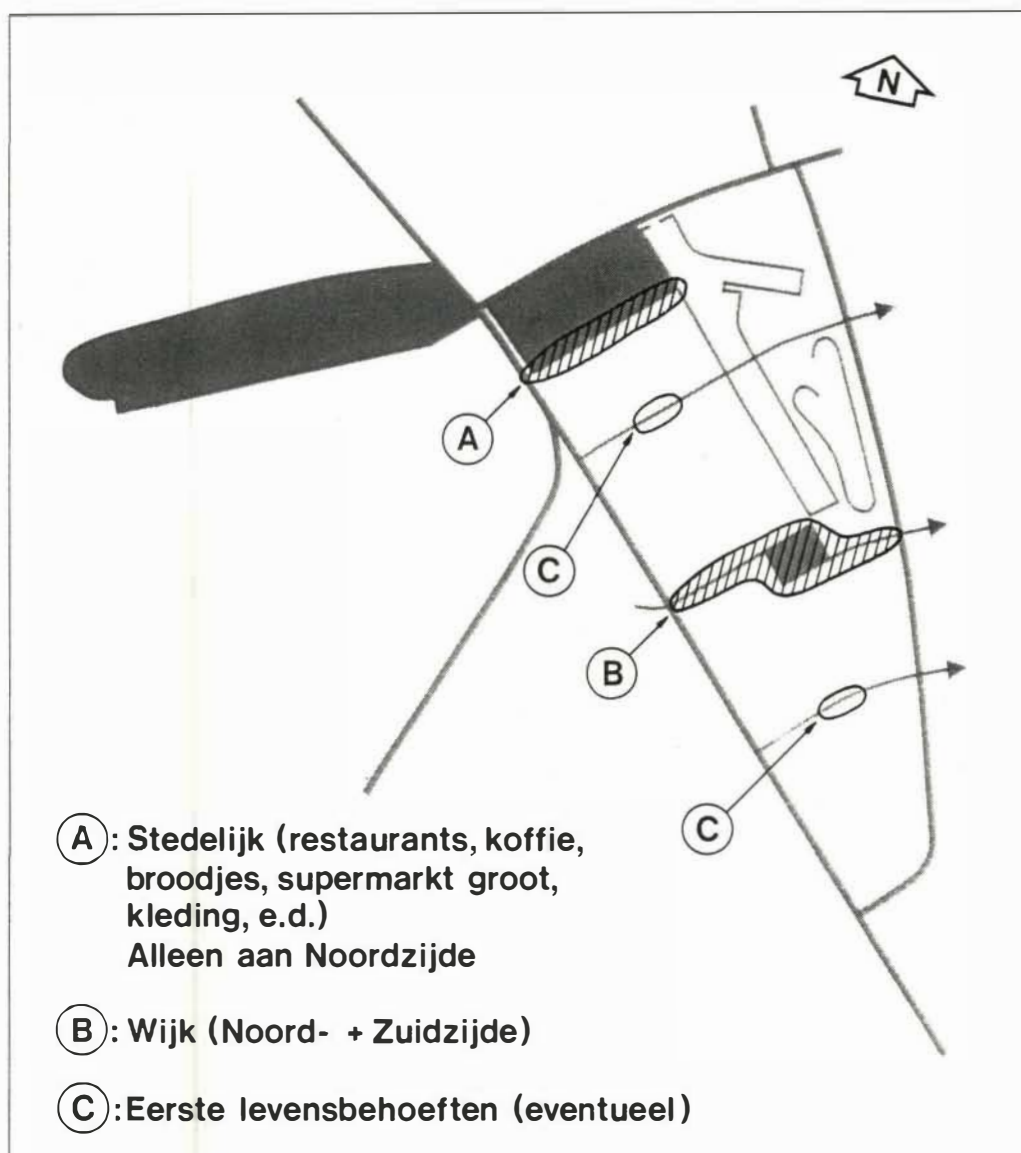
Het onderzoek bracht evenwel aan het licht dat de betere controlemogelijkheden (met name ontstaan door de hogere bebouwingsdichtheid) ook een keerzijde kenden. Doordat de speelmogelijkheden gering waren, vonden de meeste vernielingen plaats op plaatsen die niet als speelplek bedoeld waren, maar wel als zodanig gebruikt werden (schoolspeelplaatsen). Dit laatste toont het belang aan van voldoende en adequate speelruimte; een gegeven waar in het Bispo-gebied zeker rekening mee moet worden gehouden.



Straat met besloten karakter

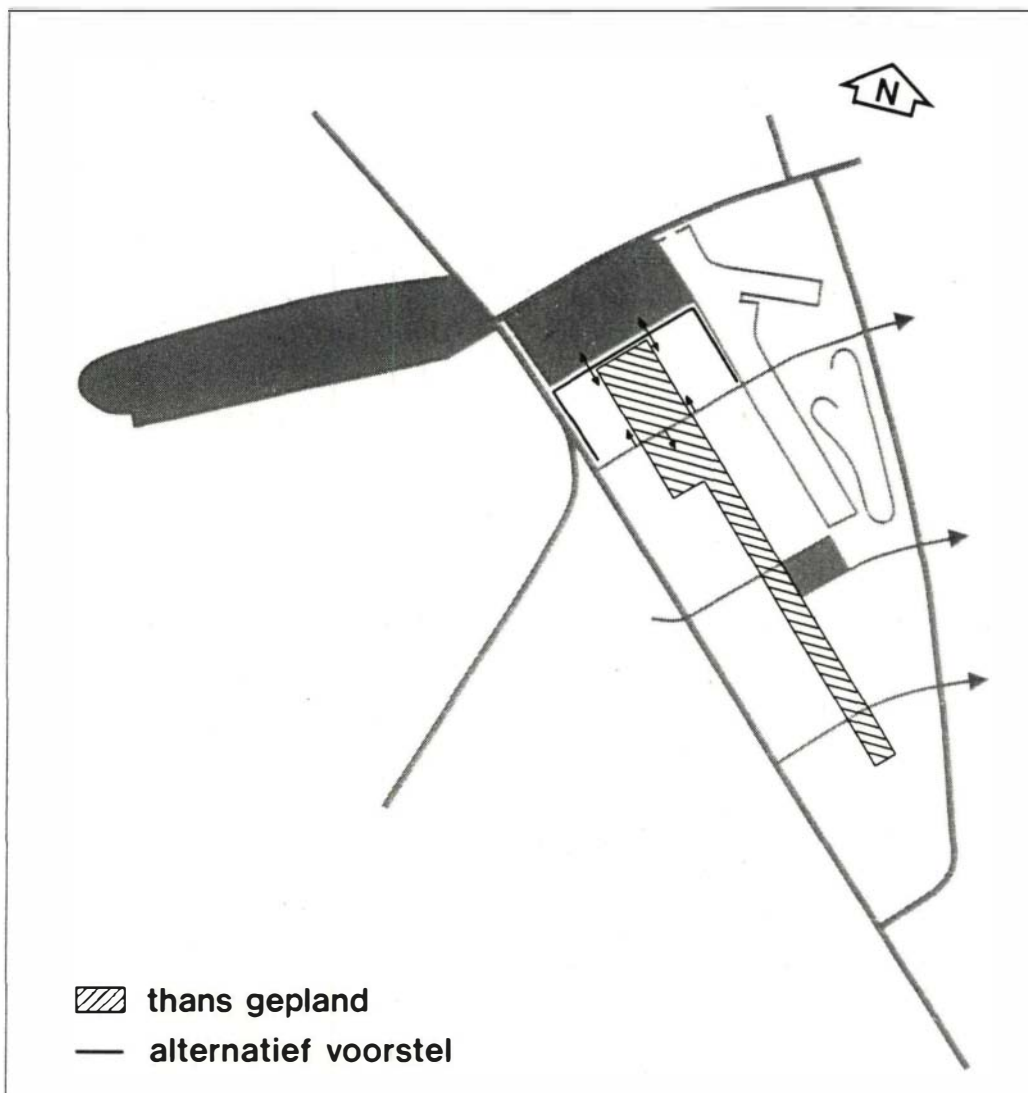
Terugkerend naar het Bispo-gebied komen wij vanuit criminaliteitspreventief oogpunt gezien tot de onderstaande aanbevelingen.

De voorgestelde functiemenging in het gebied moet dusdanig worden gerealiseerd dat zo veel mogelijk wordt voorkomen dat buitenstaanders in de woongebieden penetreren. Daarmee houdt men potentiële daders weg en wordt tevens een betere controle mogelijk. Door de beslotenheid van de woonbuurten te accentueren versterkt men bovendien het gevoel van territorialiteit, waardoor de betrokkenheid van de bewoners met wat er zich in hun buurt afspeelt zal toenemen. Het mengen van de functies dient ons inziens dan ook geconcentreerd plaats te vinden langs de dwars-assen. Daarbij stellen wij tevens voor om een duidelijke hiërarchie aan te brengen met betrekking tot de winkelstraten.



Rotterdam, Kop van Zuid: winkels en dergelijke

Tevens moet erop worden toe gezien dat de woongebieden goed worden afgeschermd van de (groot)stedelijke functies. Dit laatste gebeurt naar ons idee in de nu voorliggende plannen in onvoldoende mate. Als mogelijke oplossing denken wij aan het creëren van een 'vriendelijke muur' (winkels, restaurants en dergelijke) richting groot -stedelijkheid.



Alternatief: 'vriendelijke muur'

2.4 Bispo zuidpunt

Het tweede aandachtspunt heeft betrekking op het meest zuidelijk deel van het Bispo-gebied. Dit gebiedje dreigt naar ons idee een restgebied te worden en restgebieden worden vroeg of laat probleemgebieden.

Ons voornaamste bezwaar richt zich met name op de onheldere menging van het wonen, werken en recreëren in dit gebied.

Voorzover vastgehouden wordt aan deze invulling zal met name aandacht besteed moeten worden aan de inrichting van het gebied. De ingrediënten (wonen, werken, sportvelden, park) vormen immers een potentiële bron voor onveiligheidsgevoelens. Voor alles moet voorkomen worden dat er een 'eng op straat' situatie ontstaat.

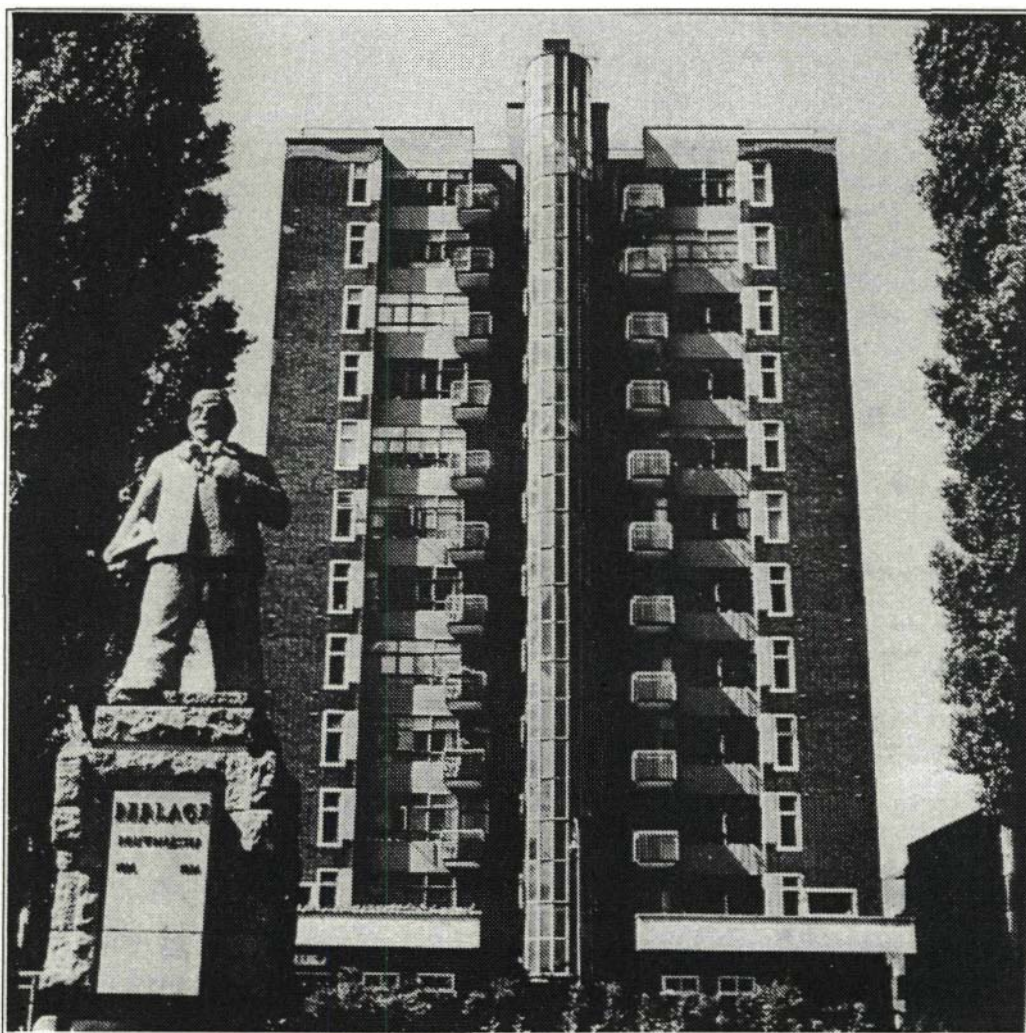
Men zal dan ook met het oog op dit laatste de nodige zorg moeten besteden aan de aankleding van het gebied. Naast een goed verlichtingsniveau is het bovendien van belang dat de woongebouwen evenals de overige gebouwen zicht hebben op de tussenliggende open ruimte (de sportvelden en het park). Een mogelijk alternatief zou kunnen zijn om het sporten meer te integreren in de woonbebouwing, waarbij met name de vergroting van de controlemogelijkheden de belangrijkste overweging vormt. Voorwaarde hierbij is dat de sportaccomodaties gericht zijn op gebruik door buurtbewoners!

Een meer ingrijpend alternatief wordt ons ingegeven door de invulling die Berlage aan zijn punt gegeven heeft: een monumentale afsluiting.



Berlage's punt

Door het neerzetten van een markante torenflat wordt een belangrijk referentiepunt gecreëerd; bovendien geeft het een zekere garantie met betrekking tot de levendigheid van het gebied in kwestie. Een belangrijk aspect daarbij is wel dat een dergelijk gebouw over de nodige 'image' (zie Newman) moet beschikken, zodat niet het tegenovergesteld effect wordt verkregen: stigmatisering.



J.F. Staal, wolkenkrabber (1931)

2.5 De randen van het Bispo-gebied

Het derde punt waar we onze aandacht op richten betreft de letterlijke eenzijdige invulling van de zijbeuken (Rotterdam Avenue en de Rosestraat).

Het feit dat er maar aan één kant bebouwing is gepland betekent bijgevolg dat controle slechts van één kant mogelijk is.

Voor Rotterdam Avenue komt daar nog bij dat de controle 's avonds en 's nachts voor een deel gereduceerd zal worden door de geplande bedrijven. De problemen die wij hier verwachten hebben dan ook met name betrekking op de onveiligheidsgevoelens.

Met het oog op dit laatste is het de overweging waard om het langzame verkeer toch binnen de woonbuurten af te laten wikkelen, zodat de fietsroutes alsnog in het zicht van de woonbebouwing komen te liggen.

Een ander gevaar dat dreigt is dat Rotterdam Avenue en de Rosestraat als heuse racebanen gaan functioneren met alle consequenties van dien.

Het zal duidelijk zijn dat vanuit criminaliteitspreventief oogpunt gezien wij liever, indien mogelijk, een tweezijdige bebouwing zagen gerealiseerd. Het verdient dan ook aanbeveling om met betrekking tot de Rotterdam Avenue te overwegen de aldaar gelegen remise op te doeken, waardoor wellicht tweezijdige bebouwing alsnog kan worden gerealiseerd. Om het racebaan effect letterlijk te doorbreken, verdient het aanbeveling om de reeds geprojecteerde dwarsverbindingen door te trekken.



Amsterdam: tweezijdige bebouwing Churchilllaan

DEEL 3 SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN

3.1 Inleiding

In het voorafgaande stond de vergelijking van het Bispo-gebied en het plan Berlage centraal. In deze paragraaf willen we ingaan op enkele aspecten die bij de verdere invulling en aankleding van het Bispo-gebied, vanuit criminaliteitspreventief oogpunt, eveneens de aandacht verdienen. We zoomen hierbij langzaam in vanuit de woonomgeving, naar de woonblokken en belanden uiteindelijk bij de woningen.

3.2 Woonomgeving

In deel 1 werd reeds het belang onderstreept dat bewoners zich betrokken voelen met wat er zich in hun directe omgeving (territorium) afspeelt. In het algemeen kan men stellen dat naarmate de betrokkenheid toeneemt, ook de controle over wat er in de omgeving plaatsvindt zal toenemen. Het behoeft weinig betoog dat naarmate de omgeving beter afgestemd is op het gebruik en de verlangens van (toekomstige) bewoners, de betrokkenheid zal toenemen.

Dit laatste onderstreept het belang om reeds in een vroegtijdig stadium de doelgroepen in beeld te brengen voor wie men bouwt, zodat de inrichting van de woning en de woonomgeving beter afgestemd kan worden op de specifieke wensen van die doelgroepen.

Bij de realisering is het van belang dat de woonomgeving zodanig wordt uitgewerkt dat deze uitnodigt tot het leggen van sociale contacten. Deze sociale contacten zijn, zoals we zagen, van beslissend belang voor het ontwikkelen en instand houden van de informele sociale controle.

Met name de directe woonomgeving zou een gunstig klimaat moeten scheppen voor het leggen van contacten tussen burens onderling. Nu kan een woonomgeving nog zo stimulerend zijn, als de behoefte aan contact leggen afwezig is, zal het contact uitblijven. Met het oog hierop verdient het ons inziens aanbeveling om op microniveau te streven naar een homogene bewonerssamenstelling (qua levensstijl, leeftijd, gezinsfase en dergelijke).

Juist in situaties waarin vanuit het niets in korte tijd een sociale structuur moet worden opgebouwd is het van beslissend belang voor de verdere ontwikkeling van het gebied dat er in potentie een basis wordt gelegd voor de realisering van een hechte sociale structuur. Het ontwerp van de woonomgeving en de eerste toewijzing van de woningen zijn daarvoor cruciale beslissingsmomenten.

Een deel van de toekomstige bewoners zal bestaan uit bewoners van omliggende wijken, die vanwege stadsvernieuwingsactiviteiten geherhuisvest zullen moeten worden. Deze bewoners zijn reeds in kaart gebracht. De gegevens van de bezoekerapporten kunnen belangrijke aanknopingspunten bieden bij de uiteindelijke toewijzing van de woningen. Vóór alles moet worden voorkomen dat aan de vooravond van de oplevering nog even snel 'de kaartenbak met urgenten' geleegd wordt.

Het is van groot belang dat met name bewoners worden geworven die duidelijk te kennen geven in het Bispo-gebied te willen wonen. In dat kader verdient het aanbeveling om de stedelijke toewijzingsregels (% stadsvernieuwingsurgenten) soepel toe te passen. Daarop volgend kan een begin worden gemaakt met een globale inventarisatie van de woonwensen.

Een probleem daarbij is evenwel dat niet zelden toekomstige bewoners die hun stem hebben laten horen uiteindelijk om diverse redenen afhaken. Met het oog op dit laatste verdient het dan ook aanbeveling om de realisering van de woonomgeving gefaseerd te laten plaatsvinden, zodat eventuele aanpassingen alsnog gerealiseerd kunnen worden.

Het gaat hierbij met name om voorzieningen ten behoeve van specifieke doelgroepen (zoals bijvoorbeeld speelvoorzieningen/ontmoetingsplaats voor jongeren en dergelijke). Met het definitief realiseren van dergelijke voorzieningen kan dan ook het beste worden gewacht tot het moment waarop de sociale structuur zeker is.

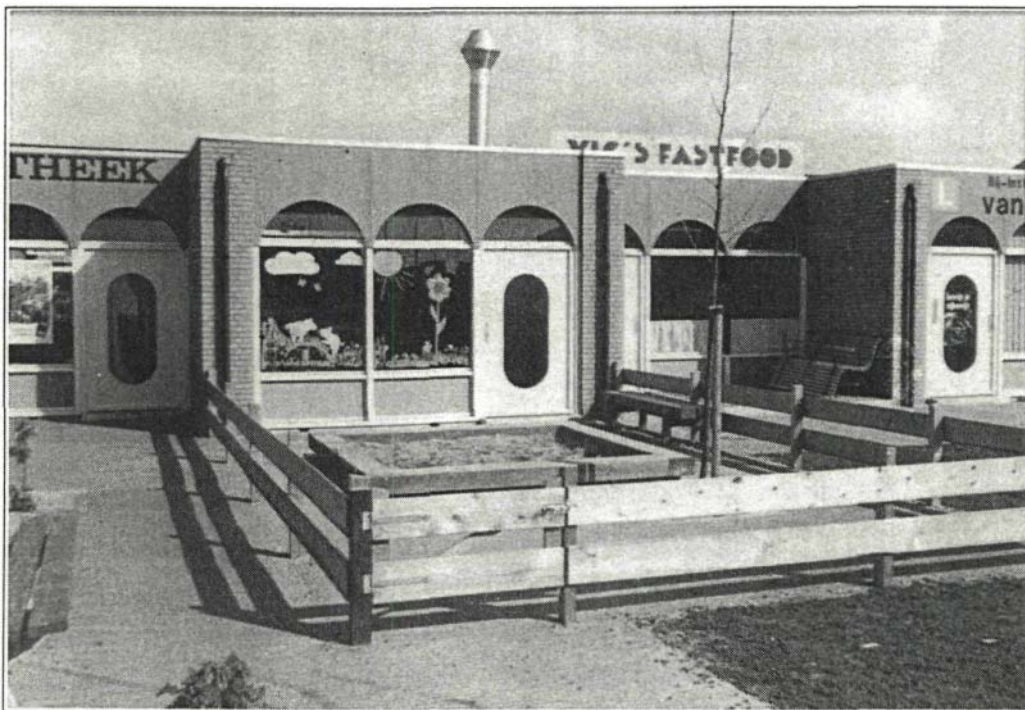
Staat er eenmaal vast dat er in de wijk veel jongeren komen te wonen dan verdient het aanbeveling om voor deze groep een ontmoetingsplaats te realiseren, om te voorkomen dat zij dit zelf op ongewenste plaatsen gaan creëren.

Met het oog op mogelijke overlast zal een dergelijke ontmoetingsplaats niet te dicht bij woningen gepland moeten worden. Speelgelegenheden voor kleuters en jonge kinderen dienen daarentegen juist wel in het zicht van de woningen gesitueerd te worden.

Bij de situering van de jongerenvoorzieningen dient er voor gewaakt te worden dat de routes tussen de voorzieningen niet langs kwetsbare plekken of gebouwen lopen.

Het verdient aanbeveling om bij de realisering van op specifieke doelgroepen gerichte voorzieningen reeds rekening te houden met eventuele aanpassingsmogelijkheden in de toekomst. De sociaal-culturele voorzieningen dienen niet te ver van de woonomgeving gerealiseerd te worden, zodat ook deze bijdragen in het leggen van contacten tussen buurtbewoners onderling.

Wat betreft het te realiseren winkelcentrum dient rekening gehouden te worden met de risico's voor inbraak en vernielingen. Met het oog hierop zou men kunnen overwegen de winkels te integreren met de woonbebouwing. Indien er echter een duidelijke voorkeur bestaat voor het niet mengen van deze functies, verdient het aanbeveling om het winkelcentrum dusdanig te realiseren dat het in zijn geheel kan worden afgesloten.



Speelvoorzieningen niet voor de eeuwigheid bouwen

Bij de aanleg van de groenvoorzieningen is het aanbevelenswaardig om voor de beplanting bomen en lage, niet-snel groeiende, struiken te gebruiken; snelgroeiende struiken die tot boven ooghoogte doorschieten belemmeren het zicht en zijn niet aan te bevelen op plekken waar overzichtelijkheid belangrijk is. Met het oog op onveiligheid dienen grote onoverzichtelijke parkeerterreinen vermeden te worden, alsmede afgelegen onverlichte fietspaden.

Tot slot van deze paragraaf willen we stilstaan bij een probleem dat misschien (en hopelijk) nog ver weg ligt: leegstand. Maar ook hier geldt dat bij vroegtijdig inspelen op mogelijke toekomstige problemen te zijner tijd ruime winst te halen valt. Leegstand is een verschijnsel dat, naast economische schade, verval en verloedering op kan roepen. Hierdoor kan een klimaat ontstaan waarin criminaliteit gunstig kan gedijen. Het is dan ook vanuit criminaliteitspreventief oogpunt bezien van belang om leegstand te voorkomen c.q. de periode van leegstand zo kort mogelijk te houden. Leegstand ontstaat wanneer de aanbodzijde onvoldoende aansluit op de vraagzijde. In dergelijke situaties is het van belang dat gewenste functiewijzigingen niet gefrustreerd worden door voorschriften uit het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan dient met andere woorden voldoende functionele flexibiliteit te bevatten om zo nodig functiewijzigingen mogelijk te maken. Het verdient dan ook aanbeveling om bij het opstellen van het bestemmingsplan grote zorg te besteden aan de functionele flexibiliteit, zonder dat daarbij overigens de bescherming van de woonfunctie in het gedrang komt.

Er zijn verschillende juridische constructies mogelijk om het bestemmingsplan flexibel te maken. Het is hier echter niet de plaats om daar uitvoerig op in te gaan. Wel willen we hier het belang benadrukken dat het bestemmingsplan in principe goed te handhaven moet zijn.

3.3 Woonblokken

De vraag die zich allereerst aandient is of er vanuit criminaliteitspreventief oogpunt doorslaggevende factoren zijn aan te dragen voor het toepassen van een bepaalde verkavelingsvorm?

Gesloten bouwblok:

Op het eerste gezicht lijkt het aannemelijk om te pleiten voor het gesloten bouwblok. In deel 1 werd reeds gepleit om vreemdelingen (potentiële daders) niet onnodig de buurt in te halen, laat staan in de directe woonomgeving. Vraag is echter of men het gesloten bouwblok tot een dogma moet verheffen, zoals dat bijvoorbeeld in het Amsterdamse programma-accord (1986) gebeurt.



Vermindering toegankelijkheid?

Mede naar aanleiding hiervan werd onlangs (april 1988) op initiatief van de Amsterdamse Raad voor de stedenbouw, Bureau Criminaliteitspreventie, het Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam en de projectgroep Dapperbuurt, een studiemiddag georganiseerd met als thema verkaveling en veiligheid.

De algemene teneur die tijdens de studiemiddag naar voren kwam is dat het ongenueanceerd nastreven van het gesloten bouwblok geenszins navolging verdient.

Goede verlichting, heldere overzichtelijke indeling (met een duidelijke scheiding tussen privé - openbaar), zicht vanuit woningen, de wijze en de plaats van de woningontsluiting etc., zijn ons inziens belangrijkere factoren met het oog op het verminderen van **onveiligheidsgevoelens** dan het gesloten bouwblok.

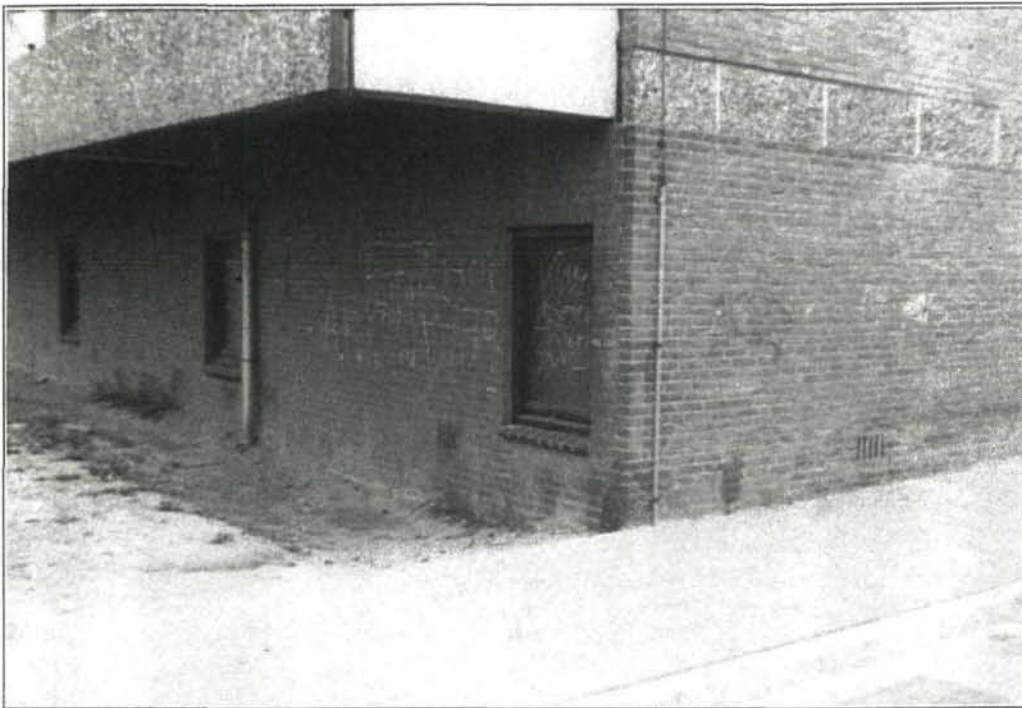
Maar ook de bijdrage die het gesloten bouwblok zou kunnen leveren bij het terugdringen van de feitelijke plaatsvindende criminaliteit is ons inziens eveneens twijfelachtig. Zo is bij **inbraak** met name van belang dat het aantal aanloop/vluchtmogelijkheden beperkt wordt. Een woning zou ideaal gesproken slechts van één kant benaderbaar moeten zijn; en die kant moet dan liefst nog goed in het zicht moeten liggen. Dat kan men op vele manieren bereiken. Het gesloten bouwblok is slechts één van de vele mogelijkheden. Voor **vandalisme en (sexueel) geweld** geldt ongeveer hetzelfde als bij onveiligheidsgevoelens: licht, zicht en een heldere indeling lijken belangrijkere factoren.

Samenvattend kunnen we stellen dat wij weinig heil zien in het gesloten bouwblok als panacee in de strijd tegen de onveiligheid. Hoogstens is het een maatregel die soms in bepaalde situaties bruikbaar kan zijn, maar bijna altijd zijn er andere en belangrijkere maatregelen mogelijk.

Bij de stedenbouwkundige uitwerking dient erop toegezien te worden dat er een duidelijk onderscheid wordt aangebracht tussen openbaar en privé-gebruik. In deel 1 werd het belang van dit onderscheid benadrukt aangezien daarmee aan een belangrijke voorwaarde wordt voldaan die het mogelijk maakt dat bewoners een gevoel van een eigen territorium kunnen ontwikkelen, zodat zij zich betrokken kunnen voelen met wat er zich op hun gebied afspeelt.

Bergingen:

Dat bergingen bijzondere aandacht verdienen behoeft zo langzamerhand geen verbazing meer te wekken gezien de talrijke negatieve ervaringen in meergezinswoningen (waaronder de Peperklip). Het gaat hierbij met name om vernielingen en inbraak. Vernieling en kleine inbraak blijken vaak hand in hand te gaan. Jongeren breken in in boxen en vernielen en/of ontvreemden de daar aanwezige spullen (De Savornin Lohman en andere, 1986). Soms worden leegstaande boxen 'gekraakt' en gebruikt als verblijfsruimte ('hol') door groepen jongeren. Maar ook in het (semi-) openbare deel van de bergingsruimte (kelderruimte, boxgang) worden vernielingen aan verlichting, wanden en deuren aangebracht. Het verdient dan ook zeker aanbeveling om reeds in de ontwerpfase hierop in te spelen. In het algemeen kan men stellen dat plaatsing van bergingen in de woning zelf, of bovenin het gebouw (zolder) beter is dan onderin het gebouw.



Bergingen onderin het gebouw: niet optimaal

Daarnaast is het aan te bevelen om niet te veel boxen bij elkaar in één ruimte te zetten; dit maakt toezicht door bewoners bijzonder moeilijk. Het is beter om de bergingsruimte te compartimenteren, zodat er clusters ontstaan. Daarmee wordt het niet alleen moeilijker gemaakt voor inbrekers/vandalen die van buiten het gebouw komen, maar ook daders die in het gebouw wonen kunnen moeilijker hun slag slaan. Het uitoefenen van de controle ('wat doet die figuur daar?') wordt voor bewoners daarmee eveneens vergemakkelijkt. Ook de constructie van deuren en binnengevels van bergingen verdienen bijzondere aandacht. In zijn algemeenheid kan men stellen dat deze kwalitatief gelijkwaardig moeten zijn aan die van een voordeur van een woning of een buitengevel (zie ook de volgende paragraaf). Dit geldt uiteraard ook voor het hang- en sluitwerk. Daarnaast dient gezorgd te worden voor een goede verlichting van de berging.

Zoals voor de meeste bouwwerken gelden ook voor bergingen specifieke eisen (minimale grootte en dergelijke) die neergelegd zijn in de bouwverordening. Eisen die soms een mogelijke oplossing in de weg staan. Het verdient dan ook zeker aanbeveling om de normen kritisch door te lichten met het oog op mogelijke flexibiliteit. Bij de oplossing van het 'bergingenvraagstuk' is het eveneens van belang dat men een goed beeld heeft van hoe bergingen feitelijk gebruikt worden. Daartoe zou op korte termijn een marktonderzoek wenselijk zijn. Het uiteindelijke doel zou erop gericht moeten zijn te komen tot een betere afstemming tussen de vastgestelde normen en het feitelijk gebruik van de bergingen, zodat voorkomen wordt dat de normen ver hun doel voorbijschieten.

Gevelvlakken:

Graffiti is een vorm van vandalisme dat met name een probleem vormt door de omvang waarin het plaatsvindt. Met name grote blinde gevels zijn een ideaal doelwit voor dergelijke ongewenste creativiteitsuitingen. Het vermijden van blinde gevelvlakken is dan ook zeker aan te bevelen. Dit kan op verschillende manieren bereikt worden. Bijvoorbeeld door bij hoogbouw in plaats van bergingen, woningen dan wel milieuvriendelijke bedrijfjes (zie Hoogbouw Haringvliet) op de begane grond te plannen.

Parkeergarages:

Met het oog op inbraak uit auto's verdient het aanbeveling om géén open parkeergarages onder woonblokken te realiseren. Maak liever parkeerplaatsen in de open lucht die zichtbaar zijn vanuit de woningen.

3.4 Woningen

Bij de woonomgeving is reeds ingegaan op het belang om bijzondere zorg te besteden aan de woningtoewijzing, zodat we hier met deze opmerking volstaan.

Ook hebben we reeds gewezen op het belang van buffers (bijvoorbeeld in de vorm van privé-tuinen) die er voor moeten zorgen dat er een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen privé en openbaar gebied.

Bij de bergingen hebben we reeds gewezen op het belang van deugdelijk hang- en sluitwerk. Uiteraard geldt deze opmerking ook voor woningen in het algemeen. Het is zeker aan te bevelen om reeds bij de bouw, de woningen te voorzien van hang- en sluitwerk conform de huidige opvattingen van technopreventie; zodat niet achteraf onnodig extra kosten gemaakt moeten worden (zie ervaringen in Schiemond; Starmans e.a., 1988). Het voert te ver hier een opsomming te geven van alle bouwtechnische eisen die men uit criminaliteitspreventief oogpunt kan stellen aan 'de buitenschil' van woningen. Voor een overzicht verwijzen we naar de publicaties van Stichting Bouw Research: Beveiliging van gebouwen delen 1 en 2.

In het algemeen is het aanbevelenswaardig om een aantal preventiemaatregelen gelijk van het begin af aan mee te nemen. Zo kan de beslissing over de vraag over de wenselijkheid van het instellen van een huismeester beter vooraf genomen worden, zodat in de gevallen waarin dit wenselijk wordt geacht de hieraan verbonden kosten onderdeel uitmaken van het totaal op te leveren pakket. Het achteraf aanstellen van huismeesters kan onnodig weerstanden oproepen met het oog op de verhoging van de servicekosten die daarmee gepaard gaat.

Een punt waar we hier wat uitgebreider bij willen stilstaan is de problematiek rondom toegangspartijen. Uit een door de Nationale Woningraad (NWR 1984) onder haar leden gehouden onderzoek is komen vast te staan dat bij meergezinswoningen de centrale entreeruimte tot een van de meest risicovolle gebieden binnen het gebouw behoort. Op de lijst van de NWR prijkt vandalisme in entreeruimten dan ook op de hoogste plaats. Een reden te meer om er hier wat uitvoeriger aandacht aan te besteden.

Hieronder volgt een aantal aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van vandalisme. Sommige aanbevelingen zijn tevens gericht op het voorkomen van inbraak:

- Beperk het aantal woningen dat op één centrale entree is aangesloten. Druk verkeer in de entreeruimten beperkt het gevoel van betrokkenheid bij deze ruimten. Een tweede nadelige factor is dat het drukke verkeer veel slijtage veroorzaakt, wat (erosie) vandalisme in de hand werkt.
- Maak de centrale entree afsluitbaar. Zeker als het vandalisme in entrees te wijten is aan de activiteiten van jongeren die afkomstig zijn van buiten het gebouw is afsluiting een goede remedie. Breng in dat geval wel een elektrische deursluiting en een intercom aan. Ontwerpers wordt aangeraden ervoor te zorgen dat deze voorziening -indien deze voortijdig ten prooi valt aan bezuinigingen- eventueel achteraf zonder grote kosten kan worden geïnstalleerd.
Overigens is de plaatsing van brievenbussen aan of in de buitengevel een voorwaarde voor afsluiting.
- Combineer de entree niet met een doorgaande openbare looproute door het gebouw heen en gebruik de entree niet voor het bergen van fietsen of iets dergelijks. Uit de Engelse literatuur blijkt dat als men deze aanbevelingen niet opvolgt, er (wellicht mede ten gevolge van de extra slijtage die optreedt) meer vandalisme voorkomt.-
Vermijd 'overgebleven' hoeken, gaten en donkere plekken. De ruimte onder de trap kan beter worden afgesloten. Er moet een hoog lichtniveau zijn, zowel overdag als 's nachts.
- Gebruik sterke entreedeuren met weinig of met onbreekbaar glas, stevig hang- en sluitwerk en stevige kozijnen. Installeer op de deur een 'schopplaat' van staal die toevallige beschadigingen helpt voorkomen.
- Zorg voor een stevige slijtvaste wandafwerking die goedkoop is in onderhoud en eenvoudig te repareren is. Tegels, metalen platen en een stenen afwerking komen in aanmerking.

3.5 Slot

Ter afsluiting willen we de algemene opmerking maken dat het merendeel van de aanbevelingen die hier gedaan zijn, berusten op negatieve ervaringen. Het verdient echter aanbeveling om naast negatieve ervaringen zeker ook gebruik te maken van positieve ervaringen op het terrein van de woningbouw en inrichting van de woonomgeving. Positieve ervaringen die zeker ook in Rotterdam te vinden zullen zijn.

Tot besluit spreken wij de hoop uit dat dit rapport niet alleen een positieve bijdrage zal hebben bij de realisering van de Kop van Zuid, maar wij hopen tevens het nut aangetoond te hebben van de wenselijkheid om bij bouwplannen speciale aandacht te besteden aan het aspect van sociale veiligheid. Te overwegen valt om in de toekomst de wenselijkheid hiertoe minder vrijblijvend te maken door als eis op te nemen dat in te dienen plannen doorgelicht moeten zijn op het aspect van de sociale veiligheid. Dit kan door in het plan een apart hoofdstuk te wijden aan sociale veiligheid. Raadzamer lijkt het echter om sociale veiligheidsaspecten op te nemen bij de afzonderlijke onderdelen van het plan (bijvoorbeeld bij 'parkeren', 'openbaar groen' etc.). Hierdoor wordt het gevaar kleiner dat de aandacht voor sociale veiligheid beperkt blijft tot mooie woorden. Aan dit laatste heeft niemand behoefte.

LITERATUUR

Beleidsnotitie Rotterdam en kleine criminaliteit, Rotterdam, 1988.

Davidson N.N.; Burglary in the community: patterns of localisation in offender - victim relations.

In: R. Clarke en T. Hope (ed.): coping into Burglary, Kluwer/Nijhoff, Dordrecht, 1984.

Dijk A.G. van en P. van Soomeren; Vandalisme in Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 1980.

Graeve E.; Buurtcriminaliteit in vogelvlucht. Gemeente Amsterdam, Bestuursinformatie, afd. Onderzoek en Statistiek, Amsterdam, 1985.

Hough M. en P. Mayhew; The British Crime Survey: first report. Home Office Research study nr. 76, HMSO, London, 1983.

Jacobs J.; The death and life of great American cities. Random House, New York, 1961.

Nuyten-Edelbroek E.G.M.; Projectsurveillance en voorkoming misdrijven in Hoogeveen. Een onderzoek naar de effecten op de criminaliteitsontwikkeling; W.O.D.C., Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1982.

Ramsay M.; City - centre crime: the scope for situational prevention. Research and planning unit paper 10, Home Office, London, 1982.

Savornin Lohman P.M. de, A.G. van Dijk en P. van Soomeren; Gebouwde Omgeving en criminaliteit (veldonderzoek), Directie Coördinatie Bouwbeleid, ministerie van VROM, 's-Gravenhage 1986.

Soomeren P. van, P. de Savornin Lohman, H. Caron, A. de Savornin Lohman en A.G. van Dijk; Criminaliteit en Gebouwde Omgeving, Ministerie van VROM, 's-Gravenhage, 1987.

Soomeren P. van en H. Stienstra; Beveiliging van gebouwen deel 2 meergezinswoningen, Stichting Bouw Research, Rotterdam, 1988.

Stadsontwikkeling Rotterdam, de Kop van Zuid, Ontwerp structuurschets, Rotterdam, 1988.

Starmans I.H.J.; D.J.M. van der Voordt, H.B.K. van Wegen, Bouwen en Wonen in een voormalig havengebied. Naar een beter woon- en leefklimaat in Delfshaven Buitendijks, Delft, 1988.

Wees E.H.M. van en M.H. Lammertink; Vandalisme aan bezit van corporaties en gemeentelijke woningbedrijven, NWR, Almere 1984.

BIJLAGE: FUNCTIEMENGING

Hoofdstuk 5 uit: 'Ruimtelijke planning en Criminaliteit',
studierapporten Rijksplanologische Dienst nr. 40.

5 FUNCTIEMENGING

Inleiding

Tot nu toe hebben we in dit deel gewerkt vanuit een delict-specifieke aanpak. Uit de delictplaatjes blijkt dat een dergelijke uitsplitsing naar delicten zinvol is: ieder delict(type) kent haar eigen kenmerkende daders, motieven en pleegplaatsen. Goede preventie is gericht op deze kenmerkende factoren en in de delictplaatjes zijn dan ook delict-specifieke ideeën ontwikkeld over de mogelijkheden om via ruimtelijke maatregelen het plegen van delicten te beïnvloeden. Een nadeel van zo'n aanpak is dat we door de bomen het bos uit het oog dreigen te verliezen. Er gebeurt veel meer in de (semi-)openbare ruimte dan de delicten die we hiervoor beschreven hebben. De uiteindelijke veiligheid van de (woon)omgeving wordt bepaald door een samenstel van criminele en 'semi-criminele' gebeurtenissen en gedragingen in die omgeving. Niet alleen de besproken delicten maar ook zaken als zakkenrollerij, tasjesroof, fietsendiefstal, diefstal van en uit auto's, lastigvallerij, graffiti, baldadig gedrag van jongeren, etc. spelen een rol als we het over de veiligheid van de woonomgeving hebben.

Tot op heden wordt vanuit de ruimtelijke planning echter nauwelijks op een dergelijke delictspecifieke wijze op het onderwerp ingegaan. Ruimtelijke planners die geconfronteerd worden met het onderwerp criminaliteit komen echter vroeg of laat stevast met de kreet 'functiemenging' op de proppen.

De discussie over de veiligheid in de openbare en semi-openbare ruimte is momenteel zeer actueel. Een van de motoren achter deze discussie is de vrouwenbeweging, die onder de vlag 'sociale veiligheid'* de werkelijke en gevoelde onveiligheid van vrouwen buitenshuis onder de aandacht van beleidsmakers en het bredere publiek heeft gebracht. Vanuit deze hoek wordt grote nadruk gelegd op de preventieve effecten van 'sociale controle' of 'informeel toezicht' door bewoners en gebruikers van hun (woon)omgeving. De vrouwengroepen staan overigens niet alleen in de waarde die zij hechten aan deze vorm van controle of toezicht: ook in de rapporten van de Commissie Roethof wordt het verbeteren van de sociale controle opgevoerd als een centrale factor in het terugdringen van de kleine criminaliteit. Vanuit de vrouwenhoek wordt het verbeteren van het informeel toezicht kortweg als volgt uitgewerkt: je moet zorgen dat er -vrijwel onafgebroken- mensen zijn in of rond de openbare ruimten, die opletten op (kijken naar) wat er in die ruimten gebeurt.

*= Zeer verwarrend is dat men met deze term zowel de objectieve onveiligheid (de feitelijk plaatsvindende criminaliteit) als de subjectieve onveiligheid (angstgevoelens) van vrouwen buitenshuis aanduidt. In deze rapportage gaan we niet in op de subjectieve onveiligheid van de (woon)omgeving. De door de vrouwengroepen aangedragen aanbevelingen pretenderen zowel de subjectieve als de objectieve (criminaliteit) veiligheid van de (woon)omgeving te verbeteren. Daarom zijn hun aanbevelingen ook hier relevant.

Als belangrijkste methode om dit te realiseren wordt, naast het verbeteren van de zichtbaarheid en overzichtelijkheid van de ruimte (de fysieke randvoorwaarden voor het uitoefenen van informeel toezicht), teruggeslagen naar het aan Jane Jacobs ontleende idee van functiemenging en differentiatie. Op de achtergrond van de functiemengingsdiscussie en op de haken en ogen die kleven aan deze manier om het informele toezicht te vergroten willen we in de volgende paragrafen dieper ingaan. Daarbij wordt ook het onderwerp 'routing' zijdelings aangesneden: de mogelijkheden die de ruimtelijke omgeving aan mensen biedt om zich van A naar B te verplaatsen. Op dit onderwerp wordt ook in hoofdstuk 1 van deel II nog teruggekomen (streek/structuurplan).

Functiemenging en differentiatie

In 1961 publiceerde de journaliste Jane Jacobs een geruchtmakend boek getiteld 'The death and life of great American cities', waarin zij een frontale aanval doet op de moderne -Amerikaanse- stedenbouw en architectuur. Jacobs' kritiek wordt door haarzelf als volgt samengevat:

"Het is idioot om stadswijken te bouwen, waar het plegen van een misdaad een fluitje van een cent is; toch is dat precies wat we doen". (Jacobs, 1961)

De aanbevelingen die Jacobs aandraagt zijn simpel en pragmatisch: zorg dat er meer mensen op straat zijn.

"Dit is iets dat iedereen al weet: een intensief gebruikte straat is al gauw een veilige straat. Een verlaten straat is dikwijls onveilig". (Jacobs, 1961)

De vraag voor Jacobs wordt daarmee dus: hoe krijg ik mensen op straat die op natuurlijke wijze in de gaten houden wat er gebeurt, mensen die 'informeel toezicht houden'? Haar hoop heeft ze vooral gevestigd op winkels (avondwinkels), restaurants, café's, bars en dergelijke:

"De voornaamste voorwaarde voor dergelijke toezicht is een behoorlijk aantal winkels en andere openbare gelegenheden die 's avonds en 's nachts bezocht worden. Winkels, bars en restaurants, als de belangrijkste voorbeelden daarvan, zorgen er op allerlei complexe manieren voor dat het veiliger is op de trottoirs." (Jacobs, 1961).

Wat Jacobs voorstaat is een qua functies, bestemmingen en bewoners gedifferentieerd opgebouwde buurt. In Nederland spreekt men van een functiemenging en differentiatie*. Wonen, verschillende soorten werk en recreatie moeten naast en door elkaar gepland worden. Oude en jonge bewoners, dito huizen, arm en rijk, kortom: alles in de mixer en dan zijn we er. Grote gebieden met slechts één functie zijn in deze optiek uit den boze: monofunctionaliteit leidt tot onveiligheid.

*- Naast het mengen van functies formuleert Jacobs nog twee aanbevelingen, te weten: (1) een duidelijke afscheiding tussen openbare ruimten en privé-ruimte en (2) 'ogen op straat', (woon)gebouwen moeten op de straat georiënteerd zijn zodat bewoners kunnen zien wat zich daar afspeelt. Het functie-mengings argument is echter het meest centrale, aangezien het een voorwaarde is voor de bovenstaande twee punten.

Jacobs' ideeën over de veiligheidsbevorderende effecten van functiemenging hebben in het binnen- en buitenland veel navolging gevonden. In het directe verlengde van Jacobs ligt bijvoorbeeld het werk van Oscar Newman en de zijnen (Defensible Space) en het werk van Schlomo Angel (1968), die voorstelt om in elke buurt een groot aantal van activiteit zinderende 'avondpleinen' (met dito winkels en restaurants) te creëren*. In Nederland vindt Jacobs, vooral een gewillig oor onder degenen die vanuit een vrouwen-emancipatie oogpunt de planologische en stedenbouwkundige opzet en architectuur van moderne woonwijken onder vuur nemen**. Het -door functiemenging- vergroten van de 'veiligheid op straat' is daarbij een onderdeel van een bredere emancipatoire doelstelling: het vergroten van de fysieke en sociale bewegingsvrijheid en de maatschappelijke kansen van vrouwen. Wij gaan hier niet in op de vraag hoe gewenst of ongewenst functiemenging is uit het oogpunt van andere (dan criminaliteitspreventieve) kwaliteiten van het woon- en leefmilieu. We plaatsen echter wel vraagtekens bij de aanname dat door functiemenging de straat objectief veiliger wordt: uit diverse onderzoeken blijkt dat bepaalde vormen van functiemenging eerder een criminaliteitsverhogend dan een criminaliteitsverlagend effect hebben.

Functiemenging: kritiek en empirisch onderzoek

De eerste kritische noot is eigenlijk een schot voor open doel: het idee dat bijvoorbeeld gebieden met veel winkels, café's en restaurants relatief veiliger zouden zijn, is anno 1986 té bespottelijk. Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat op de door Jacobs geschetste 'veilige' (= levendige) plekken juist veel criminaliteit voorkomt. Zo wordt naar aanleiding van een vandalisme-onderzoek in Amsterdam opgemerkt:

"In het centrum van Amsterdam (...) constateren we, in vergelijking met andere stadsdelen, veel vernielingen (...). Wanneer we nu vervolgens kijken in welke buurten van het centrum de meeste vernielingen plaatsvinden, valt het op dat het aantal vernielingen het hoogst is in die buurten die qua rijkheid van het straatleven een wereldfaam genieten (de Wallen en de Jordaan). Dit zijn dus juist de buurten in Amsterdam waar het -tot verdriet van (sommige!) buurtbewoners- zo ongeveer 24 uur per dag druk is op straat. En over de stedenbouwkundige lay-out en de bouwwijze (... valt ...) ook weinig te klagen: het stikt in deze buurten van de ramen en vensters met uitzicht op straat". (Van Dijk en Van Soomeren, 1981/40).

*= Uiteraard kunnen wij in dit korte bestek niet volledig recht doen aan de weken van de geciteerde auteurs. Voor een meer uitgebreide bespreking zij men verwezen naar het literatuuronderzoek 'Gebouwde Omgeving en Criminaliteit' van de hand van de auteurs (Van Soomeren e.a.), dat begin 1987 gepubliceerd zal worden.

**= Overigens wordt meestal een meer beperkte (en meer reële) invulling van Jacobs' functiemengings-ideeën nagestreefd: belangrijke (welzijns-, gezondheids-, sociaal-culturele en recreatieve) voorzieningen moeten goed bereikbaar in de wijken worden geprojecteerd. De afstand wonen-werken moet verminderd worden, zodat meer vrouwen (part-time) buitenshuis kunnen werken.

Maar niet alleen voor vandalisme blijken Jacobsiaanse buurten slecht uit de bus te komen. Zo blijkt uit enquêtes onder de Amsterdamse bevolking dat:

"In de Oude stad en in de oudere stadsdelen daaromheen relatief meer agressieve criminaliteit werd gemeld (...)" (Graeve, 1985/11).

Ook voor wat betreft het delict inbraak (Hough en Mayhew, 1983/18; Davidson, 1984/68) zijn er onderzoeksresultaten die Jacob's ideeën weerleggen. In een onderzoek in Southampton (Engeland) werd zelfs een direct verband gelegd tussen verschillende vormen van criminaliteit en de door Jacobs om hun veilige werking geroemde café's, winkels en andere publieke voorzieningen (Ramsay, 1982/38). In dit onderzoek wordt een aantal onveilige plekken opgesomd, die zo lijken op Jacob's 'veilige' plekken, dat maar één conclusie mogelijk is: Jacobs moet ergens de verkeerde afslag genomen hebben.

Daarmee is niet gezegd dat Jacob's ideeën zonder meer naar de prullemand verwezen moeten worden. Wel kan gesteld worden dat het functiemengingspleidooi van Jacobs en haar Nederlandse navolg(st)ers op een aantal punten nuancerend verdient.

1. Monofunctionaliteit is niet per definitie onveilig.

Een groot gebied met alleen eengezinswoningen scoort (voor zover bekend) bepaald niet hoog op de criminaliteits-hitparade*. Anderszijds kan een groot gebied met overwegend hoogbouw (de Bijlmer bijvoorbeeld) wel hoog uit de bus komen wat bepaalde vormen van criminaliteit betreft (bijvoorbeeld qua berovingen en seksueel geweld; zie Dienst Volkshuisvesting Amsterdam/Bureau Criminaliteitspreventie in voorbereiding; Van Dijk 1986). Als men een ruimtelijke factor wil benoemen die dit verschil in criminaliteit kan verklaren, dan kan men niet wijzen op de monofunctionaliteit van de gebieden op zich, noch kan men het laten bij een verwijzing naar de aard van de functie (wonen): op deze factoren verschillen de wijken immers niet. Men zal het dus moeten zoeken in de schaal en vormgeving van de woonbebouwing zelf. Ook grote gebieden met een niet-wonen functie (groengebieden, sportterreinen, kantoor- en industriegebieden) zijn -voor zover bekend- nou niet bepaald gebieden met de meeste criminaliteit. De verklaring daarvoor is simpel: in stille gebieden (groen, werkgebieden 's avonds/'s nachts) komen weinig mensen en dus ook weinig potentiële daders. Dit geldt voor vandalisme, maar ook voor geweldpleging: geweld en bedreiging concentreert zich in drukke (uitgaans-)gebieden.

Voor seksueel geweld ligt de zaak waarschijnlijk wat anders: zie ook hoofdstuk 5 (delictplaatje seksueel geweld) van dit deel.

*= Een dergelijk gebied zal over het algemeen evenmin hoog scoren op ervaren onveiligheid, alhoewel het er 's avonds vaak erg stil kan zijn. Maar dit terzijde.

Resumerend kan gesteld worden dat, hoewel in Nederland lang niet alles bekend is over de spreiding van criminaliteit over monofunctionele versus 'multi-functionele' stadsdelen, hetgeen bekend is zeker niet wijst in de richting van een grotere objectieve onveiligheid van monofunctionele gebieden. Een uitzondering hierop is sexueel geweld: voor zover dit zich in monofunctionele (niet-wonen) gebieden afspeelt, lijkt het echter eerder om de randen of grenzen van het gebied te gaan, dan om het gebied zelf.

2. Menging van functies is niet per definitie veilig

Het omgekeerde geldt, zoals we hiervoor al zagen bij de bespreking van de empirische gegevens, evenzeer: functiemenging is bepaald geen garantie voor veiligheid. De aard van de te mengen functies is hierbij van groot belang. Uit onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van horeca-gelegenheden en andere voorzieningen die veel jongeren aantrekken (sociaal-culturele voorzieningen, coffeeshops, maar ook scholen, voetbalstadions en dergelijke) vaak een criminaliteits-verhogende werking heeft. Dan resten eigenlijk alleen relatief 'onschuldige' voorzieningen als niet-storende werkgelegenheid (kantoren), winkels, hulp- en dienstverlening, recreatieve voorzieningen voor ouderen en andere buurtvoorzieningen die niet veel jongeren aantrekken. Met deze inperking nemen we echter voor een groot deel de kern van Jacobs' argumentatie weg: zij wees juist op voorzieningen met een avond- (en voornamelijk een uitgaans-)functie als 'beveiligers' van het woonmilieu.

3. De 'mengverhouding' wonen/andere functies

Dit is het derde punt waar Jacobs -en met haar vele van haar aanhang(st)ers- te klakkeloos over heen stapt. Uiteraard zal het nooit mogelijk zijn om een standaard-recept te geven voor de juiste mengverhouding tussen wonen en andere functies. Toch is het zeker wel een vraag om bij stil te staan: het aantal woningen/bewoners zal in een 'evenredige' verhouding moeten staan tot de grootte en schaal van de niet-wonen functies en het aantal niet-bewoners (gebruikers) van het gebied. Als men enkele blokken woningen in een gebied met overigens alleen kantoren plaatst, dan wordt wellicht de objectieve veiligheid in de openbare ruimte direct rond de woningen positief beïnvloed (meer informeel toezicht op passanten, geparkeerde auto's en dergelijke), voor bewoners zelf kan een dergelijke woonsituatie echter objectief onveilig zijn en zo'n situatie zal bijna zeker voor de bewoners subjectief zijn ('s nachts eng en afgelegen). Daarmee belanden we bij het vierde en laatste punt.

4. Gebruikers versus bewoners

Jacobs c.s. gaan er gemakshalve van uit dat men door het mengen van functies de veiligheid van zowel gebruikers* als bewoners verhoogt. Er zijn echter legio voorbeelden te bedenken waarin de veiligheids-belangen van bewoners en gebruikers niet op één lijn liggen (zie ondermeer het voorbeeld bij punt 3).

*= Met gebruikers bedoelen we al degenen die om de een of andere reden de omgeving bezoeken/passeren, maar daar niet wonen.

In algemene zin kan men stellen dat intensief gebruik van de openbare ruimte rond woonbebouwing door bewoners en gebruikers vooral de veiligheid van de gebruikers dient. Voor bewoners ligt de zaak anders: uit een recent Nederlands onderzoek blijkt dat intensief 'vreemdelingenverkeer' door de woonomgeving een verhoogd risico op inbraak en vandalisme met zich mee brengt (de Savornin Lohman e.a., 1986). Bewoners lijken eerder gediend met een rustige, niet te grootschalige, woonomgeving die niet of nauwelijks gebruikt wordt door niet-bewoners. Een dergelijke woonomgeving stelt hen ook beter in staat om informeel toezicht uit te oefenen: bewoners (her)kennen elkaar gemakkelijker en zijn dus ook beter in staat om 'verdachte vreemden' als zodanig te herkennen.

Samenvatting

De veel gehoorde kreet dat functiemenging de oplossing zou zijn voor het realiseren van een subjectief en objectief veiliger stedelijk leef- en woonmilieu blijkt bij nadere beschouwing op drijfzand gebaseerd. Onderzoek heeft aangetoond dat veel publieksaantrekkende voorzieningen (en dan met name uitgaansvoorzieningen en voorzieningen die veel jongeren aantrekken) juist een criminaliteitsverhogend effect hebben op hun omgeving. Voorts dient men bij het mengen van wonen, werken en andere lokale functies expliciet aandacht te besteden aan de locatie van voorzieningen en aan de tijdsfactor: de meeste voorzieningen zijn slechts overdag 'actief' en creëren 's avonds en 's nachts een desolate indruk.

Maar zelfs als we een beperkte invulling van functiemenging (geen horeca e.a. onveiligheidsverhogende voorzieningen) hanteren worden we met een aantal forse dilemma's geconfronteerd worden. Problemen waar men bij het in praktijk brengen van functiemenging zeker rekening mee moet houden, maar die moeilijk in algemene zin op te lossen zijn. In ieder geval is functiemenging niet zonder meer het tovermiddel om de objectieve veiligheid in de openbare ruimte te garanderen en voor een delict als inbraak (in woonhuizen) en in iets mindere mate vandalisme kan functiemenging ons juist verder van het beoogde doel (minder criminaliteit) brengen.

Andersom geldt dat monofunctionaliteit vaak ten onrechte wordt afgeschilderd als 'het kwaad der kwaden'.

Toch valt er -ook met het oog op andere kwaliteiten van de woonomgeving- op zich veel te zeggen voor het mengen van woon-, werk- en recreatieve functies. De verwachte effecten van functiemenging op de objectieve veiligheid ter plekke kunnen echter niet los gezien worden van de vraag naar de locatie van niet-wonen functies ten opzichte van woonbebouwing.

Daarnaast is het een onloochenbaar feit dat grote monofunctionele (niet-woon) gebieden deel uit maken van de stad: bepaalde functies zijn door hun aard en/of schaal nu eenmaal niet goed te integreren met woonbebouwing (industrie, sportterreinen, spoorwegstations).

Bovendien heeft de ideologie van de zeventiger jaren (sterke scheiding van functies) er toe geleid dat de meeste grotere steden gebieden kennen die -vrijwel uitsluitend- een werk- c.q. woonfunctie hebben. Dergelijke bestaande situaties zijn vaak achteraf onmogelijk of moeilijk te veranderen. Het verbeteren van de veiligheid -al zal dat vooral het subjectieve gevoel van veiligheid zijn- in en rond deze mono-functionele gebieden zal voornamelijk gezocht moeten worden in het verbeteren/realiseren van een goede aansluiting (routes, vervoer) tussen deze gebieden en de omliggende stadsdelen. Dit zijn zaken die voor een groot deel geregeld kunnen worden door planologen. Veel hiervan wordt in principe al geregeld op hogere planniveau's van de streek- en structuurplannen. In het tweede (gesprekken) deel van deze rapportage zullen we allereerst het streek- en structuurplan wederom aansnijden.

Tot slot van deze samenvatting zouden we willen verzuchten dat als de woorden functiemenging en veiligheid hun intrede in de discussie doen er bijna altijd direct sprake is van een babylonische spraakverwarring.

Ten eerste zal men steeds moeten proberen het begrip functiemenging zo concreet mogelijk te omschrijven (over welke schaal heeft men het, om welke functies gaat het, om welke menging gaat het).

Ten tweede zal men minimaal een onderscheid moeten maken tussen objectieve veiligheid (de feitelijke plaatsvindende criminaliteit) en subjectieve veiligheid (de beleving, het veiligheidsgevoel). Doet men dat niet -zoals in de sociale veiligheidsdiscussie- dan ontstaat een troebel begrip moeras waarin iedereen, vrolijk wegzinkend, langs elkaar heen praat.

Ten derde zou men pratend over de feitelijk plaatsvindende criminaliteit moeten trachten te specificeren naar delicten. De voorgaande hoofdstukken hebben duidelijk gemaakt hoe belangrijk dat is.

Colofon

Uitgever:

Stuurgroep Criminaliteit Bispo - Kop van Zuid, Rotterdam

Rapportage en produktie:

Bureau Criminaliteitspreventie, Amsterdam

Omslag, illustraties en lay-out:

R. Heerema, Amsterdam

Foto's, met dank aan:

M. Goedhart

Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam

H. Stienstra

*Dit rapport is opgesteld
in opdracht van de
begeleidingscommissie
van het criminaliteits
preventie project
"Bispo/Kop van Zuid".*

*Buro Halt
William Boothlaan 14
3012 VJ Rotterdam
010 - 4116547*

