

Criminaliteits Effect
Rapportage

**Herstructurering
bestaand stedelijk
gebied**

Haalbaarheidsstudie en
plan van aanpak

Amsterdam, augustus 1994
Samenwerkingsverband tussen
Rob van der Bijl en
Van Dijk, Van Someren en Partners
H.J. Korthals Altes
R. van Overbeeke
m.m.v. M. van der Gugten
en P. van Someren

Inhoudsopgave

Pagina:

Ontwikkelingsperspectief CER

1	Inleiding	1
1.1	Voorgeschiedenis	1
1.2	De opdracht	1
1.3	Aanpak van de haalbaarheidsstudie	2
1.4	Rapportage	2
2	Haalbaarheidsstudie	3
2.1	Literatuurstudie	3
2.2	Gesprekken: draagvlakpeiling in het veld	3
2.3	Voorbeeldprojecten: omschrijving en geschiktheid	4
2.3.1	Zaanstad	4
2.3.2	Dordrecht	5
2.4	Selectie van voorbeeldprojecten Dordrecht en Zaanstad	6
2.5	Conclusies	6
3	Plan van aanpak instrumentontwikkeling	7
3.1	Doelstelling ontwikkelingstraject	7
3.2	Te toetsen hypothesen	7
3.2.1	Mogelijke analogieën tussen MER en CER	7
3.2.2	Mogelijke verschillen tussen MER en CER	8
3.3	Literatuurstudie	9
3.4	Beleidsanalyses	9
3.5	Risico-analyses	10
3.6	Rapportage	11
4	Werkprogramma 1994 en verder	12
4.1	Resultaatsomschrijving 1994	12
4.2	Onderzoeksproces tot de start van de eerste ontwikkelingscyclus	12
4.3	Kosten voor de voorbereiding van de eerste ontwikkelingscyclus	13
4.4	Werkzaamheden en kosten in de eerste ontwikkelingscyclus	13

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Bijlage 2: Verantwoording keuze experimenteergebieden

Bijlage 3: Aanpak risico-analyses PREDORE

Literatuuroverzicht

Ontwikkelingsperspectief Criminaliteits Effect Rapportage

Het is nu al duidelijk dat het thema 'veiligheid' in de komende jaren hoog op de politieke agenda zal blijven staan. Het waarborgen van een zeker niveau van veiligheid is niet alleen een eis, maar ook een recht van burgers. Het appèl dat door de samenleving op de (lokale) overheid en Openbaar Ministerie wordt gedaan, vraagt om een integraal veiligheidsbeleid ('veiligheidsoffensief'). Hoewel repressieve maatregelen daarbij onontkoombaar zijn, zal het accent met name moeten liggen bij pro-actieve en preventieve maatregelen. In de afgelopen tien jaar is een aantal preventie-maatregelen uitgegroeid van een experimentele stadium naar regulier beleid (bijvoorbeeld HALT-aanpak). Ook op het terrein van stedenbouwkundig ontwerp en bouwplannen wordt in toenemende mate een veiligheidsadvies opgesteld of een risico-analyse uitgevoerd. Dit betekent niet dat hiermee altijd een optimaal veiligheidsrendement wordt behaald. De kritieke punten in dit proces liggen besloten in een betrouwbare inschatting van de veiligheidsrisico's (inhoud) en de wijze waarop de resultaten hiervan in de besluitvorming worden betrokken (procedures).

De Criminaliteits Effect Rapportage (CER) heeft ten doel om een functioneel en toepasbaar beleidsinstrument te ontwikkelen dat adequaat kan inspelen op de kritieke punten in de huidige praktijk van de veiligheidsadvisering. De ontwikkeling, toetsing en implementatie van een dergelijk instrument is een proces dat de nodige tijd vergt. Zo maken de ervaringen rondom de Milieu Effect Rapportage duidelijk dat een periode van circa tien jaar nodig is om van experimentele fase door te groeien tot een betrouwbaar en bruikbaar instrumentarium. Niet in de laatste plaats omdat een kwaliteitstoetsing van het instrument pas kan plaatsvinden als de ruimtelijke ingrepen geruime tijd zijn afgerond. Om te voorkomen dat het proces en de aandacht gefrustreerd wordt door deze verre tijdshorizon, is het belangrijk om in lussen te werken met zichtbare/bruikbare resultaten op korte en middellange termijn (1-4 jaar) en met voortdurend zicht op de ontwikkeling van een bruikbaar instrument op langere termijn (5-10 jaar).

Voor de ontwikkeling van de CER inzake de herstructurering van bestaand stedelijk gebied zijn twee experimentelocaties verkend, te weten Dordrecht (Wielwijk) en Zaanstad (Zaancentrumproject). Tijdens het onderzoek meldde zich uit eigen beweging een derde potentiële experimentpartner, te weten stadsdeel Amsterdam-Zuidoost (Vernieuwing actiegebied Ganzenhoef in de Bijlmermeer). Gebleken is dat in elke gemeente ook een geschikt *proefproject* voorhanden is. Het voorstel is om de definitieve keuze van de proefprojecten in overleg met betrokkenen in deze gemeenten te laten plaatsvinden en in 1994/1995 de beleids- en risico-analyses uit te voeren. Bekeken zal worden of een koppeling tot stand gebracht kan worden met convenanten, die voor de komende jaren door het ministerie van Justitie worden afgesloten met de vier grote gemeenten. Concrete mogelijkheden daarbij zijn het genoemde project in Amsterdam-Zuidoost en wellicht ook het 'Utrecht City Project'.

Tegen deze achtergrond hebben wij voorgesteld om in 1994/1995 de ontwikkeling van het voorlopige CER-instrument en de projecten in Zaanstad, Dordrecht en Amsterdam-Zuidoost ter hand te nemen. Eind 1994 zal duidelijk zijn in hoeverre de ontwikkeling van de CER is/wordt opgenomen in de af te sluiten convenanten met de vier grote steden. In dat geval kunnen enkele vervolgprojecten in gang worden gezet, die met name in de jaren 1995/1996 worden uitgevoerd. Dit betekent dat in 1997 de eerste resultaten van de experimentele CER en de contouren van het definitieve instrument zichtbaar worden.

1 Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis

Door het Ministerie van Justitie wordt steeds vaker geconstateerd dat bij allerlei bestuurlijke processen onvoldoende inzicht bestaat in criminaliteitseffecten van het beleid en dat er, zo dit inzicht wel in voldoende mate bestaat, vaak niet voldoende rekening met de voorspelde effecten wordt gehouden. Enigszins naar analogie van het instrument Milieu Effect Rapportage (MER) is het idee ontstaan om na te gaan of er een instrument 'Criminaliteits Effect Rapportage' (CER) kan worden ontwikkeld, waarmee het onderwerp criminaliteit een belangrijker plaats kan krijgen in bestuurlijke processen dan thans doorgaans het geval is.

Een haalbaarheidsstudie (Eysink Smeets & Etman, 1992) heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat keiharde uitspraken in de sfeer van 'als ... dan ...' lastig waar te maken zijn, maar dat de CER zich wel zou kunnen ontwikkelen tot een praktisch *hulpmiddel* (instrument) om het beleidsproces te *ondersteunen*.

In de ideeënfase zijn vijf voorstellen ontwikkeld in welke richting een CER uitgewerkt zou kunnen worden, te weten het 'doorlichten' van het beleid van achtereenvolgens een gemeente, een departement en een grote, dienstverlenende organisatie, alsmede de planvorming rond nieuwbouwlocaties en de herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Inmiddels is door de DCP besloten om het laatstgenoemde idee als eerste verder uit te werken. Hiervoor zijn twee experimentlocaties geselecteerd, te weten de renovatie van de naoorlogse wijk Wielwijk in Dordrecht en de herstructurering van de binnenstad van Zaanstad.

Twee zaken zijn nog van belang voordat men diep dit stuk in duikt. Ten eerste de constatering dat een keuze voor de uitwerking van de CER-'herstructurering stedelijk gebied' de andere CER-mogelijkheden niet voorgoed uitsluit. Die worden wellicht in een later stadium nog verder verkend. Ten tweede de kanttekening dat 'herstructurering' niet per definitie ruimtelijk beleid (een ontwerp) betreft. Het kan ook gaan om beheerbeleid of welzijnsbeleid, met andere woorden een meer sociaal dan fysiek gerichte herstructurering.

1.2 De opdracht

De opdracht luidde, kort samengevat: 'bekijk of het mogelijk is om aan de hand van praktijkvoorbeelden in Dordrecht en Zaanstad het instrument 'CER-herstructurering' te ontwikkelen en stel voor die instrumentontwikkeling een plan van aanpak op'.

Voor de uitvoering van deze opdracht zijn Rob van der Bijl en Bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners gezamenlijk benaderd. Na een oriënterend gesprek over de inhoud van de opdracht en de verdeling van de werkzaamheden is een offerte geschreven en is opdracht verstrekt aan beide bureaus voor de uitvoering van fase 1, die inhoudt: de haalbaarheidsstudie en het plan van aanpak voor fase 2.

De tweede (en eventueel volgende) fase behelst de eigenlijke instrumentontwikkeling. Dit zou dan een nieuwe opdracht zijn, die uit twee delen bestaat.

- Ontwikkeling van een instrument voor het opstellen van een omvattende risicoanalyse; het reeds ontwikkelde computerprogramma PREDORE vormt hierbij het uitgangspunt. Dit systeem bevat een verzameling van 40 precedënten. Ontwikkeling van precedent 41 en 42 vormt een concreet onderdeel van de opdracht.

- Ontwikkeling van een instrument om met een risico-analyse grip te krijgen op het beleidsproces. Hiervoor bestaat nog geen op criminaliteit geënt uitgangspunt. In feite vormt het instrument MER het uitgangspunt, of op zijn minst de inspiratie.

1.3 Aanpak van de haalbaarheidsstudie

De in het kader van de opdracht (fase 1) uitgevoerde werkzaamheden zijn in drie categorieën onder te verdelen.

- Literatuurstudie, waarin wordt bekeken welke onderdelen van het instrument MER geschikt zijn voor de ontwikkeling van het instrument CER, aangevuld met enkele gesprekken met MER-deskundigen.
- Gesprekken met de strategische partners voor de instrumentontwikkeling in Dordrecht en Zaanstad.
- Omschrijving en beoordeling van mogelijk geschikte voorbeeldprojecten ten behoeve van de instrumentontwikkeling. Daarbij gaat het om twee zaken:
 - . de (verdere) ontwikkeling van een instrument voor het opstellen van een omvattende risico-analyse, waarbij het systeem PREDORE een hulpmiddel vormt;
 - . de (prille) ontwikkeling van een instrument om met een risico-analyse grip te krijgen op het beleidsproces.

1.4 Rapportage

Voor u ligt de definitieve versie van de rapportage (augustus 1994).

Deze is slechts marginaal gewijzigd ten opzichte van de concept-versie die in februari 1994 aan de opdrachtgever verzonden is en die in de maand mei, met een aantal aanvullingen en wijzigingen, besproken is met de lokale partijen op de drie ontwikkel-lokaties. Op dat moment was al bekend, dat de fase 1-opdracht een vervolg zou krijgen. De werkzaamheden voor fase 2 waren feitelijk al gestart op het moment van afronding van de fase 1-rapportage in augustus 1994.

2 Haalbaarheidsstudie

2.1 Literatuurstudie

De brede haalbaarheidsstudie van Eysink Smeets & Etman vormde het vertrekpunt. Vanuit de gedachte, die uit deze voorstudie ontstaan is, dat een CER- 'herstructurering' (hierna te noemen: CER) als praktisch beleidsinstrument van waarde zou kunnen zijn, min of meer naar analogie van de MER, is literatuur bestudeerd over het functioneren van het instrument MER in de planpraktijk. Uit die stukken blijkt dat men over het instrument MER gemengde gevoelens heeft. Weliswaar bereikt men er het beoogde doel mee (het onderwerp 'milieu' een wezenlijke rol laten spelen in beleidsprocessen) maar soepel verloopt dit vaak niet. Klachten betreffen onder meer de bureaucratische rompslomp, de schimmige gang van zaken in de MER-commissie (een landelijke werkgroep van deskundigen die MER-trajecten zowel procedureel als inhoudelijk begeleidt) en het uitgebreide, los van het kernproces verlopende onderzoeks- en rapportagetraject, waarin veel gegevens slechts ballast betekenen voor het planproces.

De indruk ontstaat echter dat de nadelen van de MER voor een CER te omzeilen moeten zijn onder gelijktijdig behoud van het onmiskenbare voordeel dat het aspect (criminaliteit in ons geval) gegarandeerd de aandacht krijgt die het verdient. Dit kan volgens ons door de CER op bepaalde punten af te doen wijken van het idee van een MER. Zo zal de procedure opener en flexibeler moeten zijn, alleen al om de acceptatie bij belanghebbenden te vergroten. Politie en justitie zullen altijd wel zin hebben in een CER, maar planners, bestuurders en waarschijnlijk ook marktpartijen (investeerders) krijg je alleen mee als iedere schijn van rompslomp en planvertraging wordt vermeden. Verderop zetten we de uitgangspunten op een rijtje zoals die op den duur voor het instrument CER zouden kunnen gaan gelden en voorzover we het op grond van het eerste onderzoek (fase 1 van de opdracht) kunnen overzien. Deze uitgangspunten vormen de hypothesen bij de instrumentontwikkeling.

2.2 Gesprekken: draagvlakpeiling in het veld

Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeente, politie en woningbeheerders op de twee als proefgemeente aangewezen lokaties Dordrecht en Zaanstad.

Allereerst is gevraagd wat men zich voorstelt bij een CER, met andere woorden: welk doel beoogt men met de toepassing ervan.

'Criminaliteitseffecten beter kunnen voorspellen' was het meest genoemde doel. Met andere woorden: men doelt op het beschikbaar komen van een hoogwaardige methodiek voor het opstellen van een risico-analyse voor een ruimtelijk plan of ander gebiedsgericht beleid. Echter, daar is het de opdrachtgever van deze haalbaarheidsstudie niet primair om te doen; immers, niet het plandoel, maar het beleidsdoel zou voorop moeten staan: een instrument waarmee de grip op de procesgang vergroot zou kunnen worden. Dit doel wordt door de geïnterviewde medewerkers van politie en justitie doorgaans ook wel genoemd, maar bestuurders, planners en ontwerpers hebben daar lang niet allemaal behoefte aan.

Deze uitkomst sluit aan op de tweede vraag die in de interviews steeds gesteld is: wilt u meewerken aan de CER-instrumentontwikkeling en kunt u daar geschikte voorbeeldprojecten voor aandragen. Er is op dit punt een verschil geconstateerd

tussen Dordrecht en Zaanstad. Beide gemeenten kunnen weliswaar voorbeeldprojecten aandragen, maar in Dordrecht is het draagvlak voor experimenteren met de beleidsmatige impact van het instrument CER groter dan in Zaanstad. De voorbeeldprojecten in Zaanstad zullen derhalve vooral van waarde blijken voor de ontwikkeling van de inhoudelijke kant van het instrument (het beter kunnen voorspellen¹ van criminaliteitseffecten).

2.3 Voorbeeldprojecten: omschrijving en geschiktheid

Allereerst dient iets te worden gezegd over de geschiktheid van het Zaancentrumgebied en de woonwijk Wielwijk te Dordrecht als experimenteelgebied voor de ontwikkeling van het instrument CER. Uit de gesprekken, de bestudering van schriftelijk materiaal (plannen, beleidsnota's) en eigen observaties in het gebied maken wij op dat de door de opdrachtgever gekozen gebieden geschikt zijn als experimenteelgebied. Voornaamste criterium daarbij is de representativiteit: het gebied zou niet geschikt zijn als het om een voor Nederland unieke bouwopgave zou gaan. Zaancentrum is echter voldoende representatief voor de reconstructie van een stadscentrum (niet zozeer stedenbouwkundig als wel programmatisch; zie voor een uitgebreide verantwoording bijlage 1).

Wielwijk Dordrecht is representatief voor de reconstructie van na-oorlogse woonwijken, zowel in stedenbouwkundig als programmatisch opzicht (ook hier is de verantwoording te vinden in bijlage 1).

Wij laten nu de voorbeeldprojecten de revue passeren, die zich in de beide experimenteelgebieden hebben aangediend.

2.3.1 Zaanstad

Bestemmingsplan Damgebied. Men ontwikkelt een gedetailleerd bestemmingsplan voor het Damgebied, onder meer om de criminaliteitseffecten van de horeca in te dammen. Het beleid is gericht op concentratie van de horeca-voorzieningen. Het effect van dit beleid alsmede van nul-beleid en tegengesteld beleid kan berekend² worden. Van elke variant kunnen weer sub-varianten doorgerekend worden voor het sluitingstijdenbeleid (vrije sluitingstijd, bewust gespreide sluitingstijd, bewust geconcentreerde sluitingstijd).

Sloop/verplaatsing mega-disco. Het gaat om een grote uitgaansvoorziening die veel criminaliteit met zich meebracht (zowel op de lokatie als langs de aan- en afvoerroutes). Deze is gesloten en wordt gesloopt. Welk effect heeft dit op criminaliteitspatronen en wat zal het effect zijn als een dergelijke onderneming elders in Zaanstad zijn tenten opslaat?

Herbestemming AH-toren. Op het scharnierpunt tussen stationsgebied en centrumgebied staat de hoge toren van het AH-hoofdkantoor, die binnenkort leeg opgeleverd wordt. Er zijn 3 reële beleidsopties: afbreken (dan komt er laagbouw met winkels, eventueel een parkeergarage), stadskantoor en gewoon kantoor. Van deze 3 herbestemmingsvarianten kan men het criminaliteitseffect voorspellen. Maar

1 Het is van belang om erop te wijzen dat 'voorspellen' in dit stuk niet de causale voorspelling volgens een natuurwet (formule) betekent. Het gaat steeds om een zo nauwkeurig mogelijke benadering (schatting) van het risico. Met andere woorden, men voorspelt waarschijnlijkheden en geen zekerheden.

2 In het verlengde van de vorige noot betekent 'berekenen' in dit geval niet letterlijk 'berekenen' zoals bij een wiskundige formule, maar 'zo nauwkeurig mogelijk benaderen'.

je kunt er rustig enkele niet-reële varianten aan toevoegen, bijv. uitgaansfunctie (restaurant, discotheek) en hotel. Het gaat hier meer om een vingeroefening, parallel aan het werkelijke planproces.

Ontwerp Schouwburg. Binnenkort zal bouwvergunning worden afgegeven voor het cultureel centrum in het Damgebied. De criminaliteitseffecten van deze functie op deze plaats kunnen voorspeld worden. Ook kunnen (theoretische) wijzigingen in het ontwerp (bijv. verandering van de plaats en vorm van entrees van parkeergarage en foyer) doorgerekend worden.

Beheerplan Rozenhof. Voor het criminaliteitsgevoelige, binnenkort in aanbouw te nemen winkelcomplex met parkeergarage is een beheerplan ontwikkeld. De criminaliteitseffecten kunnen voorspeld worden voor de situatie zonder beheerplan, met het voorgenomen beheerplan en met een theoretisch, extra-zwaar beheerplan.

2.3.2 Dordrecht

Serreproject. Goedkope, kleine woningen worden door het aanbouwen van riante serres aantrekkelijk gemaakt voor hogere inkomens (die nu vrijwel ontbreken in Wielwijk). Welke verschuivingen in de verhoudingen tussen dader- en slachtoffergroepen heeft dit tot gevolg en wat is het effect daarvan op de criminaliteit?

Privatisering openbare ruimte. Een deel van de voorheen openbare 'kijktuinen' zal verkaveld worden tot privé-tuintjes bij de benedenwoningen. Het criminaliteits-effect van deze beslissing kan men berekenen voor verschillende niveaus van beheer en afscherming van de privé-gebieden.

Herinrichting Admiralsplein. Een ingrijpende herprofilering, verdichtingsbouw en renovatie van bestaande bouw aan het plein zullen het plein een volledig nieuw gezicht en andere manier van functioneren bezorgen. Wat zijn de criminaliteitseffecten van deze verandering?

Renovatie/sloop Zeeheldenkwartier. Juist tegenover de serrewoningen die voor hogere inkomens zijn bestemd ligt een geïsoleerd laagbouwgebied waar veel voormalige woonwagenbewoners wonen. De bewoners staan bekend als a-sociaal en 'burgers' wordt ontraden het gebied te betreden. Een van de beleidsopties is sloop/renovatie onder gelijktijdige uitplaatsing en spreiding van de huidige bewoners. Het criminaliteits effect van het beleid kan berekend worden voor een drietal varianten: nul-variant (niets doen aan het Zeeheldenkwartier), sloop/renovatie met recht van terugkeer voor huidige bewoners, sloop/renovatie met bewust gespreide uitplaatsing van huidige bewoners.

Reorganisatie van het welzijnswerk. Strikt genomen valt het effect van verschuivingen in welzijns-inspanningen buiten een CER (niet-ruimtelijk beleid) maar in Dordrecht heeft de reorganisatie gebiedsgewijze implicaties en leent het zich desgewenst voor een CER. De probleemstelling zou dan luiden: wat is het effect op de criminaliteit van de volgende organisatie-varianten in het welzijnswerk: volledig gebiedsgericht en ongedifferentieerd naar doelgroep, volledig gedifferentieerd naar doelgroep maar niet naar gebied (stedelijk bepaalde contouringering en werkwijze) en een mix van die twee uitersten.

2.4 Selectie van voorbeeldprojecten Dordrecht en Zaanstad

In beide experimenteergebieden dienen zich 5 (in totaal dus 10) voorbeeldprojecten aan. Het werkprogramma (zie hoofdstuk 4) houdt er rekening mee dat om diverse redenen in elk gebied 2 projecten afvallen; het totaal komt daarmee op 6 voorbeeldprojecten, waarbij een spreiding naar schaalniveau zal worden nagestreefd.

Twee van deze zes projecten zullen worden uitgewerkt als PREDORE-casus 41 en 42.

Voor Dordrecht zal het Admiraalsplein worden gekozen, voor Zaanstad kan de Gedempte gracht met de belangrijke aantrekkende functies aan de beide uiteinden (de schouwburg en de AH-toren) als precedent in aanmerking komen.

Het is, gezien de omvang van deze beide projecten, mogelijk dat zij uiteenvallen in twee PEDORE-cases. In dat geval ontstaan dus niet alleen PREDORE 41 en 42, maar ook PREDORE 43 en 44.

2.5 Conclusies

De experimenteergebieden zijn op grond van inhoudelijke criteria geschikt, maar op grond van beleidsmatige criteria (het bestuurlijk draagvlak) is Zaanstad minder geschikt. Om het bondig te zeggen: we hadden op het moment van onderzoeksafronding anderhalve case.

Het verdiende aanbeveling om te zoeken naar een extra casus 'herstructurering centrumgebied'. De vernieuwingsplannen voor het winkelcentrum Ganzenhoef en omgeving Amsterdam Zuid-Oost kon een geschikte case zijn (men heeft daar uit zichzelf contact met ons gezocht om zich aan te mogen sluiten bij de CER-ontwikkeling). Een andere geschikte case kon het Utrecht City Project zijn. Daar is vanuit de bevolking de sterke wens kenbaar gemaakt, de ruimtelijke vernieuwing in het teken te stellen van de verbetering van de sociale veiligheid (zie het 'maatschappelijk programma van eisen', opgesteld door bureau Agora uit naam van de bewoners en gebruikers van het centrum/stationsgebied).

De toevoeging van een extra case is een keuze die de opdrachtgever maakte, in overleg met lokale partijen. In mei 1994 is daar door de opdrachtgever positief over besloten, waardoor het werkprogramma rekening houdt met toevoeging van een extra case.

Dit is, gezien het goede perspectief op bestuurlijke medewerking en de interessante bouwopgave, Amsterdam Zuid-Oost geworden. Met de toevoeging van de derde experimenteerlocatie zijn de mogelijkheden voor de selectie van proefprojecten ruimer geworden. In plaats van 3 projecten op 2 lokaties kunnen nu 2 projecten op 3 lokaties worden geselecteerd.

3 Plan van aanpak voor de instrumentontwikkeling

3.1 Doelstelling ontwikkelingstraject

Hoofddoelstelling van het traject is het ontwikkelen van een instrument dat criminaliteitspreventie een vaste plek kan geven in beleidsprocessen met betrekking tot stedelijke herstructurering.

Dat vergt een hoogwaardig instrument en een heldere, niet vrijblijvende procedure. Zowel aan de vorm als aan de inhoud worden eisen gesteld; het één kan niet zonder de ander.

De doelstelling van het ontwikkelingstraject is derhalve tweeledig:

- het verbeteren van de kwaliteit van de risico-analyse;
- het verbeteren van de procesgang die de risico-analyse volgt in beleidsprocessen.

Het plan van aanpak is zodanig opgezet, dat het werken aan beide doelstellingen steeds gelijk op gaat en deze werkzaamheden elkaar waar mogelijk kruisbestuiven.

3.2 Te toetsen hypothesen

Het onderzoek en denkwerk tot nu toe heeft het mogelijk gemaakt om voorlopige uitgangspunten te formuleren voor het instrument CER. Die presenteren we hier met een korte toelichting. Het zijn in feite hypothesen voor de beleidsmatige kant van de instrumentontwikkeling. De hypothesen zijn na een jaar onderzoek (1994) ongetwijfeld aan her-ijsing toe. Daarom zou het geen zin hebben om al te uitgebreid op de verre toekomst in te gaan.

Een handige presentatievorm leek ons om achtereenvolgens de analogieën en de verschillen tussen de MER en de CER te behandelen, zoals die ons tot nu toe opgevallen zijn.

3.2.1 Mogelijke analogieën tussen MER en CER

- Een CER is ingebed in Ruimtelijke Ordenings (R.O.)-procedures. Het gaat er om dat de CER-procedure centraal vastgelegd is en op zo'n manier, dat aangesloten wordt op de wettelijke kaders van de ruimtelijke ordening. De CER zoekt aansluiting bij "het meest cruciale besluit, dat het voornemen in hoofdzaak mogelijk maakt". Hoe de verankering in R.O.-procedures precies gestalte krijgt (ministeriële circulaire, wijziging van het besluit op de R.O. of een aparte wet) is op dit moment nog niet belangrijk.
- Een CER heeft een politieke status. In tegenstelling tot een normale veiligheids-toets, die meestal niet verder komt dan ambtenaren en private partijen, wordt zowel het initiatief tot de uitvoering als de uitkomst van de studie tot een onderdeel van de politieke besluitvorming gemaakt.
- Een CER kent vaste participanten, die tevens belanghebbenden zijn. Bij een CER zijn dat net als bij de MER in elk geval de overheid (als bewaker van het algemeen belang, maar ook vaak als grond-eigenaar of opdrachtgever) en de private partijen met een rol als opdrachtgever/initiatiefnemer. Bij de CER zullen ook politie en justitie als vaste participanten met een belang in de zaak (politie:

beheersbaarheid van openbaar gebied; justitie: beperking gelegenheid tot criminalisering) betrokken zijn.

- Er kunnen 3 typen CER worden onderscheiden (van klein naar groot): project-CER, beleids-CER en integrale CER. De project-CER is het meest vertrouwd: de risico-analyse spitst zich dan toe op een concreet object (bijvoorbeeld een ontwerp voor een bouwwerk). De beleids-CER voorspelt criminaliteitseffecten van voorgenomen categoriaal beleid (bijvoorbeeld een verandering van de onderhoudssystematiek van straatmeubilair). De integrale CER voorspelt de criminaliteitseffecten van ruimtelijk beleid in al zijn facetten voor een bepaald plangebied.
- Een CER is gericht op het voorspellen van effecten van ruimtelijk beleid. In het geval van de MER wordt van dat beleid het milieu-effect, in het geval van de CER het criminaliteitseffect voorspeld. Criminaliteit kan in de probleemstelling breed gedefinieerd worden: onveiligheidsgevoelens en problematisch beheer vallen er ook onder. De term 'ruimtelijk beleid' kan breed gehanteerd worden. Er hoeft in de omgeving niet fysiek iets te veranderen, het kan ook gaan om een herschikking van bestaande functies in bestaande bebouwing, het anders organiseren van diensten en voorzieningen in de openbare ruimte, enzovoort. Elk gebiedsgericht beleid leent zich voor een CER.
- Een CER kent een vaste, al-omvattende structuur. Om de inhoudelijke kwaliteit van het instrument te waarborgen moet een vast stramien van gegevensverzameling worden doorlopen en moeten de gegevens volgens een vaste structuur worden bewerkt en gepresenteerd. De uitkomsten moeten controleerbaar zijn en gebaseerd op een al-omvattende analyse, waarin geen materiaal weggelaten of stappen overgeslagen mogen zijn.

3.2.2 Mogelijke verschillen tussen MER en CER

- De feitelijke uitvoerders van de CER (plantoetsers) zitten zelf in het kernproces en zijn dus belanghebbend. Zij kunnen ook het initiatief tot CER nemen (bij een MER kan alleen de initiatiefnemer van het bouwproject dan wel het beleidsplan dat doen). De initiatiefnemer tot CER (en dat is dan weer een analogie met de MER) verplicht zich met dit initiatief tot het zelf (doen) opstellen van de CER (hij kan dus niet het initiatief nemen en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering vervolgens bij een andere partij neerleggen).
- Een plan is niet automatisch CER-plichtig. Een MER is verplicht bij een bepaalde 'zwaarte' van het plan; daarvoor gelden vaste criteria. Een CER echter zou uitgevoerd moeten kunnen worden als de behoefte daartoe gevoeld wordt door enigerlei belanghebbende. Zo'n plan wordt dan (via een nader te bepalen procedure) CER-waardig verklaard door de gemeenteraad. Vanaf dat moment (en dat is dan weer analoog aan de MER) is de procedure echter niet meer vrijblijvend.
- De CER-procedure is meer gericht op maatschappelijke acceptatie:
 - . opener;
 - . flexibeler naar schaal, plansoort en problematiek;
 - . meer gericht op leren dan op controleren;
 - . dichter bij het kernproces, minder perifeer.

- Een CER heeft een cyclisch karakter. Men spreekt af om na zekere tijd te evalueren of gemaakte voorspellingen uitgekomen zijn en daarvan te leren voor een volgende CER. Niet alleen lokaal, de CER-ervaring wordt landelijk gebundeld.
- Inhoud en procesgang van de CER worden op lokaal niveau gecoördineerd (door politie, justitie, ambtenaar bestuurlijke preventie of kabinetschef). Er is geen 'schimmige' landelijke CER-commissie die het totale proces stuurt. Een landelijke CER-werkgroep zou 'slechts' kwaliteitsbevordering en advies aan lokale partijen tot doel hebben.
- Bij een CER is uitwerking van het 'meest sociaal veilige' alternatief geen verplichting (zoals bij een MER het 'meest milieuvriendelijke' alternatief dat is).

3.3 Literatuurstudie

De beknopte literatuurstudie die reeds is uitgevoerd was leverde dermate veel bruikbare werkhypothesen op voor de CER-instrumentontwikkeling (zie hierboven), dat een verlenging daarvan de eerste stap zal zijn. Er zal verdere literatuur verzameld worden over de MER-praktijk, die steeds bestudeerd wordt met het oog op wenselijke verschillen en overeenkomsten met de CER. Er zullen meer voorbeelden van uitgevoerde MER's verzameld worden, vooral MER's op het wat lagere schaalniveau (project-MER's), het niveau waarop de CER met name interessant is. Daarbij zal vooral gekeken worden naar de waarde van de uitkomsten in de planpraktijk.

- Was het moment van initiatief goed gekozen?
- Was het object (plan, gebied, probleem) handig gekozen?
- Lukte het volledig om aansluiting te vinden op de gehanteerde RO procedures (wat was het "cruciale besluit" waarop men inspeelde)?
- Sloot de probleemstelling aan op de behoefte van de doelgroep? Wat bracht het verschijnen van de MER teweeg in circuits van planners en beslissers?
- Hoe ging men met de uitkomsten om?
- Leidde de MER tot bijstelling van het plan?
- Heeft men iets van de uitkomsten geleerd voor volgende plannen?

Het gaat bij deze studies om een ex-post evaluatie.

De literatuurstudie zal worden aangevuld met gesprekken met leden van de MER-commissie en met uitvoerders (opstellers) van MER's en moet leiden tot een ontwerp-procedure, dat wil zeggen een voorstel voor de procesgang die een risico-analyse moet volgen in een beleidsproces, om zich 'CER' te mogen noemen.

De werkwijze is 'top-down', dat wil zeggen men werkt vanuit de grote lijn naar het detail. In de gesprekken met de MER-commissie wordt gevraagd naar op dat moment op te starten MER-procedures. De procesgang wordt daarin gedurende de CER-instrument-ontwikkeling op de voet gevolgd. Daartoe wordt op regelmatige basis telefonisch contact gehouden met de betreffende MER-werkgroepsecretaris en met de projectleider van het bureau dat de MER opstelt; 'in vivo'-evaluatie dus.

3.4 Beleidsanalyses

Bij de te selecteren voorbeeldprojecten (zie vorig hoofdstuk) wordt een beleids-analyse gemaakt. Hoofddoel daarvan is het kunnen aanwijzen van de juiste momenten in het planproces om een CER (risico-analyse/veiligheidsadvies) in de plan-arena te brengen.

In grote lijnen gelden daarbij dezelfde vragen als bij de literatuurstudie:

- Was het object (plan, gebied, probleem) handig gekozen?
- Lukte het volledig om aansluiting te vinden op de gehanteerde RO procedures (wat was het "cruciale besluit" waarop men inspeelde)?
- Sloot de probleemstelling aan op de behoefte van de doelgroep? Wat bracht het verschijnen van de CER teweeg in circuits van planners en beslissers?
- Hoe ging men met de uitkomsten om?
- Leidde de CER tot bijstelling van het plan?
- Heeft men iets van de uitkomsten geleerd voor volgende plannen?

Met 'de CER' wordt de risico-analyse bedoeld, die in het kader van de instrument-ontwikkeling door de onderzoekers gelijktijdig met het planproces ontwikkeld wordt.

Naargelang omstandigheden en mogelijkheden kan eventueel *tevens* gekozen worden voor het analyseren van de procesgang bij risico-analyses/ veiligheidsadviezen, die in het verleden (door politie of externe deskundigen) zijn afgegeven. Dan is er sprake van ex-post evaluatie in plaats van 'in vivo'-evaluatie. Het produkt van de 6 beleidsanalyses tezamen is een getoetste en bijgestelde ontwerp-procedure, zoals in het bovenstaande onder het kopje 'literatuurstudie' bedoeld.

Bij de toetsing en bijstelling werkt men 'bottom-up', dat wil zeggen men werkt van het detail naar de grote lijn; tegengesteld dus aan de literatuurstudie. Zo worden de voordelen van beide werkwijzen verenigd.

3.5 Risico-analyses

Het beter kunnen voorspellen van criminaliteitseffecten is een belangrijk nevendoeel van de opdracht (fase 2) en is ook door de strategische partners genoemd. In Zaanstad legde men zelfs een directe koppeling tussen de kwaliteit van de voorspellingen en de beleidsmatige impact van het instrument. Hoe 'zachter' de voorspellingen (en men schat die zeer zacht in) hoe minder de CER in aanmerking komt als beleidsinstrument, zo redeneert men. Of, omgekeerd: de zwaarte van de beleidsprocedures moet evenredig zijn aan de voorspellende kwaliteiten van het instrument. De risico-analyse zal dus omvattend moeten zijn en aan kwaliteits-eisen moeten voldoen. Er is echter met risico-analyses voor *ruimtelijke* pannen al veel ervaring (voor PREDORE-precidenten golden deze eisen bijvoorbeeld al). Hier zal het dus neerkomen op verdere perfectionering en verdieping van de methodiek om risico-analyses op te stellen, te beginnen met de risico-analyse die voor een CER op het laagste schaalniveau (de project-CER) nodig is. Voor de *beleids*-CER geldt dit niet, om nog helemaal niet te spreken over de *integrale* CER (die overeenkomstig de integrale MER, een hoge complexiteit zal kennen). Er is, te beginnen met de beleids-CER voor beheer en welzijn, een grote achterstand in te lopen. Dit proces begint met een inventarisatie van eisen die aan een dergelijk instrument gesteld worden en methodieken die daarbij gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld het opsporen van precedenten (effecten van vergelijkbare beleidswijzigingen in andere gemeente). Deze primitieve methodieken zullen waar mogelijk ook al in fase 2 op beleidsplannen worden losgelaten om in elk geval, zoals de opdrachtgever het zo mooi noemde, "de belangrijkste draden eruit te trekken".

3.6 Rapportage

De ontwikkeling van het instrument CER zal een cyclisch proces zijn. Een eerste model wordt geconstrueerd, opnieuw getest in de praktijk, een tweede (verbeterd) model wordt geconstrueerd, getest in de praktijk, enzovoort. Ook de MER heeft zo'n ontwikkelingsgang gekend. Er zal daarom behoefte zijn aan een overzicht van de stand van zaken, steeds als de cyclus opnieuw begint. De produktie van zo'n 'state-of-the-art'-rapport is in het werkprogramma opgenomen.

Het rapport moet dan aangeven hoe ver men nog verwijderd is van het hoofddoel van het hele traject (het ontwikkelen van een instrument dat criminaliteitspreventie een vaste plek kan geven in beleidsprocessen m.b.t. stedelijke herstructurering) en wat er nog nodig is om dat doel te bereiken.

De rapportage staat los van de oplevering van de PREDORE-precedenten als werkelijk 'computermodel'. Wel zal de rapportage nauwkeurig beschrijven welk materiaal voor PREDORE-cases is verzameld en hoe dit in het programma past.

4 Werkprogramma 1994 en verder

4.1 Resultaatsomschrijving 1994

Eind 1994 moet er een state-of-the-art rapport liggen dat op grond van het in 1994 verrichte, hieronder nader te omschrijven onderzoek, de volgende resultaten bevat.

- Een ontwerp-procedure voor de Criminaliteits Effect Rapportage (wie slingert het opstellen van de risico-analyse aan en welke waarborgen worden in de procedure ingebouwd om de resultaten ervan een rol te kunnen laten spelen in het besluitvormingsproces).
- Een beschrijving van de best beschikbare techniek voor het uitvoeren van een risico-analyse, waarbij enerzijds wordt aangesloten op de beschikbare technieken binnen het programma PREDORE (dat de relatie tussen ontwerp en de kans op criminaliteit voorspelt) en anderzijds ook de invloed van beleidsterreinen die buiten bereik van PREDORE liggen (zoals onderwijs, welzijn, arbeidsvoorziening en stadsbeheer) in de kansberekening meeweegt.

Met deze twee resultaten kan in 1995 een experimentele CER worden gestart. De ontwikkeling van de CER is zoals eerder betoogd een cyclisch proces. De zwaarte van de CER-procedure ontwikkelt zich evenredig met de kwaliteit van de risico-analyse. In januari 1995 is die kwaliteit hoog genoeg om het starten van een experimentele - maar niet vrijblijvende! - CER-procedure een goede kans van slagen te geven.

4.2 Onderzoeksproces tot de start van de eerste ontwikkelingscyclus

De periode mei-december 1994 is te zien als de voorbereiding van de eerste ontwikkelingscyclus. Die voorbereiding houdt de volgende concrete werkzaamheden in:

- algemene werkzaamheden:
 - . bestudering van literatuur over MER-procedures, gesprekken met mensen die daarbij betrokken waren;
 - . aanhaken bij een lopende MER (bestudering van documenten, gesprekken met uitvoerenden);
- projectgebonden werkzaamheden:
 - . verdere oriëntatie op ruimtelijke plannen en overig relevant beleid op de gekozen projectlocaties (door bestudering van plannen/beleidsnotities, verzamelen van cijfermateriaal, observaties in het veld en gesprekken met betrokkenen);
 - . ex-post evaluatie van eerder voor die locaties opgestelde risico-analyses en veiligheidsadviezen;
 - . analyse van het krachtenveld bij planontwikkeling voor de lokatie en het inschatten van de kansen voor een experimentele CER-procedure in 1995 voor die lokatie.

Er is in overleg met de opdrachtgever, het Ministerie van Justitie, inmiddels een keuze voor 3 projecten gemaakt:

- in Dordrecht: Admiraalsplein en omgeving;
- in Zaanstad: Gedempte Gracht en omgeving;
- in Amsterdam Zuidoost: actiegebied Ganzenhoef.

De accenten voor wat betreft de invalshoek en de verwachte opbrengst verschillen per projectlocatie.

In Dordrecht wordt een goede uitgangssituatie aangetroffen voor het verder ontwikkelen van de risico-analyse (het project zal dan ook in 1995 als precedent 41 aan het PREDORE-bestand worden toegevoegd). Bovendien is de bestuurlijke situatie redelijk helder, waardoor verwacht mag worden dat dit project bruikbare ingrediënten voor de CER-procedure oplevert.

In Zaanstad geldt ook dat er een goede onderlegger voor de risico-analyse ligt (het project zal als precedent 42 aan het PREDORE-bestand worden toegevoegd).

Daarnaast biedt Zaanstad een goed aangrijpingspunt om ex-post de procesgang van eerder opgestelde risico-analyses te evalueren en daaruit leermomenten te destilleren voor de ontwerp-procedure.

In Amsterdam Zuidoost ligt een kans om te onderzoeken hoe een CER-procedure eruit zou moeten zien in een plangebied waar criminaliteitspreventie hoog op de agenda staat maar waar zowel de plansituatie als de bestuurlijke situatie behoorlijk complex is. Er is sprake van een turbulente voorgeschiedenis waarin nu toch structuur ontstaat door het afbakenen van 'actiegebieden' en daarbinnen van deelprojecten waarvoor een vaste procedure gevolgd wordt.

4.3 Kosten voor de voorbereiding van de eerste ontwikkelingscyclus

- algemene werkzaamheden (specificatie als bovenstaand)	f 25.000,-
- projectgebonden werkzaamheden (specificatie als bovenstaand)	
f 25.000,- per project x 3 =	f 75.000,-
- rapportage	f 25.000,-

	f 125.000,-
BTW 17,5%	f 21.875,-

Totaal	f 146.875,-

4.4 Werkzaamheden en kosten in de eerste ontwikkelingscyclus

De rapportage die eind 1994 wordt opgeleverd zal een gemotiveerd advies bevatten over de lokatie(-s) die in aanmerking komen voor een experimentele CER-procedure. De oplevering van de rapportage en het advies om met de eerste praktijktest aan de gang te gaan, is voor de opdrachtgever een ideaal moment voor een *go/no go* beslissing omtrent dit experiment. Om voor deze beslissing bouwstenen aan te dragen, zullen in het voortgangs-advies zowel de vervolgwerkzaamheden als de daarmee gemoeide kosten nauwkeurig gespecificeerd worden. Op dit moment is er nog onvoldoende zicht op de geschiktheid van de diverse projecten en lokaties, de aard en de omvang van de werkzaamheden die zo'n eerste praktijktest met zich mee brengt, de bestuurlijke interesse en dergelijke belangrijke factoren meer, om van de kosten na 1994 een betrouwbare schatting te kunnen geven.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Zaanstad:

- mevrouw Horsselenberg (wethouder)
- de heer Oudega (wethouder)
- de heer Klaassen (secretaris Zaancentrumproject)
- de heer Harders (projectleider Zaancentrumproject)
- de heer Peper (politie Zaanstad)
- mevrouw Van Marlen (Openbaar Ministerie arrondissement Haarlem)
- de heer Sennema (bewoner)

Dordrecht:

- de heer Noorland (burgemeester)
- de heer Verbakel (wethouder buurtbeheer)
- de heer Van der Loos (wethouder sociale vernieuwing)
- mevrouw Hol (directeur Bestuursdienst Gemeente Dordrecht)
- de heer Rademaker (korpschef Gemeentepolitie)
- de heer Van Netten (directeur afdeling Welzijn Gemeente Dordrecht)
- de heer Bekkers (hoofd Ruimtelijk beheer DSO Gemeente Dordrecht)
- de heer Zwols (directeur DOV Gemeente Dordrecht)
- de heer De Boon (buurtbeheercoördinator Wielwijk, Gemeente Dordrecht)
- de heer Reening (Gemeentepolitie, wijkpost Wielwijk)
- de heer Van Zon (Openbaar Ministerie)
- de heer De Regt (directeur Gemeentelijk Woningbedrijf)
- de heer Hagens (rayonhoofd Gemeentelijk Woningbedrijf)

Amsterdam Zuidoost:

- de heer Van Driel (politie)

Utrecht:

- de heer Lenos (Bureau Agora)
- mevrouw Van Rheeden (politie)

Algemeen:

- de heer Luiten (Bureau HMS, landschapsarchitecten)

Bijlage 2:

Verantwoording keuze experimenteergebieden

Zaanstad

Een van de eerste vragen die opdoemt is: Kan het Zaancentrumproject beschouwd worden als representatief voor CER-waardige bouwopgaven in centrumgebieden elders in Nederland? Een logische vraag, immers: als men een algemeen geldig instrument moet ontwikkelen op grond van een casus, dan liefst een zo representatief mogelijke casus.

Om de vraag te beantwoorden, dient eerst een korte historische schets van de ontstaansgeschiedenis van Zaanstad en het centrumgebied in Zaanstad.

Historisch gezien is Zaanstad geen stad. Het vormt een conglomeraat van dorpjes en stadjes die bestuurlijk bij elkaar geveegd zijn. Te zamen met actuele, grote vraagstukken (nieuwe uitbreidingswijken, waterfrontontwikkeling, sanering oude industrie, etc.) vormt de Zaancentrum-onderneming een poging om ook in ruimtelijke en functionele zin Zaanstad om te smeden tot een werkelijk geheel. Zaanstad als ruimtelijk-functionele, maar ook als morfologische entiteit bevindt zich in een overgangsfase; als stad is Zaanstad nog niet af. Voor de analist schept dit extra problemen, omdat de context van het te onderzoeken onderwerp nog lang niet evident is. Je moet je een voorstelling kunnen maken van een centrumgebied voor een stad die als stad nog niet bestaat.

Een dergelijke ambivalentie geldt niet alleen voor de context van het centrum, maar ook voor het project in zijn onderdelen. Is Zaanstad geen stad; het project is geen project, althans geen integraal project. Zaancentrum als planningsopgave valt uiteen in vele initiatieven, plannen, projecten, dromen en intenties, die in een overkoepelende brochure handig gegroepeerd worden tot integraal project. Waarbij die integratie tenminste voor een deel schijn-integratie is. Binnen het brokkelige geheel zal de analist grenzen moeten trekken en onderzoeksobjecten dienen af te bakenen.

Op zich zijn centrumplannen à la Zaanstad die van losse brokken iets moeten maken dat moet lijken op een groter geheel niet ongebruikelijk. Tal van grote en middelgrote steden zijn bezig met stedelijke vernieuwingsoperaties in een zone die zich meestal uitstrekt tussen hoofdstation en centrum. Dit gebied is bijna per definitie van oudsher niet een geheel, omdat het in sterk verschillende tijdsgewrichten ontstaan is.

Wat dat betreft is de brokkelige context dus niet uniek voor Zaanstad. Verder is er in programmatische zin (de plandoelen en -middelen) grote overeenkomst tussen de centrumplannen. Het gaat altijd om een versterking van het winkelapparaat (economische impuls), vergroting van de identiteit en uitstraling (het 'allure-denken'), uitbreiding van culturele functies, verbetering van de verkeer- en parkeercirculatie.

Het Zaanse programma past nauwkeurig in dit landelijke beeld. Daarmee verklaren wij Zaancentrum in theoretisch opzicht als een geschikte casus voor de instrument-ontwikkeling. Temeer omdat de brokkelige context ook een groot praktisch voordeel heeft in het geval Zaancentrum: de realisering van de brokken is sterk gefaseerd (in de tijd achter elkaar gezet). Delen van het project zijn al gerealiseerd, waarbij je ex-post kunt onderzoeken hoe men daar met een CER op in had kunnen pluggen. Mogelijk valt er in de onderzoeksperiode zelf ook nog een cruciaal besluit, bijvoorbeeld over het grote winkelproject bij het station in samenhang met de herbestemming van het oude AH-hoofdkantoor. Dan is het helemaal interessant

om van dichtbij te kijken wat de (on)mogelijkheden voor het instrument CER zijn in zo'n plannings- en besluitvormingstraject. Het zal in Zaanstad hoe dan ook gaan om onderzoek op abstract en academisch niveau. In hoofdstuk 2 is immers al gesignaleerd dat men in Zaanstad niet zit te springen om een CER die een MER-achtig rapportage-instrument zou zijn. Daarom spraken wij in hoofdstuk 2 over Zaanstad als een 'halve case'.

Dordrecht

De Dortse context is eenduidiger. Dordrecht is een stad met een duidelijk en historisch centrum, waar omheen verschillende uitbreidingswijken liggen gegroepeerd. Wielwijk is een van die uitbreidingen, overwegend stammend uit de jaren 50 en 60. Als empirisch onderzoeksobject valt Wielwijk uitstekend af te bakenen.

Voor Wielwijk als project geldt echter eveneens het probleem dat niet op voorhand duidelijk is uit welke, voor het onderzoek relevante delen het geheel is opgebouwd. Ook in Wielwijk leven vele initiatieven, plannen, projecten, dromen en intenties. Een benadering van de opgave vereist dan ook dat binnen dit brede scala aan (potentiële) projecten in onderzoekstechnische zin een keuze worden gemaakt. Vooralsnog lijkt dit goed mogelijk; enig optimisme is op zijn plaats. De analogie met een MER zal daarbij niet altijd meer aan de orde zijn. In Wielwijk gaat het om kleinschalige initiatieven, die de moeite waard zijn om CER-waardig te verklaren, waar die in de ogen van een MER-analist misschien niet de moeite waard zijn. Het kleinschalige karakter van de beleidsbeslissingen in Wielwijk heeft als groot voordeel, dat procedures betrekkelijk kort en overzichtelijk zijn. Dat maakt de kans groter, dat er in de onderzoeksperiode cruciale beslismomenten zullen vallen, waarop van dichtbij bekeken kan worden of en hoe een CER een rol kan spelen in het beslissingstraject.

Een ander voordeel is dat men er uit zichzelf al vraagt om een beleids-CER. Daarmee kan al een bescheiden start worden gemaakt met de instrument-ontwikkeling voor dat type CER.

Is Wielwijk representatief? Ja. De grenzen zijn volstrekt duidelijk. En stedenbouw-historisch gezien behoort deze Dortse uitbreiding tot de grote familie van nieuwbouwwijken zoals die in de jaren 50 en 60 in Nederland tot stand zijn gekomen. Men kan gerust stellen dat hetgeen opgaat voor Wielwijk ook geldig is voor andere wijken van dit type.

Dit, gevoegd bij het feit dat de CER-ontwikkelaars hier de bestuurlijke wind mee hebben, leidt tot de conclusie dat Dordrecht Wielwijk een zeer geschikte case is voor de CER-instrumentontwikkeling.

Argumenten bij projectkeuze op experimenteerlocaties

Nadat, op enigerlei wijze, de belangrijkste grenzen zijn getrokken (in Dordrecht is dit een stuk minder moeilijker dan in Zaanstad) is het tijd om concrete case studies (projecten) te selecteren. Hierbij gelden diverse overwegingen. Het **realisme**-argument is de eerste selectie-overweging. Er wordt mee bedoeld dat het gekozen plan voldoende realiteitsgehalte moet bezitten. Het mag niet bij papier blijven. Een plan zou voor het onderzoek pas echt interessant zijn als het ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Zowel in Zaanstad als in Dordrecht is wat dit betreft keuze te over. Er zijn heel concrete, uit te voeren projecten, terwijl er tegelijk ook veel vagere, wellicht irrealistische plannen en ideeën leven. Het is overigens nog maar de vraag of voor het onderzoek alleen bouwbare plannen interessant zijn. Voor de

lokale bestuurders en ontwerpers mag niet misschien het geval wezen, voor de empirische onderzoeker, kan een laboratorium-achtige situatie (papieren plan, of immaterieel idee) zeer nuttig zijn.

De **tijd** vormt een tweede overweging. Plannen, projecten, ideeën, etc. volgen elkaar in de tijd, hebben qua tijdsplanning met elkaar te maken, of fungeren zelfs als condities ten opzichte van elkaar. Dit maakt een keuze niet makkelijker. Soms heeft het geen zin op een project als empirisch object te kiezen, omdat over de belangrijkste beïnvloeders nog geen beslissing genomen is. Dergelijke temporele mechanismen zijn zowel in Zaanstad als in Dordrecht werkzaam.

Een spreiding naar schaalniveau moet expliciet in de selectie van case studies worden betrokken. Vooralsnog lijken het stads-, het buurt- en het bouwwerkniveau bruikbare referenties om de effectiviteit en werking van een bepaalde casus te lokaliseren. Het schaalniveau van een CER zal gemiddeld lager zijn dan van een MER. Een CER-waardig plan zal over een concreter plan, gebied of probleem gaan dan een MER.

Bij de selectie van projecten binnen de casus komt ook de vraag naar de representativiteit weer terug. Als een project verder in ons land niet voorkomt heeft de keuze onderzoekstechnisch gezien geen enkele waarde.

Er bestaan ook **pragmatische** overwegingen. Zo valt of staat het onderzoek met de bereidwilligheid van beide gemeentes, zowel van politici, als ambtenaren en andere betrokkenen.

Een andere pragmatische overweging betreft de beschikbaarheid van planmateriaal. Als bepaalde zaken onvoldoende blijken vastgelegd, of als empirische gegevens niet snel genoeg op tafel te leggen zijn, dan valt het te overwegen de energie aan te wenden voor een ander project.

Bijlage 3: Aanpak risico-analyses PREDORE

Schaal

Met de plan-/risico-analyse zijn twee problemen van methodologische aard verbonden. Het eerste betreft het schaalniveau en het tweede heeft betrekking op de vereiste/gewenste diepgang van het (empirisch) onderzoek.

Gegeven een bepaald project (een onderzoeker zal spreken van *object*), bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een woningbouwplan, moet de analist bepalen wat precies onder het object gerekend dient te worden. Het project vereist methodologisch gezien een precieze definiëring. Gebied, plan en probleemstelling dienen scherp afgebakend te worden. Hetgeen veronderstelt dat ook de context, alsmede de samenstellende onderdelen worden geëxpliciteerd en eenduidig vastgelegd. Onderdeel van de opgave is niet alleen dat de context **geografisch** wordt vastgelegd, maar dat de context ook qua **schaalniveau** wordt afgebakend (de bovengrens en de ondergrens van het schaalniveau dat men bestudeert).

Diepgang

Een risico-analyse voor een project-CER kan voor een te volgen strategie putten uit verschillende modellen. Het eerste model is heel eenvoudig en sluit goed aan bij wat doorgaans van een veiligheids- en risico-analyse wordt verwacht. Men wil weten wat het effect van een bepaalde ruimtelijke ingreep (bestemmingswijziging, woningbouw) is op de te verwachten criminaliteit. Het model weerspiegelt deze (al) te simpele vraag; het kent slechts een onderscheid tussen plan/object enerzijds en de sociale context/criminaliteit anderzijds. Als de analist een dergelijk model zou gaan hanteren, ontstaan moeilijkheden. Het empirisch veldwerk zou te snel moeten worden vertaald naar causale effecten. Als men voldoet aan alle richtlijnen van sociaal veilig ontwerpen kan men echter niet garanderen dat het nooit mis zal gaan. En omgekeerd kan het rustig blijven in een gebied waar planners gezondigd hebben tegen alle regels van sociaal veilig ontwerpen. Garanties kan men niet geven, wel waarschijnlijkheden. Er zijn dus geen causale verbanden in strikte zin, men kan alleen praten in termen van waarschijnlijkheden, zoals "het gaat vaker mis in onveilig ontworpen gebieden dan in veilig ontworpen gebieden. En als het misgaat, blijkt de weg terug in onveilig ontworpen gebieden moeilijker dan in veilig ontworpen gebieden".

Men komt dus met het causale model niet verder dan de tot nu toe gebruikelijke risico-analyse. Dat zou voor de ontwikkeling van een CER (een instrument met een algemene geldigheid) echter onvoldoende zijn.

Het probleem wordt ondervangen door zoveel mogelijk lokale karakteristieken in overweging te nemen. Bij een gewone risico-analyse kan men volstaan met datgene wat opgang doet in het voor handen zijnde project. Men koestert geen aspiraties op een meer omvattend vlak. Het gaat er alleen om dat de risico's van de lopende zaak adequaat worden ingeschat. Op het moment echter dat zo'n zaak-analyse onderdeel gaat uitmaken van een project met meer algemener geldende kwaliteiten, zoals een CER-ontwikkeling, dan moet men een stuk dieper graven. Het analyseren wordt monnikenwerk. Het streven moet zijn gericht op absolute diepgang. De analist zal menigmaal het gevoel krijgen te veel details in beschouwing nemen. Maar zekerheid daarover is in eerste instantie niet te krijgen. Een aanvankelijk onbeduidend detail kan later in zijn tegendeel verkeren.

Het monnikenwerk vergt een heel ander model dan het eerste model. Men redeneert niet causaal. Men verwacht niet direct een oorzaak te vinden voor een gevolg en het gevolg te bepalen van een oorzaak. Het is een model dat in het begin uitgaat van het axioma, dat alles nog bepalend kan zijn voor de optredende criminaliteit zolang het niet kan worden uitgesloten.

Methodieken van een ruimtelijk-functionele analyse

Observatie/participeren; door zich ter plekke te mengen in de dagelijkse situatie kan de analist redelijk snel een eerste, en toch al enigszins betrouwbare indruk krijgen. Een bezoek aan de lokale supermarkt op een doordeweekse dag biedt vaak al meer informatie dan menig demografisch cijferpakket. Soortgelijke zaken gelden voor de horeca in het onderzoeksgebied. Het 'stage-lopen' vertegenwoordigt een iets andere manier van veldwerk. Mogelijkheden voor een dergelijke participatie zijn bijvoorbeeld aanwezig in de plaatselijke praktijk van politie, welzijn, etc.

Analyse secundaire literatuur; een belangrijke bron voor lokale gegevens zijn juist de geschriften die **niet** behoren tot het officiële circuit van overheidsdocumenten, vakpers, wetenschappelijk onderzoek e.d. Te denken valt aan de lokale pers (inclusief lokale radio en televisie), schrijfsels van plaatselijke actiegroepen, georganiseerde bewoners, etc. Een analyse van dit 'discours' biedt als het ware zicht op een lokale antropologie. Hierop is van toepassing wat sommige onderzoekers (van discours) aanduiden als het gebruik van 'wereldkennis'. Taalgebruik (verbale en schriftelijke communicatie) is een sociale praktijk. Een analyse van een tekst is in dit verband een verbijzondering van de analyse der dagelijkse werkelijkheid, dat wil zeggen, de sociaal-culturele kennis die de lokale 'wereld' van haar gebruikers constitueert.

Kaartanalyse; om de ruimtelijke en functionele morfologie van het stadsgebied op het spoor te komen en te beschrijven zal de analist gebruik maken van kaarten. Voor een deel zal hierbij gebruik kunnen worden gemaakt van bestaand materiaal, bijvoorbeeld de 'Falk', de bestaande topografische kaart, of lokale produkten van de dienst stadsontwikkeling. In het kader van het analyzewerk zal naar verwachting echter de nadruk liggen bij de vervaardiging van thematische kaarten. De onderzoeker gebruikt aldus informatie en kennis die in de thematische kaartbeelden liggen opgeslagen om criminogene situaties in het gebied te onderzoeken. Bovendien figureert het kaartbeeld in dit verband als drager van onderzoeksresultaten. De kaart is tegelijk analyse- en presentatiemiddel.

Formele representaties; uiteindelijk worden de 'eigenschappen' van het te analyseren object weergegeven met behulp van uiteenlopende formele representaties. Dit zijn uitwerkingen van de hiervoor genoemde thematische kaarten. Vanuit het oogpunt van criminaliteitsbeheersing c.q. risico-inschatting is het gewenst dat met name de circulatie van personen nauwkeurig in beeld wordt gebracht, zowel in bestaande, als in mogelijk toekomstige (stede)bouwkundige situaties. De thematische kaart is al een vorm van representatie. Deze wordt echter pas formeel als in sterke mate geabstraheerd wordt van de fysieke en sociale werkelijkheid. Wiskundige modellen zijn de meest abstracte formele representaties die daarbij mogelijk zijn (het verst dat men bij de abstrahering kan gaan). In het kader van het onderzoek naar de circulatie van personen zijn drie modellen aanwendbaar: het gravitatie-model, het netwerk-model en het preferentie-model. Het eerste abstraheert de circulatie van voetgangers/gebruikers van de gebouwde omgeving met behulp van het aloude zwaartekrachtmodel. Het stedelijke patroon

wordt gerepresenteerd als een stelsel van polen die elkaar in bepaalde mate aantrekken, dan wel afstoten. Aan de zwaartekracht van elke pool kan men een formele waarde verbinden, waardoor het mogelijk is om aan het stedelijk krachtenveld te rekenen. Het tweede model vat het stedelijk/gebouwde weefsel op als een netwerk van assen. De eigenschappen van dat netwerk worden vervolgens afgeleid uit de structuur, dat wil zeggen de syntax ervan. Op mathematische wijze gebeurt dit door van elke as de integratiefactor te bepalen. Dan is er nog een derde model, dat rekening houdt met de **belevingswaarde** van de route. Dit is voor onveiligheidsbeleving een relevant model. Op stille en donkere uren zal de routekeuze als gevolg van de beleving van onveiligheid sterk afgebogen worden naar het veiligste alternatief. Dat kan een andere route zijn dan die overdag door de eerste twee modellen als drukste route aangegeven wordt.

Het systeem PREDORE voor plan- en risico-analyses

Algemene systeembeschrijving

Het systeem PREDORE ('Precedent Documentatie en Registratie') vormt een gecomputeriseerd handboek waarin een representatieve verzameling precedenten (voorbeeldplannen en -situaties) ligt opgeslagen die het veiligheidsaspect van de gebouwde omgeving in voldoende mate weerspiegelt. De precedenten zijn ingedeeld binnen een viertal hoofdcategorieën. De eerste categorie, 'woningen', omvat verschillende bouwbloksituaties, waaronder diverse laag- en hoogbouwprojecten. Voor de hoofdcategorie 'bedrijven & kantoren' zijn enkele veel voorkomende situaties geselecteerd. Heel bijzondere bedrijfsgebouwen zijn te specifiek om als precedent te dienen. Binnen 'voorzieningen', de derde hoofdcategorie vallen onder andere scholen en diverse bouwwerken met een semi-openbare status. 'Openbare ruimte' vormt de vierde hoofdcategorie. Binnen deze categorie zijn uiteenlopende situaties binnen het openbare stadsleven geselecteerd, zoals pleinen, tunnels en passages, maar ook routes door een park, en verder publieke ruimtes in winkelcentra, stations etc. Overigens vallen specialistische bouwwerken, zoals ziekenhuizen of tal van strikt utilitaire gebouwen, buiten het bestand van PREDORE.

De precedenten uit het systeem worden alle beschreven en geanalyseerd op een viertal schaalniveaus. Het stadsdeel c.q. de context beslaat het eerste niveau. Hier wordt aangegeven waar de projectlocatie zich bevindt ten opzichte van de directe stedelijke context. Het tweede niveau representeert het project/plan zelf, dat wil zeggen het volledige bouwwerk, de complete situatie e.d. Voorbeelden zijn het gesloten (woning)bouwblok, het schoolgebouw, het openbare plein, etc. Het derde niveau staat in het teken van de groep. Het gaat dan bijvoorbeeld om een groep woningen, enkele functionele eenheden van een kantoorgebouw, of een kenmerkend onderdeel binnen het stelsel van openbare ruimte. Op dit niveau wordt dus ingezoomd op het blok, het gebouw, dan wel het straatmeubilair. Nog gedetailleerder gaat het toe op niveau 4. Hier heeft de informatie betrekking op de cel in een plan of situatie. Zo'n cel kan onder andere een woning zijn, een klaslokaal of een werkruimte in een bedrijf. Verderop is het vierlagige model van PREDORE omgezet in een empirische checklist voor de Zaanse situatie.

Selectiemogelijkheden

Het is niet mogelijk om zonder meer aan te geven voor welke categorieën Zaanstad en Dordrecht geschikt materiaal zouden kunnen bieden. Wel is zeker dat 'Zaanstad' en 'Dordrecht' nooit als op zichzelf staande precedenten kunnen fungeren. Daarvoor zijn ze te ambivalent en bevatten ze te veel min of meer zelfstandige plannen en plansituaties.

Gelet op het rijke empirische aanbod (zie het overzicht van 10 deelprojecten in hoofdstuk 2) valt wel te verwachten dat de cases een positieve bijdrage aan de verdere ontwikkeling van PREDORE kunnen leveren. Zowel Zaanstad als Dordrecht bieden naar verwachting voldoende selectiemogelijkheden. Een dergelijke optimistische inschatting valt te rechtvaardigen door de schaalniveaus van de onderscheiden (deel-)projecten te vergelijken met de onderverdeling van PREDORE's bestand.

De projecten op niveau 1 sluiten **alle** aan op de precedentenverzameling van PREDORE. Zo zijn de Schouwburg en het Rozenhof in Zaanstad voorbeelden van bouwwerken met een duidelijk semi-openbare status. Als zodanig vallen ze binnen hoofdcategorie nummer drie (voorzieningen). In Dordrecht is vooral het serre-project dat opvalt. Het gaat hier om een woningbouwplan dat moeiteloos past in de eerste hoofdcategorie van PREDORE. Voor het empirisch materiaal op niveau 2 geldt dat hier mogelijkheden liggen voor PREDORE's vierde hoofdcategorie, namelijk 'openbare ruimte'. Het bestemmingsplan Zaancentrum omvat wat dit betreft vele interessante situaties. De Gedempte Gracht figureert hier als de meest veelbelovende kandidaat om tot Precedent bevorderd te worden. Hetzelfde geldt voor het Admiralenplein in Dordrecht. Helaas draagt het derde niveau geen mogelijkheden in zich. Het stadsniveau blijkt letterlijk te hoog voor PREDORE gegrepen. Beleidsbeslissingen zoals cafésluiting in Zaanstad of opheffing welzijn in Dordrecht vallen buiten de grenzen van het bestand.

Voorbeeld van een checklist bij het PREDORE-systeem (case Zaancentrum)

PREDORE levert een viertal schaalniveaus op waar de analyse zich op zou kunnen richten.

Op elk schaalniveau komen telkens de volgende aspecten/onderwerpen aan bod:

- externe relaties;
- morfologie/structuur;
- functionele zonering;
- materialisatie;
- infrastructuur;
- interne planvorming;
- externe planvorming;
- organisatie;
- proces;
- sociale situatie;
- geschiedenis;
- informanten.

De schaalniveaus worden empirisch doorlopen bij de analyse van bestaande, ontworpen, geplande en alternatieve situaties. Het voorbeeld hieronder is Zaanstad.

1 Context

- Relaties/polen met/van buiten centrum;
- morfologische structuur Zaanstad (Zaandam);
- functionele zonering Zaanstad (Zaandam);
- positie infrastructuur: autowegen, openbaar vervoer, doorgaand L.V.;
- relevante plannen (structuurplan e.d.);
- sociale situatie Zaanstad (Zaandam);
- geschiedenis Zaanstad (Zaandam).

Informanten: winkeliersbranche (KvK), NS, ANWB, politie, provincie, rijk (b.v. RPD),

2 Object: Zaancentrumproject

- Relaties/polen met/van binnen centrum;
- morfologische structuur centrum (axiale representatie);
- functionele zonering centrum;
- status zonering centrum;
- positie infrastructuur: straten, lokaal openbaar vervoer, routes L.V.;
- relevante plannen (bestemmingsplannen, deelplannen e.d.);
- sociale situatie centrum (uitgesplitst naar thema's, b.v. relatie wonen-werken);
- geschiedenis centrum (o.a. het verhaal over de demping).

Informanten: gemeente (projectleider, etc., etc.), wijkpolitie,

3 Openbare ruimte

- Relaties binnen onderscheiden ruimtes (buiten-buiten);
- relaties binnen-buiten;
- relaties binnen-binnen;
- vormgeving ruimte;
- functionele zonering ruimte;
- positie infrastructuur: leidingen, taxistandplaats, etc.;
- relevante plannen (inrichtingplan, beheerplan, bouwplan, etc.);
- sociale situatie, uitgesplitst naar winkelbeheer, wonen, toezicht openbare ruimte, etc.;
- geschiedenis, recente transformaties binnen/van de openbare ruimte.

Informanten: ontwerpers, beheerders,

4 Onderdelen

- Relaties tussen objecten (b.v. zichtrelatie tussen plek in voetgangersgebied en specifieke winkelvoorziening);
- morfologische structuur objecten (b.v. dimensionering en vorm winkelvitrines);
- functionele zonering details (b.v. entree winkel- of wooncomplex);
- materialisatie objecten en details (duurzaamheid, kwetsbaarheid, betrouwbaarheid, esthetiek etc.);
- positie infrastructuur: verlichting, elektronica, etc.;
- relevante plannen (verbouwingsplan, interieurontwerp, verlichtingsplan, ontwerp straatmeubilair, etc.);
- sociale situatie (nader te bepalen);
- geschiedenis van detailsituaties (b.v. burenruzies, traditie inrichting winkeletalages, etc.).

Informanten: een winkelier, een bewoner, een taxichauffeur,

Literatuuroverzicht

ROM (Magazine voor Ruimtelijke Ordening en Milieu), december 1993 (themanummer over Milieu Effect Rapportage)

Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening, 1993 nummer 6 (themanummer over MER)

Stedebouw en Volkshuisvesting, Tijdschrift van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV), themanummer over MER, 1993

Eysink Smeets en Etman, Criminaliteit effectrapportage: een verkenning van de mogelijkheden, 1992

Lokale literatuur (betreffende mogelijke voorbeeldprojecten):

Dordrecht:

- . Wielwijk Vernieuwt, gemeente Dordrecht, 1991
- . Diverse beleidsnotities inzake ruimtelijke vernieuwing en buurtbeheer Wielwijk

Zaanstad:

- . Structuurschets Zaanstad 2005
- . Masterplan Zaan-centrum, Bureau INBO, 1990
- . Brochure Zaancentrumproject, Gemeente Zaanstad, 1991
- . Zaancentrumproject, 'nieuwsbericht', diverse afleveringen 1993
- . Gebruik Openbare Ruimte Kernwinkelgebied Zaandam (beleidsnota)
- . concept-bestemmingsplan Damgebied

Utrecht:

- . Maatschappelijk Programma van Eisen voor het Utrecht City Project, Bureau Agora, Amsterdam, 1993