

Eindrapportage
'Criminaliteits-
preventie in het kader
van buurtbeheer':
de procesevaluatie

Amsterdam, november 1994
Van Dijk, Van Soomeren en Partners B.V.
R.W. van Overbeeke
P.F. van Soomeren

Inhoudsopgave (vervolg)

	pagina:
6 Conclusies en aanbevelingen	65
6.1 Algemeen	65
6.2 Criminaliteitspreventie in buurtbeheer-context	68
6.3 Overige leerervaringen	75
6.4 Aanbevelingen voor implementatie	76
Nawoord	85
Literatuur	87
Bijlagen	
1 Samenstelling begeleidingscommissie	
2 Overzicht van maatregelen en activiteiten	
3 Andere publikaties over criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext	

De beschrijving van de projecten is te vinden een afzonderlijk bijlagenboek. Een exemplaar van dit bijlagenboek is (tegen kostprijs) te bestellen bij Van Dijk, Van Soomeren en Partners (020-6257537, Robert van Overbeeke of Paul van Soomeren).

1 Inleiding en doelstelling

Van eind 1990 tot eind 1993 was de tijdelijke ondersteuningsregeling 'integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau' van het Ministerie van Justitie van kracht¹. Het ministerie beoogde hiermee op experimentele wijze te leren onder welke voorwaarden een integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau succesvol kan plaatsvinden. Met de term 'integrale aanpak' wordt een werkwijze aangeduid, waarbij alle relevante instanties samenwerken en waarbij problemen in hun onderlinge samenhang worden aangepakt. Het experiment wordt 'succesvol' genoemd, wanneer een vermindering wordt gerealiseerd van veel voorkomende criminaliteit en van angst voor criminaliteit².

In het kader van de genoemde regeling ondersteunde de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie achttien projecten in twaalf gemeenten, verspreid over het land. Deze ondersteuning geschiedde zowel in financiële zin (subsidieverstrekking) als in begeleidende zin (periodieke deelname aan lokale begeleidingscommissies, advisering).

De projecten zouden op twee wijzen geëvalueerd worden:

- effectevaluatie, uitgevoerd door het WODC (Ministerie van Justitie) te Den Haag;
- procesevaluatie, uitgevoerd door bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) te Amsterdam.

Het voorliggende rapport vormt de eindrapportage van de procesevaluatie. Deze procesevaluatie kon globaal worden uitgevoerd volgens de oorspronkelijke plannen. De effectevaluatie had echter een minder voorspoedig verloop. Na een voormeting bij drie projecten (en controlegebieden) bleek gedurende de loop van het proces dat de geplande effectevaluatie niet goed haalbaar was. In de loop van 1992/1993 werd de opzet van de effectevaluatie aangepast en in 1994 viel het besluit om met een - met de voormeting identieke - nameting te schrappen. Het WODC zal (begin 1995) separaat nog wel rapporteren over haar deel van de evaluatie, maar dit gebeurt dan in een enigszins uitgekledede vorm.

De totale evaluatie (zowel het WODC- als het DSP-deel) werd gefinancierd en stond onder leiding van de Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling (CDWO) van het ministerie van Justitie.

1.1 Voorgeschiedenis

Het idee voor het experiment met een 'integrale aanpak van criminaliteit in een buurtbeheercontext' is in 1989 ontstaan binnen een gezamenlijk ontwikkeltraject van het Ministerie van Justitie en de Gemeenten Dordrecht en Rotterdam.

In de jaren zeventig was er een grootscheepse stadsvernieuwingsoperatie in gang gezet door de rijksoverheid. Aan het eind van de jaren tachtig beraadde men zich in diverse steden op de vraag welk vervolg aan de miljardeninvesteringen in de stadsvernieuwing gegeven kon worden om de verbeterde kwaliteit van de fysieke woonomgeving te handhaven. Naar aanleiding hiervan stuitten de gemeenten

1 Zie circulaire DCP 90/176 D 24.

2 Buurtbeheerprojecten hebben gewoonlijk nog een derde doel: verbeteren van de leefbaarheid (zie ook paragraaf 3.1). Het Ministerie van Justitie was hoofdzakelijk in de twee genoemde doelstellingen geïnteresseerd.

vroeger of later op vraagstukken als: wijkveiligheid, buurtbeheer, de structuur van het ambtelijk apparaat en de organisatie en het bestuur van de lokale dienstverlening.

In het recente verleden had de Gemeente Rotterdam bovendien ervaringen opgedaan met enkele criminaliteitspreventieve projecten, die tot het ontwikkelen van een bepaalde methodiek hadden geleid. Deze methodiek wilde de gemeente graag gebruiken in een vervollexperiment.

Het Ministerie van Justitie zocht naar mogelijkheden om te experimenteren met criminaliteitspreventie, rekening houdend met de - toen recent bekend geworden - uitkomsten van het subsidieprogramma 'Samenleving en Criminaliteit'³. Eén van die uitkomsten was dat criminaliteitspreventieve maatregelen relatief het meest effect sorteren als de maatregelen onderling een grote samenhang vertonen en als ze worden gedragen door alle betrokken instanties.

Men kon toen overigens nog niet aangeven welke combinatie van maatregelen en actoren onder welke omstandigheden het meest effectief is. In het eindrapport van de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit wordt daarom aanbevolen "in de komende jaren in een aantal wijken projecten te entameren gericht op een integrale aanpak van criminaliteit door overheid en particulieren. Aansluiting bij het beleid op het gebied van sociale vernieuwing bij de uitvoering van deze proefprojecten ligt naar het oordeel van de Stuurgroep voor de hand".

De combinatie van de ideeën uit gemeenten en die van de rijksoverheid leidde tot een koppeling tussen beheer en criminaliteitspreventie.

In die periode begon in Nederland de mening post te vatten dat beheer op kleinschalig niveau plaats dient te vinden: het wijk- of buurtniveau⁴. Hier en daar werd daarom geëxperimenteerd met 'wijkbeheer' of 'buurtbeheer'⁵. Daarbij werd er veelal van uitgegaan dat beheer niet alleen van fysieke aard moet zijn, maar ook sociale aspecten dient te bestrijken. Veiligheid en criminaliteitspreventie waren onderwerpen die daarmee op de buurtbeheeragenda kwamen te staan⁶.

Aldus werd besloten te experimenteren met criminaliteitspreventieve maatregelen, die in een wijk- of buurtbeheercontext plaatsvinden. In Dordrecht en Rotterdam werden in 1990 enkele projecten gestart. Het Ministerie van Justitie stelde hiervoor subsidie beschikbaar, was betrokken bij de opzet van deze projecten en volgde ze van zeer nabij door deel te nemen in de begeleidingscommissie en het werkoverleg. Met een aantal andere gemeenten (onder meer Nijmegen) voerde het ministerie op dat moment gesprekken over het opzetten van vergelijkbare projecten.

3 Rook, A. en J.W. Leeuwenburg (red.) - Eindrapport stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit; verslag over de periode 1985-1990. Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Justitie, Den Haag, 1991.

4 Zie in dit verband bijvoorbeeld Drenth, D.H. en J.P. de Kievit (red.) - Stedelijk beheer: de stand van zaken (Nijmeegse Planologische Cahiers, nr. 29). KUN, Nijmegen, 1989 en PDI - Een afbakening van het begrip 'beheer' ten behoeve van het onderzoek 'bestemmingsplannen en beheer van de bebouwde kom'. Planologisch Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1985.

5 Zie bijvoorbeeld de Nota Stedelijk Beheer van de gemeente Deventer, 1988.

6 Deze ontwikkeling wordt ook geschetst en voorspeld in de verkenning van de Rijks Planologische Dienst: De Savornin Lohman, P.M. en P. van Soomeren (m.m.v. F. ter Brugge) - Ruimtelijke planning en criminaliteit (studierapport 40). Bureau Criminaliteitspreventie in opdracht van de Rijks Planologische Dienst, 's-Gravenhage, 1986. Een uitwerking van de koppeling van buurtbeheer en criminaliteitspreventie is ook te vinden in: Van Soomeren, P. en R. van Uffelen - Buurtbeheer: Van beschouwing naar actie. Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, 1989.

Later in datzelfde jaar besloot het ministerie om op grotere schaal te gaan experimenteren met criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext. Begin september 1990 werd hiervoor subsidie beschikbaar gesteld. Voor de subsidie kwamen alleen de startgemeenten sociale vernieuwing in aanmerking. Zij konden (binnen zes weken na publicatie van de subsidieregeling - een ongebruikelijk korte termijn) projectvoorstellen indienen. Begin december 1990 volgde de toekenning van subsidies.

Selectiecriteria voor toekenning van de subsidie waren:

- Er dient sprake te zijn van een verhoogde concentratie van veel voorkomende criminaliteit dan wel angst voor criminaliteit.
- Het project moet betrekking hebben op een geografisch afgebakende eenheid met primair een woonfunctie.
- Er dient (potentieel) kader in de buurt of wijk aanwezig te zijn, dat wil zeggen maatschappelijke organisaties (professioneel dan wel vrijwillig) die de buurtgerichte aanpak van criminaliteit kunnen ondersteunen.
- De buurt of wijk dient in relatieve rust te verkeren, dat wil zeggen er dient op korte termijn geen sprake te zijn van ingrijpende stedenbouwkundige veranderingen.

Op basis hiervan kwamen uiteindelijk achttien projecten, verdeeld over twaalf gemeenten in aanmerking voor de subsidie (zie schema 1). De reeds bestaande projecten werden bij deze regeling ondergebracht; hetzelfde geldt voor de projecten waarover de onderhandelingen reeds eerder gestart waren.

Schema 1: Overzicht van de ondersteunde projecten

	gemeente	project/buurt
1	Amersfoort	Liendert
2	Amsterdam	Noord (Van der Pekbuurt)
3	Amsterdam	De Pijp (Smaragdbuurt)
4	Arnhem	Malburgen
5	Dordrecht	Bleijenhoek
6	Dordrecht	Oud Krispijn
7	Dordrecht	Staart (West)
8	Eindhoven	De Bennekel
9	Eindhoven	Woensel West
10	Enschede	Stroinkslanden/Wesselerbrink
11	Groningen	Beijum/Lewenborg
12	Groningen	Oosterparkwijk
13	Helmond	Binnenstad Oost
14	Maastricht	Malberg
15	Nijmegen	Wolfskuil
16	Rotterdam	Spangen
17	Rotterdam	Tarwewijk
18	Utrecht	West (Lombok)

1.2 Buurtbeheer

Een definitie van buurtbeheer is onder meer te vinden in een publicatie van het Ministerie van Justitie: "Buurtbeheer is een geheel van activiteiten, gericht op het instandhouden dan wel verhogen van de waarde van een samenhangend stadsdeel. De activiteiten zijn gebaseerd op de bij bewoners/gebruikers van een buurt geïn-

ventariseerde wensen en problemen, en worden uitgevoerd in nauwe samenspraak en samenwerking met bewoners/gebruikers"⁷. In het land circuleren echter vele definities van buurtbeheer. Zo hanteert de gemeente Deventer bijvoorbeeld een iets andere definitie, waarin sterker benadrukt wordt dat het om 'continue zorg' gaat: "Buurtbeheer is de continue zorg voor het leefmilieu in de buurt, waarbij het leefmilieu bestaat uit de beleving van:

- de technische kwaliteit van de aanwezige woningen, woonomgeving en voorzieningen;
- het aanwezige sociale klimaat in de buurt;
- de ruimtelijk-functionele kwaliteit van de stedenbouwkundige structuur"⁸.

Algemene kenmerken van buurtbeheer zijn:

- Een kleinschalig, geografisch afgebakend gebied geldt als werkterrein: de buurt als eenheid.
- Beheer wordt geoperationaliseerd als een combinatie van beheertaken (fysiek-technisch, sociaal en financieel-economisch) en beheerobjecten (openbare ruimte, woningen, buurtbewoners). Fysiek-technisch beheer berust hoofdzakelijk bij de lokale overheid, woningcorporaties en particuliere woningbezitters. Sociaal beheer (gericht op bewoners en gebruikers) berust bij welzijnswerk (waaronder het opbouwwerk), hulpverlening (onder meer RIAGG, GG & GD), politie en de lokale overheid (welzijn, sociale zaken, onderwijs, sport en recreatie, wonen en werken, cultuur). Met het financieel-economisch beheer hebben alle voornoemde partijen te maken.
- Een gebiedsgerichte werkwijze, dat wil zeggen organisatie van de werkzaamheden rond buurten in plaats van rond vakspecialismen: geen beleidsvelden (sectoren) maar geografische gebieden als organisatieprincipe. De invoering van buurtbeheer heeft gewoonlijk gevolgen voor de organisatiestructuur van beheerinstanties. Niet voor niets noemde de toenmalige burgemeester van Deventer, C. Waal, buurtbeheer "overwegend een organisatieprobleem"⁹: bestaande werkzaamheden worden op andere wijze georganiseerd.
- Een integrale aanpak: het aanpakken van problemen in hun onderlinge samenhang door een gecoördineerd netwerk van relevante instanties en bewoners. Goed beheer is pas mogelijk als beherende instanties - waaronder de bewoners - met elkaar samenwerken en de activiteiten op elkaar afstemmen.
- Bottom-up organisatie van de activiteiten: vanuit de veronderstelling dat de uitvoerenden het meeste zicht hebben op wat er moet gebeuren aan beheer (zij vormen immers de 'ogen en oren op straat', zij signaleren de problemen), kunnen zij zelf het beste de te ondernemen werkzaamheden vaststellen. Het hoger en middenkader dient daarvoor de vereiste randvoorwaarden te scheppen en daarbij te sturen op hoofdlijnen. Ook de plannen en voorstellen worden op het onderste niveau geboren (afkomstig van hetzij uitvoerenden, hetzij van bewoners, zie volgende gedachtenstreepjes) en naar boven doorgespeeld, waar ze worden geïntegreerd in de beleidsvisie van de lokale overheid. Het zwaartepunt van de actie (het 'momentum') ligt bij buurtbeheer dus op het uitvoerende niveau.
- Inspelen op wensen en behoeften bewoners en gebruikers: direct in het verlengde van het bottom-up principe ligt de gedachte om de werkzaamheden te organiseren rond de wensen en behoeften van bewoners/gebruikers; zij signaleren 'gratis' wat er mis is, zij zijn degenen die je als instantie graag tevreden wilt

7 Waard, J. de en P.M. de Savornin Lohman - Preventie en buurtbeheer. Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, Den Haag, 1991.

8 Nota Stedelijk Beheer. Gemeente Deventer, 1988.

9 De Europese Gemeente, nr.1, 1991.

stellen. Het gaat erom te luisteren naar wat ze te melden hebben en de activiteiten daarnaar te richten. Dit vanuit de filosofie dat de bewoners een gemeentebestuur kiezen om hun belangen te behartigen. Dat bestuur is er voor de bewoners en niet omgekeerd.

Dit betekent dat niet de dictatuur van het rooster ('er moet dit jaar zoveel m² straatklinkers weggezet worden' of 'zoveel meter straat geveegd worden') maar een inventarisatie onder bewoners de basis vormt voor de activiteiten¹⁰.

- Communicatie met bewoners: bewoners worden idealiter tijdig op de hoogte gesteld van wat er gaat gebeuren, er wordt meegedeeld wat er met hun wens of klacht is gedaan en hun wordt ook verteld waarom iets eventueel niet kan. Achterliggend idee is dat bewoners serieuze gesprekspartners zijn, volwassen mensen in plaats van lastige entiteiten die steeds over de mooie planning heen proberen te walsen. Bewoners en gebruikers worden daarom betrokken in overlegorganen om in 'nauwe samenspraak' de buurtbeheeractiviteiten vast te stellen.
- Bewoners betrekken bij de uitvoering: bewoners kunnen niet alleen wensen en klachten uiten, ze kunnen ook behulpzaam zijn bij de uitvoering van de werkzaamheden. Bewoners blijken bijvoorbeeld vaak best bereid om een plantsoen, plein of binnenterrein te adopteren en zelf te beheren. Het verhoogt de betrokkenheid van bewoners bij hun omgeving en het scheelt de formele beheerder capaciteit die elders aangewend kan worden.

1.3 Doel van de procesevaluatie

In het algemeen staat bij een procesevaluatie de beschrijving centraal van **wat** men heeft gedaan en **hoe** men dat vormgegeven heeft¹¹.

De wat-vraag betekent dat maatregelen en handelingen beschreven worden. De hoe-vraag houdt in dat de context bestudeerd wordt waarin die maatregelen plaatsvonden. Hierbij kan men denken aan organisatiestructuren, financiering, informatie en communicatie, weerstanden, knelpunten en hun oplossingen, veranderingen die zijn ontstaan door het project, invloed van omgevingsfactoren, begeleiding van het project.

Idealiter sluit de procesevaluatie zoveel mogelijk aan op een effectevaluatie om eventueel gevonden effecten zo goed mogelijk te kunnen verklaren. Daarnaast dient de procesevaluatie inzicht te verschaffen in de benodigde randvoorwaarden voor succesvolle implementatie van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext.

De probleemstelling van de onderhavige procesevaluatie luidt als volgt:

- Welke maatregelen zijn er getroffen?
- Hoe (en hoe goed) is criminaliteitspreventie ingebed in het totale buurtbeheerbeleid (qua organisatie, draagvlak, middelen, e.d.)?
- Hoe verloopt de implementatie en uitvoering van de criminaliteitspreventieve maatregelen? Welke factoren werken daarbij bevorderend of belemmerend?
- Welke relatie is er tussen deze factoren en de bredere buurtbeheeraanpak (bijvoorbeeld verbeterde samenwerkingsrelaties, hogere bewonersparticipatie)?

¹⁰ Dit geldt uiteraard niet voor buurtoverstijgende activiteiten zoals groot onderhoud aan riolering, trambanen, etc.

¹¹ Zie bijvoorbeeld het Basisboek Criminaliteitspreventie, hoofdstuk Evaluatie. Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, 1994.

- In hoeverre worden de bekende problemen met de implementatie van de criminaliteitspreventie in probleebuurt (wantrouwen, lage participatiegraad, continuïteitsproblemen, sectorale tegenwerking) ondervangen of verminderd door de buurtbeheeraanpak?
- Welke randvoorwaarden moeten (dus) vervuld zijn, wil criminaliteitspreventie succesvol geïmplementeerd worden in dit type buurten?

Het gaat dus om:

- 1) de **criminaliteitspreventieve** maatregelen die plaatsvinden binnen een buurtbeheerkader en
- 2) **reeds bekende** criminaliteitspreventieve maatregelen die ditmaal in een **andere context** hebben plaatsgevonden, te weten een integrale benadering wat betreft actoren (samenwerking en afstemming) en maatregelen (aanpakken van samenhangende problemen in hun onderlinge samenhang).

Ad 1) Dit houdt in dat er niet ingegaan hoeft te worden op de maatregelen die niet gericht zijn op criminaliteitspreventie. Het is hierbij echter lastig te bepalen waar de grens ligt. Immers, juist vanwege die integrale 'buurtbeheer-aanpak' wordt verondersteld dat alle maatregelen elkaar versterken. Het is dus denkbaar dat maatregelen die afzonderlijk beschouwd niets met criminaliteitspreventie van doen hebben, toch effecten op dat terrein hebben. Een voorbeeld: een neveneffect van het samenwerken van instanties en bewoners is dat er 'sociale netwerken' ontstaan, onder meer tussen instanties en bewoners en tussen bewoners onderling. Dergelijke netwerken zijn in achterstandswijken gewoonlijk verbrokken geraakt door uitstroom van een groot deel van de oorspronkelijke bewoners en instroom van nieuwe bewoners, die door de zittende buurtbewoners vaak als 'vreemden' ervaren worden vanwege een andere leefstijl (bijvoorbeeld allochtonen en studenten). Het ontstaan van nieuwe netwerken kan ertoe leiden dat bewoners zich vertrouwder gaan voelen in hun woonomgeving. Ze leren andere buurtbewoners kennen en leren de weg te vinden naar een aantal personen bij relevante behorende instanties (gemeentelijke diensten, politie, woningcorporatie). Ze weten zich verzekerd van een sociaal netwerk waarop ze terug kunnen vallen als dat nodig geacht wordt. Deze wetenschap kan leiden tot een grotere mate van veiligheidsgevoelens bij de bewoners¹², zonder dat daarop een specifieke maatregel is gericht. Ook andere voorbeelden zijn denkbaar: het realiseren van fysieke beheermaatregelen die niets met de 'gebruikelijke' criminaliteitspreventie te maken hebben, maar wel binnen een korte termijn zichtbare resultaten opleveren, kan bij de bewoners een gevoel creëren dat het verval gekeerd is. Wanneer deze 'geest vaardig wordt' over de buurtbewoners, is de kans groot dat de veiligheidsbeleving toeneemt. Sterker nog, ook de feitelijke criminaliteit kan in zo'n geval afnemen, omdat een buurt die in een goede fysieke conditie verkeert aan (bepaalde) daders de boodschap overbrengt dat de autoriteiten hun werk goed doen. Dus ook de autoriteiten, waarvan daders iets te vrezen hebben. Voor (een deel van de) daders van criminaliteit kan dit een reden zijn hun werkgebied te verplaatsen. Het trekken van de evaluatieve grens bij de 'klassieke' (dat wil zeggen uit het verleden bekende) criminaliteitspreventieve maatregelen is dus niet wenselijk: de kans dat relevante invloeden op veiligheid en veiligheidsgevoelens gemist worden, is te groot. Criminaliteitspreventieve en andere beheermaatregelen zijn te zeer

¹² Zie onder meer Wuertz, 1990; Maxfield, 1984b; Skogan en Maxfield, 1981; Lewis en Maxfield, 1980. Uit deze literatuur blijkt dat onveiligheidsgevoelens niet alleen met angst voor criminaliteit te maken hebben, maar ook met bezorgdheid over de verminderde kwaliteit van het bestaan in de eigen woonomgeving en over een afbrokkelend gemeenschapsgevoel.

verweven in hun effecten. Weliswaar is deze rapportage niet gericht op effecten, maar wel dienen de processen beschreven te worden waarvan verwacht kan worden dat zij effecten op de objectieve en subjectieve veiligheid hebben.

Daarom wordt ervoor gekozen simpelweg alle maatregelen te beschrijven die in de projecten hebben plaatsgevonden, zonder op voorhand te selecteren op het criterium criminaliteitspreventie. Het doel is immers te **leren** van het experiment.

Ad 2) Het feit dat het (merendeels) om reeds bekende maatregelen gaat, betekent dat er geen uitgebreide inhoudelijke beschrijving gegeven hoeft te worden van de uitvoering van deze criminaliteitspreventieve maatregelen. Van min of meer klassieke maatregelen als het aanstellen van toezichhouders, verbeteren van hang- en sluitwerk en dergelijke is immers uit eerder onderzoek al bekend wat ze inhouden en hoe de directe processen rondom de implementatie verlopen¹³. Wat de criminaliteitspreventieve maatregelen betreft, beperken we ons daarom tot het summier beschrijven en classificeren van de genomen maatregelen met behulp van een matrix die gebaseerd is op modellen die door Polder en Van Vlaardingen (1992) en Van Dijk en De Waard (1991) zijn ontwikkeld (zie hoofdstuk 3).

Uit een inhoudelijke beschrijving van maatregelen kan alleen waardevolle informatie naar voren komen als men in het buurtbeheer-experiment volstrekt nieuwe maatregelen heeft bedacht. In dat geval wordt uiteraard wel nadere aandacht besteed aan een inhoudelijke beschrijving van de maatregelen.

Wat de andere context betreft: verwacht kan worden dat het rendement van de uit het verleden reeds bekende maatregelen groter zal zijn in een buurtbeheercontext, omdat ze plaatsvinden in een integraal geheel van elkaar versterkende maatregelen en actoren¹⁴. Voor de procesevaluator betekent dit dat vooral die **buurtbeheercontext** beschreven moet worden. Waaruit bestaat die context? Wat is er nu anders aan die context waarin de criminaliteitspreventieve maatregelen plaatsvinden? In welke situaties is die integrale aanpak wel gelukt en in welke situaties niet; hoe is dat te verklaren?

Resumerend vullen we de doelstelling van de procesevaluatie dus als volgt in:

- de evaluatie wordt niet strikt beperkt tot criminaliteitspreventieve maatregelen;
- de criminaliteitspreventieve maatregelen worden inhoudelijk niet gedetailleerd beschreven, tenzij ze min of meer 'nieuw' zijn;
- alle criminaliteitspreventieve maatregelen worden geclassificeerd met behulp van een matrix die is gebaseerd op het preventiemodel van Polder en Van Vlaardingen (1992) en de maatregelenmatrix van Van Dijk en De Waard (1991);
- de context van de maatregelen krijgt de nadruk.

13 Weliswaar stonden die eerder uitgevoerde maatregelen los van buurtbeheer, maar het 'klimaat' was wel vergelijkbaar met dat van buurtbeheer, namelijk: men is gemotiveerd om een bepaald probleem aan te pakken omdat het al lange tijd overlast bezorgt.

14 De zwakte van in het verleden getroffen criminaliteitspreventieve maatregelen was juist dat ze vaak **niet** in een bredere context plaatsvonden. Zo kon het gebeuren dat, terwijl op aspect A een maatregel werd ingezet, aspect B geheel ongemoeid gelaten werd hetgeen het eventuele effect van maatregel A op criminaliteit ongedaan kan maken. Het is in die situatie als het ware alsof het probleem of de dader zich tijdelijk 'verplaatst' (al dan niet in fysieke zin) tot project A voorbij is. Dit verschijnsel kunnen we populair 'dweilen met alle kranen op één na open' noemen.

De crux van de integrale aanpak is dat er een samenhangend maatregelenpakket (op het gebied van leefbaarheid, criminaliteit, onveiligheid) wordt ingezet, waarbij de afzonderlijke maatregelen elkaar versterken en het probleem door een samenwerkend geheel van actoren van diverse kanten tegelijk wordt aangepakt. Met andere woorden: dweilen met zoveel mogelijk kranen dicht.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgen nog vijf hoofdstukken.

- In hoofdstuk 2 wordt uiteengezet hoe de procesevaluatie is opgezet en welke onderzoeksmethode is gehanteerd.
- In het derde hoofdstuk wordt beschreven welke maatregelen er in de achttien projecten zijn genomen; voorts vindt een classificatie van deze maatregelen plaats.
- In het vierde hoofdstuk staat de context centraal waarin de criminaliteitspreventieve maatregelen plaatsvonden. Hierbij gaat het enerzijds om de inbedding van preventiemaatregelen in beheermaatregelen, anderzijds om de randvoorwaarden waaronder zowel preventie- als beheermaatregelen zijn uitgevoerd.
- De resultaten die het experiment 'Criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' heeft opgeleverd, worden beschreven in hoofdstuk 5.
- Het zesde hoofdstuk bevat conclusies en aanbevelingen.

Naast het hoofdrapport is er een bijlagenboek vervaardigd, waarin de achttien projecten afzonderlijk worden beschreven.

2 Opzet en methode

2.1 Opzet van de evaluatie

Procesevaluatie

In overleg met de opdrachtgever is besloten **drie gradaties** aan te brengen in de procesevaluatie:

- in elf projecten hebben uitsluitend bij aanvang en aan het einde van de experimenteerperiode evaluatieve activiteiten plaatsgevonden,
- in twee projecten is daarnaast ook tijdens de uitvoering van de projecten regelmatig evaluatief contact geweest,
- in vijf projecten heeft gedurende de hele looptijd van het project bovendien begeleiding en advisering plaatsgevonden.

Wat die laatste vijf projecten betreft: door twee gemeenten was Van Dijk, Van Someren en Partners (DSP) al voordat de onderhavige subsidieregeling van kracht werd, gevraagd de evaluatie uit te voeren. Het betreft hier Dordrecht (3 projecten) en Amsterdam (2 projecten, waarvan één project, De Pijp, later ook deel is gaan uitmaken van de evaluatie van het Ministerie van Justitie). Van deze vijf projecten is de opdrachtgever dus een andere (namelijk de gemeente) en zijn de evaluatie-inspanningen groter (het 'uitgebreide' traject). De extra inspanningen zijn gebaseerd op reeds gemaakte afspraken tussen de betreffende gemeenten en DSP. Feitelijk komt het erop neer dat het ministerie in ruil voor subsidie meeprofiteert van de ervaringen van die gemeenten. De extra activiteiten bestaan uit: deelnemen aan vergaderingen, begeleiden, adviseren, leveren van jaarrapportages en directe tussentijdse terugkoppeling van de evaluatie-uitkomsten naar de diverse participanten.

Er bestonden dus drie 'evaluatietrajecten' met specifieke (zij het deels overlappende) evaluatieve activiteiten: het minder-diepgaande, het diepgaande en het uitgebreide traject (zie schema 2).

Schema 2: Verdeling van de projecten over de drie evaluatietrajecten

minder-diepgaand	diepgaand	uitgebreid
Amersfoort (Liendert)	Arnhem (Malburgen)	Amsterdam (De Pijp)
Eindhoven (Woensel West)	Eindhoven	Amsterdam (Noord)
Enschede (Wesselerbrink/ Stroinkslanden)	(De Bennekel)	Dordrecht (Staart- West)
Groningen (Oosterpark)		Dordrecht (Oud-Krispijn)
Groningen (Beijum/Lewenborg)		Dordrecht (Bleyenhoek)
Helmond (Binnenstad Oost)		
Maastricht (Malberg)		
Nijmegen (Wolfskuil)		
Rotterdam (Tarwewijk)		
Rotterdam (Spangen)		
Utrecht (Lombok)		

Het verschil in evaluatie-activiteiten tussen de drie trajecten kan als volgt worden weergegeven (schema 3).

Schema 3: Trajecten en bijbehorende activiteiten

Traject	Vragenlijst + interview voor en na	Aanvullende informatie- vergaring	Constante begeleiding en advisering; inzoomstudies
Minder-diepgaande procesevaluatie:	ja	nee	nee
Diepgaande procesevaluatie:	ja	ja	nee
Uitgebreide procesevaluatie:	ja	ja	ja

Effectevaluatie

In de oorspronkelijke plannen (1990) was voorzien in een effectevaluatie die door het WODC zou worden uitgevoerd. In drie projecten (Arnhem-Malburgen, Amsterdam-De Pijp en Eindhoven-De Bennekel) zou gewerkt worden met een evaluatiemodel dat het pre- en post-controlgroup principe volgt. In dat model houdt men een voormeting onder de (buurt)bevolking van de projectbuurten om de bestaande situatie vast te leggen. Een zelfde voormeting vindt plaats in (idealiter identieke) controlebuurten. Vervolgens worden in de projectbuurten maatregelen uitgevoerd. Na enige tijd herhaalt men het onderzoek in project- en controlebuurten. Uit de vergelijking van de projectbuurten voor en na met de controlebuurten voor en na kan men dan de effecten van de maatregelen afleiden. Bij het programma 'Criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer' heeft een dergelijk model nogal wat nadelen en het heeft dan ook van meet af aan ter discussie gestaan. Desondanks besloot het WODC de gok te wagen en werd in zes buurten (drie project / drie controle) een voormeting gehouden.

In de loop van 1992/1993 werd echter steeds duidelijker dat de oorspronkelijke opzet van de effectevaluatie aanpassing behoefde. Medio 1994 viel uiteindelijk het besluit de nameting te schrappen. Wat overbleef was een evaluatie die zich baseert op het materiaal dat in en door de 18 projecten / 12 gemeenten verzameld is (politiegegevens, incidentele bevolkingsonderzoeken en dergelijke)¹⁵.

Het WODC zal hier in 1995 separaat over rapporteren.

¹⁵ Bij aanvang van het subsidieprogramma werd aan de betreffende gemeenten het verzorgen van een effectevaluatie als voorwaarde gesteld door het Ministerie van Justitie. In 1992 zijn de middelen van Justitie overgeheveld naar de zogenaamde brede doeluitkering Sociale Vernieuwing. Aan de brede doeluitkering kunnen dergelijke voorwaarden niet worden gesteld. Halverwege het experiment heeft Justitie dus genoemde voorwaarde laten vallen. De betrokken gemeenten zijn sindsdien vrij in de keuze om een lokale effectevaluatie uit te voeren. Wel is bij die gelegenheid een inspanningsverplichting overeengekomen ten aanzien van uitvoering een lokale effectevaluatie en ten aanzien van deelname aan de overkoepelende effectevaluatie van alle projecten samen.

Koppeling tussen proces- en effectevaluatie

Aanvankelijk lag het in de bedoeling om proces- en effectevaluatie nauw op elkaar te laten aansluiten. Het spreekt voor zich dat door het wegzakken van de geplande effectevaluatie het totale evaluatie-gebouw enige scheefstand is gaan vertonen. Het proces van het opzetten en uitvoeren van criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer kan vrij nauwkeurig beschreven worden. Op basis van de informatie van de geïnterviewde betrokkenen kan en zal in de onderhavige rapportage best iets gezegd worden over wat volgens de betrokkenen (!) de effecten zijn, maar een 'harder' beeld over de effecten ontbreekt dus. Dit heeft voor de procesevaluatie met name tot gevolg gehad, dat de vijfde probleemstelling minder adequaat beantwoord kan worden. Er kunnen in het onderhavige rapport met andere woorden minder gerichte aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van de randvoorwaarden voor de implementatie van vergelijkbare buurtbeheerprojecten (zie 6.4). Er is immers niet bekend welk verband er (eventueel) bestaat tussen processen en effecten.

Overigens was het bij de procesevaluatie een grotere belemmering dat lokale effectevaluaties nog niet beschikbaar waren. Met name voor de beschrijving van de maatregelen (hoofdstuk 3) en resultaten (hoofdstuk 5) is dit een handicap gebleken, omdat de omvang en 'impact' van de maatregelen lastig in te schatten was en de lokaal gemelde resultaten moeilijk gecontroleerd konden worden.

2.2 Methode

De dataverzameling voor de procesevaluatie heeft plaatsgevonden met behulp van de volgende instrumenten:

- een gestructureerd interview, gehouden met elk van de projectcoördinatoren;
- een schriftelijke enquête, bestaande uit twee onderdelen:
 - een gestandaardiseerde vragenlijst (de Decision Determinants Questionnaire), waaruit de implementatiebereidheid kan worden afgeleid;
 - open vragen;de schriftelijke enquête werd afgenomen bij ongeveer 140 (voormeting: 147, nameting: 133) sleutelpersonen;
- checklist voor analyse van schriftelijke stukken uit projecten (notulen, nota's, tussenrapporten e.d.);
- journaals die door de begeleiders van het ministerie zijn bijgehouden;
- jaarlijkse DSP-rapportages;
- inzoomstudies van DSP;
- ervaringen met begeleiding en advisering (DSP).

Schema 4: Bronnen en instrumenten per evaluatietraject

Traject	bronnen en instrumenten
minder-diepgaand (11 projecten):	enquête 2 interviews met coördinator (nl. bij begin en eind van het experiment) journaals
diepgaand (2 projecten ¹⁶):	enquête jaarlijkse interviews met coördinator journaals documentanalyse
uitgebreid (5 projecten ¹⁷):	enquête jaarlijkse interviews met coördinator journaals jaarlijkse rapportages begeleiding en advisering inzoom-studies

In het **minder-diepgaande evaluatietraject** hebben bij ieder project twee gesprekken met de projectcoördinator plaatsgevonden, één bij de voormeting (eind 1991/begin 1992) en één bij de nameting (eind 1993/begin 1994). De gemiddelde duur van een gesprek was twee tot drie uur.

In het **diepgaande traject** heeft jaarlijks een gesprek met de coördinatoren plaatsgevonden. Bij de voor- en nameting werden deze gesprekken aangevuld met een bezichtiging van de buurt waarin het project plaatsvindt.

In het **uitgebreide traject** is jaarlijks een gesprek met de projectcoördinatoren en een aantal sleutelpersonen gevoerd. Aan de hand hiervan werden jaarlijkse tussenrapportages vervaardigd. Voorts werd door de procesevaluator deelgenomen aan de begeleidingscommissie in een begeleidende en adviserende rol.

In één van de twee gemeenten waar een uitgebreide procesevaluatie plaatsvond, werden enkele specifieke thema's extra onder de loep genomen. In totaal werden twee van dergelijke 'inzoomstudies' verricht door DSP. Hierover zijn separate rapportages vervaardigd. Het betreft:

- Bruinink, J.E. en M. van der Gugten - Buurtserviceteams: Twee vliegen in één klap! Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994;
- Bruinink, J.E. en E.P. Lagendijk - Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: Een stok achter de deur! Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994.

16 Eindhoven-De Bennekel, Arnhem-Malburgen.

17 Dordrecht (3 projecten), Amsterdam-Noord (Van der Pek-buurt) en Amsterdam-De Pijp (Diamantbuurt).

2.2.1 Interview

Met iedere projectleider is een interview gehouden waarin een tiental onderwerpen zijn behandeld¹⁸:

- voorgeschiedenis van het project;
- inhoud van het project;
- organisatiestructuur;
- beschikbare middelen;
- informatie- en communicatiestructuren;
- veranderingen ten gevolge van het project;
- belangen en houdingen van projectparticipanten;
- knelpunten en stimulansen;
- omgevingsfactoren
- begeleiding vanuit het ministerie.

2.2.2 De enquête

Aan iedere projectcoördinator is verzocht in overleg met de onderzoekers een lijst samen te stellen met namen van sleutelpersonen die bij het project betrokken zijn. Het maximum aantal te noemen sleutelpersonen per project bedroeg dertig. Het was de bedoeling zo mogelijk van iedere bij het project betrokken instantie tenminste één representant als sleutelpersoon te verkrijgen. De onderzoekers maakten gebruik van een door DSP vervaardigde checklist om te garanderen dat alle relevante instanties vertegenwoordigd waren.

De aldus gevonden sleutelpersonen kregen een schriftelijk te beantwoorden vragenlijst voorgelegd. Deze vragenlijst valt uiteen in twee delen: een gestructureerd deel met gesloten antwoordcategorieën en een deel met open vragen. De gestructureerde vragen zijn gebaseerd op een bestaande, gestandaardiseerde vragenlijst, de Decision Determinants Questionnaire (DDQ)¹⁹. De open vragen zijn specifiek van aard dan de DDQ-vragen.

De Decision Determinants Questionnaire (DDQ)

De Decision Determinants Questionnaire is een instrument waarmee de implementatiebereidheid van betrokkenen ten aanzien van een innovatie kan worden vastgesteld. Dat wil zeggen dat de uitkomst van de vragenlijst iets kan aangeven over de bereidheid van de betrokkenen om een nieuwe methodiek of werkwijze (hier: het project 'criminaliteitspreventie via buurtbeheer') in te voeren.

De vragenlijst is ontwikkeld in de Verenigde Staten door Bedell c.s. (1985)²⁰ en diverse malen toegepast. Op basis van deze toepassingen is een normering vastgesteld voor de Verenigde Staten. Van den Bogaart en Wintels (1988)²¹ hebben de DDQ in het Nederlands vertaald en de normering aangepast aan de Nederlandse cultuur op basis van experimentele bevindingen, waaronder een door DSP uitgevoerd onderzoek waarvoor een variant op de vragenlijst werd ontwikkeld (DDQ-variant Hilhorst). Voor het gebruik bij de onderhavige procesevaluatie is de DDQ

18 In die projecten waar nog geen projectleider was aangesteld op het moment van de voormeting, is gesproken met degene die belast was met de voorbereiding van het project.

19 In bijlage 1 van het bijlagenboek worden de berekening en interpretatie van de DDQ uitgelegd.

20 Bedell, J.R., J.C. Ward Jr., R.P. Archer, M.K. Stokes - An Empirical Evaluation of a Model of Knowledge Utilization. In: Evaluation Review, April 1985.

21 Bogaart, P.H.M. van den en P. Wintels - Evaluatie van intensieve thuisbegeleiding (Hometraining). Resultaten van een onderzoek onder tien experimentele projecten. COJ/Lisbon, Leiden, 1988.

op details aangepast.

De DDQ bestaat uit 41 vragen, die worden verdeeld over een achttal blokken. Deze blokken representeren de factoren die de belangrijkste voorspelers zijn gebleken van de implementatiebereidheid. Per factor worden vier à vijf vragen gesteld. De factoren zijn:

1 Voorwaarden

Onder dit kopje vallen de beschikbare financiële middelen, vaardigheden, tijd en algemene randvoorwaarden.

2 Waarden

Hiermee wordt bedoeld de mate waarin het project aansluit bij de heersende werkwijzen en denkbeelden (waardencultuur) van de betrokken organisaties.

3 Ideeën

Met deze term wordt de mate aangeduid waarin betrokkenen bekend zijn met de inhoud van het project; voorts wordt ermee aangeduid hoe de verkrijgbaarheid van informatie over het project is en in welke mate de medewerkers van de betreffende organisatie beseffen welke veranderingen het project met zich meebrengt.

4 Omstandigheden

Zowel interne (dat wil zeggen binnen de organisatie waar een respondent deel van uitmaakt) als externe omstandigheden kunnen de slaagkans van een project beïnvloeden, hetzij gunstig hetzij ongunstig. In de DDQ-vragenlijst wordt uitsluitend naar negatieve invloeden geïnformeerd.

Concreet wordt geïnventariseerd:

- of er veranderingen in de samenstelling van de directie/leiding zijn geweest in het afgelopen jaar;
- of er star aan bestaande methodes wordt vastgehouden binnen de betreffende organisatie;
- of de invoering van het project samenvalt met een wijziging in de doelstellingen van de organisatie;
- of de invoering van het project samenvalt met een reorganisatie.

5 Tijdstip

Met de factor 'tijdstip' wordt de geschiktheid aangeduid van het moment dat is gekozen om het project in te voeren. Daarnaast wordt bij de factor 'tijdstip' gevraagd naar het moment waarop de doelgroep is vastgesteld en naar de mogelijkheid om op de oude werkwijze terug te vallen (met andere woorden: de mate waarin het project structureel is).

6 Behoeft

Hier staat de vraag centraal: 'In hoeverre is er bij de betrokken organisaties behoefte aan dit project?' Concreet wordt in de vragenlijst de behoefte behandeld van:

- de organisatie;
- de doelgroep van de organisatie.

Bovendien wordt bezien in hoeverre het project aansluit bij de bestaande prioriteiten van de betreffende organisatie.

7 Weerstand

Onder dit kopje wordt geïnventariseerd in hoeverre er wantrouwen of gebrek aan motivatie ten aanzien van het project leeft onder de medewerkers van de betreffende organisatie.

8 Baten

Bij dit aspect gaat het om de voordelen en opbrengsten die verwacht worden door de medewerkers van de betreffende organisatie. Verwachte baten waarnaar is gevraagd, zijn: verbeterde dienstverlening, verbeterde werkresultaten, bevordering van het bereiken van de doelstellingen van de betreffende organisatie.

Totaalscore

Zoals gezegd wordt per factor een aantal vragen gesteld. Op basis daarvan wordt per factor een zogenaamde schaalscore berekend met gebruikmaking van de scores van alle respondenten van een bepaald project. De schaalscores van de factoren worden gebruikt voor de berekening van de totaalscore van een project. Deze totaalscore geeft de implementatiebereidheid (lees: motivatie om de nieuwe werkwijze in te voeren) weer van de respondenten.

Door de totaalscores bij de voormeting en bij de nameting te vergelijken, kan worden afgeleid in hoeverre de implementatiebereidheid is toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven. Toegenomen implementatiebereidheid duidt op een zekere mate enthousiasme over de buurtbeheeraanpak.

Los van het verschil tussen voor- en nameting kunnen de uitkomsten van (één meting van) de DDQ ook gebruikt worden om per project een indicatie te geven van de implementatiebereidheid. Dit is direct na de voormeting gebeurd²². Naar aanleiding hiervan kon men in de projecten desgewenst (extra) actie ondernemen om de implementatiebereidheid gericht te verbeteren. De DDQ heeft dus twee functies:

- sturingsinstrument bij de start van een experiment of innovatie;
- evaluatie-instrument, indien gebruikt voor vergelijking van eind- en beginsituatie.

2.2.3 Open vragen

Naast de vragen die ontleend zijn aan de gestandaardiseerde vragenlijst (DDQ), zijn er ter aanvulling een aantal open vragen in de lijst opgenomen. Hierin komen bij de nameting²³ de volgende onderwerpen aan bod:

- belangrijkste maatregelen;
- punten of processen ter verbetering;
- mandaat;
- mening over het inbedden van criminaliteitspreventie in buurtbeheer;
- indien mogelijk: vergelijking van deze inbedding met 'klassieke' criminaliteitspreventie;
- voorwaarden voor succes;
- sterke en zwakke kanten van het project;
- rapportcijfers voor de aspecten: faciliteiten, financiën, menskracht, tijd, organisatiestructuur, planning, begroting, helder geformuleerde doelen, functie- en taakomschrijvingen van betrokkenen, mandaten, sancties, communicatie, samenwerking;
- rapportcijfers voor de mate waarin het doel is bereikt, criminaliteitspreventie is gerealiseerd en voor het oordeel over de organisatorische processen.

22 Zie R.W. van Overbeeke en P.F. van Soomeren - Voormeting projecten 'Criminaliteitspreventie via buurtbeheer'. Ministerie van Justitie, Den Haag, 1991.

23 Bij de voormeting waren de onderwerpen enigszins anders. Voor een verantwoording daarvan wordt verwezen naar de rapportage over de voormeting: Van Overbeeke, R.W. en P.F. van Soomeren - Voormeting projecten 'Criminaliteitspreventie via buurtbeheer'. Ministerie van Justitie, Den Haag, 1991.

2.2.4 Documentanalyse

Regelmatig werden schriftelijke stukken opgevraagd uit de projecten die in het diepgaande traject zijn ingedeeld (Arnhem-Malburgen en Eindhoven-De Bennekel). Aan de hand van een checklist werden deze stukken halfjaarlijks geanalyseerd. De verslagen van deze analyses dienen als materiaal voor de eindrapportage. In de praktijk zijn vooral de notulen van werkgroepen en eventuele andere organen gebruikt, alsmede (raads)nota's, plannen van aanpak en rapportages van (tussen-)evaluaties. De toezending van deze documenten verliep zonder problemen. De indruk bestaat dat uit beide projecten een nagenoeg compleet overzicht is verkregen van de verschenen schriftelijke stukken.

2.2.5 Journaals

De medewerkers van de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie die verantwoordelijk waren voor de begeleiding van de projecten, hebben op verzoek van DSP een journaal bijgehouden. Ieder half jaar ontvingen zij een voorgestructureerde checklist, waarop de stand van zaken in de projecten - voor zover hen bekend - kon worden weergegeven in een aantal aspecten. Voor elk project werd een aparte checklist ingevuld. Na invulling werd de stand van zaken in de projecten aan de hand van de checklists besproken met medewerkers van DSP. Deze besprekingen werden genotuleerd; de notulen dienen als een bron voor de eindrapportage.

Uitgangspunt was dat de begeleiders regelmatig contact zouden hebben met de projecten. Bij aanvang van de projecten is dit inderdaad het geval geweest. Al vrij snel daarna is hierin echter verandering gekomen om diverse redenen, waarvan de belangrijkste is dat intern bij de Directie Criminaliteitspreventie de prioriteiten veranderden. De begeleiders hielden hierdoor te weinig tijd over voor actieve begeleiding van de onderhavige projecten. In de praktijk hadden de begeleiders daarom relatief weinig zicht op de stand van zaken in de projecten, zodat invulling van de journaals niet conform de oorspronkelijke planning is verlopen.

2.2.6 Jaarlijkse rapportages

Voor de projecten in het uitgebreide traject zijn ieder jaar tussenrapportages vervaardigd. Hierin komen zowel proces- als effectevaluatieve elementen aan de orde. Op het eerste gezicht lijkt dit wellicht vreemd. De lezer wordt in herinnering gebracht dat de projecten in het uitgebreide traject een andere opdrachtgever kennen, namelijk de gemeenten waarin de betreffende projecten plaatsvinden.

Voor het maken van de jaarlijkse rapportages werd telkens een aantal sleutelpersonen geïnterviewd, waaronder de projectcoördinator. Daarnaast werd gebruik gemaakt van de kennis die was opgedaan via:

- het bijwonen van de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie;
- contacten in de buurt, instellingen en diensten;
- de adviseringsactiviteiten;
- eventuele schriftelijke stukken.

2.2.7 Begeleiding en advisering

Door deel te nemen aan de lokale begeleidingscommissies van de projecten in het uitgebreide traject kon de gang van zaken van nabij worden gevolgd. Dit stelde de procesevaluator als relatieve buitenstaander in staat de betrokkenen (gevraagd en ongevraagd) van advies te dienen door hen als het ware 'de spiegel van onderzoeksbevindingen' voor te houden²⁴. Op grond daarvan konden de betrokkenen desgewenst bijsturen in de implementatie van de projecten.

Dat dit ook daadwerkelijk is gebeurd, is bijvoorbeeld gebleken in Amsterdam-De Pijp waar halverwege de projectperiode een nieuwe start is gemaakt (zie bijlagenboek).

2.2.8 Inzoomstudies

Bij de projecten in het uitgebreide traject zijn enkele relevant geachte thema's afzonderlijk bestudeerd. Het vaststellen van de thema's geschiedde toen de uitvoering van de projecten al bezig was. Dit omdat in dat stadium met voldoende zekerheid bepaald kon worden, welke thema's voor (vrijwel) alle projecten relevant zijn (bijvoorbeeld omdat ze algemeen voorkomende knelpunten bleken).

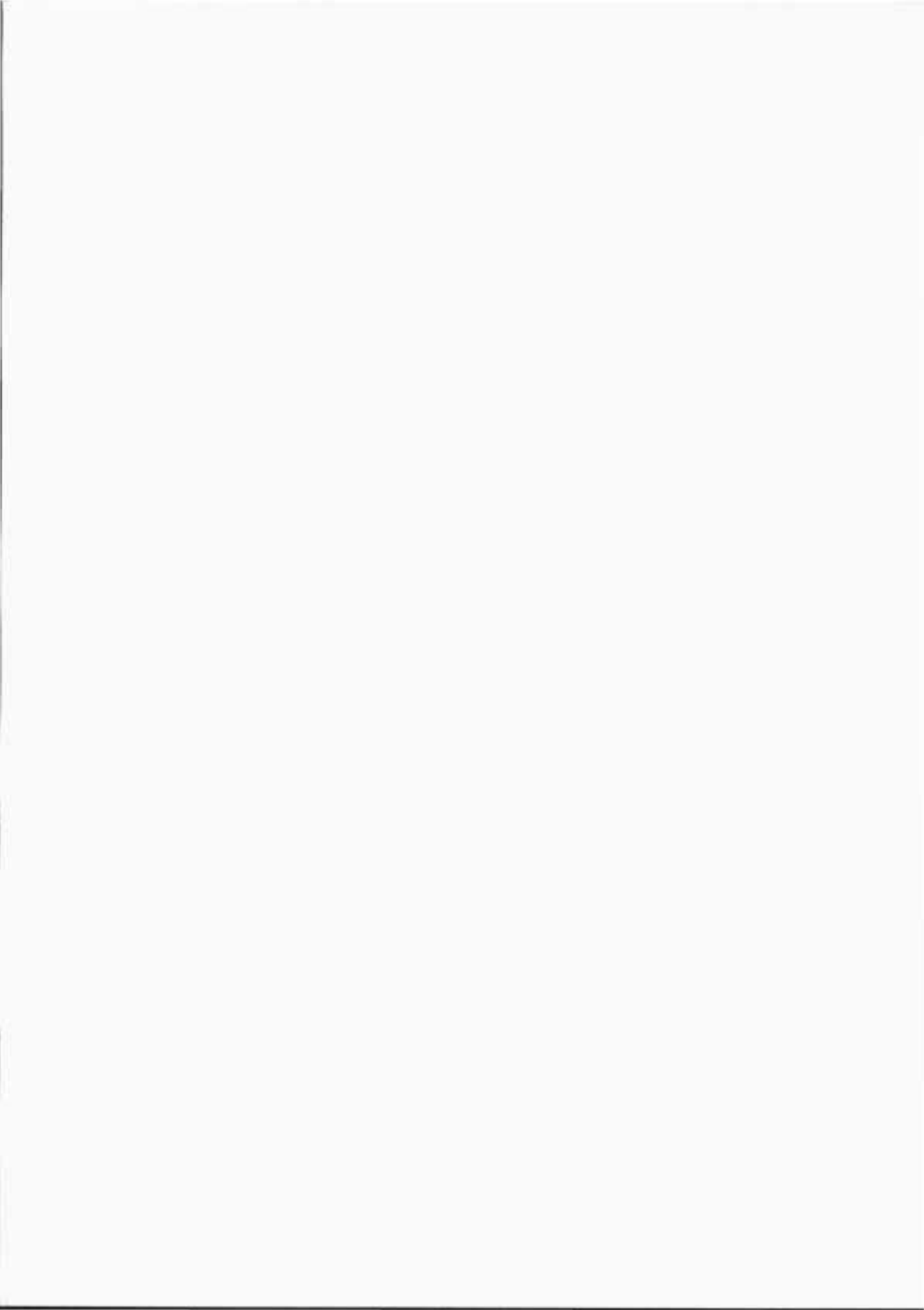
De thema's die onder de loep zijn gelegd, zijn: buurtserviceteams en de aanpak van stelselmatige daders²⁵.

24 Tastbare produkten hiervan zijn onder meer de lezing van P. van Soomeren op de 'Confrontatiedag buurtbeheer' in Dordrecht, een conferentie en een brochure in Dordrecht, en enkele discussienota's van M. van der Gugten ten behoeve van het Amsterdamse project De Pijp.

25 Over deze thema's is afzonderlijk gerapporteerd in:

Bruinink, J.E. en M. van der Gugten - Buurtserviceteams in Dordrecht: twee vliegen in één klap! inzoomstudie in het kader van het evaluatie-onderzoek 'Buurtbeheer en criminaliteitspreventie'. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1993.

Bruinink, J.E. en E.P. Lagendijk - Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: een stok achter de deur! inzoomstudie in het kader van het evaluatie-onderzoek 'Buurtbeheer en criminaliteitspreventie'. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994.

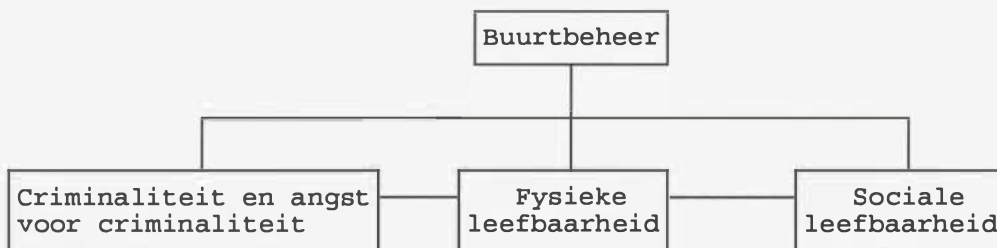


3 Maatregelen en activiteiten

3.1 Begripsafbakening

Buurtbeheerprojecten hebben drie doelstellingen, namelijk preventie en/of reductie van criminaliteit, preventie en/of reductie van angst voor criminaliteit en verbetering van de leefbaarheid (zie ook hoofdstuk 1). Bij het beschrijven van de maatregelen die in de achttien buurtbeheerprojecten zijn genomen, sluiten we bij deze onderscheiden doelstellingen aan, met dien verstande dat 'verbetering van leefbaarheid' wordt gesplitst in een fysieke en een sociale component en 'preventie en/of reductie van criminaliteit' en 'preventie en/of reductie van angst voor criminaliteit' worden samengevoegd. Zo komen we tot drie domeinen (zie schema 5).

Schema 5: Domeinen van buurtbeheer



In de buurtbeheerprojecten zijn activiteiten ondernomen die op deze domeinen betrekking hebben. Opvallend is dat veel activiteiten niet van uitvoerende, maar van voorwaardenscheppende aard waren. We maken daarom een onderscheid tussen **uitvoerende** en **voorwaardenscheppende** activiteiten. Alleen de uitvoerende activiteiten noemen we maatregelen. Het begrip maatregel wordt gereserveerd voor activiteiten op de werkvloer, zoals verlichting aanbrengen, een voorlichtingscampagne houden, een hek plaatsen, een rondhangplek voor jongeren maken en dergelijke. Uitvoerende activiteiten die op criminaliteitspreventie of -bestrijding zijn gericht, worden **preventiemaatregelen** genoemd. Uitvoerende activiteiten die op (fysieke of sociale) leefbaarheid zijn gericht, worden **leefbaarheidsmaatregelen** genoemd.

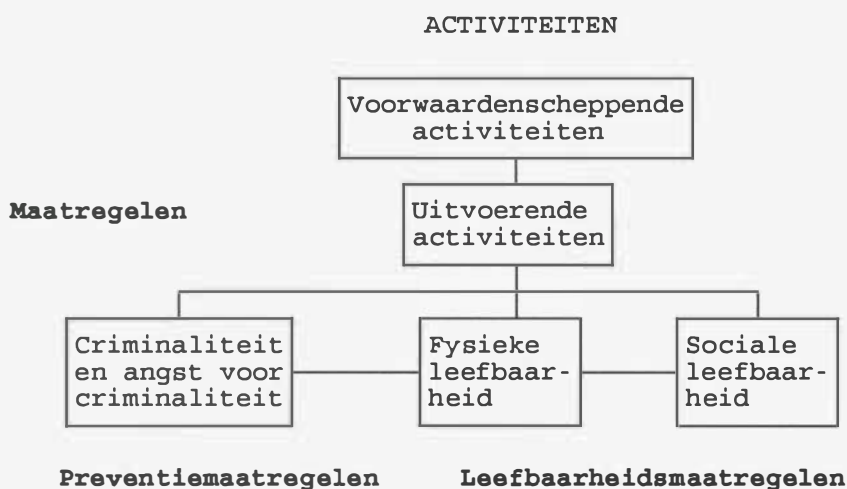
Onder voorwaardenscheppende activiteiten vallen bijvoorbeeld het instellen van een overleg, het oprichten van een klachtenmeldpunt, coördinerende activiteiten, afstemming tussen instanties en dergelijke.

We hebben nu een driedeling in de activiteiten:

- voorwaardenscheppende activiteiten
- uitvoerende activiteiten die op criminaliteit zijn gericht (preventiemaatregelen)
- uitvoerende activiteiten die op leefbaarheid zijn gericht (leefbaarheidsmaatregelen).

Bovendien bestaan er - temeer daar het een integrale aanpak betreft - vaak relaties tussen de activiteiten (en actoren). In een schema ziet dit er als volgt uit (schema 6):

Schema 6: Activiteiten en maatregelen



In hoofdstuk 1 werd aangekondigd dat de preventiemaatregelen niet inhoudelijk beschreven zullen worden (tenzij het om betrekkelijk nieuwe maatregelen gaat), omdat ze inmiddels bekend worden verondersteld. De preventiemaatregelen worden alleen geclassificeerd met behulp van een model (zie 3.2 en 3.3).

Belangrijker is de **context** te beschrijven waarin de preventiemaatregelen hebben plaatsgevonden. In termen van bovenstaand schema betekent dit dat de aandacht uitgaat naar de leefbaarheidsmaatregelen (zie 3.4) en de voorwaardenscheppende activiteiten (3.5). In hoeverre er sprake is geweest van een integrale aanpak, dat wil zeggen een samenhang tussen maatregelen en tussen actoren, staat centraal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (3.6).

3.2 Model voor het classificeren van preventiemaatregelen

Voor het beschrijven van de preventiemaatregelen - we hebben deze maatregelen eerder²⁶ aangeduid met 'klassieke criminaliteitspreventie' - passen we een bestaande omschrijving van Polder en Van Vlaardingen (1992)²⁷ aan:

We beschouwen een preventiemaatregel als een activiteit of een cluster van activiteiten die

- 1 een daadwerkelijke poging inhouden om de keuzetermen van potentiële daders te beïnvloeden, en/of
- 2 een daadwerkelijke poging inhouden om de beleving van bewoners (potentiële slachtoffers) te beïnvloeden.

Met **keuzetermen** worden de kosten- en batenfactoren aangeduid die potentiële daders - naar wordt verondersteld - tegen elkaar afwegen om tot een besluit te komen of zij een delict al dan niet zullen plegen. Aan de batenkant gaat het om voldoening, sociale baten (status), buit; aan de kostenkant om inspanning, sanctiekans (bestaande uit pakkans en uitvoeringskans), sanctie (formeel of informeel) en moraal (geïnternaliseerde waarden en normen).

²⁶ Zie onder meer hoofdstuk 1.

²⁷ Polder en Van Vlaardingen beperken zich tot feitelijk plaatsvindende criminaliteit. Zij gaan niet in op de onveiligheidsbeleving van (potentiële) slachtoffers. Omdat dit voor ons doel te beperkt is, hebben we - voortbordurend op de formulering van Polder en Van Vlaardingen - eenzelfde type omschrijving voor onveiligheidsbeleving toegevoegd.

Het eerste criterium betekent dat potentiële daders iets moeten merken van de maatregel. Van het oprichten van een werkgroep 'criminaliteit' merken zij bijvoorbeeld niets, wel van de maatregelen die zo'n werkgroep laat nemen. Door die maatregelen kan de kosten- en batenafweging van de dader beïnvloed worden. Hetzelfde kan mutatis mutandis gezegd worden voor het tweede criterium: de potentiële of vermeend potentiële slachtoffers moeten iets merken van een maatregel, opdat hun onveiligheidsbeleving beïnvloed kan worden. Van het instellen van een 'onveiligheidsoverleg' of iets dergelijks merkt de angstige bewoner niets. Dat is veeleer een voorbereiding van uitvoerende maatregelen. Een dergelijke voorbereiding rekenen we tot de voorwaardenscheppende activiteiten.

Preventiemodel

Aan de hand van een combinatie van het preventiemodel van Polder en Van Vlaardingen (1992) en de maatregelenmatrix van Van Dijk en De Waard (1991) worden alle genomen criminaliteitspreventieve maatregelen geïnclassificeerd. In het preventiemodel worden drie dimensies onderscheiden:

- het **bereik** (welke daders, delicten en/of situaties);
- een dader-, slachtoffer-, delict- of situatiegerichte **oriëntatie**;
- een op baten, inspanning, sanctiekans, sanctie en/of moraal gerichte **strategie**.

Het preventiemodel van Polder en Van Vlaardingen is door ons aangepast om met de ruimere omschrijving te kunnen werken (zie schema 7).

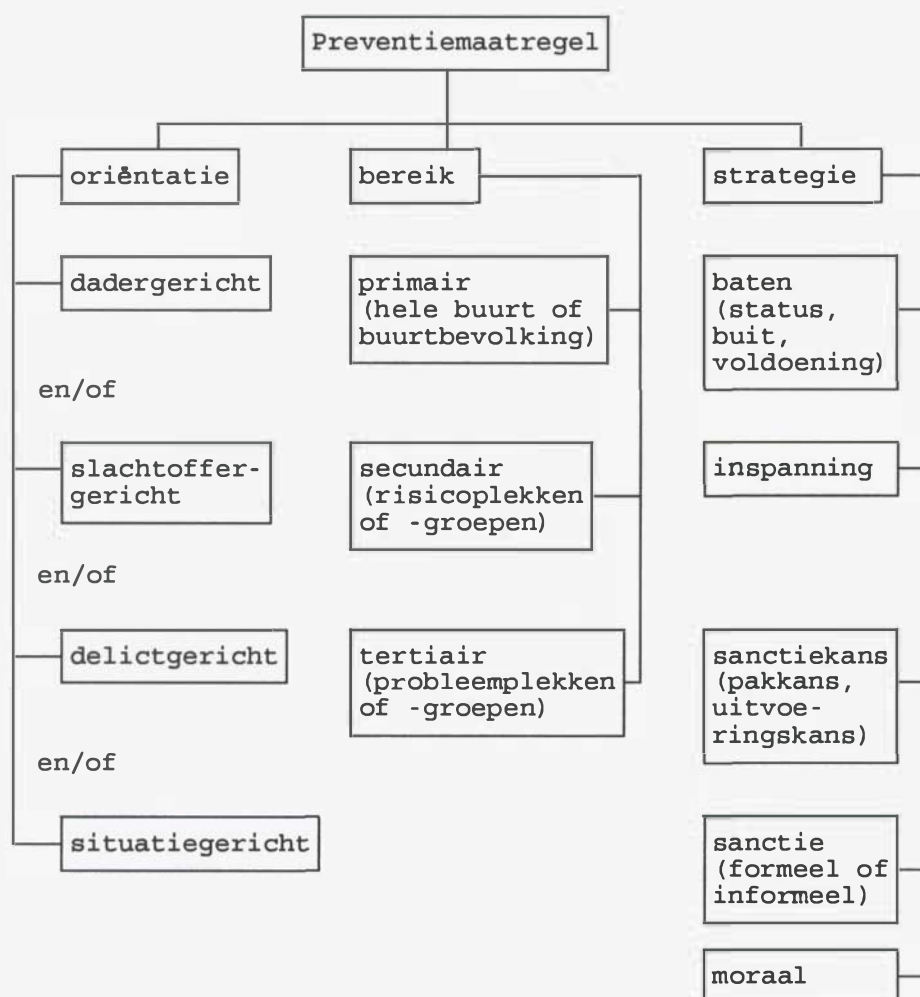
Oriëntatie

Met het begrip oriëntatie wordt aangegeven op wie (daders, slachtoffers) of wat (situaties, delicten) een maatregel is gericht

- Een situatiegerichte maatregel betekent een ingreep op een bepaalde delictplek en/of een ingreep tijdens een bepaalde delictperiode (bijvoorbeeld de periode rond de jaarwisseling).
- Een dadergerichte maatregel houdt een poging in tot het beïnvloeden van potentiële daders buiten de delictsituatie om (bijvoorbeeld projecten om te voorkomen dat allochtone jongeren afglijden naar de maatschappelijke marge).
- Met een delictgerichte maatregel wordt beoogd één of meer specifieke delicten te voorkomen (bijvoorbeeld: hang-en sluitwerk verbeteren is gericht op het delict woninginbraak). Als een maatregel niet delictgericht is, heeft hij betrekking op criminaliteit in het algemeen.
- Een slachtoffergerichte maatregel is gericht op de onveiligheidsbeleving van potentiële slachtoffers (bijvoorbeeld het aanstellen van een buurtconciërge in een wooncomplex voor ouderen).

Een maatregel kan overigens ook verschillende oriëntaties hebben en tegelijkertijd bijvoorbeeld situatie- en dadergericht zijn. De categorieën zijn dus niet wederzijds uitsluitend. De totaal-aantallen die in de maatregelenschema's vermeld staan (zie 3.3 en het bijlagenboek), hebben derhalve geen relatie tot het werkelijke aantal getroffen preventiemaatregelen.

Schema 7: De elementen van het preventiemodel



Bereik

Het bereik geeft aan wat de omvang is van de groep of het gebied waarop de maatregel is gericht. Om aan te geven op welke daders, slachtoffers, delicten of situaties een preventiemaatregel is gericht, maken we gebruik van het onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie van Van Dijk en De Waard (1991).

- Primaire preventie behelst activiteiten die op de **totale buurtbevolking** zijn gericht. Algemene voorlichtingscampagnes en wet- en regelgeving, het verbeteren van hang- en sluitwerk in de hele buurt en het openen van een vandalismede-telefoonlijn vallen hier bijvoorbeeld onder.
- Secundaire preventie omvat maatregelen die gericht zijn op **specifieke risicogroepen of risicoplekken**. Voorbeelden hiervan zijn het randgroep-jongerenwerk, pleintoezicht, het aanbrengen van verlichting in achterpaden, preventieprojecten om afglijden van allochtone jongeren naar criminaliteit te voorkomen.
- Tertiaire preventie is gericht op personen of situaties die vanuit het perspectief van criminaliteit **problematisch** zijn. Voorbeelden hiervan zijn de Haltafdoening, het wegnemen van enge plekken, het afsluiten van schoolpleinen, huisuitzetting van drugsdealers en de aanpak van stelselmatige daders.

Strategie

Met deze term wordt aangeduid op welke keuzeterm(en) van de dader (baten, inspanning, sanctiekans, sanctie en/of moraal) een maatregel gericht is. Dit houdt in dat bij slachtoffergerichte preventie niets over de strategie gezegd kan worden, omdat dergelijke maatregelen per definitie niet op het beïnvloeden van daders gericht zijn. De keuzetermen zijn overigens niet wederzijds uitsluitend. Bijvoorbeeld: snelle klachtenafhandeling door een buurtbeheerploeg kan - afhankelijk van de klacht en de vereiste activiteit - betrekking hebben op de keuzetermen inspanning en/of baten en/of sanctiekans. Een ander voorbeeld: sancties hebben per definitie altijd betrekking op moraal. Een sanctie is er immers op gericht een (maatschappelijke) waarde of norm te doen internaliseren bij de dader. Zodra een maatregel dus als 'gericht op de keuzeterm sanctie' gekwalificeerd wordt, ontkomt je er niet aan om dezelfde maatregel ook te kwalificeren als 'gericht op moraal'. Ook sanctiekans en inspanning gaan vaak samen.

Dit niet wederzijds uitsluitend zijn van de categorieën op de dimensie 'strategie' brengt dus met zich mee dat een maatregel diverse malen genoemd kan worden en daarmee voor overlap zorgt tussen de categorieën. De totaal-aantallen in de schema's (schema 9 en het bijlagenboek) zeggen derhalve niets over het aantal genomen preventiemaatregelen.

3.3 Classificatie van de preventiemaatregelen

In deze paragraaf presenteren we een classificatie van de criminaliteitspreventieve maatregelen die in de achttien projecten zijn genomen. De classificatie geschiedt in termen van het preventiemodel. De maatregelen die nog uitgevoerd moeten worden in de projecten (niet alle projecten zijn afgerond) zijn hier (uiteraard) niet bij inbegrepen.

Er moet een aantal voorbehouden gemaakt worden: er kan niet met zekerheid gesteld worden of de overzichten van maatregelen per project compleet zijn. Vaak is er bij het opstellen van die overzichten een beroep op het geheugen van de projectcoördinator gedaan. De kans op afwijkingen van de werkelijkheid is niet denkbeeldig. Voorts is het mogelijk dat er lokaal bij de ene cluster maatregelen meer afzonderlijke activiteiten worden onderscheiden dan bij een andere cluster. Dit kan ten onrechte de indruk wekken dat er meer nadruk op de ene cluster heeft gelegen in vergelijking met de andere. De onderstaande classificatie is dus niet meer dan indicatief.

Bereik en oriëntatie

We brengen de maatregelen die in de achttien geëvalueerde projecten genomen zijn onder op de dimensies bereik en oriëntatie (schema 8).

Schema 8: Bereik en oriëntatie van de maatregelen

ORIËNTATIE	BEREIK		
	primair	secundair	tertiair
dader	<ul style="list-style-type: none"> - preventieweek 	<ul style="list-style-type: none"> - jongerenactiviteite-voorlichting aan jongeren - rondhangplek - trapveld - sport - cursus sportleider 	<ul style="list-style-type: none"> - Halt-aanpak - gedragsafspraken met jongeren - spijbelaanpak Turkse jongeren - opvoedingsproject Marokkaanse jeugd - hulpverlening aan jongeren - lik op stuk - huisuitzetting/ ontmoediging drugsdealers - afspraken met dealpanden - handhaving APV huisvuil - verbaliseren i.v.m. hondpoep - sancties tegen veroorzakers woonoverlast - aanpak stelselmatige daders
slachtoffer	<ul style="list-style-type: none"> - cursus sociale veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> - buurtconciërges - cursus zelfverdediging voor vrouwen - cursus weerbaarheid ouderen - avondvervoer voor ouderen 	<ul style="list-style-type: none"> - stimuleren aangiftebereidheid
delict	<ul style="list-style-type: none"> - hang- en sluitwerk hele buurt - klachtenmelding drugsoverlast - voorlichting inbraakpreventie - verwijderen graffiti - herstel van vernielingen - fietsenstalling 	<ul style="list-style-type: none"> - hang- en sluitwerk buurt-delen - voorlichting Halt op scholen - vandalismevoorlichting op scholen - pleintoezicht vandalisme - voorlichting aan ouderen over straatroof - recreatieve activiteiten voor jeugd in vakantieperioden 	<ul style="list-style-type: none"> - straatverbod vanden - beschilderen sportzaal i.v.m. graffiti - sluiten koffie-shops - acties tegen drugstoerisme
situatie	<ul style="list-style-type: none"> - vestiging politiepost - meldingen van straatpreventiecommissies - meer politie-surveillance - klachtenafhandeling onveilige situaties - buurtpreventie hele buurt 	<ul style="list-style-type: none"> - aanbrengen of verbeteren verlichting - afsluiten brandgangen, portieken, schoolpleinen - snoeien groen ter bevordering sociale controle - buurtpreventie buurtdelen 	<ul style="list-style-type: none"> - gerichtere politie-surveillance - speeltuintoezicht - bewonerstoezicht op gemeentebezit - toezicht tijdens stadsvernieuwing - huismeesters - anti-klimijzers - verwijderen zitbanken - verwijderen auto-wrakken

Wanneer de achttien projecten met een 'helikopterblik' worden beschouwd, blijkt dat de nadruk van de genomen criminaliteitspreventieve maatregelen qua bereik heeft gelegen bij secundaire en tertiaire preventie. Dat wil zeggen dat het merendeel der preventiemaatregelen gericht was op risicoplekken of -groepen en op reeds problematische plekken of groepen. Preventiemaatregelen die op de hele projectbuurt betrekking hadden, zijn dus relatief ondervertegenwoordigd. Op de dimensie oriëntatie blijken alle categorieën in ongeveer gelijke mate aan bod te zijn gekomen.

Relatief veel nadruk lijkt te hebben gelegen op tertiaire dadergerichte preventie en relatief weinig op primaire dadergerichte preventie. Dit hangt samen met het feit dat in een aantal projecten vrij uitgebreid is opgetreden tegen drugshandelaars, criminele of marginaliserende jongeren en veroorzakers van woonoverlast. Er zijn relatief veel sanctionerende maatregelen genomen (onder meer huisuitzetting, lik-op-stuk aanpak, Halt-afhandeling). Opvallend is dat er apart melding van gemaakt wordt dat een APV wordt gehandhaafd en dat er wordt geverbaliseerd. Kennelijk behoorde dit niet meer tot de gebruikelijke procedures.

Strategie

In het volgende schema (schema 9) wordt weergegeven op welke keuzetermen de maatregelen gericht waren. De keuzetermen zijn in ongeveer gelijke mate vertegenwoordigd.

Schema 9: Strategie van de preventieve activiteiten

KEUZETERMEN	OMSCHRIJVING
baten	<ul style="list-style-type: none"> - graffiti verwijderen - herstel van vernielingen - beschilderen sportzaal - activiteiten aanbod jeugd en jongeren - inrichten rondhangplekken - aanleggen trapvelden - sportstimuleringsprojecten - aanbieden opleiding tot sportleider
inspanning	<ul style="list-style-type: none"> - verbeteren hang- en sluitwerk - afsluiten brandgangen, portieken, enz. - aanbrengen anti-klimijzers - fietsenstalling - verwijderen zitbanken in verband met graffiti en brandstichting
sanctiekans	<ul style="list-style-type: none"> - toezichthouders - meer of gericht politie-surveillance - aanbrengen en verbeteren verlichting - snoeien groen - buurtpreventie in delen van de buurt - stimuleren aangiftebereidheid
sanctie	<ul style="list-style-type: none"> - sancties tegen veroorzakers woonoverlast - huisuitzetting drugsdealers - sluiten koffieshops - acties tegen drugstoerisme - handhaving APV huisvuil - verbaliseren in verband met hondepoep - Halt-afhandeling - lik-op-stuk beleid - straatverbod voor vandaliserende jongeren - aanpak stelselmatige daders
moraal	<ul style="list-style-type: none"> - jongerenprojecten (opvoeding, hulpverlening, spijbelen) - activiteiten aanbod voor jeugd en jongeren - voorlichting Halt - vandalisme-voorlichting - drugsvoorlichting - preventieweek - gedragsafspraken met jongeren - afspraken met drugspanden

Relatief nieuwe preventiemaatregelen die in het kader van het experiment zijn genomen, zijn de aanpak van stelselmatige daders en de aanpak van woonoverlast. Over de bevindingen met betrekking tot de aanpak van stelselmatige daders is afzonderlijk gerapporteerd²⁸.

Woonoverlast

In veel projecten is woonoverlast een belangrijk aandachtsgebied geweest. Veelal stuitte men hierop na het voltooiën van de fysieke leefbaarheidsmaatregelen. Bewoners die gemerkt hadden dat hun klachten over fysieke leefbaarheid naar tevredenheid werden afgehandeld, kwamen ook met klachten op sociaal terrein, met name

28 Zie Bruinink, J.E. en E.P. Lagendijk - Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: een stok achter de deur!. In: inzoomstudie in het kader van het evaluatieonderzoek 'Buurtbeheer en criminaliteitspreventie'. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994.

overlast van drugshandel, illegale bewoning, geluidsoverlast, vervuiling en vandalisme. De aanpak van de problemen lag voornamelijk op het sanctionerende vlak, hetzij aan de hand van juridische instrumenten, hetzij aan de hand van nieuw ontwikkelde procedures. Zo werd bijvoorbeeld overgegaan tot huisuitzetting bij structurele woonoverlast. Deze sanctionerende aanpak is effectief gebleken. Nog niet bekend is of het effect van blijvende aard is. In één project is geconstateerd, dat enkele overlastgevende bewoners (drugsdealers) weer zijn teruggekeerd.

In één project heeft men naast het toepassen van sancties ook een gedoogbeleid ontwikkeld: het maken van afspraken met dealpanden over voorwaarden (tijden, plaatsen, afval) waaronder drugshandel ogluikend wordt toegestaan. Deze aanpak blijkt tot op heden effectief te zijn.

Deze problematiek werd steeds aangepakt door een samenwerkingsverband van actoren (met name politie en woningcorporatie, soms ook gemeente, opbouwwerk, O.M.), die elk de maatregelen troffen die tot hun vakgebied behoorden. Ten aanzien van het probleemveld 'woonoverlast' was dus sprake van een integrale aanpak.

3.4 Leefbaarheidsmaatregelen

Het kenmerkende van het experiment was dat de preventiemaatregelen waren ingebed in een buurtbeheercontext. Dit houdt in dat naast de preventiemaatregelen ook maatregelen op het gebied van de fysieke en sociale leefbaarheid zijn genomen. Deze maatregelen worden in 3.4.1 en 3.4.2 beschreven. Voorts zijn er tal van voorwaardenscheppende activiteiten ondernomen, die deel uitmaken van de buurtbeheercontext. Deze activiteiten worden beschreven in 3.5.

3.4.1 Fysieke leefbaarheid

Een flink deel van de maatregelen was gericht op het verbeteren van de fysieke leefbaarheid. Het gaat voor een deel om achterstallig onderhoud, voor een deel om regulier onderhoud en voor een ander deel om het aanbrengen van extra voorzieningen waarmee beoogd wordt de leefbaarheid te verhogen.

In de buurtbeheerprojecten werd veelal begonnen met een aanpak van de fysieke leefbaarheid. Pas later volgden dan de aanpak van criminaliteit en sociale leefbaarheid.

De verschillende fysieke maatregelen werden dikwijls op elkaar afgestemd alvorens tot uitvoering werd overgegaan.

Relatief nieuw in deze categorie is het aanstellen van onderhoudsploegen voor additionele onderhoudsactiviteiten, de buurtbeheerploeg. Deze maatregel is in het merendeel van de projecten toegepast.

Buurtbeheerploeg²⁹

Dit verschijnsel staat ook bekend onder tal van andere namen, zoals buurtonderhoudsploeg, wijkonderhoudsploeg, buurtserviceteam. De buurtbeheerploeg kende gewoonlijk een multi-disciplinaire samenstelling en heeft zich beziggehouden met onderhoudsactiviteiten zoals:

²⁹ Voor meer informatie omtrent de buurtbeheerploegen wordt verwezen naar de rapportage: Bruinink, J.E. en M. van der Gugten - 'Buurtserviceteams in Dordrecht: twee vliegen in één klap!'; inzomstudie in het kader van het evaluatie-onderzoek 'Buurtbeheer en criminaliteitspreventie'. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994.

- opruimen grofvuil/zwerfvuil;
- verwijderen graffiti;
- onderhouden speelterreinen;
- aanvullend onderhoud openbaar groen (papier opruimen, extra schoffelbeurt, maaien);
- reparaties wegdek (stoeptegels);
- schoonhouden openbaar water en klein onderhoud walkanten;
- op afroep ophalen van grofvuil (wit-/bruingoed)
- vegen rondom glasbakken;
- verzorgen brandgangen;
- snoeien op onveilige plaatsen;
- nazorg bij graveer- en inbraakpreventie-acties;
- ondersteuning buurtkrant;
- voorlichting publiek.

De ploegen waren dikwijls samengesteld uit langdurig werklozen, vaak uit de betreffende buurt, die in het kader van een banenpool- of andere werkgelegenheidsregeling in de gelegenheid werden gesteld hun kansen op regulier werk te vergroten.

Een knelpunt bleek, dat er - met name wanneer het banenpoolers betrof - vaak een groter beroep op begeleiding werd gedaan dan verwacht. De opzichter van de ploeg was niet altijd gekwalificeerd om de gewenste begeleiding te geven. In een aantal projecten heeft men dit knelpunt tijdig voorzien. In die gevallen werd de begeleiding ondergebracht bij een afzonderlijke organisatie.

In veel projecten bestond er afstemmingsproblematiek tussen regulier en additioneel onderhoud: de grenzen waren niet voor alle betrokkenen even vanzelfsprekend. Daarbij kwam dat de reguliere beheerinstanties zich - in ieder geval in het begin van de experimentperiode - in hun bestaan bedreigd voelden.

In het algemeen werd het werk van de buurtbeheerploeg door de bewoners en vroeger of later ook door de beheerinstanties zeer gewaardeerd. Het werk voorzag in een behoefte, waarin door de reguliere beheerinstanties niet (meer) kon worden voorzien: het detail-onderhoud. Voorts vormde de buurtbeheerploeg voor de reguliere beheerinstanties een signalerend orgaan: de 'ogen en oren in de buurt'.

3.4.2 Sociale leefbaarheid

In het kader van sociale leefbaarheid zijn voornamelijk maatregelen getroffen die betrekking hebben op jongeren en op integratie van bevolkingsgroepen.

Jongeren

Wat deze doelgroep betreft, valt te constateren dat er twee typen projecten en activiteiten opgezet zijn. Enerzijds activiteiten om te voorkomen dat jongeren marginaliseren: hulpverlenende en opvoedende projecten, maar ook het aanbieden van sport- en spelmogelijkheden en andere activiteiten om te voorkomen dat jongeren uit verveling ongewenst gedrag vertonen. Anderzijds sanctionerende activiteiten om reeds gemarginaliseerde jongeren te corrigeren. Opvallend is in dit verband de nadruk op alternatieve sancties. In het algemeen valt op dat er ten aanzien van jongeren dikwijls clusters van samenhangende maatregelen of activiteiten zijn uitgevoerd waarbij diverse actoren betrokken waren. Er is op dit onderdeel dus van een integrale aanpak sprake geweest.

Integratie

Een thema dat binnen het kader van het onderhavige experiment moeilijk aan te pakken bleek, is de onderlinge integratie van buurtbewoners, hetzij van verschillende leeftijdsgroepen, hetzij van verschillende etnische groepen, hetzij van verschillende milieus. In enkele projecten heeft men zich met deze thematiek beziggehouden. De aanpak varieerde: men trachtte de diverse groepen bewoners op informele wijze met elkaar in contact te brengen via het organiseren van evenementen (voetbaltoernooi, braderie) of rondom een gemeenschappelijk thema (bewonersbijeenkomsten per woonblok), men trachtte via kennisoverdracht (voorlichting over diverse culturen) meer begrip te kweken, of men trachtte de allochtone bewoners van uiteenlopende herkomst te organiseren tot een soort belangengroep. Deze laatste aanpak is geen gelukkige gebleken: de allochtone bewoners voelden zich aangesproken op het hebben van een niet-Nederlandse achtergrond. De groep allochtonen was van een dermate heterogene samenstelling (ongeveer tachtig nationaliteiten) dat de bewoners zich onderling niet verwant voelden. Van de andere wijzen van aanpak is nog geen resultaat bekend.

3.5 Voorwaardenscheppende activiteiten

In het begin van dit hoofdstuk werd opgemerkt dat opvallend veel activiteiten van voorwaardenscheppende aard zijn geweest. Een integrale aanpak vergt immers samenwerking en afstemming met andere actoren, in dit geval beheerpartners. Dit verklaart waarom er naar verhouding veel aandacht is besteed aan organisatorische activiteiten.

Multi-disciplinair overlegplatform

- opzetten van een beheeroverleg
- inventariseren en afstemmen van onderhoudsprogramma's van de betrokken beheerinstanties

Signalering

- regelmatig (gezamenlijk) schouwen door alle betrokken beheerinstanties
- opzetten van een klachtenmeldpunt en/of spreekuur van één of meerdere van de betrokken beheerinstanties

soms ook:

- het opzetten van bewonersnetwerken van waaruit onregelmatigheden gemeld worden.

Middelen

- verkrijgen van een wijkgebonden en vrij besteedbaar budget
- wijkpost met loketfunctie of behuizing voor klachtenmeldpunt

Informereren van bewoners

- brochure wijkbeheer huis-aan-huis verspreid
- regelmatige berichtgeving in wijk- en buurtkranten
- uitgave van afzonderlijke buurtbeheerkrant voor (en door) buurtbewoners
- samenstellen buurtgids met adressen en telefoonnummers van relevante (beheer)instanties
- informatiebijeenkomsten.

Betrekken van bewoners

- organiseren van bewoners in een bewonersplatform of verhogen bestaande organisatiegraad van bewoners
- bewonersparticipatie trachten te verhogen (bijvoorbeeld door een deel van de verantwoordelijkheid voor het beheer van de buurt aan bewoners over te dragen)
- bewoners de aansturing laten verzorgen van de activiteiten (onder meer via bewonersbijeenkomsten, enquête, klachtenmelding, deelname in projectorganisatie).

3.6 Samenhang tussen de activiteiten

Een integrale aanpak houdt in dat er samenhang tussen de maatregelen en activiteiten alsmede samenwerking en coördinatie tussen actoren wordt nagestreefd (zie ook hoofdstuk 1). In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre er samenhang tussen de activiteiten heeft bestaan³⁰. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen samenhang op uitvoerend niveau, met name tussen preventie- en leefbaarheidsmaatregelen (3.6.1) en samenhang tussen maatregelen en voorwaardenscheppende activiteiten (3.6.2). Ter informatie wordt het in het begin van dit hoofdstuk gepresenteerde schema nogmaals afgebeeld (schema 10).

Schema 10: Activiteiten en maatregelen



3.6.1 Relaties tussen preventiemaatregelen en leefbaarheidsmaatregelen

- Het gezamenlijk uitvoeren van beheeractiviteiten door instanties voor fysiek beheer (dienst openbare werken, dienst groen, en dergelijke), voor veiligheid (zoals politie, bureau Halt) en voor sociaal beheer (onder meer dienst welzijn, welzijnswerk) is een voorbeeld van een samenhang tussen leefbaarheids- en preventiemaatregelen. Dit is in vrijwel alle projecten gebeurd.
- Meer concreet kunnen in dit verband genoemd worden: activiteiten gericht op sociale veiligheid zoals verbeteren openbare verlichting, snoeien van groen, af-

³⁰ Wanneer er sprake is van samenhang tussen de activiteiten is er bijna automatisch ook sprake van samenwerking en afstemming tussen actoren. Eén actor alleen kan namelijk zelden alle benodigde maatregelen treffen om een complex probleem adequaat aan te pakken. We besteden daarom geen aparte aandacht aan de vraag of er op het gebied van actoren sprake was van integraliteit.

sluiten terreinen, aanbrenge verlichting in achterpaden (zowel fysiek beheer als preventie). Deze combinatie kwam veelvuldig voor in de projecten. Wanneer deze activiteiten werden uitgevoerd door een additionele onderhoudsploeg en/of door bewoners, dan was er bovendien sprake van een relatie met sociale leefbaarheid: het bieden van werkgelegenheid en/of het stimuleren van contacten tussen bewoners.

- De aanpak van drugsproblematiek heeft relaties met alle drie de domeinen: criminaliteit (drugshandel en -gebruik), sociale leefbaarheid (overlast) en fysieke leefbaarheid (vuile spuiten en dergelijke).
- De aanpak van jongerenproblematiek heeft relaties met sociale leefbaarheid (de jongeren vallen minder mensen lastig op straat, ze vervelen zich minder; aanbieden alternatieve voldoening in de vorm van sport en spel, voorkomen van maatschappelijke marginalisering door hulpverlening, verhogen van maatschappelijke kansen onder meer door huiswerkbegeleiding, cursus sportbegeleider), criminaliteit (afspraken over gedragsverandering, voorkomen van vandalisme en winkeldiefstal onder meer door spijbelgedrag aan te pakken, vroeg ingrijpen in criminele carrière; zij leren andere bezigheden om voldoening aan te ontlener) en fysieke leefbaarheid (afname van graffiti, vernielingen en vervuiling; aanleg van trapveld, rondhangplekken).
- Toezichthoudende maatregelen hebben betrekking op fysieke leefbaarheid (kleine reparaties worden verricht, vervuiling wordt aangepakt), op criminaliteit (vandalisme en dergelijke) en soms ook op sociale leefbaarheid (contacten tussen toezichthouder en bewoners, aanscherping van de normen).
- Buurtpreventie heeft verbanden met criminaliteit (sociale controle op crimineel gedrag) en sociale leefbaarheid (de contacten tussen bewoners nemen toe, er ontstaat een gevoel van 'samen staan we pal voor onze buurt').
- Het laten verwijderen van graffiti door de daders (Halt-aanpak) heeft zowel raakvlakken met preventie als met fysiek beheer.
- Snel herstel van vernielingen heeft betrekking op zowel preventie (van erosie-vandalisme) als fysieke leefbaarheid (toonbare woonomgeving).
- Het aanbrenge van beter hang- en sluitwerk gebeurde vaak door een buurtbeheerploeg of buurtconciërges. In die gevallen is er sprake van een combinatie van de domeinen preventie (van inbraak) en sociale leefbaarheid (werkgelegenheid, contacten met bewoners).
- De activiteiten met betrekking tot woonoverlast hebben betrekking op alle drie de domeinen (criminaliteitspreventie: maatregelen tegen drugshandel, illegale bewoning; sociale leefbaarheid: maatregelen tegen geluidsoverlast, drugsoverlast, illegale bewoning; fysieke leefbaarheid: maatregelen tegen vervuiling, hondepoep).

3.6.2 Relaties tussen uitvoerende en voorwaardenscheppende activiteiten

Nadat in de vorige paragraaf de relaties tussen de maatregelen op uitvoerend niveau zijn bekeken, wordt de aandacht nu gericht op relaties tussen voorwaardenscheppende en uitvoerende activiteiten (maatregelen). Ideaal is een situatie waarbij één voorwaardenscheppende activiteit zowel de sociale en fysieke leefbaarheid als de criminaliteit beïnvloedt.

- Multi-disciplinair beheeroverleg: het samenwerken en afstemmen van beheeractiviteiten heeft betrekking op alle drie de domeinen (fysieke en sociale leefbaarheid, criminaliteit).
- Gezamenlijke klachtensignalering: in veel projecten was er één meldpunt voor klachten op alle beheer- en veiligheidsgebieden, waar de projectdeelnemers zich mee bezighouden.

- Buurtbeheerploeg: het instellen van een buurtbeheerploeg is een voorwaarde die raakt aan fysiek beheer en criminaliteitspreventie.
- Middelen: het integreren van de (onderhouds)budgetten van betrokkenen - wat overigens lang niet altijd gebeurde - is een voorwaardenscheppende activiteit die op alle domeinen invloed heeft. Voorts kan het beschikken over een vrij besteedbaar wijkbudget een smeeroliefunctie hebben in alle domeinen.
- Verder zijn in het kader van Sociale Veiligheid bewonersnetwerken opgezet die onregelmatigheden melden. Elke deelnemer van een dergelijk netwerk vormt weer een mini-meldpuntje (bijvoorbeeld voor een straat) waar andere bewoners terecht kunnen met meldingen. Op die wijze wordt dus zowel aan preventie gedaan als het contact tussen bewoners bevordert (sociale leefbaarheid). Voor zover de bewoners meldingen doen op het terrein van fysiek beheer, bevorderen ze bovendien de fysieke leefbaarheid.
- Integratie van bevolkingsgroepen creëert sociale leefbaarheid (bewoners kunnen elkaar bijvoorbeeld makkelijker aanspreken, ook op ongewenst gedrag) en een groter gevoel van veiligheid waardoor minder vermijdingsgedrag kan optreden.
- Uitgifte van objecten (groen, huurwoningen) in zelfbeheer heeft raakvlakken met fysiek beheer en - via sociale controle - wellicht ook enigermate met criminaliteitspreventie.
- Het informeren van bewoners (bijvoorbeeld via een buurtkrant, buurtgids, brochures, buurtbijeenkomsten) heeft raakvlakken met sociale leefbaarheid (er wordt een binding tussen buurtbewoners gecreëerd), maar ook met fysieke leefbaarheid en criminaliteit (er worden wegen bekend gemaakt voor het bereiken van beheerinstanties, dus men kan hiervan gebruik maken bij klachten of meldingen over fysiek beheer en criminaliteit).

3.6.3 De buurtbeheercontext samengevat

In de voorgaande paragrafen zijn de preventie maatregelen en de buurtbeheercontext waarin ze plaatsvonden beschreven. In paragraaf 1.3 zijn een viertal vragen geformuleerd ten aanzien van de context, die we op deze plaats proberen te beantwoorden.

1 Waaruit bestond de buurtbeheercontext?

De buurtbeheercontext bestond grofweg uit voorwaardenscheppende activiteiten en (fysieke en sociale) leefbaarheidsmaatregelen.

Bij de voorwaardenscheppende activiteiten gaat het om multi-disciplinair overleg en afstemming, gezamenlijke signalering en/of uitwisseling van signalen tussen samenwerkende actoren, het trachten te verkrijgen van gebiedsgebonden middelen, het gezamenlijk informeren van bewoners en het betrekken van bewoners bij de activiteiten.

Bij de fysieke leefbaarheidsmaatregelen gaat het om reguliere en additionele onderhoudsactiviteiten in de (semi-)openbare ruimte. Bij de sociale leefbaarheidsmaatregelen gaat het om activiteiten die globaal te kenschetsen zijn als opbouwwerk, welzijnswerk en sociaal-cultureel werk, waarmee overigens niet gezegd is dat deze activiteiten altijd of uitsluitend werden uitgevoerd door instellingen voor opbouwwerk, welzijnswerk of sociaal-cultureel werk. Ook bijvoorbeeld de politie of de woningcorporaties gingen soms over tot dergelijke activiteiten. Men denke in dit verband aan contactlegging met jongerengroepen (Enschede), het opzetten van een jongeren netwerk (Amsterdam-De Pijp) en meewerken aan anti-spijbelprojecten (Eindhoven-Woensel West) respectievelijk blok-, portiek- of trappenhuisgesprekken of het aanstellen van een woonconsulent (o.m. Rotterdam-Spanen, Amsterdam-Noord).

2 Wat was er nu anders aan die buurtbeheercontext? Met andere woorden: wat is nu het kenmerkende geweest van die context ten opzichte van eerdere omstandigheden waaronder preventiemaatregelen zijn uitgevoerd (lees: voor de inbedding in buurtbeheer)?

Het eerste verschil met de omstandigheden waaronder preventiemaatregelen voorheen plaatsvonden (dat wil zeggen voor de inbedding in het buurtbeheerkader) is dat er überhaupt een context was, waarin de maatregelen werden ingebed. Voorheen ontbrak een context gewoonweg, althans een bewust gekozen context. Dit hangt vermoedelijk ten nauwste samen met de pioniersstatus die criminaliteitspreventie had. Deze status bracht met zich mee dat criminaliteitspreventie gewoonlijk een marginale plaats kreeg in het (rijks- en gemeente-) overheidsbeleid. Preventiemaatregelen ontbeerden een krachtige politieke en ambtelijke ondersteuning. De inbedding van preventiemaatregelen in een buurtbeheercontext bleek een gelukkige greep. Het leidde tot het combineren van preventiemaatregelen met onder meer onderhoudsmaatregelen (en maatregelen in de sfeer van opbouwwerk-, sociaal-cultureel werk en welzijnswerk). Voor fysiek onderhoud bestaat traditioneel een krachtig politiek, bestuurlijk en ambtelijk draagvlak. De koppeling van criminaliteitspreventie aan fysieke onderhoudsmaatregelen heeft tot gevolg gehad dat de preventiemaatregelen konden profiteren van deze brede, krachtige steun. Ook de activiteiten van opbouwwerk, sociaal-cultureel werk en welzijnswerk (of soortgelijke activiteiten van andere actoren) hebben een impuls gekregen door de koppeling aan de activiteiten van de 'harde sectoren' onder de noemer 'buurtbeheer'. In dit licht bezien lijkt het erop dat de inhoud van de contextactiviteiten er minder toe doet dan de steun die voor de contextactiviteiten bestaat: het gaat erom dat het een context is waarin criminaliteitspreventie kan 'meeliften', een context die zich in de hoofdstroom van de politieke en ambtelijke aandacht bevindt. De inhoud van de context is in zoverre van belang dat er natuurlijk wel verwantschap moet zijn met veiligheidsproblematiek.

Voorts is van belang dat de preventiemaatregelen plaatsvonden binnen een context van voorwaardenscheppende maatregelen. Natuurlijk zijn er voor preventiemaatregelen zonder inbedding ook voorwaardenscheppende maatregelen nodig. Het voordeel van de inbedding in buurtbeheer was echter, dat die voorwaardenscheppende maatregelen vanwege de context deels al geregeld waren, dat ze makkelijker te regelen waren en dat ze beter geregeld werden dan voorheen bij preventie zonder die context het geval was. Het kostte dus minder energie om de randvoorwaarden optimaal te krijgen; bovendien hadden de inspanningen vanwege de gezamenlijke aanpak een breder bereik.

Mandaten waren bijvoorbeeld expliciet geregeld, commitment van deelnemende organisaties was (al dan niet zwart op wit) verkregen, vaak lag er zelfs een raadsbesluit waarop teruggevallen kon worden, er kon uit diverse (reguliere) geldstromen geput worden, er kon dikwijls over een vrij besteedbaar deelbudget beschikt worden met een 'smeeroliefunctie', er was soms een additionele onderhoudsploeg voor uitvoerende taken en de publiciteit werd gezamenlijk verzorgd. In de meeste 'klassieke' preventieprojecten had men van dergelijke randvoorwaarden alleen maar kunnen dromen.

Voorts was er dikwijls het voordeel van een gemeenschappelijk meldpunt of uitwisseling van bewonersklachten tussen de deelnemende organisaties, zodat degenen die zich met preventie bezighielden vaak niet eens speciale moeite hoefden te doen om signalen over criminaliteit binnen te krijgen. In de 'klassieke' preventieprojecten was dat meestal anders.

Ook het activeren van bewoners gebeurde in samenwerking met andere deelnemers, zodat de inspanningen een breder bereik konden hebben, minder energie kostten en dat de verantwoordelijkheid voor dit aspect meer gespreid was dan voorheen zonder die context. Overigens bestaat de indruk dat dit niet tot meer

bewonersparticipatie heeft geleid. Het grootste voordeel op dit aspect was dus de besparing van energie en de spreiding van verantwoordelijkheid.

De gezamenlijke afstemming van maatregelen had als niet te onderschatten voordeel dat (onder meer) de criminaliteitspreventieve aspecten van die maatregelen al bij voorbaat werden betrokken in de besluitvorming. Zodoende kon worden voorkomen (althans voor zover de beschikbare kennis dat toeliet) dat maatregelen van beheerinstanties het onbedoelde bijeffect hebben dat ze criminaliteit genereren of faciliteren.

Samenvattend komt het er dus op neer dat degenen die zich op preventiemaatregelen richtten, ook bij het treffen van voorwaardenscheppende maatregelen niet overal alleen voor stonden en konden profiteren van een context die zich meer in de brede hoofdstroom van de politieke en ambtelijke rivier bevindt: juist omdat er zoveel instanties bij betrokken zijn die bovendien het nodige aanzien genieten, krijg je meer voor elkaar dan het kleine clubje met marginale status, waarvoor 'preventologen' voorheen vaak gehouden werden.

Een **tweede verschil** werd gevormd door de verhoogde politieke aandacht die in de gemeenten alom bestond en bestaat voor veiligheid³¹. Toenemende onbeheersbaarheid van de criminaliteit baart de lokale overheid zorgen, onder meer op grond van electorale overwegingen.

In de periode voordat criminaliteitspreventie werd ingebed in buurtbeheer, bestond er beduidend minder politieke aandacht voor veiligheid. Veiligheid werd in eerste instantie gezien als een zaak van de politie. Preventie werd (onder meer bij diezelfde politie) veelal gezien als iets voor 'softies' of op zijn best voor 'freaks'. Een achterliggende factor was dat het inzicht was gegroeid dat criminaliteit kan samenhangen met maatschappelijke problemen als schooluitval, gebrekkige mogelijkheden tot vrijetijdsbesteding, ontbreken van toekomstperspectief en gebrekkige integratie van bevolkingsgroepen maar ook met een vervallen woonomgeving. Hierdoor was er een draagvlak ontstaan voor een integrale, contextuele aanpak, waar dergelijke problemen inbegrepen worden.

Beide geconstateerde verschillen blijken een gemeenschappelijke noemer te hebben: brede politieke en ambtelijke aandacht of steun. Dat is dus kennelijk het grote verschil geweest met de situatie voor de inbedding in buurtbeheer: de inbedding stelde de preventiedeskundigen in staat door te dringen tot de beleidssectoren en -velden waarvoor veel politieke en ambtelijke aandacht bestaat en op die manier meer een 'sweeping statement' te maken.

3 In welke situaties is die integrale aanpak gelukt en in welke niet?

Omdat in de integrale aanpak allerlei probleemvelden met elkaar samenhangen, kunnen we ons bij deze vraag niet beperken tot criminaliteitspreventie.

De integrale aanpak heeft succes bij de onderwerpen:

- achterstallig onderhoud;
- beter beheren woonomgeving;
- verbeteren woonomgeving;
- zelfbeheer van de woonomgeving;
- verbeteren klachtensignalering;
- verkleinen afstand bewoners-overheid;
- verbeteren informatievoorziening van beheerinstanties aan bewoners;

31 Niet alleen op gemeentelijk, maar ook op rijksniveau bestaat verhoogde aandacht voor veiligheidsproblematiek. Voor het betoog is vooral het gemeentelijk niveau van belang.

- technopreventie;
- informeel toezicht;
- sociale veiligheid;
- vandalisme;
- woonoverlast;
- jongerenproblematiek.

Vooral nog had de integrale aanpak nauwelijks succes bij de integratie van bevolkingsgroepen van verschillende etnische afkomst. Hierbij moet aangetekend worden dat dit probleemveld naar onze mening niet werkelijk integraal is benaderd (zie 3.4 en 5.1). De integratie van autochtone bewoners (het creëren van een 'buurtgevoel') slaagt wel in redelijke mate aan de hand van een integrale benadering.

Het aanpakken van drugscriminaliteit leidde tot wisselende resultaten: in het ene project wordt gesteld dat deze problematiek ongeveer het maximaal haalbare is van deze aanpak, in het andere wordt gesteld dat deze problematiek net buiten de grenzen van het kunnen ligt. Kennelijk ligt drugscriminaliteit net 'op het randje' van wat haalbaar is binnen een integrale aanpak. Hetzelfde kan gezegd worden voor bewonersactivering: een deel van de bewoners wordt wel bereikt, maar de meerderheid blijft 'buiten beeld'. Er kan niet gesteld worden dat er een grotere mate van bewonersparticipatie bereikt wordt in vergelijking met niet-integrale benaderingswijzen.

4 Hoe is het al dan niet slagen van de integrale aanpak in die gevallen te verklaren?

Het **slagen** van de overige eerdergenoemde onderwerpen is te verklaren uit de integrale aanpak. Het gaat hierbij om drie factoren:

- de **problematiek strekte zich uit over meerdere beleidsterreinen** (jongerenproblematiek, woonoverlast, sociale veiligheid, vandalisme, beheer woonomgeving);
- de **samenwerking en afstemming** tussen beheerinstanties verhoogden de effectiviteit (achterstallig onderhoud, beter beheer, verbeteren woonomgeving, verbeteren klachtensignalering, verbetering informatievoorziening),
- de **participatie van bewoners** zorgde voor een minder passieve houding van bewoners en het overnemen van een deel van de verantwoordelijkheid in het beheer (verkleinen afstand bewoners-overheid, zelfbeheer woonomgeving).

Het **nauwelijks of niet slagen** van de integratie van diverse etnische bevolkingsgroepen is te verklaren aan de hand van meerdere factoren, die niet met de integrale aanpak samenhangen: ten eerste was er onzes inziens nauwelijks sprake van een integrale aanpak van dit probleem (zie 3.4 en 5.1). Ten tweede werden de allochtone bevolkingsgroepen aangesproken op hun allochtoon zijn, terwijl de uiteenlopende bevolkingsgroepen zich niet aan elkaar verwant voelden en het niet prettig vonden om aangesproken te worden op datgene wat hen juist belemmert bij integratie. Ten derde werd het probleem op een te hoog schaalniveau aangepakt: buurt- of wijkniveau; een aanpak op straatniveau of op het niveau van (meergezins-)woningen lijkt meer succes te beloven, omdat dan een persoonlijke benadering mogelijk is (zie ook 6.4). Ten vierde ontbrak een concreet gesprekstema om allochtonen en autochtonen gezamenlijk op aan te spreken (bijvoorbeeld woongedrag, opvoeding, schoolkeuze, veiligheid). Vermoedelijk slaagt integratie beter als zo'n gesprekstema wel voorhanden is.

Het al dan niet slagen van het aanpakken van drugscriminaliteit is te verklaren uit een factor die niets met de integrale aanpak te maken heeft: verslaving van de ouders en de al dan niet aanwezige motivatie om van die verslaving af te komen. Als een verslaafde niet van de verslaving afwil, beginnen instanties daar niets tegen, hoe integraal ze ook samenwerken.

Men zou dus kunnen zeggen dat een buurtbeheeraanpak niets kan veranderen aan 'het verslaafd zijn'. Via buurtbeheer kan echter in een aantal gevallen wel iets

gedaan worden aan overlast en criminaliteit die ten gevolge van die verslaving plaatsvindt.

Al met al kan dus gesteld worden dat de slaagfactoren samenhangen met de integrale aanpak, terwijl de faalfactoren daarmee niets te maken hebben.

4 Context

Het kenmerkende van 'Criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' is niet de aard van de preventiemaatregelen, maar de context waarin zij plaatsvinden. Met name die context wordt daarom beschreven.

Er zijn twee soorten context te onderscheiden. Ten eerste is er specifiek voor het onderhavige experiment de '**buurtbeheer-context**', waarin de criminaliteitspreventieve maatregelen plaatsvonden (zie ook hoofdstuk 1). Dit is eigenlijk de context op maatregelniveau: naast de preventiemaatregelen vonden andere, meer op de sociale en fysieke leefbaarheid gerichte maatregelen plaats. Deze inbedding in buurtbeheer komt aan de orde in 4.1.

Ten tweede is er de (voor experimenten in het algemeen geldende) '**randvoorwaarden-context**', waarin het geheel aan maatregelen (zowel preventief als leefbaarheid- en beheergericht) plaatsvond. Hierbij moet gedacht worden aan de belangen van de projectdeelnemers, de beschikbare middelen, het draagvlak, de omgevingsfactoren, de wijze waarop de communicatie geregeld was, de gekozen organisatiestructuur, het tijdpad en de begeleiding van de projecten. Deze context wordt besproken in de paragrafen 4.2 tot en met 4.8.

4.1 Inbedding in buurtbeheer

De preventiemaatregelen vonden plaats in een context van beheermaatregelen. Deze inbedding betekende:

- een integrale werkwijze (beheer en criminaliteitsproblematiek in hun samenhang aanpakken; alle relevante instanties stemmen hun activiteiten af);
- een bottom-up aansturing: inspelen op de bewonersbehoeften, bewoners en uitvoerenden van de beherende instanties sturen de activiteiten aan.

In de **wijze van inbedding** waren ruwweg twee varianten: de meest voorkomende variant was die waarin preventie en beheer geheel waren geïntegreerd qua organisatiestructuur, middelen en draagvlak; de andere variant kende een substructuur voor criminaliteitspreventie qua organisatie en middelen. Qua draagvlak was er in deze tweede variant juist geen scheiding: men zette de afzonderlijke structuur voor preventie juist op om te waarborgen dat er voldoende aandacht aan besteed zou worden.

In alle projecten op twee na, is men zeer te spreken over de inbedding van criminaliteitspreventie in buurtbeheer. Men is ervan overtuigd geraakt dat beheer- en preventiemaatregelen tal van raakvlakken hebben (bijvoorbeeld: het snoeien van groen heeft ook effecten op de sociale veiligheid) en elkaar kunnen versterken.

In twee projecten bestaan negatieve ervaringen met de inbedding van preventie in buurtbeheer. In het ene project bestond veel weerstand tegen buurtbeheer bij het ambtelijk apparaat. De associatie van preventie met buurtbeheer deed de preventiezaak daarom meer kwaad dan goed. In het andere project stelt men dat de lokale criminaliteit niet zozeer samenhangt met gebrekkig fysiek beheer, maar veeleer met verslaving. Het zou volgens de betrokkenen niet nodig zijn beheer als aandachtspunt te nemen. Evenmin zou het nodig zijn om een integrale aanpak te hanteren: niet alles hangt met alles samen.

Over de **integrale werkwijze** is men in alle projecten vol lof. Vertegenwoordigers van instanties hebben gaandeweg verder leren kijken dan het directe belang van de eigen organisatie. Over en weer zijn negatieve beelden en geruchten ten aanzien van houding en werkwijze van collega-beheerinstanties doorgeprikt. Men heeft op diverse niveaus contactpersonen verworven binnen relevante instanties, waardoor kortere lijnen zijn ontstaan en het beheer efficiënter en effectiever kan plaatsvinden. Bij veel van de betrokken instanties heeft een cultuuromslag plaatsgevonden; dikwijls wordt zelfs van een onomkeerbaar proces gesproken: het zou voor deze instanties ondenkbaar zijn weer tot de oude cultuur terug te keren.

Voorts is men zeer tevreden over de gebleken mogelijkheid om de problematiek die de capaciteit van de afzonderlijke beheerinstanties te boven gaat, aan te kunnen pakken binnen een integrale werkwijze. In dit verband noemt men drugsoverlast, woonoverlast, jongerenproblematiek, integratie van verschillende bevolkingsgroepen. Met name ten aanzien van drugsoverlast, woonoverlast en jongerenproblematiek lijkt deze werkwijze vruchten af te werpen. De integratie van verschillende bevolkingsgroepen lijkt een te hoog gegrepen onderwerp voor een succesvolle aanpak op deze wijze. Wel dient hierbij te worden aangetekend, dat in geen enkel project dat zich op deze problematiek heeft gericht, een samenhangend maatregelenpakket is ingezet. Wellicht kan een dergelijk pakket tot betere resultaten leiden. In één project wordt bij de integrale werkwijze de kanttekening gemaakt dat niet 'alles met alles samenhangt', dus niet alle problematiek integraal aangepakt hoeft te worden.

De inbedding in buurtbeheer hield idealiter ook in dat de **aansturing van activiteiten bottom-up** plaatsvond door bewoners en uitvoerenden. In de praktijk betekende dit, dat bewoners en uitvoerenden aangaven welke problemen aangepakt moesten worden en welke prioriteit elk probleem had. Aan deze werkwijze werd bij uitvoerenden invulling gegeven in de vorm van multi-disciplinaire onderhoudsteams (regulier) of buurtbeheerteams (additioneel), of door reguliere uitvoerenden een werkwijze bij te brengen waarin zij activiteiten leren signaleren voor uitvoerenden van andere onderhoudsdiensten en deze signalen aan de betreffende dienst doorgeven.

Aan de bewonerszijde werd hieraan inhoud gegeven door incidenteel of periodiek een enquête te houden, bewonersbijeenkomsten te organiseren of door structurele deelname aan de projectorganisatie; in het algemeen kwam een combinatie van deze vormen voor: een klein deel van de bewoners neemt deel in de projectorganisatie, een groot deel van de bewoners wordt één of meer keren geënquêteerd of wordt de gelegenheid gegeven wensen kenbaar te maken op bewonersbijeenkomsten.

Aansturing van onderaf is niet in alle projecten even sterk gepropageerd, met name als het om aansturing door bewoners gaat. In een aantal projecten werden de bewoners zelfs bewust buiten het project gehouden gedurende (een deel van de) projectperiode. Soms geschiedde dit uit de overweging dat de beheerinstanties eerst intern de kinderziektes moesten overwinnen, om te voorkomen dat zij de bewoners allerlei beloften doen die in dat stadium niet nagekomen konden worden. Soms meenden de beheerinstanties dat zij ook zonder inbreng van de bewoners wel wisten welke problemen dringend aangepakt moesten worden. Dit werd bijvoorbeeld afgeleid uit eerder onderzoek, politiecijfers of klachtenregistraties. Er werd dus wel ingespeeld op bewonerswensen.

In projecten waar men wel expliciet het initiatief bij de bewoners legde, heeft dit niet altijd positieve ervaringen opgeleverd. Zo is er één project, waar daders in het projectgebied woonachtig waren. De buurtbewoners, die werden geacht aan te geven welke problematiek aangepakt moest worden, durfden uit angst voor represailles niet de criminaliteit op de agenda te zetten, omdat dit zou betekenen dat ze

buurtbewoners moesten aanpakken. In dit project is men misschien daardoor voornamelijk bezig geweest met fysiek beheer. Overigens betreft het hier een incidenteel geval; in de meerderheid der projecten zijn wel degelijk positieve ervaringen opgedaan met het leggen van het initiatief bij de bewoners.

In enkele gemeenten was al buurtbeheer ingevoerd voor de start van het onderhavige experiment (Groningen, Maastricht, Helmond). Dit stond niet altijd garant voor een goede inbedding van preventie in buurtbeheer. Eerder geldt het tegendeel: in de vier projecten die in deze gemeenten plaatsvonden, bestond er een tamelijk losse koppeling tussen criminaliteitspreventie en buurtbeheer. Vaak werd de aandacht geconcentreerd op preventie, terwijl buurtbeheer niet veel aandacht behoeftte omdat dat inmiddels goed liep. Buurtbeheer en preventie kenden elk een eigen organisatiestructuur; wel namen vertegenwoordigers van instanties deel aan beide structuren of werden zij via notulen op de hoogte gehouden van de voortgang in beide structuren. Ook de middelen voor de beide onderwerpen kenden een afzonderlijk traject. Wat betreft de bottom-up aansturing bestaat de indruk dat deze in twee van deze vier projecten niet zo sterk aanwezig was.

4.2 Belangen en houdingen

Gemeente

Veel gemeenten kampten voor aanvang van het onderhavige experiment met afnemende **effectiviteit** van het beheer - dikwijls als resultaat van eerdere bezuinigingen - en zochten naar wegen om deze te verhogen. Daarnaast was er een golf van stadsvernieuwingsoperaties over het hele land gespoeld, die op het moment dat het de subsidie voor het onderhavige experiment ter beschikking kwam, bijna voorbij was. De gemeenten bezonnen zich op manieren van beheer om de bereikte kwaliteitsverbetering in de betreffende buurten te handhaven. In veel gemeenten was al een ontwikkeling ingezet naar gebiedsgericht beheer en/of integrale samenwerking tussen beherende instanties. Deze ontwikkeling stond vaak nog in de kinderschoenen. Het Ministerie van Justitie heeft tijdig ingespeeld op deze ontwikkeling die landelijk 'in de lucht hing'. Met het beschikbaar stellen van de subsidie voor criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext heeft het ministerie deze ontwikkeling in veel plaatsen een impuls gegeven. De gemeenten wilden met dit project veelal uitproberen of een gebiedsgerichte en integrale werkwijze tot effectiever en efficiënter beheer leidt.

De **politieke top** stond in de meeste gevallen achter het experiment. Het **ambtelijk apparaat**, met name van de 'harde diensten', stond veelal enigszins ambivalent tegenover het experiment. Men vreesde een deel van de eigen autonomie te moeten inleveren (andere instanties kijken mee) en een deel van de taken te verliezen (additionele onderhoudsploeg voerde taken uit die reguliere diensten noodgedwongen lieten liggen). Dit resulteerde dikwijls in een geringe mate van medewerking vanuit deze diensten. Men deed mee omdat het van bovenaf opgelegd was, maar het ging niet altijd van harte en men droeg de filosofie in de meeste gevallen zeker niet verder uit. In de meeste projectplaatsen lieten de 'harde' diensten deze houding na enige tijd varen, omdat ze merkten dat ze iets terug kregen voor wat ze hadden ingeleverd: een effectiever beheer³³. In een enkel project is het gebrek aan medewerking van het ambtelijk apparaat echter tot het einde van de experimenteerperiode blijven bestaan.

33 In Dordrecht formuleerde een directeur van een 'harde' dienst dit als volgt: "Buurtbeheer is niet efficiënt, wel effectief".

Woningcorporaties

Omdat de projecten plaatsvonden in buurten die in meer of mindere mate in een staat van verval verkeerden, hadden de woningcorporaties vaak met leegstand te maken in die buurten. Hun belang om deel te nemen in de projecten was dan ook het nastreven van betere verhuurbaarheid van het woningbezit en tevredenheid bij de huurders. Sommigen wilden nog iets verder gaan en wilden het project aangrijpen om te experimenteren met 'sociaal beheer'³⁴, een recente ontwikkeling in de sociale huisvestingssector.

Politie

Aangezien de politie verantwoordelijk is voor de veiligheid en openbare orde, voelde zij zich meestal aangesproken om mee te doen in een project waarin het element buurt- of wijkveiligheid zit. In veel gevallen was het belang van de politie echter een stuk groter: men kampte soms met criminaliteits- en onveiligheidsproblematiek die moeilijk beheersbaar bleek en zag in het experiment een mogelijkheid om deze problematiek effectiever te lijf te gaan. Andere korpsen streefden naar een grotere aanspreekbaarheid (laagdrempeligheid) en zagen het experiment als een middel om dit doel te verwezenlijken.

De opstelling van de politie varieerde nogal: in een enkele gemeente wierp zij zich op als trekker van het experiment, maar in andere plaatsen was er soms een minder actieve opstelling. Vaak was er op het uitvoerende niveau een cultuuromslag nodig van repressief 'boeven vangen' naar preventief werken en naar bewoners luisteren. De **reorganisatie naar regiopolitie** die in het hele land plaatsvond gedurende de periode waarin het onderhavige experiment liep, heeft in bijna alle projecten in enige mate invloed gehad op de voortgang. In één project werd de voortgang van het project ernstig belemmerd omdat men zwaar leunde op politiecijfers als basis voor projectactiviteiten. Door de reorganisatie was het politiepersoneel op een gegeven moment nauwelijks meer gemotiveerd om nog mee te werken aan de maandelijkse levering van cijfers, waardoor deze meer dan een half jaar stagneerde. Dit geval is echter uitzonderlijk. In de meeste projecten is de invloed van de politie-reorganisatie minder groot geweest. Meestal betrof het enige vertraging in maatregelen waarbij de politie betrokken was, of veelvuldige wisseling van politieafgevaardigden in het projectoverleg (overigens eveneens met vertraging als resultaat).

Welzijnsinstellingen

De welzijnsinstellingen hadden vaak ingrijpende bezuinigingen achter de rug. Ten gevolge hiervan werden de projectbuurten soms niet of nauwelijks meer 'bediend' door deze instellingen. In andere gevallen was de inzet van de instellingen in de projectbuurten zover teruggebracht dat zij zich zorgen maakten en naar wegen zochten om de kwaliteit en effectiviteit van hun werk te verhogen. Daarnaast speelde voor veel welzijnsinstellingen mee dat ze in het experiment een ontwikkeling zagen die vanwege de koppeling met sociale vernieuwing potentieel blijvend was. Deze ontwikkeling wilden zij daarom niet missen.

Bij projecten waar diverse welzijnsinstellingen waren betrokken, moest in de beginfase dikwijls veel energie gestoken worden in het kweken van onderling vertrouwen en overwinnen van concurrentiegevoelens die veelal tussen de verschillende welzijnsinstellingen bestonden.

34 Sociaal beheer houdt in dat de woningcorporatie zich niet uitsluitend verantwoordelijk voelt voor het bouwen en beheren van woningen, maar ook voor de kwaliteit van de woonomgeving en voor sociale problematiek, zoals woonoverlast. Woningcorporaties die zich met sociaal beheer bezighouden, organiseren bijvoorbeeld portiek- of trappenhuisgesprekken om de bewoners meer met elkaar in contact te brengen en eventuele overlastklachten uit te spreken.

Bewoners

De bewoners hadden een duidelijk belang: zij wilden een leefbaarder buurt met een betere kwaliteit van woning en/of woonomgeving en een grotere veiligheid.

4.3 Fasering

Bewonersparticipatie

De eerste fase heeft voor veel projecten in het teken gestaan van het organiseren van de bewoners en/of het verhogen van de bewonersparticipatie³⁵.

De ervaring in de meeste projecten is dat het opzetten of verhogen van bewonersparticipatie meer werk en tijd kost dan verwacht: tenminste een jaar. Veel projectcoördinatoren hebben zich daarop volgens eigen zeggen verkeken. Ook de mate van bewonersparticipatie die uiteindelijk bereikt wordt, is voor veel coördinatoren teleurstellend gebleken.

Fysieke maatregelen die op korte termijn zichtbare resultaten opleveren

In enkele projecten werd gestart met het uitvoeren van fysieke maatregelen (vaak het wegwerken van achterstallig onderhoud) voordat men zich met de bewonersparticipatie ging bezighouden. Dit onder het motto: eerst moeten we als instanties zelf iets laten zien voor we de bewoners om gunsten kunnen vragen. Kortom: het **herwinnen van het vertrouwen van bewoners**. In de meeste andere projecten heeft men direct in het begin van het project om dezelfde reden - tegelijk met het werken aan de bewonersparticipatie - enkele maatregelen uitgevoerd die op korte termijn voor de bewoners zichtbare resultaten opleveren.

Probleeminventarisatie

Het inventariseren van de problematiek in het projectgebied werd vaak gecombineerd met het streven naar verhoging van de bewonersparticipatie: in veel projecten liet men de bewoners aangeven wat zij de grootste knelpunten vonden. Daarnaast werd in enkele projecten ook een wenselijk toekomstbeeld van de buurt op langere termijn opgesteld, al dan niet in overleg met de bewoners: een wijkperspectief of structuurvisie.

Soms gaf men er de voorkeur aan de bewoners niet te betrekken in het opstellen van plannen. In één gemeente deed men dit om tijd te winnen; men meende dat deskundigen op basis van de buurtkenmerken al kunnen aangeven wat de belangrijkste problemen zijn. In een andere gemeente zijn er diverse inventarisatieronden geweest en heeft men de bewoners pas in een latere ronde betrokken bij de probleeminventarisatie. De eerste inventisatieronde vond plaats bij leden van de begeleidingscommissie. Aanvullend is een knelpunteninventarisatie gehouden bij diverse huurdersverenigingen. Daarna is door een extern bureau een grondige probleeminventarisatie gehouden. Na de eerste ronde is al een aantal maatregelen uitgevoerd om in een vroeg stadium resultaten te kunnen tonen en om de betrokkenen gemotiveerd te houden.

In een andere gemeente koos men er ook bewust voor de bewoners gedurende het eerste projectjaar nog niet te betrekken. De gemeente wilde eerst intern de activiteiten van behorende diensten beter op elkaar afstemmen. Op die wijze wilde men voorkomen dat de goodwill bij bewoners teniet gedaan zou worden door kinderziekten bij de gemeente.

35 Naast meer voor de hand liggende activiteiten zoals kennismaken met elkaar, met elkaars ideeën en met het gedachtengoed achter buurtbeheer, het leggen van contacten, het inventariseren van de problematiek en het opzetten van een organisatiestructuur.

In één project zijn de bewoners zelfs gedurende vrijwel de hele projectperiode niet bij het project betrokken. Eén en ander had te maken met het feit dat buurtbeheer in die gemeente al bestond. Het project was zodoende uitsluitend op criminaliteitspreventie gericht; men gebruikte voornamelijk criminaliteitscijfers van de politie als 'input'.

Planvorming

De probleeminventarisatie mondde gewoonlijk uit in het opstellen van plannen (Plan van Aanpak en dergelijke). Hier en daar heeft men afgezien van het opstellen van overkoepelende plannen.

In één project werden alleen op het niveau van probleemvelden plannen gemaakt. De planvormings- en uitvoeringsfasen waren nauw met elkaar verweven. Rondom een bepaald probleemveld werd een plan gemaakt. Zodra dit uitgewerkt was, startte de uitvoering meteen. Na afronding hiervan richtte men zich op een ander probleemveld en begon weer de cyclus van planvorming en uitvoering. De vraag dringt zich hierbij op in hoeverre er dan sprake kon zijn van het aanpakken van diverse probleemvelden in hun onderlinge samenhang. Waarschijnlijk heeft de integraliteit zich in dit project beperkt tot samenwerking en afstemming tussen instanties³⁶.

In een ander project werd het aangeven van problemen en het stellen van prioriteiten nadrukkelijk aan de bewoners overgelaten. Een star overkoepelend plan zou strijdig zijn met deze werkwijze.

Uitvoering

Deze fase spreekt voor zich: de opgestelde plannen en voorgenomen maatregelen werden gerealiseerd. De overgang van voorbereiding naar uitvoering is niet voor iedere instantie even makkelijk gebleken. Met name instanties met een vergadercultuur hebben er soms moeite mee tot daden te komen. Als dergelijke instanties overheersen in de projectgroep, kan het hele project vertraging oplopen.

Evaluatie

In een achttal projecten wordt melding gemaakt van evaluatie als wezenlijk onderdeel in het proces. In de vijf projecten die deel uitmaakten van het uitgebreide evaluatietraject werd jaarlijks een tussenevaluatie gehouden door een extern bureau. In één gemeente (twee projecten) werd binnen het project iedere maatregel afzonderlijk geëvalueerd na afronding. In een ander project is eenmaal een tussenevaluatie gehouden.

Overig

In één gemeente heeft men een fase **methodieontwikkeling** onderscheiden. Er is een stedelijke methodiek wijkbeheer ontwikkeld. Ook in een andere gemeente heeft iets dergelijks plaatsgevonden (al noemt men het daar niet zo). In diverse andere projecten is eigenlijk impliciet hetzelfde aan de gang, namelijk overal waar men besloten heeft tot structurele invoering van buurtbeheer annex criminaliteitspreventie.

Het besluit al dan niet tot **structurele invoering** over te gaan, is de laatste fase die in alle achttien projecten voorkomt. Het merendeel (tien projecten) heeft gekozen voor structurele invoering, veelal 'stadsbreed'. In acht projecten is de beslissing nog niet genomen of worden alleen onderdelen structureel ingevoerd. In Maastricht, Nijmegen, Groningen-Beijum moest de beslissing nog genomen worden, in

36 Overigens is dit al heel belangrijk. Uit eerdere ervaringen, bijvoorbeeld in Deventer, blijkt dat dit op termijn vanzelf leidt tot een integrale aanpak van probleemvelden.

Helmond, Groningen-Oosterpark, Utrecht worden alleen onderdelen structureel ingevoerd; in Eindhoven is niet besloten voor stadsbrede invoering, maar worden de beide projecten wel voortgezet en wordt bovendien een vergelijkbaar project gestart in een andere buurt.

Het besluit tot structurele invoering is (afgezien van het feit dat geen enkel project voortijdig is gestopt) feitelijk één van de belangrijkste succescriteria. Al met al geeft de indeling van projecten op dit criterium aanleiding om van een (voorzichtig) succes te spreken. Het is overigens reëler niet de projecten maar de gemeenten als eenheid te nemen. Gemeenten hadden immers soms meer dan één project opgezet in het kader van de onderhavige subsidieregeling. Naar aanleiding van die projecten zijn het de gemeentebesturen die de beslissing tot al dan niet structureel invoeren van buurtbeheer nemen. In de helft van de gemeenten is de beslissing tot structurele invoering bij het afsluiten van de experimentele fase al zonder voorbehoud genomen. Ook dit mag een succes genoemd worden.

Tabel 1: Structurele invoering na experimentele fase³⁷

	gemeenten %	projecten %
structurele invoering	50	56
structurele invoering op onderdelen	21	17
voortzetting en uitbreiding experiment	8	11
nog niet beslist	21	17
Totaal	(n=12) 100	(n=18) 100

In plaatsen waar al buurtbeheer bestond voordat de projecten startten (Groningen, Maastricht, Helmond) kenden de projecten vaak een afwijkende fasering. Waarschijnlijk heeft men om die reden in Groningen-Oosterpark, Groningen-Beijum/Lewenborg en in Helmond moeite om een fasering aan te geven. De hele buurtbeheerstructuur bestond immers al. Het enige wat men in deze projecten hoefde te doen, is een (extra) overlegorgaan oprichten, de reeds bestaande contacten en overlegorganen inschakelen en... starten maar.

In Maastricht ligt dit iets anders. De indruk bestaat dat er hier een tamelijk losse koppeling bestond met buurtbeheer en dat er nauwelijks contacten over en weer bestonden. Het is bijvoorbeeld opvallend dat er nog allerlei contacten gelegd moesten worden en dat er een vrij complexe organisatiestructuur is opgezet. Een andere verklaring hiervoor kan zijn, dat buurtbeheer in Maastricht vrij beperkt van opzet was en zich nauwelijks richtte op sociale problematiek.

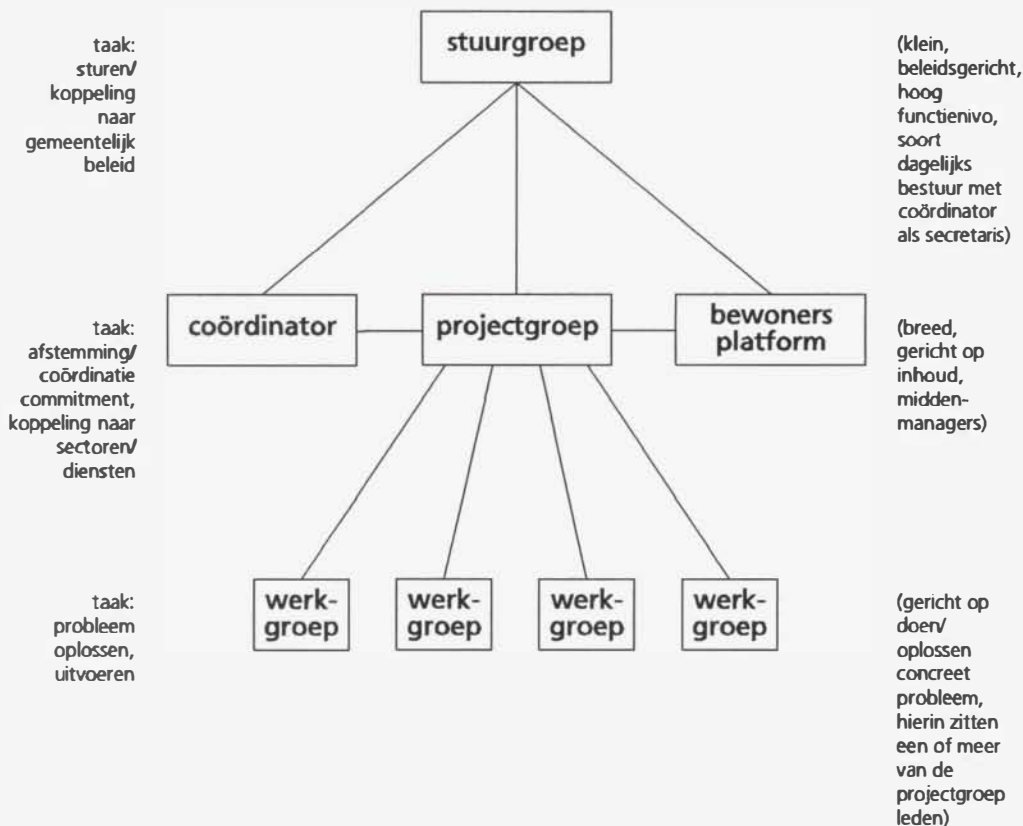
³⁷ De gemeente Groningen had twee projecten opgezet in het kader van de onderhavige subsidieregeling. Van één project zullen onderdelen structureel worden ingevoerd, van het andere project is de beslissing nog niet bekend. In de kolom 'gemeenten' in tabel 1 is daarom bij de categorie 'invoering op onderdelen' deze gemeente voor half geteld; bij de categorie 'nog niet beslist' is hetzelfde gedaan.

4.4 Organisatiestructuur

In vrijwel alle gevallen was er voor het project een afzonderlijke projectstructuur opgezet, bestaande uit een **centrale projectgroep**, daaronder eventuele thematische **werkgroepen**, erboven meestal een **stuurgroep of begeleidingsgroep** en 'ernaast' een **projectcoördinator**, die op alle niveaus kon deelnemen. In enkele projecten werd volstaan met alleen een projectgroep.

Soms waren er één of meer afzonderlijke **bewonersplatforms**, waarvan afgevaardigden deelnamen aan de projectgroep. Dit had het voordeel dat beslissingen al enigszins 'voorgekookt' konden worden bij bewoners. Zo werd de besluitvorming bespoedigd. Desondanks werd - ook in de projecten met een apart bewonersplatform - regelmatig verzocht dat het betrekken van bewoners in de besluitvorming wel een behoorlijke aanpassing van het tempo betekent, waarmee dan een vertraging werd bedoeld.

Schema 11: Projectorganisatie



In één project werd van meet af aan gestreefd naar structurele invoering van de integrale werkwijze. Om die reden is er geen aparte projectorganisatie opgezet, er was zelfs geen sprake van de term project. Wel was er een centraal overlegorgaan. De integrale werkwijze werd in dit geval vanuit de afdeling Beleidscoördinatie binnen de gemeentelijke organisatie geïntroduceerd. Coördinatie van het 'project' berustte bij een extern bureau.

Juist in deze gemeente is een **leerervaring** dat het noodzakelijk is een orgaan te hebben dat knopen doorhakt als het project vastloopt. De participanten dienen daarvoor vooraf iets op te zetten: een stuurgroep bijvoorbeeld. Toch garandeert het bestaan van een stuurgroep niet altijd een vlotte voortgang, getuige de gang van

zaken in een ander project, waar de stuurgroep pas na een jaar ingreep toen het onderdeel criminaliteitspreventie niet van de grond kwam. Een stuurgroep moet wel tijdig ingrijpen als dat nodig is. Dit vergeet echter **heldere toetsmomenten en -criteria**.³⁸ De indruk bestaat dat het hieraan ontbrak in het betreffende project.

Coördinatie

De coördinatie van de overige projecten was altijd ondergebracht bij een projectdeelnemer, te weten gemeentelijke diensten of afdelingen (Welzijn, Maatschappelijke Zaken, Milieudienst, Sport & Recreatie, projectbureau Ondersteuning en Coördinatie, Ruimtelijke Ordening, Wijkbeheer en Stadsvernieuwing, Algemeen Bestuurlijke Zaken), opbouwwerk, buurtwerk, woningcorporatie of politie. In één project is gaandeweg een model ontwikkeld waarbij een zogenaamd **'wijkkoppel'**, bestaande uit een ambtenaar en een opbouwwerker de projectcoördinatie op zich nemen. In enkele projecten werd het coördinatorschap **gerouleerd** of **gedeeld** tussen verschillende projectdeelnemers.

De meerderheid der projecten blijkt gecoördineerd te zijn door een 'zachte' instantie (opbouwwerk, buurtwerk, gemeentelijke afdelingen Welzijn, Maatschappelijke Zaken, Algemeen Bestuurlijke Zaken). De meeste coördinatoren hadden een vaste aanstelling.

Sommigen van degenen die een tijdelijk dienstverband hadden, zijn enige tijd voor het einde van de projectperiode vertrokken naar een andere baan.

Tussentijds zijn er in diverse projecten wijzigingen in de coördinatie doorgevoerd. Men besloot af te zien van (verdere) roulatie van het coördinatorschap, of men bracht de coördinatie onder bij een andere instantie. Eén en ander is vrijwel altijd in goede harmonie geschied.

Ook in de organisatiestructuur van een aantal projecten zijn er aanpassingen doorgevoerd. Er vonden onder meer samenvoegingen plaats (van werkgroepen, van bewonersgroepen, van bewonersgroepen en 'ambtenarengroepen'), toevoegingen (met name voor communicatie en/of publiciteit is er in enkele projecten een werkgroep ingesteld), maar ook een enkele uitsplitsing (orgaan dat instellingen en bewoners vertegenwoordigde, werd gesplitst om de logheid weg te nemen).

Mandatering

In de projectstructuur namen gemandateerde functionarissen deel. De mandatering was in de meeste projecten voldoende; in enkele projecten vormde onvoldoende mandatering van projectparticipanten een vertragende factor. De mandaten gingen in het algemeen niet zover dat er toezeggingen over middelen en capaciteit gedaan konden worden. Veeleer betrof het een bevoegdheid om de inhoud van het beleid te bepalen.

Naleving van afspraken

De afspraken over de bijdragen van de diverse projectdeelnemers aan het project stonden in de meeste gevallen niet zwart op wit. In enkele projecten is dat later een knelpunt geworden. In het merendeel van de projecten wist men echter met 'sociale controle' binnen het projectoverleg (elkaar wijzen op nalatigheden) naleving van afspraken te bewerkstelligen. Lukte het niet op deze informele wijze, dan kon meestal via inschakeling van superieuren wel naleving van afspraken verkregen worden. Als een participant echt niet wilde, hielp dat overigens niet. Het belang-

38 Zie in dit verband bijvoorbeeld ook Soomeren, P. van; m.m.v. H. Gossink en Ph. Idenburg - Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak; een evaluatie van twee jaar Deventer wijk-aanpak en een blik vooruit. In opdracht van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing, Gemeente Deventer, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Amsterdam, 1994.

rijkste middel om te zorgen dat men zich aan afspraken hield, was niet zozeer het achter de hand hebben van sancties, maar het zorgen voor **draagvlak en motivatie** bij alle betrokkenen zodat men vanuit de eigen overtuiging de afspraken nakwam. Eén coördinator merkt in dit verband op, dat men er gaandeweg achter is gekomen dat sancties geen basis voor samenwerking vormen, maar dat het gaat om het **nemen van verantwoordelijkheid** door iedere participant.

Enkele projectcoördinatoren tekenen aan dat het niet mogelijk is om bij aanvang van het project al afspraken vast te leggen, omdat het dan nog niet duidelijk is welke inzet precies geleverd zal worden van de participanten. Als de participanten in dat stadium gevraagd zou worden zich vast te leggen op een bepaalde inzet van menskracht of middelen, zouden zij waarschijnlijk niet willen meedoen aan het project. Veel verder dan een **intentieverklaring of inspanningsverplichting** kun je in dat stadium niet gaan. Wel zou in een later stadium, als duidelijk is geworden welke inzet van de participanten gevraagd zal worden, alsnog tot het maken van gedetailleerde afspraken hieromtrent kunnen worden overgegaan.

Het achter de hand hebben van een **vrij besteedbaar budget** wordt door diverse projecten als een andere belangrijke factor gezien bij het bewerkstelligen van naleving van afspraken. In die gevallen dat een instantie wel zou willen meewerken, maar daarmee in capaciteitsproblemen komt, kan dit budget meestal uitkomst bieden. Deze 'smeerolie-functie' van het vrij te besteden budget wordt als essentieel gezien om de projectuitvoering op tempo te houden.

Een andere belangrijke factor bij de naleving van afspraken is de **bestuurlijke dekking**. In veel gemeenten had het gemeentebestuur zich formeel achter het project opgesteld, hetgeen bijvoorbeeld in een nota was vastgelegd. In die gemeenten volstond het voor de projectcoördinator om te verwijzen naar zo'n besluit om de medewerking van gemeentelijke diensten te verkrijgen. Wanneer bestuurlijke dekking echter ontbreekt, of althans niet duidelijk is uitgesproken, interpreteert het ambtelijk apparaat het project als een tijdelijk experiment, zodat ze moet zorgen altijd weer terug te kunnen naar de oude werkwijze. Het is onnodig te zeggen, dat de medewerking van het ambtelijk apparaat in zo'n situatie veel stroever verloopt. Enkele projecten hebben hiermee te kampen gehad. Pas toen het gemeentebestuur - naar aanleiding van het experiment - duidelijk aangaf structureel te willen voortgaan, werd volledige medewerking verkregen van het ambtelijk apparaat. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor andere instanties. Als de top zich hard maakt voor deelname aan het project, is medewerking op lagere niveaus gemakkelijk te bewerkstelligen. Het omgekeerde is echter ook voorgekomen: lagere niveaus wilden wel meedoen, maar werden ergens in de top tegengehouden. In het betreffende project wordt daarom opgemerkt, dat het **zwart op wit vastleggen** van afspraken vooral bij hoge functionarissen van belang is.

Wat betreft de **tijd** die projectparticipanten hadden uitgetrokken voor het project, hebben zich geen problemen voorgedaan. Wel was er hier en daar een inschattingfout gemaakt. Dit kwam waarschijnlijk doordat men bij aanvang dit project zag als een losse 'koker' naast de reguliere werkzaamheden, waarbij zitting nemen in een overlegstructuur voldoende zou zijn. Deelname aan het project vergde van alle participanten echter ook inzet in uitvoerende zin. Zodoende bleken de projectactiviteiten voor sommige deelnemers meer tijd te kosten dan ze hadden verwacht. Een echt knelpunt is dit overigens nergens geworden.

4.5 Communicatie

De communicatie verliep in de meeste projecten op dezelfde wijze: aan de **bewoners** werden mededelingen gedaan over het project via buurt- of wijkkranten, en via bewonersbijeenkomsten en het klachtenmeldpunt konden bewoners melden wat zij aangepakt wilden zien. Informatie-uitwisseling met de **projectpartners** vond voornamelijk plaats in de projectoverlegstructuren en via de notulen die daarvan gemaakt werden. Voor eventuele extra informatie konden zowel bewoners als instanties terecht bij de coördinator en/of het klachtenmeldpunt.

Voor de projecten waarin de bewoners niet deelnamen, geldt uiteraard een ander model voor de communicatie met bewoners. Er werden geen mededelingen aan bewoners gedaan over het project. Volgens de betreffende projectcoördinatoren weten de bewoners waarschijnlijk ook niet dat er überhaupt een project in hun buurt is geweest. Wel werden klachten van bewoners, die gedeponeed werden bij de reguliere beheerinstanties, als basis voor de activiteiten gebruikt.

4.6 Middelen

Sommige projecten hebben alleen met de subsidie van het Ministerie van Justitie gewerkt als bron van financiën; andere projecten hebben **extra** financiële bronnen aangeboord. De hoogte van de subsidie van het ministerie varieerde tussen f 62.500, = en f 400.000, = per jaar, maar lag bij de meeste projecten rond de f 100.000, = per jaar³⁹. Daarnaast was er altijd **personele inbreng** van enkele projectpartners.

In de meerderheid van projecten was er naast het 'hoofdbudget' een vrij besteedbaar, **buurtgebonden** budget beschikbaar. De hoogte hiervan lag rond de f 20.000, =

Met het projectbudget werd altijd **meer geld gegenereerd**: de zojuist genoemde bijdragen in de vorm van personele capaciteit zijn hier al een voorbeeld van. Verder kwamen (ad hoc-)participanten er in het kader van het project bijvoorbeeld achter dat bepaalde activiteiten dringend uitgevoerd moesten worden. Zij bekostigden deze dan uit de eigen middelen. Het totaal aan uitgaven ten behoeve van het project kon op die manier soms wel verviervoudigen.

Het **uitgavenpatroon** verliep vaak als volgt: in het eerste jaar zijn er relatief weinig kosten, omdat men vooral bezig is met organisatorische zaken zoals het opzetten van een bewonersorganisatie, het inventariseren van wensen en klachten, het afstemmen van beheersprogramma's. In het tweede projectjaar beginnen er substantiële kosten gemaakt te worden, omdat men dan toekomt aan de uitvoering van maatregelen. In het derde jaar zijn de uitgaven vaak het hoogst, omdat de uitvoerende fase dan op volle toeren draait.

Voor degene die het projectbudget beheert, betekent dit uitgavenpatroon dus dat er met name in het eerste jaar geld overgeheveld moet worden naar het volgende jaar, hetgeen soms enige stroefheid kan opleveren bij instanties die de budgetten jaarlijks opnieuw vaststellen.

39 Een uitzondering hierop vormden de Rotterdamse projecten (f 400.000 per jaar). Dit vanwege afspraken die voor het van kracht worden van de subsidieregeling waren gemaakt.

4.7 Omgevingsfactoren

In alle projecten heeft men te maken gehad met de landelijke **reorganisatie van de politie** en de gevolgen van de recente **bezuinigingen op het welzijnswerk**. Deze factoren hadden een overwegend negatieve invloed op de voortgang van de projecten: er ontstond vertraging, capaciteitstekort, de aandacht van de betreffende instanties was naar binnen gekeerd, contactpersonen verdwenen en nieuwe contacten moesten opgebouwd worden, de werkwijze veranderde, prioriteiten werden anders gelegd. Er waren echter ook enkele positieve gevolgen: er ontstond soms meer beleidsvrijheid of budgetvrijheid, met nieuwe contactpersonen kon soms beter worden samengewerkt, prioriteiten werden soms juist gunstiger gelegd voor het project, de veranderde werkwijze was soms gunstiger voor het project, er kwamen soms creatieve oplossingen naar boven, onder druk van de bezuinigingen werd oud zeer soms sneller overwonnen.

Een andere landelijke ontwikkeling waar alle projecten door werden beïnvloed, was het **sociale vernieuwingsbeleid**. Dit beleid had een overwegend positief effect op de voortgang van het experiment. Onder invloed van het sociale vernieuwingsbeleid was een gunstig klimaat ontstaan om te komen tot doorbreking van 'kokers', samenwerking, afstemming en inspelen op bewonerswensen. Dit scheelde de projectbetrokkenen in de energie die in draagvlakontwikkeling gestoken moest worden. Een enkel project ondervond negatieve invloed van dit klimaat: het project werd in dit geval vrijwel ingehaald door deze ontwikkelingen. Bij de betreffende gemeente was men op een gegeven moment zo ver gevorderd met structurele invoering van wijkbeheer, dat het project weinig bestaansrecht meer had.

Hier en daar meldt men invloed bemerkt te hebben van het naderen der **gemeenteraadsverkiezingen**. Hierdoor ontstond in de betreffende projecten meer aandacht voor beleid dat voor bewoners (lees: kiezers) direct merkbaar is, hetgeen gunstig was voor het project. Een negatief effect was, dat politici die zich niet herkiesbaar stelden, soms een afnemende inzet voor het project vertoonden.

Op lokaal niveau hebben met name **reorganisaties** (decentralisering, schaalvergroting, privatisering) en **bezuinigingen** bij andere dan de genoemde projectpartners voor negatieve invloeden op de projectvoortgang gezorgd. Verder (en deels hiermee samenhangend) is het opvallend dat veel projecten te kampen hadden met **personele wisselingen** bij projectdeelnemers. Dit leverde altijd vertraging op, omdat een vervanger ingewerkt moest worden.

In enkele projecten heeft **onzekerheid over het voortbestaan** na de experimentperiode voor vertraging gezorgd; in de meeste projecten was echter al ruim voor het verstrijken van deze periode duidelijk dat men - vaak structureel - op deze voet wilde verdergaan.

4.8 Begeleiding door het Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie heeft diverse activiteiten ontplooid ter begeleiding en ondersteuning van het experiment.

- begeleiding van en advisering aan de lokale begeleidingscommissies
- handleiding voor evaluatie-onderzoek, het zogenaamde 'Stalenboek'
- studiedag
- rapportage over de uitgangspositie der projecten (in het kader van de procesevaluatie).

In de begeleidingscommissies van alle achttien projecten had een vertegenwoordiger van het ministerie zitting. Dit betekent overigens niet dat deze vertegenwoordiger bij iedere vergadering van de begeleidingscommissie aanwezig was, maar wel werd regelmatig zo'n bijeenkomst bijgewoond. Voor de inbreng van de vertegen-

woordigers van het ministerie bestaat in het algemeen **waardering**. De tips en adviezen, maar ook de kritische opmerkingen werden dikwijls als nuttig beoordeeld. Van sommige coördinatoren had de inbreng van Justitie in de begeleidingscommissie groter mogen zijn. In een enkel geval meldt een coördinator weinig of niets gehad te hebben aan de inbreng in de begeleidingscommissie. In een aantal projecten was men van meet af aan gekant tegen deelname van het ministerie aan de lokale begeleidingscommissie. Bij het einde van de projectperiode zijn deze projecten neutraal tot positief over de (bij het verstrekken van de subsidie verplicht gestelde) deelname van Justitie.

Bij de honorering van de subsidie-aanvraag zijn de projecten elk afzonderlijk bezocht door afgevaardigden van het ministerie, van de proces- en van de effectevaluator. Bij deze gelegenheid is schriftelijke informatie uitgereikt ten behoeve van het uitvoeren van (toen nog verplicht gesteld) lokaal evaluatie-onderzoek (het **stalenboek**). Het stalenboek is in veel gevallen terecht gekomen bij de gemeentelijke onderzoeksafdeling. Om die reden weten de projectcoördinatoren vaak niet of ermee gewerkt is. In de weinige gevallen waarin dit wel bekend is, blijkt vaak dat men bij de betreffende onderzoeksafdeling geen behoefte had aan het stalenboek, omdat men stelde voldoende expertise in huis te hebben⁴⁰. Twee coördinatoren melden er zelf mee gewerkt te hebben om te bepalen welke gegevens verzameld moesten worden en hoe deze geanalyseerd dienden te worden of om aandachtspunten uit te halen. Vanuit een ander project wordt gemeld dat men halverwege de projectperiode besloten heeft geen effectevaluatie uit te voeren, toen duidelijk werd dat effecten moeilijk aantoonbaar zouden zijn; hiermee heeft men tevens het voor-nemen laten varen om het stalenboek te gebruiken.

Naar aanleiding van de overheveling van de subsidiegelden van Justitie naar de brede doeluitkering sociale vernieuwing is halverwege de experimentperiode de verplichting tot lokale evaluatie komen te vervallen. De indruk bestaat dat hiermee het stalenboek enigszins op de achtergrond is geraakt (voor zover dat voor die tijd nog niet het geval was).

Een half jaar na de start van het experiment (maart 1992) is in Dordrecht een landelijke studiedag georganiseerd voor alle deelnemende projecten. Hier werd gerapporteerd wat de eerste bevindingen waren van de proces- en de effectevaluatie. Verder werd in thematische werkgroepbijeenkomsten informatie uitgewisseld over veel voorkomende struikelblokken in de startfase. Deze dag is door bijna alle projecten (uitgezonderd Helmond en Groningen-Oosterpark) bezocht. Het oordeel over deze dag is gematigd positief. Ongeveer de helft van de aanwezige coördinatoren zegt er iets aan gehad te hebben. Ongeveer evenveel coördinatoren melden er niets nieuws gehoord te hebben en/of de behandelde onderwerpen te algemeen gevonden te hebben; degenen die dit zeggen, delen veelal mee wel iets gehad te hebben aan het 'wandelingencircuit': informele kennismaking en informatie-uitwisseling met andere projectcoördinatoren.

Ongeveer driekwart jaar na de start werd gerapporteerd over de eerste meting die in het kader van de procesevaluatie had plaatsgevonden. In deze rapportage werd de uitgangspositie van elk project afzonderlijk beschreven en werden eventueel aanbevelingen gedaan omtrent het verbeteren van die uitgangspositie. De rapportage is verspreid onder alle projecten. In ongeveer de helft van de projecten is iets met de aanbevelingen gedaan (zie bijvoorbeeld Enschede, Arnhem, Groningen-

40 Of dit terecht is, zal blijken uit de evaluatie van het WODC. Hierin worden de lokale effectevaluaties behandeld.

Beijum, Helmond). In de andere projecten werd de rapportage voor kennisgeving aangenomen of door omstandigheden zoals tijdgebrek, niet behandeld. Vanuit twee projecten werd kritiek geleverd op de rapportage: bij elk project zou ongeveer hetzelfde hebben gestaan of het eigen project zou niet adequaat beschreven zijn⁴¹.

De projectcoördinatoren melden zonder uitzondering dat ze geen elementen gemist hebben in de begeleiding die door het ministerie geboden werd. Men is er in grote lijnen tevreden over, waarbij meteen de kanttekening wordt gemaakt dat men zich geen al te grote illusies had gemaakt over de begeleiding. Enkele projectcoördinatoren hadden op concrete punten meer begeleiding verwacht. Zo had iemand meer informatie tijdens de projectperiode verwacht, bijvoorbeeld omtrent geslaagde deelprojecten of -maatregelen in andere plaatsen. In dit verband wordt verwezen naar de wijze waarop de projectenbank sociale vernieuwing informatie verstrekke. Enkele anderen hadden een tweede studiedag op prijs gesteld. Eén coördinator had gehoopt dat het ministerie instrumenten zou ontwikkelen (bijvoorbeeld juridische procedures ten aanzien van woonoverlast) ter ondersteuning van de projecten. Opvallend is dat zeer weinig coördinatoren gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om tussentijds (bijvoorbeeld telefonisch) te overleggen of informatie op te vragen bij het ministerie. Meestal wordt dit veroorzaakt door het feit dat de benodigde informatie ook lokaal verkregen kon worden.

41 Deze laatste kritiek heeft ons bevreemd: alle projectcoördinatoren hebben de concept-projectbeschrijving opgestuurd ~~gelezen~~ van hun eigen project, met de kans hier wijzigingen in aan te brengen.

5 Resultaten

Bij het beschrijven van de resultaten wordt afgegaan op hetgeen de respondenten (projectcoördinatoren en sleutelfiguren) rapporteren, schriftelijke stukken uit de projecten en de journaals van de begeleiders van het Ministerie van Justitie. We zijn overigens niet op de stoel van de effectevaluator gaan zitten. We hebben de resultaten dus niet 'gemeten', maar beschrijven de reacties van direct betrokkenen. Omdat er nog geen lokale of overkoepelende effectevaluaties beschikbaar waren, konden de gemelde resultaten moeilijk gecontroleerd of op hun waarde geschat worden (zie ook 2.1).

Waarschijnlijk de belangrijkste constatering is dat geen enkel project voor het einde van de experimenteerperiode definitief is gestopt. Wel kan van sommige gezegd worden dat ze minder goed uit de verf zijn gekomen; deze projecten hebben meestal te maken gehad met vertragingen die niet altijd met de opzet van het experiment te maken hebben (moeite met het vinden van een geschikte coördinator, tussentijdse nieuwe start, langdurige discussie over de vraag bij welke instantie het project ondergebracht wordt). Een factor die wel met de experimentopzet te maken had, was het gebrek aan tijd. Deze en andere knelpunten (maar ook de stimulansen) staan beschreven in 5.2.

Ook al zijn sommige projecten nog niet zo ver gevorderd, toch zijn overal tal van veranderingen teweeggebracht, zoals op zijn minst een verandering in het denken. De veranderingen die door het experiment zijn bewerkstelligd, worden beschreven in 5.1. Hoe de betrokkenen dit zelf ervaren hebben, wordt weergegeven in 5.3. In 5.4 volgt een vergelijking van de implementatiebereidheid (lees: motivatie) van de betrokkenen voor en na het experiment.

5.1 Veranderingen door de projecten

Met de buurtbeheerprojecten werden onder meer veranderingen beoogd op het gebied van werkwijze (integrale, gebiedsgerichte samenwerking en afstemming), leefbaarheid, veiligheid, en betrokkenheid van bewoners bij hun woonomgeving. Als een soort nevendoeel streefde men vaak ook het bewerkstelligen van een culturele omslag na bij de veelal bureaucratisch opererende, beherende instanties. Onderstaand wordt in kwalitatieve zin besproken of en in hoeverre deze veranderingen gerealiseerd zijn. Daarnaast wordt gezien of er andere resultaten zijn teweeggebracht, die niet tevoren beoogd waren.

Fysieke leefbaarheid

In alle projecten waar het verbeteren van de fysieke leefbaarheid een expliciete projectdoelstelling⁴¹ was, is dit doel volgens onze respondenten ook bereikt. Er wordt onder meer melding gemaakt van **schonere** buurten, **minder verkeersoverlast**, **minder vernielingen**. Het realiseren van fysieke leefbaarheid is vrijwel nergens op knelpunten gestuit.

41 In een aantal projecten was dit niet het geval, omdat buurtbeheer daar reeds bestond op het moment dat de projecten startten. Voorbeelden hiervan zijn de projecten in Maastricht en Groningen.

Sociale leefbaarheid

Het verbeteren van de sociale leefbaarheid is volgens onze respondenten in redelijke mate gelukt. Men noemt onder meer een **betere sfeer** in de buurt, **vermindering van sociale overlast** en vermindering in de problematiek van **conflicterende woonstijlen**. Er is in de meeste gevallen echter een ondertoon te bespeuren dat deze doelstelling weliswaar een heel eind gehaald is, maar dat het nog beter kan. In een enkel project is men zelfs nog nauwelijks aan het aanpakken van de sociale leefbaarheid toegekomen. Veel gehoord is de opmerking dat het aanpakken van sociale problematiek vereist dat de fysieke problematiek eerst is aangepakt. In het algemeen wordt ook opgemerkt dat het realiseren van sociale leefbaarheid een langere adem vergt dan fysieke leefbaarheid. De periode van drie jaar zou daarom te kort zijn om deze doelstelling volledig te bereiken.

Veiligheid

De veiligheidsbeleving is volgens de respondenten in de meeste projecten toegenomen. Wat de feitelijke veiligheid betreft, is men wat voorzichtiger in de uitspraken en zijn de berichten bovendien minder eenduidig: het optreden van een aantal delicten is verminderd (dikwijls betreft het woninginbraak, vernieling, bekladding). Drugscriminaliteit blijkt lastig grijpbaar in deze projectopzet: diverse projecten melden weliswaar een afname, maar één project meldt daarentegen een toename, terwijl twee andere projecten golfbewegingen rapporteren en verplaatsingseffecten.

Werkwijze

In alle projecten is men enthousiast over de werkwijze waarin integrale samenwerking en afstemming met andere instanties plaatsvindt. Zonder twijfel is dit een aanpak die tot grotere effectiviteit leidt en de instanties in staat stelt problemen aan te pakken die zij elk afzonderlijk niet zouden aankunnen. Men maakt in dit verband onder meer gewag van effectiever beheer, beheersbaarder problemen en geslaagde aanpak van complexe problemen. In veel gemeenten is men tijdens de projectuitvoering dan ook al overgegaan tot het structureel invoeren van de integrale werkwijze. Voorts zijn veel instanties structureel overgestapt op een wijk- of buurtgerichte werkwijze. Tot slot zijn sommige instanties meer projectmatig gaan werken.

Betrokkenheid van bewoners bij hun woonomgeving

Alle projecten overziend constateren we een matig geslaagde doelstelling: de bewonersparticipatie in overlegstructuren of in uitvoerende beheerstaken is volgens de projectcoördinatoren weliswaar enigszins toegenomen, maar in de meeste projecten rapporteert men toch **bij de (lokale) verwachtingen achterblijvende resultaten**. Slechts in twee projecten maakt men melding van bewoners die mondig genoeg zijn geworden om lastige vragen te stellen of zelf met voorstellen en initiatieven komen om concrete problemen aan te pakken. In de meeste andere projecten is de deelname van bewoners veel passiever van karakter.

Men heeft zich dikwijls **verkeken op de moeite en tijd die nodig zijn** om op dit gebied iets van de grond te krijgen; achteraf gezien vindt men het wel verklaarbaar, daar veel bewoners kamp(t)en met wantrouwen jegens de gemeente of autoriteiten in het algemeen. Soms merkte men bij bewoners een soort schrikreactie, wanneer het opbouwwerk bewoners opriep tot medewerking aan het (door de overheid opgelegd!) buurtbeheerproject: die rol waren bewoners niet gewend van het opbouwwerk. Gewoonlijk stond het opbouwwerk immers aan de zijde van de bewoners en tegenover de gemeente.

Toch kwam er na globaal een jaar wel enige vorm van betrokkenheid tot stand, zij het in beperkter mate dan beoogd. Met name via zogenaamde 'buurtburgemeesters' (bewoners die veel kennis van en/of bemoeienis met het reilen en zeilen van de

buurt hebben) lukte het om de bewonersparticipatie te verhogen. Zij werden persoonlijk benaderd. Via hun informele circuit werd het draagvlak voor het project verhoogd.

In het algemeen geldt dat de animo voor concrete, afgebakende, uitvoerende activiteiten groter was dan voor structurele deelname aan overleg.

Een knelpunt dat overal telkens weer wordt gemeld, is dat het niet lukt om ook allochtone bewoners bij het beheer van de woonomgeving te betrekken. Slechts in één project, waar het aandeel allochtonen zeer groot is, wordt een aarzelend op gang komende participatie van allochtone bewoners geconstateerd. In dat project willen echter de autochtone bewoners niet meedoen, juist omdat allochtonen wel meedoen.

We belanden hiermee bij een probleem waaraan men in diverse projecten heeft gewerkt, maar dat slechts tot minieme resultaten heeft geleid: de **integratie van allochtonen en autochtonen**. Kennelijk is dit probleem erg zwaar om binnen de onderhavige opzet op succesvolle wijze aan te pakken en raken we hiermee aan (of misschien over) de grenzen van het kunnen. Overigens bestaat de indruk dat dit thema nergens op werkelijk integrale wijze is aangepakt (zie ook 3.4.2); een gecoördineerde benadering door diverse actoren tegelijk zou misschien resultaten op kunnen leveren.

Uit de ervaringen in de betreffende projecten is duidelijk geworden dat er een kans op succes bestaat als:

- allochtone bewoners **niet** op hun niet-Nederlander zijn worden aangesproken, zeker als de groep allochtonen uit diverse etnische subgroepen bestaat;
- een **kleinschalig gebied** wordt gekozen, zoals het straatniveau of het niveau van meergezinswoningen: het aanspreken als trappenhuis-/portiekgebruiker leverde wel respons op van allochtone bewoners;
- **concrete thema's** worden behandeld: rond een concreet thema zoals 'woonoverlast' lukte het om allochtone bewoners te betrekken bij portiekgesprekken; kadervorming ontstond op die wijze echter niet.

Voorts wordt in de projecten gerapporteerd, dat een **directe benadering** van bevolkingsgroepen beter werkt dan een generaliserende en vrijblijvende benadering. Bovendien moet ervoor gewaakt worden allochtonen de hand boven het hoofd te houden.

Culturele omslag bij bureaucratische instanties

De uitslag van de resultaten bij deze doelstelling is **ambivalent**. Tegenover een aantal projecten waar het niet gelukt is de gewenste (mate van) culturele omslag te bewerkstelligen bij met name gemeente, politie, woningcorporaties en welzijnsinstellingen, staat een iets groter aantal projecten waar dit wel gelukt is: er wordt daar intern meer bottom-up gewerkt en beter naar bewonerswensen geluisterd. De afstand tot de burger is verkleind, en de verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd.

In de laatste groep wordt echter weleens opgemerkt dat de culturele omslag door de bureaucratie niet verder uitgedragen wordt. Hieruit kan afgeleid worden dat de **bureaucratie** kennelijk niet altijd helemaal achter de omslag staat, maar soms alleen uiterlijk het gewenste gedrag vertoont. Een opmerking van één der projectcoördinatoren kan hiervoor een verklaring bieden: zolang de **bestuurlijke top** niet duidelijk maakt of ze een structureel andere werk- en denkwijze wil, gaat het bureaucratisch apparaat er van uit dat het om een tijdelijk experiment gaat en heeft de oude cultuur de prioriteit. Men gaat er kennelijk van uit dat alle veranderingen elk moment teruggedraaid kunnen worden. Pas als het bestuur duidelijk maakt serieus de nieuwe cultuur te willen invoeren, gaat het bureaucratische middenkader moeite doen zich de nieuwe cultuur eigen te maken.

Het bestuur blijkt daarmee van cruciaal belang bij buurtbeheer. Van die zijde moet minimaal het signaal komen dat deze aanpak nodig en gewenst is⁴².

Beleidsbeïnvloeding

Voor het beleidsniveau van de beherende instanties hebben de projecten diverse veranderingen met zich mee gebracht. Door het opzetten van klachtenmeldpunten met registratiesystemen is het **inzicht groter** geworden in wat zich in de buurt afspeelt. Hierdoor kunnen beleidsprioriteiten beter gefundeerd worden. Bij veel van de beherende instanties is er **aandacht ontstaan voor wijkveiligheid en woonoverlast**. In sommige gevallen heeft dit bijvoorbeeld geresulteerd in het structureel opnemen van wijkveiligheid als aandachtspunt in beleidsplannen of in structurele samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld tussen de lokale woningcorporaties. In één project wordt gerapporteerd dat de woningcorporatie nu ook het tuinenbeleid tot de eigen taken is gaan rekenen.

Voor het beheer van wijken en buurten zijn de **afstemmings- en overlegvormen dikwijls structureel ingevoerd** geraakt. Voorts zijn de **additionele onderhoudsploegen** vaak zo goed bevallen dat er op één of andere wijze getracht wordt een vervolg aan hun bestaan te geven; in sommige gevallen is ook tot uitbreiding van deze ploegen naar andere stadswijken besloten. In een enkele gemeente, waar de gevolgen van het project minder ver strekken, is in ieder geval **aandacht ontstaan voor de integrale en gebiedsgerichte werkwijze**. In de weinige gemeenten waar buurtbeheer bij aanvang van de projecten al bestond, is **buurtbeheer geïntensiveerd en breder geïmplementeerd** geraakt.

Voorts is in de gemeentelijke organisaties naar aanleiding van de projecten nogal eens besloten de **interne taken opnieuw te verdelen** (integreren en decentraliseren), verantwoordelijkheden lager in de organisatie te leggen, ambtenaren te mandateren en de organisatiestructuur aan te passen aan de gebiedsgerichte werkwijze (zie ook 'Werkwijze' en 'Culturele omslag'). In één project wordt melding gemaakt van het aanstellen van aanspreekpersonen bij elke dienst en sector uit de gemeentelijke organisatie. In ruwweg de helft van de projecten is besloten de **bewoners structureel een budget toe te kennen**, waarover zij zeggenschap hebben.

5.2 Knelpunten en stimulansen

Knelpunten

Er is een belangrijk knelpunt aan te wijzen in de opzet van het experiment: **onvoldoende tijd** om het project op te zetten en uit te voeren. Voor de projecten die zowel buurtbeheer als criminaliteitspreventie van de grond af aan moesten opzetten, was de termijn die voor het experiment stond te kort. Met name de voorbereiding was erg tijdrovend. Bij het einde van de experimentperiode had men in deze projecten vaak hoofdzakelijk fysieke leefbaarheidsmaatregelen uitgevoerd en moest men nog beginnen aan de sociale leefbaarheids- en preventie maatregelen. Voor de projecten waar buurtbeheer al bestond of in voorbereiding was, was er wel voldoende tijd.

De knelpunten die zich gedurende (een deel van) de projectperiode hebben voorgedaan in de achttien projecten, zijn onder te brengen in een aantal categorieën.

42 Dezelfde conclusie wordt getrokken in het eindadvies van de landelijke Adviesgroep Sociale Vernieuwing (Tussen rijk en wijk. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1994). De Adviesgroep baseert deze conclusie mede op het experiment Integrale Vernieuwing dat in Deventer en Hilversum plaatsvond.

- **Onvoldoende voorbereiding:** duidelijk omschreven doelstellingen ontbraken, te snel gestart naar aanleiding van de beschikbare subsidie, schriftelijk vastgelegde afspraken ontbraken, te lange aanloop waardoor project door de ontwikkelingen werd ingehaald, onvoldoende registratie van effecten.
- **Onvoldoende draagvlak:** gebrek aan draagvlak voor de invoer van buurtbeheer, gebrek aan invloed op externe instanties, te weinig gedaan aan het kweken van teamgeest onder de projectparticipanten, door de status als project moest je je eerst bewijzen voordat reguliere instanties medewerking verleenden.
- **Onvoldoende personele capaciteit:** talrijke personele wisselingen, gebrek aan menskracht (door recente bezuinigingen), langdurige ziekte van uitvoerenden.
- **Onvoldoende middelen:** geldgebrek, dreigend geldgebrek, ontbreken van een vrij te besteden budget, gebrek aan faciliteiten, wegbezuinigd jongerenwerk.
- **Gebrekkige organisatie:** er ontbrak een element in de organisatie, onvoldoende mandaat, te grote omvang projectgebied, de bovenwijkse schaal waarop de beherende instanties zijn georganiseerd, een schaalvergrotingsproces dat aan de gang was bij een relevante projectpartner, vertragende interne problemen bij een participant, geen voldoende zware rol gegeven aan participant, te weinig gelegenheid gegeven aan bewoners om maatregelen mede aan te sturen, tijdelijke aard van coördinatorschap waardoor coördinator voor het einde van het project een andere baan zocht, gedeeld coördinatorschap waardoor minder effectiviteit en dubbele overhead ontstond.
- **Onvoldoende communicatie:** gebrek aan (actuele) gegevens/informatie, gebrekkige informatievoorziening aan bewoners.
- **Overig:** afbakening regulier en additioneel onderhoud; presentatie van project onder noemer 'veiligheid' was niet gelukkig omdat dit bij bewoners het beeld wekt dat de wijk onveilig is en bovendien te hoge verwachtingen schept; gebrek aan mogelijkheden om bewoners rechtstreeks te ondersteunen; angst voor represailles bij bewoners, zodat klachten over criminaliteit niet werden aangegeven omdat daders in de wijk wonen.

De meeste knelpunten lijken op het **organisatorische vlak** te hebben gelegen.

Enige voorzichtigheid is bij deze uitspraak geboden: het is immers niet bekend of alle genoemde knelpunten even zwaar hebben 'gewogen'.

Stimulansen

De door de projectcoördinatoren genoemde stimulerende factoren tijdens (een deel van) de uitvoering, zijn:

- **Middelen:** voldoende geld, aanwezigheid van een wijkgebonden budget, jaarlijkse financiële bijdragen, eenmalige extra bijdrage, mogelijkheid tot beroep op sociale vernieuwingsbudget.
- **Draagvlak:** breed draagvlak, groot draagvlak bij één participant, bereidheid van bewoners.
- **Werkwijze:** feit dat initiatief bij bewoners lag, nauwe samenwerking met politie, werken met heldere actieplannen, belangrijke keuzemomenten omgeven met discussie aan de hand van notities, het feit dat deelprojecten waren gekoppeld aan concrete doelstellingen waarop ze afgerekend werden.
- **Organisatie:** aanwezigheid van een netwerk, reeds bestaand of zelf opgebouwd, op handelen gerichte opzet, korte lijnen, goede voorbereiding, goede organisatiestructuur.
- **Omgeving:** reeds bestaand buurtbeheer, reeds bestaande gebiedsgerichte werkwijze bij enkele projectparticipanten, reeds bestaande bewonersgroepen, recente decentralisatie bij participant, saamhorigheid bij bewoners, feit dat bijna alle woningen door één corporatie beheerd werden, naderende gemeenteraadsverkiezingen waardoor aandacht verschoof naar maatregelen die voor burgers waarneembaar zijn.

- **Overig:** status als experiment waardoor je veel voor elkaar kreeg, jarenlange status als PCG-gebied, aanwezigheid van een klankbord: het Ministerie van Justitie, kleinschalige successen zodat bewonersparticipatie steeg, bewustwording bij relevante instanties dat veiligheid een onderdeel van beheer moet zijn, waardoor niet elke keer discussie meer nodig was, goede sfeer in projectgroep.

Net als bij de knelpunten, blijken bij de stimulansen dikwijls **organisatorische zaken** genoemd te worden. Daarnaast worden ook **middelen** en **omgevingsfactoren** veel genoemd. Niet genoemd, maar ontegenzeggelijk van gunstige invloed op de projecten was de aandacht voor **sociale vernieuwing** die wijd en zijd bestond. De tijd was rijp, de geesten ontvankelijk. Hierdoor was een klimaat geschapen dat geschikt was voor de aan buurtbeheer inherente werkwijze (met name het integraal samenwerken, het luisteren naar bewonerswensen, decentraliseren van verantwoordelijkheden).

5.3 Mening van betrokkenen

Aan een twintigtal sleutelfiguren per project is een vragenlijst voorgelegd, waarin onder meer een aantal open vragen was opgenomen. In totaal hebben 133 sleutelfiguren de vragenlijst ingevuld (de respons bedroeg 42%). Sleutelpersonen zijn direct bij het project betrokkenen (deelnemers vooral), bijvoorbeeld vertegenwoordigers van gemeentelijke diensten, politie, woningcorporaties, welzijnsinstellingen, opbouwwerk, sociaal-cultureel werk, bewoners(organisaties), onderwijs, Halt-bureaus.

In deze paragraaf worden de antwoorden op de open vragen weergegeven, in paragraaf 5.4 de resultaten van het andere deel van de vragenlijst: de standaardvragenlijst voor implementatiebereidheid.

Oordeel inbedding criminaliteitspreventie in buurtbeheer

Een meerderheid van de sleutelpersonen is van mening dat de inbedding van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext een goede keuze is. Tal van voordelen van deze inbedding worden hierbij genoemd; de meest genoemde zijn:

- veiligheid sluit goed aan bij buurtbeheer, het is een volwaardig onderdeel van leefbaarheid;
- de politie kan extra ogen en oren goed gebruiken;
- een deel van de verantwoordelijkheid wordt bij de burgers gelegd, waardoor onder meer de sociale controle en de saamhorigheid toenemen;
- criminaliteitsproblemen worden sneller (tijdig) geconstateerd;
- doordat bevolking bij het verbeteren van de leefbaarheid wordt betrokken, is het makkelijker criminaliteitspreventie onder de aandacht te brengen van bewoners;
- criminaliteitspreventie is een noemer om bewoners te mobiliseren;
- bewoners zien de verbeteringen in de buurt (op meerdere fronten);
- de verantwoordelijkheid overstijgt nu het individuele belang (zoals bijvoorbeeld bij buurtpreventie): de bewoners voelen zich nu ook verantwoordelijk voor de openbare ruimte.

De minderheid die de inbedding geen gelukkige greep vindt, heeft hiervoor onder meer de volgende redenen:

- het blijkt erg moeilijk de bewoners te activeren, daarom moet je niet teveel aan hen 'ophangen';
- drugscriminaliteit kun je op deze manier nauwelijks aanpakken;
- effectiviteit hangt niet zozeer samen met de inbedding die je kiest, maar met een goede organisatie en een lange adem; de inbedding is van secundair belang;
- de inbedding zorgt ook voor verwarring en vertraging: het kan ingewikkeld en onoverzichtelijk worden;

- de participanten willen soms teveel tegelijk aanpakken;
- het is lastig om overeenstemming in doelstellingen te bereiken tussen de deelnemers en om bewoners te benaderen.

Vergelijking met eerdere ervaringen

Sommige van de sleutelfiguren hadden ervaring met criminaliteitspreventie zonder inbedding in buurtbeheer. Op de vraag of zij van mening zijn dat de inbedding in buurtbeheer ervoor zorgt dat criminaliteitspreventie effectiever is, antwoordt het merendeel bevestigend. De motivatie hiervoor is onder meer:

- het draagvlak is groter;
- het bereik van de maatregelen is groter;
- de bekendheid van de integrale werkwijze is groter;
- het inzicht in de buurtproblematiek is groter;
- de klachten worden sneller signaleerd en sneller aangepakt;
- de maatregelen worden beter op elkaar afgestemd en gecoördineerd;
- de koppeling met buurtbeheer zorgt voor maatregelen die concreter zijn;
- zonder deze koppeling hadden tal van problemen niet aangepakt kunnen worden;
- de betrokkenheid van de participanten is groter;
- er is meer (gerichte) publiciteit mogelijk.

Er zijn echter een aantal respondenten die de nodige kanttekeningen plaatsen, bijvoorbeeld:

- de contacten zijn minder direct dan bij een eerder buurtpreventieproject, omdat alle communicatie via de buurtbeheergroep verloopt;
- het project is onoverzichtelijker en complexer gestructureerd;
- het procesverloop is trager;
- de doelgroep is anders: de klassieke (buurt)preventie richtte zich op buurten met koophuizen, buurtbeheer op buurten met huurhuizen.

Echt negatief over de effectiviteit in een buurtbeheercontext oordeelt vrijwel niemand. De sleutelpersonen die zich wat kritisch uitlaten, zijn meestal van mening dat de effectiviteit gelijk bij een inbedding in buurtbeheer gelijk is aan de effectiviteit in de 'klassieke' situatie.

Sterke kanten van deze aanpak

De belangrijkste sterke punten die door de sleutelfiguren genoemd zijn, worden onderstaand opgesomd:

- als bewoners heb je er zicht op dat er wat gebeurt en wat er gebeurt;
- gezamenlijk ideeën ontwikkelen;
- ontwikkeling van een totaalvisie;
- kortere overleg- en besluitvormingslijnen;
- bewonersinspraak, -participatie en -verantwoordelijkheid;
- zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid van bewoners worden gestimuleerd;
- hogere kwaliteit door bewonersinbreng;
- laagdrempeligheid voor bewoners van overheidsinstanties;
- aansturing door bewoners;
- koppeling van maatregelen aan doelstellingen, waarop wordt afgerekend;
- gelijkwaardigheid van alle participanten;
- er ontstaat contact tussen bewoners en uiteindelijk zelfs saamhorigheid;
- problemen worden zoveel mogelijk opgelost waar ze ontstaan, in plaats van ze te dropen bij andere instanties;
- normen en gedrag worden ter discussie gesteld (geldt zowel voor bewoners als professionals);
- uitvoerenden krijgen meer plezier in hun werk door de verantwoordelijkheid voor een bepaald gebied;
- kleinschaligheid;

- maatwerk;
- concreetheid en praktische gerichtheid;
- het wijkgebonden budget zorgt voor snellere en/of makkelijker uitvoering;
- professionals van verschillende instanties opereren meer als team;
- herkenbare aanspreekfiguren;
- gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- meer inzicht in kosten die voor de buurt gemaakt worden;
- grote investeringen op lange termijn worden voorkomen;
- zichtbaarheid van de (kleinschalige) successen;
- effectiever inzet van de schaarse middelen;
- doorbreking van de verkokering;
- bundeling van bestaande know-how en energie in één beleidskader;
- ruimte voor creatieve impulsen;
- duidelijkheid voor de bewoners waar ze met klachten heen kunnen.

Zwakke kanten van deze aanpak

De voornaamste door de sleutelfiguren genoemde zwakke punten volgen onderstaand:

- risico dat teveel mensen zich ermee bemoeien;
- risico dat er teveel onderwerpen tegelijk wordt aangepakt;
- risico dat de bewonersvertegenwoordiging niet representatief is, waardoor de belangen van bepaalde bevolkingsgroepen onvoldoende aan bod komen;
- het zijn steeds dezelfde bewoners die meedoen;
- het democratisch gehalte heeft een keerzijde: hoeveel buurtburgemeesters kun je verdragen?
- gevaar dat er een onduidelijke en complexe organisatiestructuur ontstaat, zodat het project zelf ook weer een bureaucratisch instituut wordt;
- gevaar dat competentiekwesties het project doorkruisen;
- de afbakening van regulier en additioneel onderhoud is een probleem;
- afhankelijkheid van voldoende bewonersdeelname;
- afhankelijkheid van de inzet van vrijwilligers;
- gevaar dat vrijwilligers overvraagd worden;
- afhankelijkheid van andere instanties voor de uitvoering van de plannen;
- afhankelijkheid van enkele gemotiveerde personen, zodat personele wisselingen een gevaar voor de continuïteit vormen;
- afhankelijkheid van de aanwezigheid van opbouwwerk of iets dergelijks voor bewonersondersteuning;
- de (soms onverwachte) consequenties die de aanpak heeft voor de interne organisatiestructuur van deelnemende instanties; instanties zijn vaak bovenwijks georganiseerd;
- risico dat er spanning ontstaat tussen bewoners over persoonlijk gedrag;
- risico dat het project blijft hangen in fysieke maatregelen: doorstoten naar sociale aspecten (gezondheid, educatie, werkgelegenheid) blijkt moeilijk;
- risico dat de buurt steeds minder als onderdeel van een groter geheel (de stad) wordt gezien;
- te exclusieve gerichtheid op achterstandsbuurten;
- er is een grijs gebied tussen eigen en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid;
- risico dat de doelen niet helder geëxpliciteerd worden;
- risico dat er niet vooraf aan evaluatie wordt gedacht;
- instructie van uitvoerenden en additionele ploegen blijkt vaak niet toereikend. De praktijk blijkt vaak een betere leerschool;
- risico dat de 'nieuwe tuttigheid' een kans krijgt.

Randvoorwaarden voor succesvolle implementatie

Aan de sleutelpersonen is gevraagd aan welke randvoorwaarden een project zou moeten voldoen om succesvol geïmplementeerd te worden. Uit hun antwoorden zijn de volgende hoofdlijnen gehaald:

keuze van het gebied

- goed inzicht in de buurtproblematiek;
- achterstallig onderhoud moet al zijn weggewerkt;
- geschikte omvang van het projectgebied (6.000 bewoners is te klein, 29.000 te groot);
- gelijke buurtgrenzen hanteren;
- aanwezigheid van buurtkader (buurtvereniging/wijkorganen/ bewonersorganisaties); bij ontstentenis hiervan dient geïnvesteerd te worden in het inzetten van betaalde beroepskrachten (opbouwwerk) en in tijd om een bewonersorganisatie op te zetten;
- een niet te grote diversiteit onder bewoners: men moet de problemen in ongeveer op gelijke wijze ervaren;

bewoners

- een duidelijke rol scheppen voor bewoners;
- bevolkingsgroepen (jongeren, ouderen, allochtonen, enz.) direct aanspreken in plaats van generaliserend of vrijblijvend;
- allochtonen niet de hand boven het hoofd houden;
- faciliteer de bewoners: er dient energie en geld in gestoken worden als je hen erbij wilt betrekken; het gaat met leerprocessen gepaard;
- communicatie met bewoners via vaste kanalen;

instanties

- bereidheid bij ieder om reguliere middelen anders in te zetten;
- extra financiën;
- ontkokering;

alle participanten

- eerst goed op één lijn komen met alle participanten wat betreft de doelstellingen;
- uitvoerbare doelen stellen;
- vaste vertegenwoordigers van de participanten;
- de terreinen benoemen waarop men zich begeeft;
- vooraf duidelijk maken wat ieders (on)mogelijkheden zijn;
- goede afspraken over ieders bijdrage: een ieder legge zich vast (op het Plan van Aanpak bijvoorbeeld) met heldere intentieverklaringen;
- een duidelijk omschreven eindsituatie;
- tijdige duidelijkheid over de voortzetting na het einde van de projectfase, bij voorkeur zou de intentie tot structurele invoering al bij de start bekend moeten zijn om de project meer gewicht te geven;
- voldoende draagvlak kweken, zowel onder bewoners als onder professionals;
- bestuurlijke en politieke dekking;

organisatie

- één coördinatiepunt;
- coördinator moet politiek vaardig zijn;
- een goede organisatiestructuur rond geformuleerde problemen;
- zo weinig mogelijk bureaucratie;
- speelruimte;

- voldoende tijd en capaciteit: dergelijke projecten zijn zeer arbeidsintensief;
- voldoende mandatering: de bevoegdheid hebben om de inhoudelijke richting te bepalen;

werkwijze

- bottom-up aansturing;
- bewoners voldoende informeren;
- integrale werkwijze;
- projectmatige werkwijze;
- op verschillende niveaus tegelijk werken;
- een voldoende goede relatie kweken tussen lokale overheid en bewoners om ook criminaliteitspreventie te kunnen aanpakken;
- begin de uitvoering met acties dicht bij huis, die snel zichtbare resultaten opleveren;
- betrouwbare evaluatie.

5.4 Veranderingen in implementatiebereidheid

In de vragenlijst voor sleutelfiguren was een gestandaardiseerd instrument opgenomen (de DDQ) om de bereidheid tot het invoeren van de innovatie, de zogenaamde implementatiebereidheid te kunnen vaststellen. Zowel bij de voormeting als bij de nameting is deze implementatiebereidheid 'gemeten'. Uit eventuele verschillen in de uitslag van voor- en nameting kan iets worden afgeleid over de mate waarin de gehanteerde aanpak is aangeslagen. Dit betekent overigens niet dat dit iets zegt over de mate van succes. Het gaat meer om de motivatie van de betrokkenen om buurtbeheer in te voeren of te continueren. In onderstaande tabel worden de totaalscores van elk project voor de implementatiebereidheid weergegeven.

Tabel 2: DDQ-scores per project (alleen totaalscores)

project	voormeting		nameting		signif.
	score	std ⁴³	score	std	
Amersfoort	1.7	0.5	1.4	0.7	nee
Amsterdam-Noord	1.6	1.1	1.6	0.9	nee
Amsterdam-De Pijp	1.4	0.7	1.5	1.1	nee
Arnhem	1.4	1.0	1.8	0.7	nee
Dordrecht-Bleijendoek	-	-	-	-	n.v.t.
Dordrecht-Oud Krispijn	-	-	-	-	n.v.t.
Dordrecht-Staart	-	-	-	-	n.v.t.
Eindhoven-De Bennekel	-	-	1.7	0.6	n.v.t.
Eindhoven-Woensel West	1.4	0.9	-	-	n.v.t.
Enschede	1.0	0.4	1.5	0.5	nee
Groningen-Beijum/Lewenborg	1.5	0.9	1.5	0.8	nee
Groningen-Oosterpark	-	-	-	-	n.v.t.
Helmond	2.0	0.3	1.7	0.7	nee
Maastricht	1.8	0.6	1.8	0.5	nee
Nijmegen	2.0	0.3	1.3	0.8	ja*
Rotterdam-Spangen	1.4	0.7	-	-	n.v.t.
Rotterdam-Tarwewijk	1.3	0.6	1.1	1.0	nee
Utrecht	0.9	1.0	1.3	1.2	nee
Totaal	1.5	0.7	1.5	0.8	nee

* = $p < 0.05$

Uit de tabel wordt duidelijk dat er bij een aantal projecten geen vergelijking mogelijk is tussen de implementatiebereidheid bij voor- en nameting, omdat ofwel de gegevens van de voormeting ofwel de gegevens van de nameting (of beide) ontbreken⁴⁴. Er vallen om deze reden zeven projecten buiten de vergelijking.

Bij de elf projecten die wel vergeleken kunnen worden, valt op dat de scores - net als bij de voormeting - zeer hoog uitvallen (een score tussen -0,5 en 0,5 is gebruikelijk). Kennelijk is de animo voor de buurtbeheer-werkwijze (integrale aanpak) nog steeds zeer groot.

Ten opzichte van de voormeting zijn bij de nameting de scores van vier projecten gedaald, van vier andere projecten gestegen, en van drie gelijkgebleven. Slechts één van de veranderingen is significant (Nijmegen). Er kan bij de overige verschuivingen dus alleen gesproken worden van tendensen.

De implementatiebereidheid in het Nijmeegse project is significant afgenomen. Kennelijk zijn de sleutelpersonen minder gemotiveerd geraakt voor de buurtbeheer-aanpak. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat het in dit project niet lukte om daders van criminaliteit aan te pakken⁴⁵. Dit hing weer samen met de

43 std=standaardafwijking, dat wil zeggen de mate waarin de scores van de individuele respondenten afwijken of overeenstemmen met het (project)gemiddelde.

44 Redenen waarom deze gegevens ontbreken zijn onder meer: te weinig respondenten zodat de berekeningen niet betrouwbaar zijn, 'onderzoeksmoeheid' bij de respondenten, onvoldoende medewerking van de projectcoördinator. Van onderzoeksmoeheid was met name in de drie projecten in Dordrecht sprake. Deze projecten werden door verschillende instanties geëvalueerd. Bij de nameting hebben de respondenten te kennen gegeven niet meer te willen meewerken aan de vragenlijst.

45 Zie de projectbeschrijving in het bijlagenboek.

nadruk op aansturing door bewoners: zij moesten aangeven dat die ouders - die in hun midden woonden - aangepakt moesten worden. Hiervoor schrokken de bewoners terug uit angst voor represailles. Waarschijnlijk is men nu tot de slotsom gekomen dat de buurtbeheeraanpak, met name het aspect 'aansturing door bewoners' voor dit probleem geen soelaas biedt.

Dalende tendensen zijn te zien bij de scores van Amersfoort, Helmond en Rotterdam-Tarwewijk; stijgende tendensen bij de scores van Amsterdam-De Pijp, Arnhem, Enschede en Utrecht. Gelijkebleven scores zijn waargenomen bij de projecten Amsterdam-Noord, Groningen-Beijum/Lewenborg en Maastricht.

De scores per DDQ-factor (voorwaarden, waarden, ideeën, omstandigheden, behoeften, tijdstip, weerstanden, baten; zie voor een uitleg van deze factoren paragraaf 2.2.2) staan onderstaand weergegeven.

Tabel 3: Implementatiebereidheid per factor over alle projecten heen

factor	voor	na	significant
Voorwaarden	1.4	1.4	nee
Waarden	0.7	0.8	nee
Ideeën	1.5	1.4	nee
Omstandigheden	1.8	1.8	nee
Tijdstip	1.3	1.3	nee
Behoeften	0.8	0.9	nee
Weerstanden	1.3	1.3	nee
Baten	0.7	0.8	nee
Totaal	1.5	1.5	nee

Geen enkele score is significant veranderd. De scores zijn gelijkgebleven of licht toegenomen bij de nameting, behalve de factorscore van 'ideeën' die licht gedaald is.

Er zijn dus tijdens de projectperiode nauwelijks significante verschuivingen in implementatiebereidheid ontstaan, noch in de totaalscores, noch in de samenstellende factoren. Dit is een teken dat de buurtbeheeraanpak in ieder geval niet teleurstellend is geweest. Het is echter niet noodzakelijk een signaal dat op succes duidt: het kan bijvoorbeeld ook betekenen dat men bij het einde ten volle begrijpt wat de crux van de aanpak is en sterk gemotiveerd is om deze vanaf dat moment adequaat in te voeren. In tenminste één project (Enschede) is dit zonder twijfel het geval.

De scores voor alle projecten afzonderlijk op bovengenoemde factoren zijn in het bijlagenboek te vinden. Ook hier zijn de scores in het algemeen niet significant veranderd. Slechts in vier gevallen bleek er sprake van een significante verschuiving:

- de score voor 'waarden' is in Amersfoort gedaald (van 0.9 naar 0.3);
- de score voor 'waarden' is in Enschede gestegen (van 0.1 naar 0.9);
- de score voor 'ideeën' is in Nijmegen gedaald (van 2.1 naar 1.3)
- de score voor 'weerstanden' is in Utrecht gestegen (van 1.1 naar 1.5).

De factor 'waarden' heeft betrekking op de mate waarin de innovatie buurtbeheer aansluit bij de bestaande werkcultuur. In Amersfoort is de verklaring voor de geconstateerde daling op deze factor waarschijnlijk, dat het project te kampen had

met een gebrekkige aansluiting op de ambtelijke werkcultuur van gemeentelijke diensten (zie de projectbeschrijving in het bijlagenboek); dit knelpunt heeft gedurende de hele projectperiode gespeeld.

De reden dat de score voor 'waarden' in Enschede juist gestegen is, is vermoedelijk dat men - onder meer door de noodzaak halverwege de projectperiode een nieuwe start te maken - aan het einde van de projectperiode pas ten volle door-drongen geraakt van wat de buurtbeheerwerk wijze inhoudt; hierdoor is de werk-wijze en de cultuur bij de relevante gemeentelijke diensten meer afgestemd geraakt op de buurtbeheeraanpak. Bij het begin van de projectperiode was dit veel minder het geval.

De factor 'ideeën' behelst de verspreiding van kennis en informatie over de innovatie (hier: buurtbeheer). Een verklaring voor de gedaalde score op deze factor in Nijmegen zou kunnen zijn, dat men bij de nameting van mening was niet vol-doende kennis te bezitten om het specifieke probleem van criminele daders die in de projectbuurt wonen adequaat te kunnen aanpakken (zie ook hierboven). Bij de voormeting dacht men waarschijnlijk wel over voldoende kennis te beschikken om het project in te voeren.

Een gestegen score op de factor 'weerstand' duidt niet op toegenomen weer-standen, maar juist op een gunstiger situatie op het gebied van weerstanden (een afname dus). Omtrent de mogelijke reden voor de stijging op deze factor in het Utrechtse project is in de projectbeschrijving in het bijlagenboek een aanwijzing te vinden. De coördinator vermeldt daar dat het project aanvankelijk op de nodige weerstand stuitte, mede omdat de coördinator een horzelfunctie op zich nam. Inmiddels zijn de weerstanden verminderd, omdat het project kan bogen op enkele resultaten.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Algemeen

In 1991 stelde het Ministerie van Justitie subsidie beschikbaar aan achttien projecten in twaalf gemeenten om te experimenteren met criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext. Het ministerie beoogde hiermee op experimentele wijze te leren onder welke voorwaarden een integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurtniveau succesvol kan plaatsvinden.

Het experiment is overwegend gunstig verlopen en heeft tot positieve resultaten geleid op een aantal terreinen. Met name de **integrale afstemming van beheer- en preventieactiviteiten** wordt vrijwel unaniem positief beoordeeld. Ook de **inbedding van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext** heeft veel instemming vanuit de projecten geogst. Bij veel van de betrokken beheerinstanties is (meer en breder) **aandacht ontstaan voor wijkveiligheid**. De afstemmings- en overlegvormen zijn dikwijls zo goed bevallen dat ze **structureel ingevoerd** zijn geraakt. Een ander succes vormde de **additionele onderhoudsploeg**, die met name voor bewoners zichtbare resultaten boekte.

Dit alles stemt des te meer tot tevredenheid, als bedacht wordt dat het experiment een wel heel snelle start kende: zes weken nadat de subsidieregeling in de Staatscourant was gepubliceerd, sloot de indieningstermijn voor projectvoorstellen. Deze ongekend korte termijn noodzaakte gemeenten die nog niet ver waren met ideeënontwikkeling op het gebied van 'buurtbeheer en criminaliteitspreventie' hun toevlucht te nemen tot het indienen van inderhaast vervaardigde projectvoorstellen. Een bottom-up benadering (een wezenlijk kenmerk van buurtbeheer) werd hierdoor onmogelijk gemaakt: de tijd om bewoners en uitvoerenden om hun mening te vragen, ontbrak simpelweg. Alleen de gemeenten die op eigen initiatief al bezig waren iets voor te bereiden op dit terrein en/of reeds een (bewoners) onderzoek hadden uitgevoerd, konden binnen de gestelde tijd uitgewerkte voorstellen indienen.

Het Ministerie van Justitie sneed zichzelf met het opleggen van deze tijdsdruk aan gemeenten enigszins in de vingers: door de tamelijk vage inhoud van de meeste voorstellen werd de selectie van projecten die voor de subsidieregeling in aanmerking kwamen, danig bemoeilijkt. Desondanks is de selectie van projecten en toekenning van de subsidies vlot verlopen: in december 1990 was deze procedure afgerond. Nu de experimentperiode is beëindigd, kan worden geconstateerd dat geen enkel project voortijdig is gestopt.

Veel gehoorde **kritiek** bij aanvang van de projecten was, dat het ministerie met de onderhavige subsidieregeling een aanpak propageerde, die het zelf niet volgde: die van integrale samenwerking met andere, relevante instanties (in dit geval: ministeries). Dit wekte in de projecten enige bevreemding. Men had graag gezien dat het ministerie in dezen samenwerkte met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat in dezelfde periode het sociale vernieuwingsbeleid uitdroeg. Ook een samenwerking met het Departement van Volkshuisvesting werd door enkele projecten wenselijk geacht, gezien de raakvlakken met het stadsvernieuwingsbeleid.

Onder druk van de sociale vernieuwingslobby zijn de ontwikkelingen inderdaad in deze, door de gemeenten gewenste richting gegaan: al vrij snel na de start van de experimentperiode zijn de gelden voor de onderhavige subsidieregeling overgeheveld naar het sociale vernieuwingsbudget. Voor het Ministerie van Justitie had dit tot gevolg dat de bodem wegviel onder de voorwaarden die aan de subsidieverstrekking verbonden waren.

Dit betekende onder meer, dat zij er niet meer zeker van kon zijn dat er op lokaal niveau effectevaluaties verzorgd werden (één van de eerdere subsidievoorwaarden): er was sindsdien alleen een inspanningsverplichting en een verplichting mee te werken aan de overkoepelende (landelijke) effectevaluatie. Voor de gemeenten betekenden deze ontwikkelingen voornamelijk meer soepelheid in de afrekening van de projecten.

Het landelijke **sociale (en bestuurlijke) vernieuwingsbeleid** heeft voor de projecten een forse duw in de rug betekend. Deze omstandigheid heeft een niet te onderschatten invloed gehad op het welslagen van de projecten. Door de sociale en bestuurlijke vernieuwing was de (tijd en) mentaliteit rijp voor het propageren van samenwerking tussen instanties, doorbreken van kokers, luisteren naar bewoners, kortom de elementen uit de buurtbeheeraanpak.

De in het hele land toegenomen aandacht voor **veiligheid** (zie bijvoorbeeld het integrale veiligheidsbeleid, wijkveiligheid) betekende eveneens een stevige stimulans voor het experiment.

De landelijke **reorganisatie van de politie** heeft in alle projecten wel enige invloed gehad op de voortgang van de projecten. In het algemeen is de negatieve invloed beperkt gebleven tot het oplopen van enige vertraging.

De gemeenten die voor de start van het experiment op eigen initiatief al bezig waren op het terrein van gebiedsgericht beheer, waren bij het indienen van projectvoorstellen duidelijk in het voordeel. Deze voorsprong hebben zij eigenlijk gedurende de hele verdere experimentperiode behouden. Het onderscheid loopt door vrijwel alle conclusies heen. Omdat die gemeenten al bezig waren met het voorbereiden van beleid, konden zij tijd winnen. Juist die **tijd heeft ontbroken** aan de gemeenten die van de grond af aan projecten moesten opzetten. Voor deze gemeenten is de experimentperiode te kort gebleken. Soms moesten zij bij de sluitingsdatum van de subsidieregeling nog starten met de feitelijke uitvoeringsfase. Daar het uitvoeringstraject gewoonlijk begint met fysieke (beheer)maatregelen (zie 4.3 'Fasering') zijn in deze gemeenten minder vorderingen geboekt op het gebied van criminaliteitspreventie. Men is daar domweg nog niet aan toegekomen in de experimentperiode.

Hiermee is tevens gezegd dat de **voorbereiding** van dergelijke projecten zeer veel tijd vergt. Met name de **draagvlakontwikkeling** bij de instanties die veelal een culturomslag betekent, is tijdrovend⁴⁶. Het komt neer op praten in het kwadraat:

46 Een vergelijkbare conclusie komt naar voren in rapportages over sociale vernieuwing. In het tussenrapport over de evaluatie van sociale vernieuwing concludeert het Sociaal Cultureel Planbureau bijvoorbeeld: "Zeker daar waar de beoogde veranderingen meer dan marginale gevolgen moeten krijgen, gaat er veel tijd overheen alvorens de burgers iets van de veranderingen merken. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk in gemeenten die proberen burgers een permanente stem te geven in het wijkbeheer. Naast organisatorische en procedurele aanpassingen vergt dit doorgaans een ware omslag in het denken van de lokale beleidsambtenaren en politici." Citaat: Wouden, R. v.d., E. ter Borg, B. Cordia, P. Voogt, W. Wiertsema; m.m.v. R. Kwekkeboom - Evaluatie sociale vernieuwing: een tussenrapport. Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1993.

Zie verder ook:

- Adviesgroep Sociale Vernieuwing - Tussen rijk en wijk (slotadvies van de AGSV over sociale en bestuurlijke vernieuwing). Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994.
- Wouden, R. v.d., M. Ruinaard, R. Kwekkeboom, E. ter Borg, P. Voogt en W. Wiertsema - Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport. Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1994.

er moet een mentale omschakeling bewerkstelligd worden, er moet overeenstemming bereikt worden over de doelstellingen van het project, er moeten middelen en/of capaciteit worden vrijgemaakt bij elk van de toekomstige projectpartners. Dit haalt intern bij de instanties veel overhoop. Gegeven de omvang van de meeste instanties en de mate van bureaucratie laat zich raden dat met dit alles de nodige tijd gemoeid is.

Hetzelfde geldt voor het **activeren van de bewoners**. Zij moeten bereid gevonden worden zich (sterker) te organiseren, gedurende langere tijd zitting te nemen in een bewonersgroep en soms ook deel te nemen in de projectstructuur, zich te buigen over beheer kwesties en beslissingen te nemen namens de hele buurt. Gelet op het feit dat het experiment gericht was op relatieve achterstandsbuurten, is het niet verwonderlijk dat de animo voor deelname aan zo'n 'vergadercircuit' gewoonlijk niet groot was. Er is dan ook in alle projecten bijzonder veel energie gestoken in het activeren van de bewoners. In diverse projecten wordt geconcludeerd dat dit uiteindelijk wel lukt, mits het **concrete, liefst uitvoerende activiteiten** betreft. In de praktijk blijkt er, hoofdzakelijk vanwege deze geschetste twee processen, voor de voorbereiding al gauw een jaar of meer nodig te zijn. Er wordt in dit verband door betrokkenen opgemerkt dat het **direct aanspreken** van de diverse bevolkingsgroepen (jongeren, ouderen, autochtonen, allochtonen) beter werkt dan het generaliserend en vrijblijvend benaderen. Ook wordt opgemerkt dat allochtonen niet de hand boven het hoofd gehouden moet worden.

In een aantal projecten is gekozen voor een minder grondige voorbereiding ten gunste van een snelle start⁴⁷. Bij deze projecten kon die **vliegende start echter alleen plaatsvinden dankzij het feit dat de voorbereiding reeds plaatsgevonden had** voor de subsidieregeling van kracht werd. Het betreft hier projecten waar buurtbeheer bij aanvang van het experiment al ingevoerd was, of projecten die al bezig waren met de planontwikkeling hiervoor. Er lijkt weinig verschil te bestaan tussen deze projecten en de andere wat betreft de mate van succes in het realiseren van de plannen. Deze groep projecten is vooral wat verder gevorderd dan de overige. Bij een aantal van de projecten die snel gestart zijn, dringt zich de indruk op dat er vaker last is ondervonden van gebrek aan medewerking van bepaalde participanten.

Wat betreft de **inhoud** van de projecten, kan wederom een verschil worden aangegeven tussen de projecten waar buurtbeheer al structureel ingevoerd was en de projecten waar dit niet het geval was.

In de eerder genoemde projecten heeft men zich hoofdzakelijk met criminaliteitspreventie (drugsproblematiek, buurtpreventie, preventief jongerenbeleid) en sociale leefbaarheid (met name woonoverlast) beziggehouden, in de andere projecten lag de nadruk meer op fysieke leefbaarheid. Ook hier is het verschil vooral te wijten aan het eerder gememoreerde verschil in vorderingen. Naar verwachting zal bij de groep projecten waarbij de nadruk op fysieke leefbaarheid heeft gelegen, over ongeveer een jaar blijken dat de nadruk is verschoven naar sociale leefbaarheid en criminaliteitspreventie.

47 Dit verschil in 'startsnelheid' wordt in meer detail beschreven in de lezing 'Knelpunten en oplossingen in de twaalf gemeenten; een eerste stand van zaken van de projecten' van P. van Soomeren, uitgesproken op de werkconferentie Buurtbeheer en Criminaliteitspreventie te Dordrecht (1992). Deze lezing is opgenomen in de 'Bundel met verslagen van de werkconferentie gehouden op vrijdag 13 maart 1992 te Dordrecht', Gemeente Dordrecht, 1992.

6.2 Criminaliteitspreventie in een buurtbeheer-context

In de inleiding (zie 1.3) werd een probleemstelling geformuleerd. In deze paragraaf formuleren we een samenvattend antwoord op de onderzoeksvragen.

Probleemstelling 1:

Hoe (en hoe goed) is criminaliteitspreventie ingebed in het totale buurtbeheerbeleid (qua organisatie, draagvlak, middelen, e.d.)?

Organisatie

Voor de projecten 'criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' zijn veelal **afzonderlijke projectorganisaties** opgezet. Het onderdeel **criminaliteitspreventie is in het merendeel van de projecten niet in een aparte structuur** ondergebracht. Vanwege de integrale werkwijze werd dit niet wenselijk geacht. Er was in die gevallen dus sprake van een volledige inbedding.

In enkele projecten is wel een afzonderlijke organisatiestructuur voor criminaliteitspreventie opgezet, meestal in de vorm van een **werkgroep**. Dit is niet geschied vanwege een gebrek aan draagvlak voor het onderwerp, maar juist om te waarborgen dat er voldoende aandacht aan geschonken wordt.

In een aantal projecten bestond een tamelijk losse koppeling met (buurt)beheer. Dit is te verklaren uit het feit dat in de betreffende gemeenten buurtbeheer al enkele jaren voor de hier geëvalueerde experimenten startten, was ingevoerd. Zodoende bestonden voor buurtbeheer al structuren en had men de 'handen vrij' voor (onder meer) criminaliteitspreventie. Volgens sommige participanten in de betreffende projecten was er hier eigenlijk geen sprake van een inbedding.

De **inbedding van criminaliteitspreventie in buurtbeheer** levert in het algemeen grote tevredenheid op. Er zijn tal van raakvlakken tussen de beide domeinen⁴⁸.

Het wordt daarom alom logisch geacht beide in samenhang te behandelen. Slechts in een enkel geval was er sprake van negatieve invloed: in een gemeente waar buurtbeheer bij de ambtenaren niet populair was, heeft ook preventie op weinig medewerking mogen rekenen, vanwege de associatie met buurtbeheer.

Slechts door enkele respondenten werden wat kritische kanttekeningen gezet bij de inbedding: het gevaar bestaat dat de organisatiestructuur te complex en onoverzichtelijk wordt en daarmee voor verwarring en vertraging zorgt. Voorts bestaat het risico dat men teveel tegelijk aanpakt. Bovendien wordt het door de veelheid aan participanten moeilijker overeenstemming over de doelstellingen te bereiken.

Draagvlak

In organisatiestructuren die specifiek voor het onderwerp criminaliteitspreventie zijn opgericht, is het draagvlak voor dit thema uiteraard groot. In de projecten waar criminaliteitspreventie integraal was opgenomen binnen buurtbeheer, was het draagvlak voor dit domein eveneens **groot**. In het algemeen is criminaliteit een belangrijk aandachtspunt in achterstandswijken.

In één project bestond bij de bewoners onvoldoende draagvlak voor criminaliteitspreventie en -bestrijding. Omdat de ouders of hun familie in de betreffende buurt woonachtig zijn, durfden de bewoners uit angst voor represailles niet aan te geven dat de criminaliteit aangepakt moest worden binnen het project. Het bestrijden of voorkomen van criminaliteit is in bedoeld project dan ook nauwelijks uit de verf gekomen.

48 Zie voor een verklaring van deze term hoofdstuk 3, schema 5.

Bij het ambtelijk apparaat komt het draagvlak pas voldoende tot stand als de politici tonen dat het hun ernst is. Zolang beleid een experimentele status heeft, zijn nota's niet voldoende garantie dat het beleid ook door middenkader en lagere echelons wordt gedragen. Op deze niveaus heeft men (onzes inziens overigens terecht) het idee dat het beleid nog teruggedraaid kan worden als het experiment niet bevalt. Men investeert er daarom niet teveel energie in. Pas wanneer de politici duidelijk maken dat het experiment positief wordt gewaardeerd en het beleid structureel ingevoerd zal worden, gaan middenkader en uitvoerend niveau serieus pogingen doen achter het beleid te staan⁴⁹.

In één gemeente heeft men een eigen formule ontwikkeld om medewerking van het ambtelijk apparaat te bewerkstelligen. Het ambtelijk apparaat werd hier van twee kanten benaderd: van onderaf door de projectcoördinator in de wijk en van bovenaf door een projectteam op centraal niveau, dat dicht tegen het gemeentebestuur aanzit zodat de politieke besluitvorming en de besluitvorming in de ambtelijk top kan worden beïnvloed. We zouden hier kunnen spreken van een 'sandwich-aanpak'.

Middelen

De middelen die het Ministerie van Justitie beschikbaar stelde voor criminaliteitspreventie, werden in de projecten waar preventie integraal was ingebed in buurtbeheer, meestal opgenomen in het algemene projectbudget. In enkele projecten hield men dit geld apart voor besteding aan preventiemaatregelen.

Overigens bestaat geenszins de indruk dat het geld voor criminaliteitspreventie aan niet-preventieve activiteiten is besteed in die projecten waar dit budget integraal was opgenomen in het projectbudget.

De middelen die het ministerie van Justitie beschikbaar stelde hadden over het algemeen een 'multiplier effect': ze maakten binnen de gemeente veel meer middelen los die in buurtbeheer en criminaliteitspreventie geïnvesteerd werden.

49 Zie in dit verband ook: Soomeren, P. van; m.m.v. H. Gossink en Ph. Idenburg - Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak; een evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit. In opdracht van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing, Gemeente Deventer, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Amsterdam, 1994.

Zie voorts de brochure van de Gemeente Dordrecht over buurtbeheer: Veiligheid in de buurt..? Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht. Stuurgroep Bestrijding Veelvoorkomende Criminaliteit, Dordrecht, 1994.

Probleemstelling 2:

Hoe verloopt de implementatie en uitvoering van de criminaliteitspreventieve maatregelen? Welke factoren werken daarbij bevorderend of belemmerend?

Bij de implementatie van projecten 'criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' zijn de volgende fasen (met bijbehorende activiteiten) aan te wijzen:

- In de **voorbereidingsfase** wordt veel energie gestoken in het activeren van bewoners en het kweken van draagvlak bij de instanties, die als (potentiële) projectpartners worden gezien. Daarnaast vindt in deze fase probleeminventarisatie en -analyse plaats op basis waarvan projectdoelstellingen worden geformuleerd en een plan van aanpak wordt opgesteld. Voorts wordt in deze fase een organisatiestructuur opgezet.

In sommige projecten heeft men nagelaten duidelijke en meetbare doelstellingen voor het project te formuleren. Dit leverde in een later stadium hinder op, omdat niet kon worden nagegaan of het doel bereikt was en of de gehanteerde aanpak (dus) effect had dan wel bijstelling behoefde.

In een enkel project is niet zozeer een alomvattend plan van aanpak opgesteld, maar is dit telkens per probleemveld gedaan. Dit plan werd dan steeds geheel uitgevoerd voor het betreffende probleemveld, waarna de geschetste cyclus voor een volgend probleemveld opnieuw werd gevolgd. Het is de vraag in hoeverre op die wijze een integrale afstemming bereikt kan worden, met name indien men met samenhangende probleemvelden te maken heeft. In het betreffende project was dit niet het geval, zodat er geen verschil met de andere projecten is wat betreft de realisering van de plannen.

Het is van groot belang veel aandacht te besteden aan **draagvlakontwikkeling bij de projectpartners**, daar een **intrinsieke motivatie** (en bestuurlijke dekking!) - veel meer dan sancties - de basis vormt voor het welslagen van het project.

Voorts is het van belang dat de functionarissen die namens instanties deelnemen in het project **voldoende gemandateerd** zijn. De mandatering hoeft niet de inzet van capaciteit en geld te behelzen, maar wel het bepalen van de inhoud van het beleid.

Een verschijnsel dat zich in enkele projecten heeft voorgedaan gedurende deze fase, is langdurige discussie over de vraag bij welke instantie de projectcoördinatie wordt ondergebracht. Er moet voor worden gewaakt dat hier niet teveel tijd en energie in gestoken wordt. Een mogelijke oplossing bestaat uit de keuze voor een roulerend coördinatorschap (hieraan zijn echter ook potentiële nadelen verbonden: gebrek aan continuïteit, verlies aan ervaringskennis) of een gedeeld coördinatorschap (potentiële nadelen: dubbele 'overhead-kosten', mogelijk slepen van de discussie gedurende de hele uitvoeringsfase).

Direct na het nemen van het politieke besluit tot het starten van het experiment ligt een cruciaal moment. Voor het ambtelijk apparaat is dan vaak nog onduidelijk wat er van haar verwacht wordt en bovendien vergeet het bestuur vaak de benodigde randvoorwaarden te scheppen. Dit kan leiden tot een wat doelloos 'aanmodderen' door het ambtelijk apparaat totdat ofwel duidelijk wordt dat het bestuur serieus verder wil met het beleid (voornemen tot structurele invoering) ofwel het ambtelijk apparaat ontdekt dat het zo niet kan werken en bij het bestuur aan de bel trekt en om betere randvoorwaarden vraagt. Deze fase kan tot enorme vertraging leiden. Een **krachtige bestuurlijke dekking en aansturing is daarom direct in het begin van groot belang**.

Overigens moet wel de nodige tijd uitgetrokken worden om het ambtelijk apparaat de **noodzaak tot samenwerken te laten ontdekken**: het bestuur is daar op dat moment van overtuigd, maar het ambtelijk apparaat moet er ook 'zelf' achter komen en heeft tijd nodig om deze filosofie te incorporeren.

- Vrij snel na de start van een project (en terwijl de bovengenoemde nog aan de gang is) worden in het algemeen enkele fysieke maatregelen genomen die **op korte termijn zichtbare resultaten** opleveren. Het doel hiervan is meerledig. De beheerinstanties brengen op deze wijze de boodschap over, dat ze nog wat goed te maken hadden, omdat ze in het verleden weleens een steekje hebben laten vallen in het beheer; voorts willen ze aantonen dat ze vanaf dat moment het beheer willen verbeteren en graag het vertrouwen van de bewoners zouden terugwinnen.
Een ander doel, dat direct aan het vorige gekoppeld is, is het activeren van de bewoners. Dit is eens te meer het geval als de maatregelen getroffen worden op instigatie van de bewoners. In dat geval wordt de boodschap overgebracht: 'Wij, als beheerinstanties, doen precies wat u, bewoners, vraagt. Dus blijf of kom vooral meedoen in het project.' Naar aanleiding van de eerste fysieke maatregelen stijgt de bewonersparticipatie dan ook meestal.
Een derde doel is het gemotiveerd houden van de participerende beheerinstanties. Als zij zich eenmaal achter de projectdoelstellingen hebben geschaard en elkaar hebben gevonden, is er een bepaald elan ontstaan en willen zij gewoonlijk op korte termijn iets doen om een tastbare vorm aan dat elan te geven. Dit geldt met name voor uitvoerende organisaties, bij wie vergaderen dikwijls wordt gezien als onproductieve tijd. Ook wil men graag uitproberen hoe de samenwerking in de praktijk loopt (men weet graag alvast waar mogelijke knelpunten en gevoeligheden liggen, welk tempo verwacht kan worden en dergelijke). Het nemen van enkele fysieke maatregelen zorgt ervoor dat de motivatie een injectie krijgt, dat het elan een tastbare bevestiging krijgt en dat het geduld niet langer op de proef wordt gesteld ten aanzien van de toekomstige samenwerking. Aan het eind van deze fase wordt soms, naar aanleiding van de eerste resultaten, nog wat bijgeschaafd in de organisatie, de werkwijze en de plannen, alvorens tot de feitelijke uitvoeringsfase wordt overgegaan.
- De **overgang van voorbereidende fase naar de uitvoeringsfase** blijkt niet altijd mee te vallen. Met name instanties waar meer een vergadercultuur heerst, hebben er soms moeite mee tot daden te komen.
De **uitvoeringsfase** start gewoonlijk ergens in het tweede projectjaar. Wanneer buurtbeheer lokaal nog niet bekend is, worden eerst gedurende ongeveer een jaar fysieke maatregelen uitgevoerd. Pas daarna komt men toe aan sociale problematiek en criminaliteit. De overgang van het aanpakken van fysieke naar het aanpakken van sociale problematiek wil nog weleens moeite kosten. Men heeft een zekere koudwatervrees om deze minder concrete thematiek te benaderen.
- Na de uitvoering van (een deel van de) maatregelen, vindt **evaluatie** plaats⁵⁰. Dikwijls is dit eenmaal gebeurd, namelijk aan het eind van het project. In enkele projecten werd jaarlijks een evaluatiemoment ingebouwd. Dit bood hun de gelegenheid het gevoerde beleid zonnodig bij te stellen. In een paar projecten werd iedere maatregel afzonderlijk geëvalueerd bij afronding.
- Aan het einde van het project vond in een aantal projecten **methodiekontwikkeling** plaats. Aan de hand van de opgedane ervaringen werd een soort 'blauwdruk' vervaardigd voor invoering van het beleid in andere buurten of wijken of zelfs de hele stad. Methodiekontwikkeling vindt uiteraard alleen dan plaats als men op politiek niveau heeft besloten tot uitbreiding van het experiment of structurele invoering van het beleid.
- Het experiment wordt afgerond met de **beslissing al dan niet tot structurele invoering van het beleid over te gaan**. Dit resulteerde in tien projecten in de beslissing tot structurele invoering over te gaan. In de overige acht projecten is

50 De kwaliteit van deze evaluaties zal nog worden gezien het WODC in haar eindrapportage.

de beslissing nog niet genomen, worden alleen onderdelen structureel ingevoerd of wordt het experiment op grotere schaal voortgezet.

In het **uitgavenpatroon** is de volgende grote lijn te ontdekken: in de beginfase van het project zijn er weinig uitgaven, want er vindt vooral veel overleg plaats. Daarna worden er kleine uitgaven gedaan: de fysieke maatregelen die op korte termijn zichtbare resultaten moeten opleveren. Pas in ongeveer het tweede en derde projectjaar komen de grote uitgaven. Overigens geldt dit patroon alleen voor projecten waar buurtbeheer nog niet bestond.

Belemmerende factoren tijdens de implementatie waren:

- tijdgebrek;
- onvoldoende voorbereiding (ontbrekende doelstellingen, ontbrekende registratie van effecten, te snel gestart met uitvoering, afspraken niet schriftelijk vastgelegd, te lange aanloop waardoor de ontwikkelingen het project inhaalden);
- onvoldoende draagvlak;
- onvoldoende personele capaciteit;
- onvoldoende middelen;
- gebrekkige organisatie (er ontbrak een element in de structuur, onvoldoende mandatering, te groot projectgebied, tegengestelde organisatieprocessen (schaalvergroting) bij projectparticipanten, interne problemen bij participanten, te weinig gelegenheid gegeven tot aansturing door bewoners, voortijdig vertrek coördinator wegens tijdelijk dienstverband, gedeeld coördinatorschap dat dubbele overhead oplevert en minder effectiviteit);
- onvoldoende communicatie (met name het ontbreken van adequate gegevens of informatie);
- afbakening regulier en additioneel onderhoud;
- presentatie onder de noemer 'veiligheid' (impliceert dat de buurt onveilig is);
- criminelen woonachtig in projectgebied, zodat bewoners niet durven te klagen over criminaliteit uit angst voor represailles.

Bevorderende factoren:

- voldoende middelen (projectbudget en vrij besteedbaar wijkbudget);
- draagvlak;
- werkwijze (initiatief bij bewoners, samenwerking, heldere plannen en doelstellingen);
- omgevingsfactoren (reeds bestaand buurtbeheer, bestaande gebiedsgerichte werkwijze, bestaand bewonerskader, bestaande binding tussen bewoners, recente reorganisatie, het feit dat alle woningen door één woningcorporatie beheerd werden, naderende gemeenteraadsverkiezingen);
- organisatie: netwerk, korte lijnen, op handelen gerichte opzet;
- experimentele status (geen bezuinigingstaakstellingen, mogelijkheid veel voor elkaar te krijgen);
- goede sfeer;
- sociale vernieuwingsbeleid op lokaal en rijksniveau.

Probleemstelling 3:

Welke relatie is er tussen de bevorderende en belemmerende factoren en de bredere buurtbeheeraanpak (bijvoorbeeld verbeterde samenwerkingsrelaties, hogere bewonersparticipatie)?

- Het feit dat de **voorbereiding** in sommige projecten onvoldoende bleek, heeft te maken met de buurtbeheercontext. Specifiek voor dit type project is een grondiger voorbereiding nodig dan voor 'klassieke' preventiemaatregelen, omdat naast het inventariseren en analyseren van de problematiek ook het activeren van bewoners en het kweken van draagvlak bij een groot aantal instanties vereist is. In sommige projecten heeft men zich hierop verkeken. Het ontbreken van voldoende draagvlak, waar sommige projecten van reppen, hangt hiermee samen. De consequenties van de integrale aanpak worden namelijk - zeker in aanvang - nog door weinigen doorgrond. Het betekent onder meer dat de probleemdefinitie en de in te zetten oplossingen niet langer door één partij (te weten de overheid) vastgesteld kunnen worden. Daarmee wordt de sturing die men aan zo'n aanpak geeft, fundamenteel anders. In het oude model definieert de overheid het probleem en de te hanteren oplossing. In het nieuwe model is er sprake van een aantal volwassen partijen, die elk met een eigen probleemdefinitie in het achterhoofd **samen** aan de slag gaan, waarbij men de zwakke en sterke kanten van elkaar moet accepteren en combineren. Er is dus veeleer sprake van een open aanpak⁵¹.
- Bovenstaand werd onder 'onvoldoende organisatie' onder meer vermeld, dat men de bewoners soms onvoldoende gelegenheid had gegeven tot (mede-)aansturing van het project. Dat is een typisch probleem dat met de buurtbeheercontext samenhangt. In 'klassieke' preventieprojecten had **bewonersinbreng en -aansturing** een bescheiden rol. In de buurtbeheercontext vormt het juist de crux van de werkwijze. De **bewoners worden medeverantwoordelijk** gemaakt voor het beheer van de eigen woonomgeving. Hiermee wordt beoogd dat bewoners helpen voorkomen dat de woonomgeving verloedert, bijvoorbeeld door informele controle uit te oefenen en kritischer te worden op het eigen gedrag.
- Het probleem dat bewoners niet durven te klagen over criminele daders die in het projectgebied wonen, hangt nauw samen met de nadruk die aansturing door bewoners krijgt in de buurtbeheeraanpak. Om te voorkomen dat dit probleem het project verlamt, zou de aansturing van het project - zeker als dat een project is dat zich op daders richt - ook weer niet geheel bij de bewoners gelegd moeten worden.
- De problemen met **afbakening van regulier en additioneel onderhoud** zijn eveneens kenmerkend voor de buurtbeheercontext; in 'klassieke' preventieprojecten zit immers nauwelijks een onderhoudscomponent. Uiteraard doet dit probleem zich alleen voor als er additionele onderhoudsmensen (banenpoolers en dergelijke) worden ingezet.
- Een andere factor die specifiek met de buurtbeheeraanpak te maken heeft, is dat het **draagvlak voor dit type project groter en breder moet zijn** dan voor een 'klassiek' preventieproject. Om te beginnen hebben preventieprojecten die in een buurtbeheercontext plaatsvinden door het **groter aantal participanten** vanzelf al een wijder vertakt netwerk nodig. Daarnaast berusten preventieprojecten in een buurtbeheercontext veel meer dan klassieke preventie op het **nemen van verantwoordelijkheid** door projectdeelnemers (in tegenstelling tot het opleggen van

51 Zie ook: Idenburg, Ph. A., P. van Soomeren en H. Gossink: 'Willen kan je niet leren' (Eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, augustus 1994.

verantwoordelijkheid aan deelnemers). Dit vergt een motivatie van binnenuit bij de deelnemers; ze moeten van harte achter het project staan.

- Het ontstaan van een **netwerk en korte lijnen** tussen de projectdeelnemers houdt direct verband met de buurtbeheercontext. Hiervoor is het namelijk nodig de **reguliere activiteiten van de diverse deelnemers onderling af te stemmen** en gezamenlijk plannen te ontwikkelen om complexe problematiek te lijf te gaan. Ook bij 'klassieke' preventieprojecten komt het ontstaan van netwerken en korte lijnen natuurlijk voor, maar zelden betreft het een afstemming van de reguliere activiteiten.

Probleemstelling 4:

In hoeverre worden de bekende problemen met de implementatie van de criminaliteitspreventie in probleebuurt (wantrouwen, lage participatiegraad, continuïteitsproblemen, sectorale tegenwerking) ondervangen of verminderd door de buurtbeheeraanpak?

Met uitzondering van het probleem van de lage participatiegraad hebben dergelijke problemen zich in het algemeen beperkt voorgedaan. Wanneer zij optraden was het niet aan de buurtbeheeraanpak te wijten, maar veeleer aan de keuze van het projectgebied of aan de keuze van een minder adequate maatregel.

Met een **lage participatiegraad van de bewoners** hadden alle projecten wèl te maken. Bij de coördinatoren die ook ervaring hadden met preventie in een 'klassieke' context, bestaat niet de indruk dat in een buurtbeheercontext de participatiegraad anders uitpakt.

In één project bleef de bewonersparticipatie bijvoorbeeld laag, waarschijnlijk omdat men als middel om de participatie te verhogen buurtpreventie hanteerde. In een goeude buurt was dat wellicht een geschikte maatregel geweest, maar in de buurten die binnen de selectiecriteria voor de subsidie vielen, was het vermoedelijk een minder gelukkige keuze. In een ander project trachtte men de allochtone bevolkingsgroepen bij het project te betrekken door hen aan te spreken op hun allochtoon-zijn. Achteraf ziet men in het betreffende project in, dat deze aanpak niet de meest adequate was.

In het algemeen lijkt voor het verhogen van de bewonersparticipatie in het type buurten, waarin de projecten hebben plaatsgevonden, het best gekozen te kunnen voor uitvoerende maatregelen op een ad hoc-basis.

Wantrouwen en sectorale tegenwerking lijken in de buurtbeheeraanpak grotendeels ondervangen te worden. Doordat er in vergelijking met de 'klassieke' context uitgebreide aandacht wordt besteed aan de voorbereiding en met name aan draagvlakontwikkeling, wordt een interne motivatie bewerkstelligd bij de projectdeelnemers. Desalniettemin is tegenwerking vanuit instanties wel voorgekomen. Met name vakdiensten voor fysiek beheer (Openbare Werken en dergelijke) hebben zich in een aantal projecten weinig coöperatief opgesteld. Dit werd vermoedelijk ingegeven door een gevoelde bedreiging van de eigen positie. **Als men dit type tegenwerking zou willen voorkomen, zou de oplossing veeleer in krachtige bestuurlijke dekking gezocht moeten worden dan in een buurtbeheercontext.** De indruk bestaat dat in projecten waar men voor een minder uitgebreide voorbereiding heeft gekozen, iets meer of langer problemen met tegenwerking of wantrouwen van bepaalde instanties hebben bestaan.

Continuïteitsproblemen hebben zich ook binnen de buurtbeheercontext wel voorgedaan. **Dit blijkt veel meer samen te hangen met externe factoren**, zoals bezuinigingen, reorganisaties, langdurige ziekte, tijdelijke contracten, personele wisselingen. Met een buurtbeheeraanpak valt daartegen weinig te beginnen.

Een uitzondering hierop vormt de langdurige discussie die in enkele projecten optrad over de vraag bij welke instantie de **coördinatie van het project** ondergebracht moet worden. Deze discussie heeft wel te maken met de buurtbeheercontext: in deze context zijn er immers meerdere actoren die min of meer op voet van gelijkheid participeren. Daarmee wordt deze discussie in de hand gewerkt. In de 'klassieke' context deed dit probleem zich minder gauw voor, omdat er meestal één acteur was of een duidelijke initiatiefnemer.

Conclusie: De indruk bestaat dat **wantrouwen** en **sectorale tegenwerking** verminderd worden in een buurtbeheercontext, omdat daarin veel nadruk ligt op een grondige voorbereiding. Bewoners en instanties worden idealiter tijdig gekend in de plannen en er wordt veel aandacht besteed aan draagvlakontwikkeling en het verkrijgen van bestuurlijke dekking.

Een **lage participatiegraad van de bewoners** wordt door een buurtbeheercontext niet merkbaar ondervangen of verminderd. Voor het maximaliseren van de bewonersparticipatie is het vermoedelijk het beste om te kiezen voor uitvoerende maatregelen op ad hoc-basis.

Continuïteitsproblemen worden door een buurtbeheercontext evenmin ondervangen of verminderd. Dergelijke problemen blijken vooral met externe factoren samen te hangen. De buurtbeheercontext kan continuïteitsproblemen zelfs in de hand werken als het om de vraag gaat welke instantie de projectcoördinatie moet verzorgen.

6.3 Overige leerervaringen

Implementatiebereidheid

De implementatiebereidheid was bij aanvang van de experimenteerfase in al de projecten hoog. Aan het eind van de experimenteerfase bleek de implementatiebereidheid onveranderd hoog. Dit is een teken dat de buurtbeheeraanpak in ieder geval niet teleurstellend is geweest. Het is niet noodzakelijk een signaal van succes: het kan bijvoorbeeld ook betekenen dat men bij het einde ten volle begrijpt wat de crux van de aanpak is en sterk gemotiveerd is om deze vanaf dat moment adequaat in te voeren. In tenminste één project (Enschede) is dit zonder twijfel het geval. Slechts in één project (Nijmegen) is de implementatiebereidheid significant afgenomen (maar nog steeds hoog). Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat een specifiek knelpunt niet goed met de buurtbeheeraanpak opgelost kon worden.

Ervaringen van de sleutelpersonen

Een overweldigende meerderheid van de sleutelpersonen is van mening dat de keuze voor inbedding van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext een duidelijke meerwaarde oplevert. Voor zover de sleutelpersonen ervaring hebben met criminaliteitspreventie in de 'klassieke setting', vinden de meesten van hen de inbedding in buurtbeheer effectiever.

Wat betreft de **sterke kanten** van de buurtbeheeraanpak worden hier enkele punten geselecteerd die door de projectcoördinatoren nog niet zo sterk naar voren zijn gebracht:

- de kleinschaligheid/ het maatwerk;
- de gelijkwaardigheid van participanten;
- het feit dat een deel van de verantwoordelijkheid bij de bewoners komt te liggen, waardoor zij onder meer een minder passieve opstelling aannemen;

- het feit dat normen en waarden ter discussie worden gesteld, zowel tussen instanties onderling, tussen bewoners onderling als tussen instanties en bewoners;
- problemen worden opgelost waar ze ontstaan, in plaats van ze door te schuiven naar andere instanties.

Als **zwakke kanten** van de buurtbeheeraanpak noemen de sleutelpersonen hoofdzakelijk een aantal afhankelijkheden en risico's. Het gaat om:

afhankelijkheid van:

- voldoende bewonersdeelname en -draagvlak;
- inzet van vrijwilligers;
- andere instanties voor de uitvoering van plannen;
- de aanwezigheid van gemotiveerde trekkersfiguren;
- de aanwezigheid van voldoende organisatiekader in de beoogde projectbuurt;
- de aanwezigheid van opbouwwerk in de beoogde projectbuurt;

risico's:

- dat het aantal deelnemers te groot wordt;
- dat het aantal aan te pakken onderwerpen te groot wordt;
- dat steeds dezelfde bewoners deelnemen;
- dat de bewoners-vrijwilligers overvraagd worden;
- dat de bewonersvertegenwoordiging niet representatief is voor de buurt;
- dat het project zelf weer een bureaucratisch instituut wordt;
- dat de continuïteit in gevaar komt door personele wisselingen;
- dat er spanningen tussen de bewoners ontstaan over persoonlijk gedrag, wanneer de sociale problematiek op de projectagenda komt;
- dat de toename van sociale controle onttaardt in 'nieuwe tuttigheid';
- dat de overgang van fysieke naar sociale maatregelen niet gemaakt wordt;
- dat de buurt steeds minder als onderdeel van de stad gezien wordt.

6.4 Aanbevelingen voor implementatie

- Probleemstelling 5:

Welke randvoorwaarden moeten (dus) vervuld zijn, wil criminaliteitspreventie succesvol geïmplementeerd worden in dit type buurten?

Vorbereiding

- Goede voorbereiding: besteed veel aandacht aan **draagvlakontwikkeling en motivering van betrokkenen** voorafgaand aan de start. Het is belangrijk om eerst met alle participanten op één lijn te komen wat betreft de projectdoelstellingen en de te bereiken eindsituatie en de terreinen te benoemen waarop men zich begeeft. Ook het benoemen van ieders (on)mogelijkheden is van belang.

Zorg vooral ook voor **steun van het lokale bestuur (politici) en ook van de ambtelijke top** en (bij niet-gemeentelijke instellingen) van de hogere echelons. Gebruik als controle op de draagvlakontwikkeling eventueel een instrument voor het vaststellen van implementatiebereidheid. Een voorbeeld van een dergelijk instrument vormde de gestructureerde vragenbatterij die ook in het kader van de onderhavige procesevaluatie werd toegepast (DDQ; zie de paragrafen 2.2.2 en 5.4). Op basis hiervan kan al bij de voormeting gewezen worden op de zwakke plekken per project voor wat betreft de implementatiebereidheid. Uit de DDQ-

uitkomsten bleek dat redelijk adequaat is af te lezen op welke factoren de motivatie van de participanten nog aanpassing behoeft.

Trek veel tijd uit voor het **activeren van bewoners** en stem de maatregelen hiervoor af op de kenmerken van de buurtbevolking⁵².

Verder zijn van belang: **grondige probleeminventarisatie en -analyse**, zodat een goed inzicht in de buurtproblematiek ontstaat; denk hierbij aan de **bottom-up** werkwijze: laat bewoners en uitvoerenden dus een zware rol spelen bij de probleeminventarisatie. Zij hebben de meeste en meest gedetailleerde kennis van de buurt.

Andere belangrijke zaken zijn het **formuleren van duidelijke, realistische en meetbare doelstellingen**, het van begin af aan bijhouden van een **registratiesysteem** om effecten van het project te kunnen vaststellen, het opzetten van een **goede organisatiestructuur** (bij voorkeur een centrale projectgroep, een stuurgroep, een bewonersplatform en eventueel enkele thematische werkgroepen).

Wees voorzichtig met een snelle start: doe dat alleen onder het motto: 'wij als beheerders hadden nog iets goed te maken, wel zullen eerst laten zien dat we van goeie wil zijn voordat we gunsten aan de bewoners vragen (namelijk om actief te participeren in het project)'. Het gevaar bestaat dat het initiatief wordt weggehaald bij de bewoners en zij volharden in een passieve opstelling. Een ander gevaar is dat de projectdeelnemers geen vervolg hebben op die snelle start en het 'momentum' weer wegzakt bij participanten en bewoners.

- **Lees** als projectcoördinator eerst (weer) eens iets over projectcoördinatie⁵³ en -evaluatie. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in het Basisboek Criminaliteitspreventie, uitgegeven door het Ministerie van Justitie. Dit om tijd te winnen, te voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden en klassieke fouten te vermijden (zoals nalaten om (meetbare) doelstellingen te formuleren, nalaten zakelijke afspraken te maken met projectdeelnemers en deze afspraken schriftelijk vast te leggen).
- **Keuze van het projectgebied:** het is van belang een buurt te kiezen, waarvan de **omvang niet al te groot of te klein** is (een omvang van 6.000 inwoners werd te klein gevonden, een omvang van 29.000 inwoners te groot), waar **achterstallig onderhoud al is weggewerkt**, waar de **leefbaarheidsproblematiek niet te groot** is: het aanpakken van drugsproblematiek (en vooral de daaruit resulterende overlast) vormt ongeveer het maximaal haalbare in een buurtbeheercontext. Voorts dient de **diversiteit van bewoners niet te groot** te zijn: men moet een ongeveer vergelijkbare perceptie van de problematiek hebben. Het werkt beduidend makkelijker en sneller als er al **enige vorm van bewonersorganisatie** bestaat in de buurt (bijvoorbeeld bewonerscomité's, als erfenis van stadsvernieuwing nog aanwezige huurdersorganisaties). Gezien de tijd die nodig gebleken is om een bewonersorganisatie op poten te zetten en bewoners te activeren, moet hier meer nadruk op gelegd worden dan in het onderhavige experiment het geval was. Direct daarop aansluitend geldt dat het bestaan van een **goed functionerend opbouwwerk** in een projectbuurt belangrijk is. Mocht enige

52 Zie in dit verband de publicatie van het LSA 'Buurtbeheer met en door bewoners' (Den Haag, 1993) en de brochure 'Open deuren en buitenstaanders; tips voor participatie van migranten in het wijkbeheer' een gezamenlijke uitgave van de Stichting Radar en het Servicebureau Beheer Rotterdam (Rotterdam, 1993).

53 Veel van de aanbevelingen die hier gegeven worden waren al vooraf gedaan, gebaseerd op ervaringen met eerdere projecten. Toch zijn deze aanbevelingen kennelijk veelvuldig genegeerd, getuige het feit dat uit de projecten deels dezelfde aanbevelingen als 'leerervaringen' worden gepresenteerd. Wellicht hebben we met een nieuwe generatie projectmedewerkers/leiders te maken, die de eerdere leerervaringen niet kennen en er - al dan niet bewust - ook niet veel kennis van nemen.

vorm van bewonersorganisatie ontbreken, dan is het van belang om te investeren in het inzetten van professionele opbouwwerkers (en in tijd!) om een bewonersorganisatie op te zetten.

Buurtten waarin de **daders van criminaliteit woonachtig** zijn, blijken minder geschikt voor een buurtbeheeraanpak. Bewoners durven niet te klagen over criminaliteit uit angst voor represailles. Gezien de nadruk die binnen een buurtbeheercontext op aansturing van de activiteiten door bewoners gelegd wordt, is criminaliteit in zo'n type buurt niet gemakkelijk binnen zo'n context aan te pakken.

- Het is raadzaam direct bij aanvang het **commitment van de projectdeelnemers schriftelijk vast te leggen**, bijvoorbeeld in de vorm van een heldere intentieverklaring. In een later stadium, maar zo snel mogelijk na aanvang van het project, wanneer duidelijk is geworden welke bijdragen van iedere deelnemer zullen worden gevraagd, dient **onderhandeld te worden over bijdragen, taken en verantwoordelijkheden** van aan het project deelnemende organisaties. Het resultaat van deze onderhandelingen dienen ook zwart op wit vastgelegd te worden. Het is ook van belang dat deelnemende instanties de bereidheid uitspreken om reguliere middelen op andere wijze in te zetten.

Van de personen die een organisatie vertegenwoordigen moet het **mandaat duidelijk** zijn. Het is bij de meeste instanties voldoende wanneer de afgevaardigden beschikken over bevoegdheden om de inhoud van het beleid te bepalen; mandatering ten aanzien van budgettaire en personele inzet is niet per sé nodig. Het is bovendien van belang dat een instantie **telkens dezelfde vertegenwoordiger** afvaardigt.

- Er moeten vooraf ook **duidelijke afspraken gemaakt worden over tijdstippen (planning), evaluatiemomenten en -criteria**. Met name tussentijdse evaluaties schieten er vaak bij in, vanwege turbulente ontwikkelingen. Vaak wordt echter vergeten dat de ontwikkelingen altijd turbulent zullen zijn, dat is inherent aan de pioniersfunctie van experimenten.
- Bij aanvang van het project c.q. de subsidie moet al bedacht worden **welk vervolg** eraan gegeven zal worden als de gewenste resultaten bereikt worden. Waar wil men heen met het project? Het project wordt serieuzer opgevat wanneer bij aanvang al bekend is, dat het experimentele beleid uiteindelijk structureel zal worden.
- Denk bij aanvang al aan het (laten) verzorgen van een **betrouwbare evaluatie**. Het type informatie dat hiervoor nodig is, kan dan vanaf het begin van het project verzameld worden (zie ook hierboven bij 'registratiesysteem'). Ook wordt de evaluator hiermee in staat gesteld een nulmeting uit te voeren.

Problematiek

Ook binnen een buurtbeheercontext blijkt de **integratie van autochtone en allochtone bevolkingsgroepen moeilijk aan te pakken**. In de projecten waar men dit heeft trachten te realiseren is dit - althans binnen de subsidieperiode - niet of nauwelijks gelukt. Wel blijkt dat men niet zozeer een integraal maatregelenpakket heeft ingezet in deze projecten, maar juist enkelvoudige maatregelen; wellicht dat dit vraagstuk met een integraal maatregelenpakket wel binnen een buurtbeheercontext valt te hanteren. Uit de ervaringen in de betreffende projecten is duidelijk geworden dat er wellicht een kans op succes bestaat als:

- allochtone bewoners **niet** op hun niet-Nederlander zijn worden aangesproken, zeker als de groep allochtonen uit diverse etnische subgroepen bestaat;
- een **kleinschalig gebied** wordt gekozen, zoals het straatniveau of het niveau van meergezinswoningen: het **rechtstreeks en persoonlijk aanspreken** van allochtone bewoners als trappenhuis-/portiekgebruiker lukte bijvoorbeeld;

- **concrete thema's** worden behandeld: rond het thema 'woonoverlast' lukte het bijvoorbeeld om allochtone bewoners te betrekken bij portiekgesprekken. Het werkt niet goed als allochtonen de hand boven het hoofd wordt gehouden; zij zijn volwassen deelnemers van de Nederlandse samenleving die even goed als iedere autochtoon in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen .

Binnen de integrale werkwijze blijken instanties gezamenlijk **complexe problematiek** te kunnen aanpakken, die voorheen boven het vermogen van elke afzonderlijke instantie lagen. Het gaat hierbij vooral om **drugs- en woonoverlast, jongerenproblematiek en sociale problematiek in het algemeen**. Andere problematiek die zich leent voor een buurtbeheeraanpak (maar ook voor een 'klassieke' context): sociale onveiligheid, vandalisme, veel voorkomende criminaliteit, fysieke verloering.

Uitvoering

- Start de uitvoering met enkele simpele maatregelen, die **op korte termijn zichtbare resultaten** opleveren. Doe dit echter pas als er daarna ook snel een vervolg gegeven kan worden aan de uitvoering. Denk aan het gevaar, dat bewoners in een passieve rol gedrukt kunnen (blijven) worden als dergelijke maatregelen te lang zonder hun inbreng worden genomen.
- Neem een **voor bewoners duidelijk startpunt**: bijvoorbeeld een schoonmaakactie, verlichtingsactie, het vervangen van hang- en sluitwerk. Ook hier geldt, dat dit alleen aan te raden is als er door de projectdeelnemers op korte termijn een (zichtbaar) vervolg aan kan worden gegeven.
- Houd er rekening mee dat **overleg met bewoners zeer tijdrovend** is. In vergelijking met overleg tussen professionals heeft overleg met bewoners een geheel eigen dynamiek.
- Hanteer een **projectmatige aanpak**.
- Werk op **verschillende niveaus tegelijk**: naast de uitvoering van projecten gaat het ook om het bewerkstelligen van een bestuurlijke culturomslag.
- Probeer de **zichtbare maatregelen zoveel mogelijk te spreiden in de tijd**, zodat de motivatie van instanties en bewoners regelmatig een injectie krijgt.
- **Laat het verleden rusten**: benader elkaar als projectdeelnemers (beherende instanties onderling, maar ook instanties en bewoners) positief om niet in een verwijtende sfeer te vervallen ("niet langer zeiken, maar nu samen doen").
- Voor de uitvoering van additionele uitvoerende arbeid kan gebruik gemaakt worden van **banenpoolers, ex-WAO-ers en dergelijke**. Het is van belang zich hierbij te realiseren dat zij **veel begeleiding vergen**. Een opzichter of vergelijkbare figuur heeft niet altijd de capaciteiten hiervoor en wordt bovendien vaak (te) zwaar belast met dergelijke extra taken. Het verdient aanbeveling om de sociale begeleiding onder te brengen bij een (eventueel nieuw op te richten) aparte organisatie⁵⁴.
- Bedenk dat de **zwakste schakel** de voortgang van een project bepaalt.

Maatregelen en activiteiten

Betrekkelijk nieuwe maatregelen, in de zin dat ze in het domein **criminaliteitspreventie** zonder buurtbeheercontext eerder niet plaatsvonden, zijn :

- juridische procedures ontwikkelen en/of toepassen ter sanctionering
- aanpak woonoverlast (drugsoverlast, illegale bewoning, geluidsoverlast)

⁵⁴ Zie het rapport 'Buurtserviceteams: twee vliegen in één klap!' dat deel uitmaakt van deze rapportage 'Criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext'.

- aanpak stelselmatige daders⁵⁵
- afstemming preventie- en beheeractiviteiten.

In het domein **fysieke leefbaarheid** zijn relatief nieuw:

- gezamenlijke signalering: regelmatig gezamenlijk schouwen, één centraal klachtenmeldpunt en/of spreekuur voor diverse beheerinstanties, soms ook het opzetten van bewonersnetwerken van waaruit onregelmatigheden gemeld worden
- multi-disciplinair overleg
- multi-disciplinaire uitvoerdersploeg
- wijkgebonden en vrij besteedbaar deelbudget
- betrekken van bewoners: organiseren van bewoners in een bewonersplatform, (mede-)aansturing van beheeractiviteiten door bewoners.

In het domein **sociale leefbaarheid** zijn betrekkelijk nieuw:

- aanpak jongerenoverlast
- aanpak sociale integratie⁵⁶.

De 'klassieke' preventie maatregelen gedijen in het algemeen goed in een buurt-beheercontext. Met name **fysieke preventie maatregelen kunnen vaak relatief eenvoudig gecombineerd worden met fysieke beheer maatregelen**. Op die wijze kunnen zij vrijwel zonder speciale inspanning of organisatie uitgevoerd worden. **Een uitzondering hierop vormt buurtpreventie**, dat in de twee projecten waar dit één van de maatregelen vormde, niet van de grond kwam. Vermoed wordt dat dit samenhangt met de kenmerken van het type buurt en bevolking waarop buurtbeheer specifiek is gericht. Het betreft namelijk buurten die in een relatieve achterstandspositie verkeren. Buurtpreventie is echter een maatregel die gewoonlijk beter slaagt in een goede buurt.

Fasering

Houd rekening met een **lange voorbereidingsfase**. Het kweken van draagvlak en het komen tot samenwerking van instanties en bewoners kost **minstens een jaar**. De uitvoeringsfase kan ondertussen wel vast starten met enkele fysieke maatregelen waarvan het nut buiten kijf staat om snel zichtbare resultaten te boeken. De feitelijke, door bewoners aangestuurde uitvoering kan echter pas na deze fase starten. **Gewoonlijk begint de uitvoeringsfase met fysieke leefbaarheidsmaatregelen**. Pas wanneer de woonomgeving 'op orde' is, komen bewoners toe aan klachten over sociale leefbaarheid en criminaliteit. Hiermee is niet gezegd, dat dit de enig juiste volgorde is. Wel blijkt deze volgorde goed aan te sluiten bij de psychologie van bewoners.

Organisatiestructuur

Op één gemeente na is overal een **projectorganisatie** opgezet met (meestal) een stuurgroep, altijd een projectgroep en eventuele werkgroepen. Als extra element waren er vaak **bewonersplatform(s)** in deze structuur opgenomen.

In één gemeente is van meet af aan gesteld dat het niet om een project maar om structureel beleid ging. De veranderingen zijn daar van binnenuit direct in de reguliere organisaties geïmplementeerd. In die gemeente wordt het **gemis gerap-**

55 Dit geschiedde overigens op stedelijk niveau, maar wel binnen een buurtbeheercontext.

56 De sociale integratie van allochtone en autochtone bevolkingsgroepen binnen een buurtbeheercontext blijkt overigens erg moeilijk en is nauwelijks gelukt.

porteed van een stuurgroep-achtig orgaan, dat knopen kan doorhakken. De aanpak van deze ene gemeente biedt het voordeel, dat het ambtelijk apparaat van meet af aan weet, dat het 'menens' is en dat het geen experiment betreft waarvan de top later weer terug komen kan. Een nadeel is echter, dat er geen proeftuin is om eventuele kinderziektes te ontdekken voordat tot structurele invoering wordt overgegaan. Evenmin is er een voorbeeld waarnaar verwezen kan worden bij structurele invoering: wanneer mensen in een organisatie een culturomslag moeten maken, is het verstandig de mogelijkheid te bieden de kat uit de boom te kijken. Deze nadelen wegen in onze optiek zwaarder dan de voordelen. Een projectorganisatie is daarom geschikter. Wel is het dan van belang **maximale bestuurlijke dekking** te verkrijgen.

Door een aantal respondenten wordt erop gewezen dat een **organisatie rondom geformuleerde problemen** de voorkeur verdient. Dit past goed bij de aanpak die wij voorstaan. Onze voorkeur gaat uit naar een zogenaamd '**programma-project**'⁵⁷, waarin wordt gewerkt met programmamanagement waarbinnen projecten plaatsvinden. In het programma wordt een brede opzet gepresenteerd, grote lijnen aangegeven, relatief vage doeleinden gesteld. Van de politiek wordt bovendien een zwaar commitment aan het programma gevraagd. Binnen dat programma worden concrete projecten uitgevoerd, bijvoorbeeld op één thema. In de projectgroep worden alle disciplines binnengehaald - en vooral ook bewoners - en wordt aan concrete doelstellingen gewerkt.

Wanneer buurtbeheer nog niet bestaat, is het opzetten van het beleid 'criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' een **zware klus**. In een enkel project is het uitvoeren van sociale leefbaarheidsmaatregelen niet van de grond gekomen vanwege te zware belasting van de projectgroep. Het opzetten van fysiek beheer vergde al zoveel energie (zie 'voorbereiding'), dat het opzetten van sociaal beheer en criminaliteitspreventie is blijven steken.

Het is belangrijk ervoor te waken dat de projectorganisatie **geen bureaucratie** op zichzelf gaat worden. Door een uitdijend aantal participanten en probleemvelden is dat risico niet denkbeeldig.

Verder is het van belang enige **speelruimte** te creëren, bijvoorbeeld door te beschikken over een eigen projectbudget, waarvan een deel voor experimenten bestemd kan worden.

Coördinatie

In verband met de continuïteit van het project kan het beste gekozen worden voor een coördinator met een **vaste aanstelling**, bijvoorbeeld bij één van de projectdeelnemers. Het coördinatorschap kan het best worden **ondergebracht bij een 'zachte instantie** (dat wil zeggen geen uitvoerende, produktiegerichte (vak)dienst), omdat het gevaar bestaat dat de sociale problematiek anders onderbelicht blijft, terwijl die relatief het belangrijkste is: fysieke verloedering heeft meestal sociale problematiek als achtergrond. Voorbeelden van 'zachte' instanties zijn: opbouwwerk, buurtwelzijnswerk, gemeentelijke diensten Welzijn, Maatschappelijke Zaken, Sociale Zaken, Bestuurlijke Zaken. Anderzijds is het **commitment van de 'harde sectoren' wel essentieel**, omdat bij die diensten over het algemeen het meeste geld en de meeste macht zit.

Het kan raadzaam zijn de coördinatie door twee personen te laten verzorgen, in verband met mogelijke **continuïteitsproblemen bij ziekte**. In de projecten zijn twee modellen uitgetoetst: roulende en gedeelde coördinatie. Gedeeld coördi-

57 Zie eindrapport Adviesgroep Sociale Vernieuwing en eerder genoemd rapport 'Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak'.

natorschap levert dubbele 'overhead' op en extra arbeidskosten vanwege de noodzaak tot informatie-uitwisseling tussen de beide 'halve' coördinatoren. Rouleren kan in theorie als nadeel hebben, dat ervaring verloren gaat en dat er vertraging optreedt vanwege inwerken, telkens wanneer het coördinatorschap verder rouleert. In de praktijk bleek men overigens alleen na het eerste jaar te rouleren. Daarna bleef de projectcoördinatie bij één instantie met goedvinden van de andere participanten. Het genoemde nadeel werd zo vanzelf ondervangen. Het blijkt voorts van belang te zijn een coördinator te kiezen die beschikt over **politieke vaardigheden**.

Begeleiding door de subsidiegever

Het type begeleiding dat gewenst wordt door projecten, ligt impliciet besloten in het oordeel dat de projecten uitspraken over de geleverde begeleiding door het Ministerie van Justitie:

- Begeleiding en advisering in lokale begeleidingscommissies.
- Een aantal bijeenkomsten voor (formele en informele) informatie-uitwisseling, zoals een studiedag, mits daar niet te algemene informatie geboden wordt.
- Eventueel periodieke berichtgeving over geslaagde maatregelen en deelprojecten.
- Terugkoppeling over de eigen uitgangssituatie bij aanvang van het project (bijvoorbeeld in de vorm van een voormetingsrapport) wordt in het veld van matig belang geacht. Projecten blijken door omstandigheden zoals tijdgebrek, lang niet altijd toe te komen aan verbetering van de uitgangssituatie.
- Een voorlopige conclusie omtrent het verspreiden van informatie over het uitvoeren van evaluatie-onderzoek is dat dit minder noodzakelijk zou kunnen zijn wanneer de projectevaluatie uitgevoerd wordt door een grote gemeentelijke onderzoeksafdeling. Men claimt daar voldoende kennis te hebben. De te verspreiden informatie zou dus niet zozeer betrekking moeten hebben op inhoudelijke kennis omtrent evaluatie-onderzoek, maar op richtlijnen waaraan alle lokale evaluaties dienen te voldoen. Hiermee wordt vergelijkbaarheid bewerkstelligd tussen de lokale evaluaties ten behoeve van een overkoepelende, landelijke evaluatie voor de subsidiegever. In de gevallen dat een projectcoördinator zelf de evaluatie zal verzorgen, wordt ook inhoudelijke informatie van belang geacht. De definitieve conclusie hangt af van de bevindingen uit de effectevaluatie. Hieruit zal met name moeten blijken of de kwaliteit van de lokale evaluaties daadwerkelijk voldoende is.

Verder zou wellicht gedacht kunnen worden aan het entameren van oefensituaties en uitwisselingsprogramma's.

Middelen

Zorg voor **zwart op wit toezeggingen omtrent personele capaciteit, geld en tijd** zodra duidelijk is geworden welke bijdragen van de diverse projectdeelnemers gevraagd zullen worden (zie ook onder 'Voorbereiding').

Benodigde **faciliteiten** zijn: kantooruimte met bijbehorende zaken (personal computer, kopieermogelijkheid, telefoon, fax) voor de coördinator. Indien een klachtenmeldpunt gewenst wordt, is hiervoor ook ruimte nodig. Het verdient aanbeveling de coördinator niet te belasten met **administratieve, boekhoudkundige en secretariële taken**. Hiervoor moet dus bij één der projectdeelnemers personele capaciteit gevonden worden. Voorts is het van belang **werkbegeleiding** te bieden aan de coördinator door één van de projectdeelnemers. Het beste kan hiervoor structureel een aantal uren gereserveerd worden.

De beschikking over een **klein, vrij besteedbaar budget** naast het projectbudget is onontbeerlijk vanwege de 'smeeroliefunctie' die dit kan vervullen. Door vanuit het vrij besteedbare budget een kleine bijdrage te leveren om een tijdelijk knelpunt op te lossen bij een potentiële participant, kan deze over de streep getrokken worden

en in staat gesteld worden daadwerkelijk deel te nemen in het project. Dit is een typisch geval van 'een spierinkje uitgooien om een kabeljauw te vangen'. Dergelijke budgetten werden in de praktijk door de gemeenten beschikbaar gesteld.

Communicatie

- Communiceer met de bewoners via **vaste kanalen**.
- Maak gebruik van de **media als informatiekanaal** voor het project. Met name wijk- en buurtkranten zijn hiervoor zeer geschikt: zij worden door de buurtbewoners relatief het best gelezen. Het is bij dergelijke organen vaak mogelijk een vaste pagina te reserveren of een vaste rubriek te verzorgen met berichtgeving over het project. Ook videobanden en lokale radio- en TV-zenders komen in aanmerking.
Het is echter van belang pas de openbaarheid te zoeken als de projectdeelnemers zeker weten dat ze waar kunnen maken wat wordt toegezegd.
- In het algemeen is het raadzaam een **klachtenmeldpunt** op te zetten. De meerwaarde van het meldpunt kan worden omschreven als 'wegwijzer in instellingenland' voor de bewoner. Daarnaast signaleert het meldpunt lacunes in de dienstverlening van organisaties en in het aanbod van organisaties aan bewoners. Deze lacunes kunnen onder meer betrekking hebben op bereikbaarheid, de helderheid wie waarvoor verantwoordelijk is, het ontbreken van ondersteuning van groepen bewoners, het ontbreken van snelheid in het werken en in het omgaan met bewonersklachten. Het meldpunt wordt overbodig op het moment dat organisaties zijn ingesteld op bewonersinbreng.
In een enkel geval kan het verstandiger zijn geen meldpunt op te zetten, bijvoorbeeld wanneer veel beherende instanties elk afzonderlijk al meldpunten of -telefoonlijnen erop nahouden, waaraan bewoners gewend zijn geraakt en waarvan goed gebruik wordt gemaakt. De meerwaarde van een nieuw klachtenmeldpunt is dan twijfelachtig. Het gevaar is niet denkbeeldig dat bewoners door de bomen het bos niet meer zien. Overigens is het in dat geval natuurlijk te overwegen al die klachtenmeldpunten te integreren tot één centraal meldpunt.
- Het kan een idee zijn een project **onder de noemer 'veiligheid'** te brengen, dat spreekt bewoners meer aan dan iets vaags als 'buurtbeheer' of 'leefbaarheid'. Een nadeel is echter dat de term impliceert dat het onveilig is in de wijk. Zo wordt het beeld van bewoners negatief beïnvloed en wordt er onvrede gegeneerd. Bovendien schept het allerlei verwachtingen; in een stad is maar een beperkt niveau van 'veiligheid' haalbaar.

Omgeving

- Aansluiten bij een '**klimaat**' dat bevorderend werkt, zoals bijvoorbeeld sociale vernieuwing, is aan te bevelen. Anderzijds: als de betrokken organisaties al bezig zijn om te schakelen naar wijkgericht werken in de reguliere activiteiten, is het niet meer nodig nog een project te starten.
- Het feit dat projectdeelnemers intern in **reorganisatieprocessen** zitten, hoeft niet onoverkomelijk te zijn voor het project; wel dient er rekening mee gehouden te worden dat de aandacht bij de betreffende organisatie sterk intern gericht zal zijn en dat activiteiten vertraging kunnen oplopen. In sommige gevallen kan een reorganisatie ook gunstig zijn voor een project, bijvoorbeeld als de betreffende instantie meer klantgericht wil werken of de nieuwe ontwikkeling, die wordt uitgetoetst in het project, niet wil missen.
- Als in een gemeente al **buurtbeheer bestaat**, kan dit als katalysator voor het project werken: er kan geprofiteerd worden van bestaande contacten, draagvlak, kokers die reeds zijn doorbroken, het project kan zich tot preventie en eventueel sociale leefbaarheid beperken. Er is ook een mogelijk nadeel: criminaliteits-

preventie kan minder sterk ingebed raken in buurtbeheer als voor buurtbeheer al bestaande structuren zijn opgezet en voor criminaliteitspreventie niet.

Overall-vraag: is het zinvol geweest deze subsidiegelden te verstrekken?

- De subsidieverstrekking heeft zeker **positieve gevolgen** gehad. Voor criminaliteitspreventie geldt dat beheerinstanties hebben ervaren dat preventie en beheer samenhangen en goed in onderlinge afstemming zijn aan te pakken. Men heeft een mogelijkheid gevonden om sommige complexe problemen, waar men al lang mee worstelde, te lijf te gaan.
- In gemeenten waar al buurtbeheer bestond, is de gebiedsgerichte, integrale aanpak **steviger geworteld en verder verbreid** geraakt (mede door de bijvoeging van criminaliteitspreventie).
- In gemeenten waar buurtbeheer nog niet bestond, is men er bij een groot aantal beheerinstanties van **overtuigd geraakt dat dit het goede antwoord is op de huidige beheer- en onveiligheidsproblematiek**.
- Het feit dat tenminste de helft van de gemeenten waarin de projecten hebben plaatsgevonden, structureel deze aanpak gaan invoeren, is veelzeggend voor het succes ervan. Ook al zijn de effecten van het beleid op criminaliteitspreventie vooralsnog niet duidelijk, toch wordt de aanpak in vrijwel alle gemeenten al **ervaren als succesvol**, omdat het tal van organisatorische processen in gang heeft gezet, zoals onder meer: doorbreken negatieve beeldvorming tussen behorende instanties, doorbreken verkokering, gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor problemen die het vermogen van afzonderlijke instanties overstijgen, netwerken opbouwen van 'aanspreekpersonen' zodat korte lijnen ontstaan, herstel van contact met bewoners, een mogelijkheid om de gevolgen van recente bezuinigingen op te vangen.

Enig realisme moet overigens wel betracht worden:

- Een niet onaanzienlijk deel van het budget is gebruikt voor het inhalen van achterstallig onderhoud, dat door bezuinigingen ontstaan was.
- Ook is het budget gebruikt voor lopende initiatieven op het gebied van wijk-/buurtbeheer, waar criminaliteitspreventie nog niet altijd in verwerkt zat maar dat er naar aanleiding van de subsidiemogelijkheid fluks 'aangeplakt werd'.

Nawoord

- In veel gemeenten verkeerde de lokale politiek in een soort crisis: men was het contact met bewoners verloren, wist ook niet hoe dit te herstellen. De beheerproblemen waren moeilijk beheersbaar en stegen de afzonderlijke beheerinstanties boven het hoofd⁵⁸.

In het beleid 'veiligheid via buurtbeheer' lijkt de gemeentepolitiek een onderwerp gevonden te hebben om het contact met bewoners te herstellen: veiligheid is een onderwerp dat bij bewoners al geruime tijd een hoge prioriteit heeft; ook beheer mag zich gewoonlijk in grote belangstelling van bewoners verheugen. Het buurt-/wijkniveau is bovendien een schaalniveau dat bewoners aanspreekt omdat het aansluit bij hun leefwereld. Voorts is het mogelijk gebleken complexe problematiek aan te pakken, die voorheen het kunnen van de afzonderlijke beheerinstanties te boven ging.

Wat men zich misschien nog te weinig realiseert, is dat de nieuwe manier van werken waar buurtbeheer mee gepaard gaat, verdergaande consequenties heeft. Er is sprake van een aantal fundamentele rolwijzigingen in de verhouding bestuur - burger - ambtenarij: niet langer definieert de overheid zowel probleem als oplossing, maar diverse volwassen partijen gaan samen aan de slag met elk een eigen probleemdefinitie in het achterhoofd. Hierbij moet men elkaars sterke en zwakke kanten aanvaarden en ze zoveel mogelijk tegen elkaar laten wegvalen. Met zo'n aanpak komt de sturing van het beheer veel meer van onderaf dan in de oude situatie.

- Het is kenmerkend voor de menselijke ontwikkeling om adviezen pas ter harte te nemen als men zelf de noodzaak hiertoe in de praktijk heeft ervaren. Aanbevelingen en adviezen blijven theorie, pas als men in de praktijk heeft gemerkt waarom bestaande aanbevelingen gegeven zijn, gaat de theorie leven en wordt zij begrijpelijk. Pas dan beseft men de reikwijdte van zo'n raadgeving. Dit is waarschijnlijk ook één van de belangrijkste impliciete gevolgen van dit experiment en van nieuw overheidsbeleid in het algemeen: een aantal mensen leert ervan. Het lijkt er overigens op dat er nauwelijks sprake is van een cumulatief leereffect: het lijken telkens andere mensen te zijn die leren van nieuwe beleidsonderdelen. Voor de begeleiding van projecten door de overheid betekent dat, dat fundamentele informatie die tot de veronderstelde basiskennis behoort, telkens weer opnieuw verstrekt moet worden aan het 'veld' wanneer deze relevant geacht wordt voor een nieuw experiment. Bij het onderhavige experiment was het wellicht goed geweest te beginnen met een cursus projectcoördinatie voor alle coördinatoren of het verstrekken van relevante hoofdstukken uit het Basisboek Criminaliteitspreventie. De voorbereiding en opzet van de projecten was dan wellicht beter verlopen omdat klassieke fouten voorkomen hadden kunnen worden (men denke onder meer aan het tevoren formuleren van meetbare doelstellingen, het maken van zakelijker afspraken met projectdeelnemers en het schriftelijk vastleggen van deze afspraken).

58 Zie bijvoorbeeld de brochure 'De Arnhemse kijk op de wijk'. Gemeente Arnhem, 1993.

Maar zelfs dan was het de vraag geweest of projectcoördinatoren de stof ter harte hadden genomen⁵⁹. De begeleiding die in het zogenaamde 'uitgebreide traject' van de procesevaluatie heeft plaatsgevonden, is misschien een geschiktere: het project van zeer nabij volgen en de deelnemers op gezette tijden een spiegel voorhouden op basis van onderzoeksgegevens en advies.

- Zoals elk beleid is ook de integrale, gebiedsgerichte aanpak en het inbedden van criminaliteitspreventie daarin een tijd- en plaatsgebonden beleid. In de huidige tijd (net na stadsvernieuwing) en onder de gegeven omstandigheden (aandacht voor sociale en bestuurlijke vernieuwing) blijkt de aanpak door de betrokkenen geschikt gevonden te worden voor het beheer van bepaalde woonwijken (relatieve achterstand, maar niet te ernstige leefbaarheidsproblemen, aanwezige binding tussen bewoners). Voor de komende tijd lijkt het realiseren van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext dan ook een veelbelovende weg.

59 Zie voor een discussie over dit probleem ook: Laan, P. van der, en A. Essers, 'Gerommel in de marge?' (Over nieuwe strafrechtelijke interventies en de rol van het WODC). In: Rechtsverzorging en wetenschap. Nr. 132 in de reeks 'Onderzoek en Beleid'. WODC, ministerie van Justitie, Den Haag, 1994.

Literatuur

- Adviesgroep Sociale Vernieuwing - *Tussen rijk en wijk* (slotadvies van de AGSV over sociale en bestuurlijke vernieuwing). Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994.
- Basisboek Criminaliteitspreventie*. Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, Den Haag, 1990-1994.
- Bedell, J.R., J.C. Ward Jr., R.P. Archer, M.K. Stokes - An Empirical Evaluation of a Model of Knowledge Utilization. In: *Evaluation Review*, April 1985.
- Bogaart, P.H.M. van den en P. Wintels - *Evaluatie van intensieve thuisbegeleiding (Hometraining)*. Resultaten van een onderzoek onder tien experimentele projecten. COJ/Lisbon, Leiden, 1988.
- Burik, A. van en P. de Savornin Lohman - *Eindevaluatie buurtpreventie Bloemenbuurt*. Gemeente Groningen, 1990.
- Dijk, J.J.M. van en J. de Waard - A two-dimensional typology of crime prevention projects. In: *Criminal Justice Abstracts*, 1991.
- Drenth, D.H. en J.P. de Kievit (red.) - Stedelijk beheer: de stand van zaken (Nijmeegse Planologische Cahiers, nr. 29). KUN, Nijmegen, 1989.
- Ernsting, M. - *Er moet wel iets te managen zijn*. Advies uitgebracht ten behoeve van stadsdeel Amsterdam-Noord, juli 1991.
- Gemeente Arnhem - *De Arnhemse kijk op de wijk*, 1993.
- Gemeente Deventer - *Nota Stedelijk Beheer*, 1988.
- Gemeente Dordrecht - *Veiligheid in de buurt..? Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht*. Stuurgroep Bestrijding Veelvoorkomende Criminaliteit, Dordrecht, 1994.
- Gemeente Eindhoven - *Evaluatieverslag van projecten, uitgevoerd in de jaren 1990-1993, in het kader van criminaliteitsvoorkoming in De Bennekel en Woensel-West*. Bureau Criminaliteitspreventie, 1994.
- Gugten, M. van der - *Buurtbeheer De Pijp*. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van stadsdeel De Pijp, november 1992.
- Idenburg, Ph. A., P. van Soomeren en H. Gossink - *Willen kan je niet leren* (eindrapportage Experiment Integrale Vernieuwing). Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, augustus 1994.
- Laan, P. van der, en A. Essers, 'Gerommel in de marge?' (Over nieuwe strafrechtelijke interventies en de rol van het WODC). In: *Rechtsverzorging en wetenschap*. Nr. 132 in de reeks 'Onderzoek en Beleid'. WODC, ministerie van Justitie, Den Haag, 1994.

- Legendijk, E. en M. van der Gugten; m.m.v. A. IJmker - *Typisch buurtbeheer; een analyse van de aanpak in Amsterdamse buurtbeheerprojecten*. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Amsterdam, maart 1994.
- Landelijk Samenwerkingsverband Achterstandsgebieden (LSA) - *Sociale Vernieuwing werkt door; buurtbeheer met en door buurtbewoners* (verslag themabijeenkomst Sociale Vernieuwing te Eindhoven, 14 mei 1993), Den Haag, 1993.
- Lewis, D.A. en M.G. Maxfield - *Fear in the Neighborhood: An Investigation of the Impact of Crime*. In: *Journal of Research in Crime and Delinquency*, juli 1980, pp. 160-189.
- Maxfield, M.G. - *Fear of Crime in England and Wales*. Home Office Research Study, HMSO, Londen, 1984.
- Overbeeke, R.W. van en P.F. van Soomeren - *Voormeting projecten 'Criminaliteitspreventie via buurtbeheer'*. Ministerie van Justitie, Den Haag, 1991.
- PDI - *Een afbakening van het begrip 'beheer' ten behoeve van het onderzoek 'bestemmingsplannen en beheer van de bebouwde kom'*. Planologisch Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1985.
- Polder, W. en Van Vlaardingen, F.J.C. - *Preventiestrategieën in de praktijk; een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten*. WODC-reeks Onderzoek en Beleid, rapport 117, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- RADAR/Servicebureau Beheer Rotterdam - *Open deuren en buitenstaanders; tips voor participatie van migranten in het wijkbeheer*. Stichting Rotterdamse Anti-Discriminatie Raad (RADAR) en Servicebureau Beheer Rotterdam, 1993.
- Rook, A. en J.W. Leeuwenburg (red.) - *Eindrapport stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit; verslag over de periode 1985-1990*. Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Justitie, Den Haag, 1991.
- Savornin Lohman, P.M. de - *Gebiedsgericht veiligheidsbeleid*. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Amsterdam, februari 1994.
- Savornin Lohman, P.M. de en P. van Soomeren - *Ruimtelijke planning en Criminaliteit*. Rijks Planologische Dienst, 's-Gravenhage, 1986.
- Skogan, W.G. en M.G. Maxfield - *Coping with Crime: Individual and Neighborhood Reactions*. Sage, Londen/Beverly Hills, 1981.
- Soomeren, P. van en R. van Uffelen - *Buurtbeheer: Van beschouwing naar actie*. Gemeente Dordrecht, 1989.
- Soomeren, P. van; m.m.v. H. Gossink en Ph. Idenburg - *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak; een evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit*. In opdracht van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing, Gemeente Deventer, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Amsterdam, 1994.

Wouden, R. v.d., E. ter Borg, B. Cordia, P. Voogt, W. Wiertsema; m.m.v. R. Kwekkeboom - *Evaluatie sociale vernieuwing: een tussenrapport*. Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1993.

Wouden, R. v.d., M. Ruinaard, R. Kwekkeboom, E. ter Borg, P. Voogt en W. Wiertsema - *Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport*. Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1994.

Wuertz, K. - Verdwaald in eigen buurt: onveiligheidsgevoelens in buurten en de rol van medebewoners. In: *F.W. Winkel en A. van der Wurff (red.) - Angst voor criminaliteit; theorie, onderzoek en interventie*. Swets & Zeitlinger, Amsterdam/Lisse, 1990.

Bijlage 1

Samenstelling van de begeleidingscommissie

- Mevrouw M.M.J. Aalberts
Ministerie van Justitie, teamhoofd Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
- De heer R. van Bennekom
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer G.J.N. Bruinsma
Universiteit van Twente, Methodes en Technieken
- De heer W. Brooker
Gemeente Eindhoven, Hoofdafdeling Maatschappelijke en Culturele Zaken
- De heer P. Bosch
Gemeente Arnhem, Onderzoek en Statistiek
- De heer C.F.M. Jansen
Gemeente Amsterdam, coördinator bestuurlijke criminaliteitspreventie
- De heer P.A.O. Josephus Jitta
Ministerie van Justitie, Hoofd Directie Criminaliteitspreventie
- De heer J.J. Overwater
Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie
- Mevrouw A. Slotboom
Ministerie van Justitie, Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling
- De heer Ch. Tomassen
Gemeente Arnhem, Dienst Welzijn en Volksgezondheid, coördinator wijkbeheer
- De heer H. van Waveren
Wijkcentrum Ceintuurbaan, projectcoördinator Amsterdam-De Pijp

Bijlage 2

Overzicht van maatregelen en activiteiten

Onderstaand volgt een opsomming van de belangrijkste maatregelen en activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van het onderhavige experiment. De opsomming is ingedeeld in clusters. Met het overzicht wordt geen volledigheid gepretendeerd.

Domein Criminaliteit en onveiligheid

Algemeen

- voorlichting aan ouderen (in samenwerking met het Gecoördineerd Ouderenwerk) om het risico om slachtoffer te worden van straatroof zo klein mogelijk te maken;
- informatie-avond over inbraakpreventie;
- preventieweek;
- oprichten werkgroep met criminaliteits(preventie) als aandachtsveld;
- aanpak stelselmatige daders¹.

Technopreventie

In ongeveer de helft van de projecten is het hang- en sluitwerk van woningen in (delen van) de buurt verbeterd.

Toezicht

In ongeveer de helft van de projecten zijn op het terrein van toezicht maatregelen genomen, zoals:

- aanstellen van huismeesters
- aanstellen van buurtconciërges
- toezichthouders bij bepaalde objecten (school, speeltuin, plein)
- meer of gericht politiesurveillance

In één project zijn bewoners, die tegenover gemeentelijke scholen of sportzalen wonen, ingeschakeld als informele toezichthouders.

Sociale veiligheid

Vrijwel alle projecten hebben zich op één of andere wijze gericht op verbetering van de sociale veiligheid. Dit geschiedde dikwijls aan de hand van activiteiten zoals:

- aanbrengen of verbeteren van verlichting in de (semi-)openbare ruimte;
- snoeien van struikgewas en/of (ver)plaatsen van groen om sociale controle te bevorderen of (loop)routes om te leiden

¹ Zie voor meer informatie Bruinink, J.E. en E.P. Lagendijk - Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994.

- afsluiten van brandgangen, portieken, binnenterreinen, en/of schoolpleinen

In enkele projecten heeft men zich ook beziggehouden met:

- aanbrengen anti-klimijzers bij objecten zoals winkelcentra en sportzalen
- verwijderen zitbanken in verband met graffiti en brandstichting
- cursussen sociale veiligheid voor buurtbewoners
- cursussen zelfverdediging voor vrouwen
- buurtpreventie
- straat-preventiecommissies
- cursussen weerbaarheid voor ouderen
- wijkbus avondvervoer
- stimuleren aangiftebereidheid;
- verhogen sociale veiligheid van ouderen (via voorlichting en hulp, zoals de zogenaamde '65-klusser').

Vandalisme

In iets minder dan de helft van de projecten zijn activiteiten ondernomen om vandalisme te bestrijden en/of voorkomen:

- actieweek over vandalisme
- wijkspecifiek vandaliseproject, waarin jongeren onder meer foto's dienden te maken van vandalisme in de buurt
- pleintoezicht om vandalisme te voorkomen
- straatverbod opgelegd aan groep vandaliserende jongeren
- oud- en nieuwproject
- vandaliseronde (regelmatige schouw)
- herstel van vernielingen
- graffiti verwijderen
- graffiti laten verwijderen door daders
- recreatieve activiteiten organiseren voor de jeugd, met name in vakantieperiodes.

In één project heeft vandalisebestrijding een relatief zwaar accent gekregen. Er is dan ook een samenhangend pakket van maatregelen en activiteiten uitgevoerd, namelijk:

- openstellen van een vandalismelijn (telefonisch meldpunt)
- verspreiden folders en affiches
- instellen registratiesysteem en aanstellen registratrice
- bezoeken van melders
- analyseren van meldingen
- invoeren van alle meldingen in het BPS-systeem van de politie
- analyseren van daderprofielen op basis van een enquête (Standaard Enquête Daders) en de vandalisme-registratie
- fotograferen van graffiti om bewijslast te verkrijgen
- beschilderen van een sportzaal om graffiti te voorkomen.

Woonoverlast²

In een aantal projecten zijn maatregelen tegen woonoverlast genomen. De maatregelen betreffen veelal naleving van normen, opstellen van procedures en toepassen van sancties. De overlast betreft meestal drugs- en geluidsoverlast, vervuiling en vandalisme.

- juridische procedure tegen (woon)overlastveroorzakers opgesteld en sancties toegepast
- ontwikkelen van procedures voor bewoners en organisaties in geval van overlast;
- bewoners op verantwoordelijkheden wijzen
- handhaving APV huisvuil
- opsporen daders graffiti
- verbaliseren in verband met hondepoepl
- men is bezig een verordening op te stellen om uitstallingen bij winkels aan banden te leggen;
- controle op en verwijderen van autowrakken
- Halt-maatregelen.

Drugs

Het aanpakken van drugsoverlast, -gebruik en/of -criminaliteit heeft in een zevental projecten aandacht gekregen. Dit had overigens wisselend succes; het aanpakken van deze problematiek ligt kennelijk aan de grens van het haalbare van de integrale aanpak.

- sluiten overlastgevende koffiешops
- inventariseren van aantal en locatie van drugspannen op basis van bewonersklachten
- afspraken maken met dealpanden over tijdstippen en dergelijke, onder dreiging met uitzetting
- ontmoedigingsacties tegen dealers
- uitzetting van overlastgevende dealers
- klachten-telefoonlijn opengesteld bij de politie, die snel reageert op meldingen
- aanpakken dealers in samenhang met illegale bewoning
- acties tegen drugstoerisme
- contacten gelegd met een cafetaria waar de klanten wegblijven omdat er dealers rondhangen; de cafetaria wordt als een soort handelsknooppunt gebruikt door de dealers.

Domein Fysieke leefbaarheid

Woonomgeving en woningen

Hierbij ging het vaak om het inhalen van achterstallig onderhoud. Daarnaast werden ook extra voorzieningen aangelegd.

2 De cluster 'woonoverlast' bevat activiteiten die zowel bij criminaliteitspreventie als bij sociale leefbaarheid horen. In het overzicht van maatregelen en activiteiten is deze cluster ondergebracht bij criminaliteitspreventie, vanwege de dominantie van drugsgerelateerde overlast.

- herinrichting woonomgeving zoals pleinen en plantsoenen
- aanpassen verkeerssituatie (kruispunt veiliger maken bijvoorbeeld)
- aanleggen verkeersdrempels
- wijzigen parkeersituatie
- aanleggen groenvoorzieningen
- aanleggen speelplaatsen
- plaatsen zitmeubilair
- plaatsen afvalbakken
- aanbrengen fietsklemmen
- opzetten van een fietsenstalling
- sloop van gebouwen
- renovatie van woningen in het kader van stadsvernieuwing
- aanbrengen van voorzieningen in woningen voor ouderen zodat zij langer zelfstandig kunnen blijven wonen.
- groot onderhoud in bepaalde straten
- herstel van vernielingen
- verbeteren van tuinonderhoud en woningonderhoud
- schoonmaakacties
- opknappen van de woonomgeving (schilderwerk en dergelijke)
- verwijderen van fietswrakken.

In ongeveer de helft van de projecten is een ploeg opgezet voor het verrichten van additioneel onderhoud³. Vaak bestond zo'n ploeg uit banenpoolers, die onder leiding van een opzichter (dikwijls iemand van een reguliere onderhoudsdienst) bijvoorbeeld onderstaande activiteiten uitvoerden:

- snel herstel van gaten en kuilen in de bestrating
- (extra) verwijderen van zwerfvuil
- (extra) ledigen van papierbakken
- veegacties
- graffiti verwijderen
- aanleggen verlichting in achterpaden
- signaleren van werkzaamheden voor reguliere onderhoudsdiensten.

De afbakening van activiteiten voor regulier en additioneel onderhoud was in het algemeen een heikel punt van discussie.

Organisatie van beheer

In vrijwel alle projecten uitgevoerd:

- opzetten van een beheeroverleg
- inventariseren en afstemmen van onderhoudsprogramma's van de betrokken beheerinstanties
- regelmatig schouwen door alle betrokken beheerinstanties

3 Voor meer details hierover wordt verwezen naar Bruinink, J.E. en M. van der Gugten - Buurtserviceteams in Dordrecht: Twee vliegen in één klap! Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994.

- opzetten van een klachtenmeldpunt en/of spreekuur van één of meer betrokken beheerinstanties
 - verkrijgen van een wijkgebonden budget
 - brochure wijkbeheer huis-aan-huis verspreid.
- Interessante maatregelen die in slechts één of enkele projecten zijn genomen:
- uitgeven van beheer van openbaar groen aan (groepen) bewoners
 - overdracht van aan achtertuinen grenzende gemeentegrond aan de woningcorporatie, zodat het terrein bij de tuinen getrokken kan worden.
 - mogelijk maken van koop van huurhuizen door middel van aangepaste hypotheekvoorwaarden, met het oogmerk om het beheer van de betrokken woningen te verbeteren
 - huurdersverenigingen opgericht die de huizen van corporaties in eigen beheer onderhouden
 - uitlenen van gereedschap van gemeente aan bewoners
 - een overleg opgezet rond beheer en inrichting van een tunnel
 - versimpelde structuur opgezet voor beheer van een speeltuin
 - portiekgewijs uitverhuizen en onklaar maken van woningen bij renovatie woningen (stadsvernieuwing)
 - tentoonstelling over sociale vernieuwing en buurtbeheer.

Domein Sociale leefbaarheid

Algemeen

- samenstellen en verspreiden buurtgids of -krant
- drugs-, roken-, gok- en/of alcoholvoorlichting, onder meer via folders, een bijeenkomst, lessen op basisscholen
- huis-aan-huis verspreiden van folders over het project
- regelmatige berichtgeving in wijk- en buurtkranten
- cursus kadervorming onder bewoners die actief willen meedoen met buurtbeheer
- uitbreiden maatschappelijke begeleiding van bewoners (extra inzet qua menskracht)
- werk(gelegenheid) in veiligheid.

Jongeren

In de helft van de projecten zijn activiteiten op jongeren gericht. Deze activiteiten varieerden van het handhaven (lees: niet bezuinigen op) van het reguliere aanbod aan jongerenactiviteiten tot hulpverleningsprojecten.

- sportstimuleringsprojecten
- leerstraject (Bres-aanpak)
- opleiding tot sportleider
- inrichten rondhangplekken
- aanleggen trapveld (in één project door jongeren zelf aangelegd)
- Halt-aanpak van daders
- Halt-voorlichting op scholen
- lik op stuk-beleid van het O.M.
- huiswerkbegeleiding
- jongerenwerk-activiteiten
- straathoekwerk-activiteiten

In drie projecten heeft een relatief grote nadruk gelegen op het aanpakken van jongerenproblematiek. In die projecten is een geheel van samenhangende activiteiten uitgevoerd, soms gedifferentieerd per doelgroep. Het maatregelenpakket omvat combinaties van de bovengenoemde activiteiten.

In een drietal projecten is expliciete aandacht besteed aan de problematiek van allochtone jongeren:

- opvoedingsproject, met name gericht op Marokkaanse ouders om hen te ondersteunen bij de opvoeding en de controle op het gedrag van hun kinderen buitenshuis te helpen vergroten;
- afspraken met jongeren over hun gedrag op straat
- project voor Turkse jongeren. De maatregelen bestonden uit het doorgeven van adressen van jongeren die spijbelden aan de jongerenwerker en aan de politie. Zodra één van deze jongeren op straat gezien werd door een vertegenwoordiger van die instanties, werd hij aangehouden en hetzij naar huis gebracht (om te controleren of men thuis op de hoogte was van het spijbelgedrag), hetzij naar school. De ouders van deze jongeren kregen van de imam een donderspeech over het belang van een goede opleiding. Jongens die niet meer

leerplichtig waren, kregen via de instelling voor arbeidsinpassing een opleiding (tot vrachtwagenchauffeur) om hen aan werk te helpen.

Integratie

In een vijftal projecten is getracht de integratie van verschillende bevolkingsgroepen of bewoners in het algemeen te bevorderen.

- voetbaltoernooi voor oudere jeugd waaraan ook een team van de politie deelnam;
- kennisoverdracht over culturen;
- evenementen georganiseerd (sport, braderie, rommelmarkt) ter integratie van de diverse culturen;
- poging een organisatie van allochtone buurtbewoners op te zetten (mislukt)
- blokgesprekken met bewoners.

Organisatie van sociale leefbaarheid

Er hebben tal van organisatorische activiteiten plaatsgevonden in de projecten. Veelvoorkomend zijn:

- organiseren of verhogen organisatiegraad van bewoners
- openen wijk- of buurtpost met loketfunctie(s) voor de beherende instanties (gemeente, politie, welzijnswerk)
- bewonersparticipatie trachten te verhogen op uiteenlopende wijze

Minder frequent uitgevoerde activiteiten:

- realiseren van een netwerk van bewonerscontactpersonen;
- oprichten straat-preventiecommissies die overlast- en onveiligheidssituaties melden (naast bestaande bewonersorganisaties);
- bewonersgroepen klachten en een prioriteitenvolgorde laten aangeven
- opzetten signaleringssysteem voor beheeractiviteiten;

In individuele projecten uitgevoerd:

- invoeren wijkkoppel (ambtenaar-opbouwwerker);
- externe begeleiding en coördinatie van het project door een organisatie-adviesbureau;
- aanstelling twee coördinatoren: één voor gemeentelijke instanties en één voor niet-gemeentelijke.
- vertrouwelijk overlastoverleg van politie, woningbouwvereniging en opbouwwerk ten aanzien van chronische overlast veroorzakende huurders. Er wordt tot huisuitzetting overgegaan wanneer de huurder volhardt in het gedrag.
- oprichten bewonersoverleg in een problematisch wooncomplex.

Bijlage 3

Andere publikaties over criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext

Deze rapportage maakt deel uit van een serie publikaties over criminaliteitspreventie en buurtbeheer. De publikaties worden onderscheiden naar landelijk en gemeentelijk niveau.

Landelijk

- * *Preventie en Buurtbeheer; Criminaliteitspreventie op wijk en buurtniveau*
J. de Waard en P. de Savornin Lohman (met medewerking van K. Blits, H. Bruinink, T. Eijken, M. van der Gugten, R. van Overbeeke, P. van Soomeren en M. Wijn). Stafafdeling Informatievoorziening, Directie Criminaliteitspreventie (DCP), Ministerie van Justitie, Den Haag, 1991 (68 pagina's).
- * *Voormeting projecten criminaliteitspreventie via buurtbeheer*
R. van Overbeeke en P. van Soomeren, Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie, Den Haag, 1992. (30 pagina's)
- * *Uitgebreide rapportage: Resultaten van de vragenlijst - behorend bij het rapport Voormeting projecten criminaliteitspreventie via buurtbeheer*
R. van Overbeeke en P. van Soomeren (met medewerking van H. Bruinink), Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie, Den Haag, 1992. (122 pagina's)

Gemeentelijk

- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Diamantbuurt (stadsdeel De Pijp), rapportage 1e fase (medio 1991 - medio 1992)*
H. Bruinink en M. van der Gugten. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Amsterdam, 1992. (25 pagina's + bijlage)
- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Smaragdbuurt (stadsdeel De Pijp), rapportage 2e fase (medio 1992 - medio 1993)*
H. Bruinink en M. van der Gugten. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Amsterdam, 1993. (14 pagina's + bijlage)
- * *Project 'Preventief buurtbeheer' in de Van der Pekbuurt (stadsdeel Noord), rapportage 1e fase (eind 1990 - medio 1992)*
H. Bruinink en M. van der Gugten. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Amsterdam, 1992. (34 pagina's)
- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Van der Pekbuurt (stadsdeel Noord), rapportage 2e fase (medio 1992 - medio 1993)*
H. Bruinink en M. van der Gugten. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Amsterdam, 1993. (30 pagina's + bijlage)

- * *Eindrapport Preventief buurtbeheer in Amsterdam 1991 - 1993*
H. Bruinink en M. van der Gugten. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Amsterdam, 1994.
- * *Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht, rapportage 1e fase (medio 1990 - medio 1991)*
H. Bruinink en M. van der Gugten. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, 1991. (42 pagina's)
- * *Eindrapport Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht 1990 - 1993*
H. Bruinink, M. van der Gugten en P. van Soomeren. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, 1994.

Inzoomstudies

- * *Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: Een stok achter de deur!*
H. Bruinink en E. Lagendijk. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, 1994. (13 pagina's)
- * *BuurtserVICETEAMS in Dordrecht: Twee vliegen in één klap!*
H. Bruinink en M. van der Gugten. Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, 1994. (13 pagina's)

Meer informatie?

- # Stafafdeling Informatievoorziening van de Directie Criminaliteitspreventie,
telefoon: 070 - 3706555
- # Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV
genoemde auteurs, telefoon: 020 - 6257537
- # Nieuwsbrief van het Landelijk Platform Buurt- en wijkbeheer
uitgever: Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV
mevrouw M. Vos, telefoon: 020 - 6257537