

Veiliger door de buurtwacht?

Over de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten en het belang ervan voor lokaal veiligheidsbeleid*

Gwen van Eijk

Dit artikel bespreekt de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten in buurtwachten. Twee vragen staan centraal: in hoeverre is de veronderstelling juist dat participatie het veiligheidsgevoel verhoogt, en welke rol kan het meten van veiligheidsbeleving vervullen in het lokale veiligheidsbeleid? Diepte-interviews met 21 burgerparticipanten in Den Haag laten zien dat door participatie de veiligheidsbeleving zowel positief als negatief kan veranderen, waarbij contacten met medebewoners, informatie over veiligheidsproblemen en de ervaren doelmatigheid een rol spelen. Participatie lijkt vooral te leiden tot een meer genuanceerde veiligheidsbeleving. Het artikel besluit met een discussie over de waarde van gedetailleerd inzicht in veiligheidsbeleving voor het lokaal veiligheidsbeleid.

1 Inleiding

Lokale overheden betrekken burgers in toenemende mate bij het bestrijden van onveiligheid in buurten (Boutellier 2007; Van Caem 2008; Van Steden 2009; Van der Land 2013). Daarmee beoogt de overheid niet enkel veiligere buurten, maar ook het verbeteren van het veiligheidsgevoel van de participerende burgers. Zo stelde minister Opstelten op het Veiligheidscongres van het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2010: 'Actieve deelname van burgers komt niet alleen de veiligheid ten goede. Het vergroot ook het veiligheidsbewustzijn van de burgers zelf' (Jansen 2012, 4). Ook burgemeester en VNG-voorzitter Jorritsma pleitte tijdens het NSCR-congres in 2012 voor een grotere betrokkenheid van bewoners, mede omdat zij zich daardoor veiliger zouden gaan voelen. Deze stelling roept vragen op. Ten eerste: leidt inzet voor de buurtveiligheid inderdaad tot een veiliger gevoel? Ten tweede: welke rol kan veiligheidsbeleving eigenlijk vervullen in het lokale veiligheidsbeleid? Deze vragen worden beantwoord aan de hand van een onderzoek naar de veiligheidsbeleving van vrijwillige buurtwachters.

Wat betreft de eerste vraag: wellicht inderdaad dat het veiligheidsbewustzijn, om met Opstelten te spreken, wordt vergroot, maar het is niet zo vanzelfsprekend dat burgerparticipanten zich veiliger voelen. Veiligheidsprojecten zijn niet altijd effectief in het verminderen van criminaliteit en overlast in een buurt (Bennett,

* Graag bedank ik de criminologiestudenten die de respondenten hebben gevonden, benaderd en geïnterviewd: Inge van Hemert, Annemijn Hoek, Licia Kersten, Jessica de Klerk, Eline Meulenbelt en Mark Rietveld. Daarnaast dank ik ook de anonieme referenten voor hun suggesties ter verbetering.

Holloway & Farrington 2008; Lub 2013). Maar zelfs als criminaliteit en overlast verminderen, is het niet gezegd dat de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten verbetert: subjectieve veiligheid verhoudt zich niet rechtstreeks tot de objectieve veiligheid (Van den Herrewegen & Verfaillie 2011; Spithoven, De Graaf & Boutellier 2012). Het is ook maar de vraag of participanten eventuele effecten opmerken (Van der Land 2013). Daar komt bij dat wie zich inzet voor de veiligheid, juist ook méér in aanraking zal komen met criminaliteit en overlast in de buurt. Dat kan de veiligheidsbeleving net zo goed negatief beïnvloeden. Wel is het aannemelijk dat veiligheidsbeleving door participatie *verandert*. Dit artikel beoogt dan ook inzicht te geven in hoe de veiligheidsbeleving verandert en welke factoren daarin een rol spelen.

Daarnaast gaat dit artikel in op een tweede vraag, namelijk welke rol het veiligheidsgevoel – of breder: de veiligheidsbeleving – van (participerende) burgers kan vervullen in het lokale veiligheidsbeleid. Veiligheidsbeleving is een belangrijke rol gaan spelen in het veiligheidsbeleid van gemeenten. Verschillende wetenschappers zijn kritisch over de voornamelijk kwantitatieve monitoring van veiligheidsgevoelens en wijzen op het beperkte vermogen van cijfermatige informatie om de complexiteit van de veiligheidsbeleving te vatten en begrijpen. Zo bekritiseren De Leeuw en Van Swaaningen (2011, 40) de manier waarop de gemeente Rotterdam beleidskeuzes baseert op de Veiligheidsindex: 'Onveiligheidsgevoelens worden zo min mogelijk geïnterpreteerd en zo veel mogelijk vooraf ingekaderd.' Zij bepleiten dan ook meer ruimte in het veiligheidsbeleid voor diverse interpretaties van veiligheid, om recht te doen aan de verschillende belevingen van verschillende groepen burgers. Enigszins in lijn hiermee betogen Van den Herrewegen en Verfaillie (2011) dat het weinig zinvol is bepaalde opvattingen (ook cijfermatige) over onveiligheid als meer 'waar' of pertinent 'onwaar' af te doen, juist omdat er geen eenduidig verband is tussen feiten en percepties. De vraag is juist hoe met verschillende waarheidsaanspraken om te gaan en hoe belanghebbenden met elkaar kunnen bepalen wanneer we nu van 'onveiligheid' kunnen spreken. In de discussie ga ik verder in op de waarde van inzicht in veiligheidsbeleving voor het veiligheidsbeleid.

In dit artikel staat de veiligheidsbeleving centraal van burgers die participeren in een buurtwacht (ook wel buurtpreventieteam genoemd). Buurtwachten kunnen zowel top-down (vanuit de politie of gemeente) als bottom-up (vanuit de bewoners) worden georganiseerd, en treden zowel reactief (buren waarschuwen na een inbraak) als proactief (patrouilleren in de buurt) op (Van Caem 2008; Van der Land 2013). De vijf buurtwachten waarover in dit artikel wordt geschreven, zijn alle op initiatief van de bewoners ontstaan en treden proactief op: bewoners patrouilleren in teams door de buurt, daarbij ondersteund door de politie. De buurtwachten vervullen alle hoofdfuncties die door Van der Land (2013) worden beschreven: preventie van conflict, overlast en criminaliteit, signalering (bijvoorbeeld van rommel en verdachte kentekens), interventie (bijvoorbeeld aanspreken van overlastveroorzakers) en informeren en verbinden van bewoners.

In de volgende paragraaf bespreek ik eerst bestaand onderzoek naar het verband tussen participatie in een buurtwacht en veiligheidsbeleving. Dan volgt een korte bespreking van de data en onderzoeksmethoden. Vervolgens bespreek ik de

belangrijkste thema's die naar voren komen in de interviews met burgerparticipanten. Het artikel sluit af met een discussie waarin ik terugkom op de twee vragen die in het vorenstaande zijn gesteld.

2 Burgerparticipatie en veiligheidsbeleving

Buitenlands onderzoek naar de relatie tussen participatie en veiligheidsbeleving laat een gemengd beeld zien: soms is er een positief verband, soms geen of een negatief verband tussen participatie in een buurtwacht en veiligheidsbeleving. Een *oorzakelijk* verband is lastig vast te stellen, al was het maar omdat een gevoel van of onvrede met onveiligheid vaak reden is voor bewoners om te participeren in buurtveiligheidsprojecten (Van Caem 2008; Van der Land 2013). Vetrekpunt in dit artikel is dan ook de vraag hoe door participatie in een buurtwacht de veiligheidsbeleving *verandert*. Kijken we naar de praktijk van buurtwachten, dan zijn er voldoende redenen om te verwachten dat de veiligheidsbeleving in *negatieve* zin verandert. Als 'ogen en oren' van de buurt hebben participanten meer kennis over wat er allemaal mis is met de buurt en krijgen zij – meer dan de gemiddelde bewoner – te maken met dreigende situaties, waardoor zij zich juist onveiliger kunnen gaan voelen (cf. Lub 2013; Laycock & Tilley 1995). Uit Amerikaans onderzoek naar politievrijwilligers blijkt bijvoorbeeld dat zij meer vrezen voor slachtofferchap van geweld dan niet-participerende burgers, mogelijk omdat vrijwilligers vaker worden geconfronteerd met geweld (Zhao, Gobson, Lovrich & Gaffney 2002; ook DuBow e.a. 1979).

De veiligheidsbeleving kan ook veranderen doordat participerende bewoners meer contacten onderhouden met medebewoners en veiligheidspartners. Informele contacten met medebewoners – bezoeken, praatjes, wederzijdse steun – kunnen het negatieve effect van overlast op onveiligheidsbeleving dempen (Ross & Jang 2000; ook Kanan & Pruitt 2003). Opmerkelijk is de suggestie van Ross en Jang (2000) dat participatie in formele projecten kan bijdragen aan vermindering van onveiligheidsgevoelens, maar *alleen* wanneer dat informeel contact met medebewoners bevordert. Keerzijde van betrokkenheid bij formele projecten is dat het de angst voor criminaliteit vergroot doordat participanten zich meer bewust worden van criminaliteit. Ook Zhao en collega's (2002) wijzen op het negatieve effect van formele contacten: de politievrijwilligers krijgen niet alleen zelf meer te maken met geweld, maar horen er ook vaker over van de politie en andere bewoners. In ander Amerikaans onderzoek (Skogan 2003, geciteerd in Van Steden 2009) komt naar voren dat bewoners die direct contact hadden met de politie tijdens bewonersvergaderingen een negatiever beeld hadden van de buurtveiligheid dan bewoners die niet naar de vergaderingen gingen. We weten niet of de eerste groep bewoners reeds een negatiever beeld had en daarom de buurtvergaderingen bijwoonde, maar het is aannemelijk dat het bijwonen van bewonersvergaderingen in elk geval niet leidt tot een positievere beleving van de buurtveiligheid. Eerder stelde ook Rosenbaum (1987) dat door het instellen van buurtwachten een groter aantal bewoners zich onveilig ging voelen vanwege alle aandacht voor het criminaliteitsprobleem. Participanten wisselden informatie uit

over lokale criminaliteit, direct en indirect slachtofferschap, en preventieve maatregelen zoals sloten en alarmsystemen. Discussies hierover bleken even belangrijk als de werkelijke criminaliteit voor de veiligheidsbeleving van bewoners. Het praten over beveiliging bijvoorbeeld, leidde ertoe dat participanten zich realiseerden hoe kwetsbaar zij zijn.

Van belang is dus met wie contact wordt gelegd (met medebewoners of met veiligheidspartners zoals politie en gemeente), maar ook wat wordt uitgewisseld binnen dit contact. Aannemelijk is dat participanten meer medebewoners leren kennen en met een deel van hen frequenter contact zullen hebben. Maar die contacten zijn niet noodzakelijk positief. Zo rapporteert Van der Land (2013) dat veel medebewoners vraagtekens plaatsen bij de interventies door buurtwachten: waar ontlenen zij hun gezag eigenlijk aan? Ook Belgisch onderzoek naar buurtwachten laat zien dat de verhouding tussen buurtwachters en bewoners kan leiden tot spanningen (Loopmans 2013). Actieve bewoners raken gedemotiveerd door het gebrek aan betrokkenheid van medebewoners, terwijl niet-actieve bewoners ontevreden zijn over de speciale status die actieve bewoners krijgen toegewezen. Andere onderzoekers wijzen erop dat bewonersparticipatie ook wantrouwen en achterdocht kan voeden, omdat bewoners juist worden aangespoord elkaar in de gaten te houden (Pepinsky 1989; Prior 2005). Bewoners zijn daardoor argwanend naar elkaar toe en voelen zich juist meer geïsoleerd van elkaar. Het is niet gezegd dat die spanningen leiden tot onveiligheidsgevoelens, maar als veiligheidsbeleving mede afhangt van lokale contacten, en participatie resulteert in negatieve contacten, dan is het dus niet vanzelfsprekend dat participatie altijd en overal bijdraagt aan een positievere veiligheidsbeleving.

Om weer andere redenen waarschuwt Van den Herrewegen (2010) beleidsmakers die geloven dat actief burgerschap een positief effect heeft op de veiligheidsbeleving van burgers. Participatie kan averechts werken wanneer actieve burgers enthousiast beginnen, maar gaandeweg teleurgesteld raken over de betrokkenheid van overheidsorganisaties; er wordt niet vanzelfsprekend ook naar de bewoners geluisterd of de klachten worden niet serieus genomen. Maar ook wanneer overheidsorganisaties burgers wel voldoende serieus nemen, kunnen zij niet altijd een oplossing bieden voor de gerapporteerde problemen. Rosenbaum (1987; ook Laycock & Tilley 1995) wijst op gevoelens van hopeloosheid van participanten die zich geconfronteerd zien met ongrijpbare politieke en maatschappelijke krachten. Bewoners hebben weinig grip op factoren als buurtverandering, politiebeleid en eventuele waterbedefferen (dat wil zeggen verplaatsing van problemen naar omliggende gebieden). Niet alle problemen zijn op te lossen met meer toezicht, en soms creëren interventies weer nieuwe problemen.

Onderzoek naar het verband tussen participatie in een buurtwacht en veiligheidsbeleving laat dus een gemengd beeld zien. Op basis van diepte-interviews met 21 participanten geeft dit artikel een meer gedetailleerd beeld van de diverse factoren die een rol spelen bij hoe burgerwachten zich een beeld vormen van de veiligheid in hun buurt.

3 Het onderzoek

De analyse voor dit artikel is gebaseerd op interviews met 21 bewoners die participeren in vijf buurtwachten in drie buurten in Den Haag: Duindorp, Transvaalkwartier en de Schilderswijk. De Schilderswijk en Transvaalkwartier zijn aandachtswijken zoals in 2007 aangewezen door de rijksoverheid, en kampen met relatief hardnekkige problemen op het gebied van (jeugd)criminaliteit en overlast. Hier wordt extra geïnvesteerd in het verbeteren van de veiligheid. Duindorp is een veiligere en relatief probleemloze buurt.

De interviews zijn in maart en april 2012 afgenomen en getranscribeerd door zes criminologiestudenten van de Universiteit Leiden in het kader van hun bachelor-scriptie. De studenten zijn via internet op zoek gegaan naar buurtveiligheidsprojecten in enkele aandachtsbuurten in Den Haag en hebben de respondenten telefonisch, per e-mail of via andere participanten benaderd voor een interview. In Duindorp zijn vier leden van het buurtpreventieteam geïnterviewd. In Transvaalkwartier zijn in totaal tien leden van twee buurtpreventieteams en drie leden van een buurtvaderteam geïnterviewd. In de Schilderswijk zijn vier leden van het buurtinterventieteam geïnterviewd. Onder de 21 respondenten zijn vijftien mannen en zes vrouwen. De leeftijden van de respondenten lopen uiteen van 25 tot 70 jaar (gemiddelde leeftijd: 46 jaar). Zes respondenten zijn autochtoon Nederlands; de overige respondenten hebben niet-Nederlandse bindingen (Surinaams, Marokkaans, Turks, Pakistaans en Antilliaans). Omdat de buurtwachten bestaan uit een klein aantal bewoners, wordt omwille van de anonimiteit van de respondenten in dit artikel bij de citaten geen melding gemaakt van persoonlijke kenmerken (behalve de buurt waarin de respondent participeert).

De semigestructureerde interviews gingen over burgerparticipatie in de buurtwacht in het algemeen. Algemene onderwerpen betroffen de totstandkoming van en betrokkenheid bij de buurtwacht, de samenstelling van de buurtwacht, contacten in de buurt en de relatie tot het herstructureringsbeleid in de buurt. Specifiek is gevraagd naar in hoeverre en hoe de veiligheidsbeleving van de respondenten is veranderd sinds en door hun participatie. Er is gevraagd naar de veiligheidsbeleving van de respondenten en naar positieve en negatieve ervaringen gerelateerd aan hun deelname aan de buurtwacht. De antwoorden op die specifieke vragen vormen de basis van de analyse voor dit artikel, aangevuld met wat de respondenten verder vertellen over hun veiligheidsbeleving in het kader van hun participatie.

In de literatuur over veiligheidsbeleving wordt gewoonlijk onderscheid gemaakt tussen een affectieve component (veiligheidsgevoel, angst), een cognitieve component (percepties van (on)veiligheid) en een conatieve component (gedragmatige reacties op onveilige situaties; zie bijvoorbeeld Vanderveen 2006). In bijna alle interviews is letterlijk gevraagd: 'Is uw kijk op de veiligheid in de buurt veranderd sinds u participeert?', en is gevraagd of respondent zich veiliger 'voelt' sinds participatie. Deze formuleringen kunnen worden gezien als indicaties voor de cognitieve en affectieve componenten. Echter, de antwoorden op deze vragen laten zien dat 'kijk' verschillend wordt geïnterpreteerd: sommige respondenten vertellen inderdaad over hun waarneming van problemen, terwijl anderen praten

over hun veiligheidsgevoel, en weer anderen over hun gedrag (bijvoorbeeld hoe ze omgaan met bedreigende anderen). Om een voorbeeld te geven: op de vraag of de 'kijk op de veiligheid' is veranderd, antwoordt een respondent: 'Ja, ik voel me veiliger.' Gezien het open karakter van de interviews is ook bij het doorvragen het onderscheid naar perceptie en gevoel niet strikt aangehouden. Het nadeel daarvan is dat de interviews niet een-op-een vergelijkbaar zijn. Het voordeel van deze opzet is dat de respondenten de ruimte hebben gekregen zelf te beschrijven hoe zij veiligheid beleven, waarmee we inzicht krijgen in de voor hen relevante ervaringen, of dat nu hun gevoel, perceptie of gedrag betreft. De term 'veiligheidsbeleving' in het artikel duidt dan ook op zowel gevoel als waarneming en gedrag in relatie tot (on)veiligheid in de buurt.

4 De veiligheidsbeleving van participanten

Veiligheidsbeleving speelt een rol in de motivatie van sommige bewoners om deel te nemen aan een buurtwacht of om er zelf één op te richten (zie ook Van der Land 2013). In antwoord op de vraag of de geïnterviewde participanten vinden dat de veiligheid door de buurtwacht is verbeterd, verwijzen sommigen dan ook naar de problemen die hen motiveerden te gaan participeren. Een van de oprichters van het buurtpreventieteam in Transvaalkwartier hoorde via de bewonerscommissie, waar hij ook lid van is, klachten van bewoners over onveiligheid in de buurt, vooral door een reeks inbraken. Daarop heeft hij samen met andere bewoners de buurtwacht opgericht. Een medeoprichter vertelt daarover:

'Het is geboren uit noodzaak eigenlijk hè, van, joh, dat betekent dat je je onveilig voelt in je huis, in je straat ook, in je omgeving, dus dan wil je je gaan organiseren. (...) Als wij horen dat er bij de burens wordt ingebroken, dan gaan we daar naartoe. Ik heb genoeg gezien joh, dat gaat mij ook overkomen! Dus zo is het ontstaan eigenlijk.'

Een buurtvader in Transvaalkwartier besloot ook te participeren door de problemen in de buurt en de vele klachten in de wijk. De buurtvaders zetten zich in voor de 'veiligheid van iedereen'. Maar ook om de reputatie van de buurt te verbeteren, want hoewel zij veel negatieve verhalen horen, zijn zij trots op hun buurt. De respondent ziet dat er 'hele grote verbeteringen [zijn] geboekt door de inzet van de buurtvaders'. De winst zit hier vooral in de vermindering van overlast door jongeren:

'De jongeren die overlast en problemen veroorzaken in deze buurt worden door ons gezien en dan trekken ze zich terug. Als ze ons zien dan denken ze aan andere dingen, omdat we hun ouders kennen durven ze niet rottige dingen uit te halen.'

De buurtvaders zien dus dat problemen worden opgelost door hun aanwezigheid en worden daarover ook gecompimenteerd door de gemeente en de beheerders

van de bibliotheek, waar de jongeren problemen veroorzaakten en waarmee de buurtwacht goed samenwerkt.

Maar niet alle respondenten zeggen dat ze zich door deelname veiliger zijn gaan voelen. Eén reden is dat sommige participanten zich überhaupt niet onveilig voelden. Dat geldt voor alle leden van het team in Duindorp. Een respondent die geboren en getogen is in de wijk vindt dan ook niet dat de wijk onveilig was geworden, maar wel dat er 'bepaalde dingen' zijn waaraan iets gedaan moest worden. Ook hij is trots op zijn wijk en wil bijdragen aan het beter maken en houden van de wijk. Hoewel hij zich ervóór niet onveilig voelde, is zijn perceptie van de veiligheid toch positief veranderd omdat hij ziet dat problemen worden opgelost:

'Als ik nou met m'n fietsje door de wijk heen rijd, denk ik, nou dat probleem hebben we aangekaart en dat hebben we gedaan, en dan zie ik toch dat het weer opgelost is. En dan denk ik, nou dan doen we het toch niet voor niks.'

Andere participanten geven wel aan dat ze zich veiliger zijn gaan voelen; sommigen wijten dat aan deelname aan de buurtwacht en de waargenomen positieve effecten. Opmerkelijk is dat het voor een verandering van de veiligheidsbeleving niet nodig is dat de buurt *feitelijk* veiliger is geworden. Een participant in de Schilderswijk voelt zich veiliger door deelname in de buurtwacht, hoewel ze opmerkt dat ze niet weet of de daadwerkelijke veiligheid in de buurt is verbeterd. Ook hier waren inbraken in eigen huis en in de buurt een reden voor oprichting van de buurtwacht. Daarnaast richt het team zich op de jongeren in de buurt, voornamelijk van Turkse en Marokkaanse afkomst. Het team beoogt meer sociale controle te organiseren om het criminele gedrag van de jongeren tegen te gaan. De respondent en haar teamleden hebben het gevoel dat het beter is in de buurt, maar 'er wordt natuurlijk nog steeds ingebroken'. De reden dat de respondent zich toch veiliger voelt, is dat ze zich meer bewust is van wat er allemaal gebeurt in de wijk. En hoewel ze daar ook wel 'cynisch en naar' van wordt, heeft ze nu 'veel meer kennis over hoe ik er mee om moet gaan. Hoe ik mezelf in zo'n situatie met jongeren staande moet houden.' Voor deze respondent heeft participatie bijgedragen aan haar zelfredzaamheid – het idee persoonlijke invloed te hebben op het voorkomen van slachtofferschap (cf. Boers, Van Steden & Boutellier 2008; Laycock & Tilley 1995) –, wat weer bijdraagt aan een veiliger gevoel in de buurt.

Deze respondent noemt bovendien nog een andere reden voor een veiliger gevoel, die ook door een aantal andere respondenten wordt genoemd: participatie brengt met zich mee dat de respondenten weten dat er ook anderen in de wijk zijn die opletten en zich inzetten voor de veiligheid: 'Ik weet nu ook dat er heel veel mensen in de wijk zijn waar ik bij terecht kan als er iets gebeurt.' Een participant in Duindorp noemt als positief effect van de buurtwacht dat hij ziet hoeveel mensen al bezig zijn om er een mooie wijk van te maken. Een participant in Transvaalkwartier is zich veiliger gaan voelen door participatie en dat heeft onder andere te maken met het feit dat hij nu weet dat zijn burens en omwonenden ook alert zijn op inbrekers: 'Dus dan ben je ook niet alleen. Dus daardoor voel ik me eigen veiliger'. Voor deze participanten dragen de contacten met medebewoners positief bij aan de veiligheidsbeleving.

Algemeen geven de respondenten aan dat de contacten met medebewoners door participatie zijn veranderd: ze kennen niet alleen méér mensen in de buurt, maar ook meer bewoners van andere 'culturen' en ze hebben ook vaker contact met medebewoners. Overigens geldt voor een deel van de participanten dat zij al veel bewoners kenden via participatie in andere organisatieverbanden. De positieve samenhang tussen contacten, participatie en veiligheidsbeleving ligt dus wat complexer dan in kwantitatief onderzoek doorgaans kan worden gemeten: veiligheidsbeleving kan leiden tot participatie, en participatie tot meer informele contacten, terwijl de bestaande contacten de veiligheidsbeleving kunnen beïnvloeden door de uitwisseling van informatie, wat vervolgens weer kan leiden tot participatie.

Niet alleen de inschatting van sociale controle door andere bewoners verandert door meer informeel contact. Ook draagt meer contact in de buurt bij aan de herkenbaarheid van anderen. Een respondent uit Transvaalkwartier voelt zich veiliger sinds hij participeert, maar kan moeilijk benoemen waar dat aan ligt. Hij geeft aan dat zijn contact met de buurt niet is veranderd: 'Je zegt af en toe gedag, maar je maakt niet uitgebreid praatjes.' Maar wel: 'Je herkent meer mensen, je weet wie waar woont. Wie wel en niet van de wijk is.' Volgens een van de vrouwen uit het team in Transvaalkwartier zijn er sinds de buurtwacht evenveel inbraken, maar 'je herkent je buurt meer. Vroeger wist ik niet wie er achter me woonde of zo, of kwam er iemand langs, denk je van, wie is dat?' In ander onderzoek is er wel op gewezen dat herkenbaarheid en familiariteit ervoor kunnen zorgen dat mensen minder angstig zijn voor anderen (Merry 1981; Blokland 2009). Herhaalde ontmoetingen, ook als ze oppervlakkig zijn, zorgen ervoor dat mensen 'publiek familiair' worden met anderen, wat ertoe leidt dat ze anderen beter kunnen plaatsen en hun gedrag beter kunnen inschatten. Enerzijds gaat het simpelweg om het kunnen onderscheiden van bewoners en vreemden: ken je de bewoners beter, dan kun je ook de mensen die van buiten komen identificeren. In de woorden van deze respondent over Transvaalkwartier:

'Of je ziet die jongere lopen en je weet dat ze daar en daar wonen, dan is dat minder eng. Als je dan mensen ziet die je niet kent en die anders gekleed zijn, dan komt dat heel bedreigend over. Dat zou een potentiële inbreker kunnen zijn, bij wijze van spreken.'

Anderzijds gaat het om bekendheid met mensen die juist door participanten worden herkend als problematische individuen, zoals deze respondent vertelt over jongeren in de Schilderswijk:

Interviewer: 'Is je veiligheidsgevoel nu ook hoger omdat je de jongeren kent?'
'Ja precies. Ik weet wie waar staat, ik weet hoe ze er uit zien, ik weet ook dat zij weten waar ik woon en in welke auto ik rij. Als er iets is gebeurd, dan weet ik bij wie ik moet aankloppen om te vragen wie er wat heeft gedaan.'

Publieke familiariteit, zoals door Blokland (2009) beschreven, neemt *mistrust* weg: het niet kunnen inschatten of anderen te vertrouwen zijn. Zoals voren-

staand citaat illustreert, leiden herkenbaarheid en bekendheid met anderen dus niet automatisch tot meer positief vertrouwen (*trust*); het kan ook leiden tot wantrouwen (*distrust*). Deze participant weet uit ervaring dat ze deze jongeren *niet* kan vertrouwen op goed gedrag, maar ook dat het kan bijdragen aan een iets veiliger gevoel omdat risico's en gevaar beter zijn in te schatten.

Hoewel deze geïnterviewde burgerwachten overwegend positief zijn in hun beschrijving van hoe hun veiligheidsbeleving is veranderd, zien we ook de nuances in hun antwoorden: het is mogelijk dat je je veiliger voelt, terwijl je meer onveiligheid signaleert. Die nuances zien we ook in de antwoorden van de geïnterviewde burgerwachten die zeggen dat ze door participatie de buurtveiligheid juist slechter beoordelen dan voorheen. Een reden voor pessimisme is dat participanten meer komen te weten over criminaliteit en onveiligheid in hun buurt. Een respondent uit Transvaalkwartier ziet positieve effecten van de buurtwacht in termen van schoon, heel en veilig en het op afstand houden van inbrekers, maar zijn beleving van de buurtveiligheid is desondanks niet positiever geworden:

'Ik had niet door dat er zoveel plekken zijn die niet veilig waren. Ik had niet door dat hangjongeren zoveel overlast konden verzorgen. Ik had niet door dat het aantal inbraken best hoog was. Daar ben ik toch echt wel van geschrokken.'

Ook een respondent uit de Schilderswijk staat nogal ambivalent tegenover de buurtveiligheid sinds hij participeert:

'Maar mijn kijk is wel veranderd. (...) Misschien dat er nog wel meer criminaliteit in de buurt zit dan ik dacht, maar allemaal hele kleine criminaliteit. Dealen, groepjes die elkaar in codes dingen influisteren, er gebeurt hier zoveel. Dus is dit een probleemwijk? Ja dit is een probleemwijk. (...) Je wordt er én begripvoller van én cynisch. (...) En ik zie dat het probleem misschien wel groter en moeilijker op te lossen is dan ik dacht, maar dat daar tegenover staat dat er heel veel mensen met goede bedoelingen zijn.'

Juist doordat ze bezig zijn met criminaliteit en onveiligheid, signaleren participanten meer problemen dan voorheen. Met die kennis komt ook de wetenschap dat niet alle problemen zijn op te lossen. Volgens een participant in Transvaalkwartier is de veiligheid niet veranderd door de buurtwacht: inbraken en berovingen gebeuren nog steeds. De respondent voelt zich dan ook niet veilig in de buurt en heeft om die reden een 'sterke hond' gekocht. Het probleem is ook niet op te lossen, legt de respondent uit, want de inbrekers weten inmiddels wanneer en waar de buurtwacht patrouilleert en daarop stemmen zij hun inbraakactiviteiten af. Dat is volgens de respondent alleen op te lossen als de politie meer gaat surveilleren en als er camera's worden opgehangen. Ook een teamlid in de Schilderswijk twijfelt of hij wel iets kan bijdragen aan de veiligheid, omdat hij de oorzaken van problematisch gedrag van medebewoners niet kan wegnemen:

‘Ik maak me heel veel zorgen over de opgekropte frustratie van heel veel mensen in deze buurt over alles. Er zijn hier heel veel mensen die er niet meer in geloven. Dat is diep triest en daar kun je weinig aan veranderen. (...) Je kunt niet, een wijk met zo veel moedeloosheid en lusteloosheid, daar moet wel echt iets mee gebeuren. Wat dat dan moet zijn dat is niet duidelijk.’

Enerzijds zien participanten in dat de problemen te groot en te ingewikkeld zijn om op te lossen, anderzijds wordt door sommigen het gebrek aan betrokkenheid en daadkracht van politie en gemeente genoemd als belemmering voor oplossingen. Politie en gemeente worden verweten te langzaam te reageren, soms reageren ze helemaal niet op klachten. Een respondent uit Transvaalkwartier zegt:

‘We hebben een schouw gehad laatst, we hebben al die dingen doorgelopen, aangegeven. Niemand doet wat! Ze denken, o, het is deze buurt maar. Ze laten het verpauperen.’

Gevraagd naar negatieve ervaringen door deelname aan de buurtwacht in Duindorp, noemt een respondent dat de ‘betreffende instanties’ heel traag zijn in het oplossen van de problemen. Op dezelfde vraag antwoordt een respondent uit de Schilderswijk als volgt, doelend op het lik-op-stukbeleid van de politie jegens crimineel gedrag van jongeren:

‘Voor mij is het heel negatief hoe rechtlijnig de politie in deze wijk opereert. En tegelijk ook knullig, maar dat doen ze niet expres. Maar dat rechtlijnige is echt bewust beleid, waarvan de politie denkt dat ze er iets mee bereiken, terwijl ze er echt voor jaren dingen kapot maken.’

Overigens zijn niet alle respondenten negatief over formele instanties. Het buurtvaderteam in Transvaalkwartier prijst juist de samenwerking met politie en andere organisaties. Ook een participant in Duindorp noemt de positieve rol van en samenwerking met de politie, waardoor er meer rust op straat gekomen is:

‘Op het moment dat er wat heibel is, we hebben veel last van hangeugd hier op het plein, op het moment dat wij daar melding van maken dan staat de politie daar ook echt binnen vijf seconden.’

Echter, waar participatie ervoor kan zorgen dat bewoners denken bij te dragen aan de veiligheid, kan dat teniet worden gedaan wanneer formele instanties gebrekkige ondersteuning bieden.

Ten slotte worden negatieve ervaringen door participatie ook gevoed door contacten met andere bewoners. We hebben gezien dat meer contact en herkenning kan bijdragen aan positieve veiligheidsbeleving. Maar evenzogoed blijken contacten bij te dragen aan een meer negatieve veiligheidsbeleving. Interactie met criminele of overlast gevende individuen kan bedreigend zijn, zoals een inbreker die achter het team aan rent of conflicten met jongeren op straat. Enkele respondenten rapporteren dat ze door anderen als ‘verraders’ worden gezien. Een respondent uit de

Gwen van Eijk

Schilderswijk vertelt dat hij en zijn team wel eens worden uitgescholden. Zijn vrouw, die ook in de buurtwacht zit, is wel eens bang, en ook de respondent zelf is op zijn hoede:

‘Als ze dan in bed ligt en geluiden hoort, associeert ze dat al snel met het een of ander. Laatst was er een ruitje ingetikt bij ons in de auto. Dan ga je al snel denken, als het maar geen wraakactie is. Je moet er dus voor zorgen dat je er niet te bangig onder wordt.’

Samengevat zien we dat participatie in een buurtwacht de veiligheidsbeleving verandert: soms positief, soms negatief, en vaak zowel positief als negatief. In de volgende paragraaf worden deze bevindingen gerelateerd aan eerder onderzoek en aan de vraag hoe veiligheidsbeleving een rol kan vervullen in beleid.

5 Conclusie en discussie

Hoewel het hier een beperkt aantal interviews met buurtwachters in een klein aantal buurten betreft, laat het onderzoek in elk geval zien dat participatie in buurtveiligheidsprojecten niet vanzelfsprekend positief bijdraagt aan de veiligheidsbeleving van participanten. Verschillende factoren beïnvloeden hun veiligheidsbeleving, waaronder contact met medebewoners, confrontatie met en informatie over veiligheidsproblemen, en de ervaren doelmatigheid van de inzet. Deze factoren kunnen de veiligheidsbeleving zowel positief als negatief veranderen. In aanvulling op het pleidooi om recht te doen aan de uiteenlopende belevingen van verschillende categorieën bewoners, laat dit onderzoek zien dat ook *binnen* categorieën en zelfs binnen *individueën* verschillende en veelal tegenstrijdige ervaringen bestaan. Wat wellicht specifiek is voor participanten, ten opzichte van andere groepen bewoners, is dat zij door participatie een meer *genueanceerd* beeld krijgen van de buurtveiligheid. De vraag naar het veiligheidsgevoel of angst voor criminaliteit gaat hieraan voorbij. Dat zou kunnen verklaren waarom eerder onderzoek, zoals hiervoor beschreven, een gemengd beeld laat zien. In dit onderzoek zien we dat de verschillende beïnvloedende factoren die worden genoemd in eerder onderzoek – blootstelling aan onveilige situaties, informatie over criminaliteit, contacten, conflicten, doelmatigheid – allemaal en gelijktijdig de veiligheidsbeleving kunnen veranderen, soms in één richting (vooral positief of negatief), maar in andere gevallen ook in tegenstrijdige richtingen. Dat zelfs individuen tegenstrijdige visies hebben op veiligheid, onderstreept de kritiek van anderen dat het versimpelen van veiligheidsbeleving tot ‘positief’ of ‘negatief’ of een cijfer een zeer beperkte weergave van de realiteit is.

Wat betekent dit nu voor de rol van veiligheidsbeleving in het veiligheidsbeleid? Ten eerste is de bevinding dat participatie de veiligheidsbeleving verandert van belang voor de vraag in hoeverre de burgerparticipanten ‘de buurt’ representeren. Vaak wordt in dit verband gewezen op het feit dat actieve burgers in sociaal-demografische zin (leeftijd, sociaaleconomische status, etnische bindingen, enzovoort) niet representatief zijn voor de totale buurtbevolking (Van Caem 2008;

Van Stokkom & Toenders 2010). Het is echter maar zeer de vraag of actieve burgers ooit representatief kunnen zijn voor een grotere groep niet-actieve burgers. Immers, als door participatie de veiligheidsbeleving verandert, dan wijkt de beleving van actieve burgers per definitie af van de veiligheidsbeleving van niet-actieve burgers. Dat betekent niet dat pogingen om een diverse groep participanten te werven moeten worden gestaakt, maar wel dat politie en gemeente daarmee niet kunnen volstaan en nog altijd hun oor te luister moeten leggen bij niet-participerende burgers. Daarin ligt nu juist het complexe karakter van veiligheidsbeleving: dat het afhankelijk is van contextuele factoren.

Daarnaast wijzen de belevingen van de participanten op het belang om gevoel, perceptie en gedrag ten aanzien van (on)veiligheid te onderscheiden. Het waarnemen en aan de kaak stellen van onveilige situaties moeten niet direct worden geïnterpreteerd als angst. Onvrede en onveiligheidsgevoelens kunnen er juist ook toe leiden dat bewoners zich inzetten om de buurtveiligheid te verbeteren (cf. Van Caem 2008; Van der Land 2013). Dat participanten zich bemoeien met problemen en zich inzetten voor oplossingen kan voorts leiden tot meer begrip voor problematisch gedrag en het gevoel van zelfredzaamheid versterken. Bovendien kan een meer genuanceerd beeld van de veiligheidsproblematiek óók als winst worden gezien. De interviews laten voorts zien dat er beter te leven valt met 'objectieve' onveiligheid in een context waarin bewoners bekend zijn met de mensen die voor problemen zorgen en zich gesteund voelen door medebewoners en politie en gemeente (cf. Blokland 2009; De Leeuw & Van Swaaningen 2011). Dat is ook iets waar lokale overheden op kunnen inzetten.

De manier waarop 'objectieve onveiligheid' zich vertaalt in 'subjectieve onveiligheid' hangt dus mede af van de genoemde contextuele factoren (confrontatie, contacten, informatie, zelfredzaamheid, doelmatigheid). Gemeente en politie kunnen die context enigszins beïnvloeden door participanten adequaat te ondersteunen en te reageren op hun ideeën en klachten. Bij bottom-up initiatieven is het overigens zaak ervoor te waken de initiatieven in de kiem te smoren (WRR 2005; Van der Land 2013). Voor een deel lijkt een negatieve veiligheidsbeleving echter inherent te zijn aan participatie, ofwel omdat participanten meer onveiligheid gaan zien, ofwel omdat zij, door te surveilleren en probleemveroorzakers aan te spreken op hun gedrag, zichzelf kwetsbaar maken, ofwel omdat zij gaan inzien dat criminaliteit en overlast moeilijk zijn op te lossen. Daar is niet zoveel aan te doen, anders misschien dan aspirant-participanten daar op voor te bereiden en te ondersteunen waar nodig. Voorts is het goed te beseffen dat zeker in de zogenoemde aandachtswijken participatie niet zo snel zal leiden tot een positiever beeld van de veiligheid, omdat hier de problemen en de oorzaken het meest complex zijn en dus het moeilijkst op te lossen. Juist in deze wijken lijkt het dus het minst zinvol om de veiligheid te meten aan de hand van veiligheidsindices en andere statistieken. Zoals ook De Leeuw en Van Swaaningen (2011) laten zien, is het juist daar waar gemeenten zich het meest inzetten om de score voor de subjectieve veiligheid omhoog te krijgen, essentieel om de context van die score in beeld te krijgen. Inzicht krijgen in de veiligheidsbeleving van actieve burgers (naast niet-actieve burgers) zal daarbij helpen.

Gwen van Eijk

Literatuur

- Bennett, T., K. Holloway & D. Farrington (2008) The Effectiveness of Neighborhood Watch. *Campbell Systematic reviews*, 18, DOI: 10.4073/csr.2008.18.
- Blokland, T. (2009) *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: AUP.
- Boers, J., R. van Steden & H. Boutellier (2008) Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7(3), 34-52.
- Boutellier, H. (2007) *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Inaugurale rede uitgesproken op 19 september, Amsterdam: Vrije Universiteit/Faculteit der Sociale Wetenschappen.
- Caem, B. van (2008) *Verborgen kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam/Dynamics of Governance.
- DuBow, F., E. McCabe & G. Kaplan (1979) *Reactions to Crime: A Critical Review of the Literature*. Washington, D.C.: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.
- Herrewegen, E. Van den (2010) Safety: everybody's concern, everybody's duty? Questioning the significance of 'active citizenship' and 'social cohesion' for people's perception of safety. In: M. Cools, B. De Ruyver, M. Easton, L. Pauwels, P. Ponsaers, G. Vande Walle, T. Vander Beken, F. Vander Laenen, G. Vermeulen, G. Vynckier (Eds.), *Safety, Societal Problems and Citizens' Perceptions. New Empirical Data, Theories and Analyses*. Antwerpen: Maklu, 85-108.
- Herrewegen, E. Van den & K. Verfaillie (2011) Waarheidsaanspraken over 'onveiligheid'. De kloof tussen objectieve en subjectieve onveiligheid anders bekeken. *PANOPTICON*, 32(3), 4-20.
- Jansen, M. (2012) *Hoe kunnen gemeenten de zelfredzaamheid van burgers bevorderen?* Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Kanan, J.W. & M.V. Pruitt (2003) Modeling Fear of Crime and Perceived Victimization Risk: The (In)Significance of Neighborhood Integration. *Sociological Inquiry*, 72(4), 527-548.
- Land, M. van der (2013) Burgers voor/tegen burgers: buurtwachten in Nederland en hun verbindingen met bewoners, politie en gemeente. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12(2), 62-78.
- Laycock, G. & N. Tilley (1995) *Policing and Neighbourhood Watch: Strategic Issues*. Londen: Home Office Police Department.
- Leeuw, T. de & R. van Swaaningen (2011) Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 26-42.
- Loopmans, M. (2006) From Residents to Neighbours. The Making of Active Citizens in Antwerp, Belgium. In: J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (Eds.), *Policy, People, and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*. Amsterdam: AUP, 109-121.
- Lub, V. (2013) *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Merry, S.E. (1981) *Urban Danger. Life in a Neighborhood of Strangers*. Philadelphia: Temple University Press.
- Pepinsky, H.E. (1989) Issues of Citizen Involvement in Policing. *Crime & Delinquency*, 35(3), 458-470.
- Prior, D. (2005). Civil Renewal and Community Safety: Virtuous Policy Spiral or Dynamic of Exclusion? *Social Policy and Society*, 4(4), 357-367.
- Rosenbaum, D.P. (1987) The Theory and Research Behind Neighborhood Watch: Is it a Sound Fear and Crime Reduction Strategy? *Crime & Delinquency*, 33(1), 103-134.

- Ross, C.E. & S.J. Jang (2000) Neighborhood Disorder, Fear, and Mistrust: The Buffering Role of Social Ties with Neighbors. *American Journal of Community Psychology*, 28(4), 401-420.
- Spithoven, R., G. de Graaf & H. Boutellier (2012) Geen angst, maar onbehagen. Resultaten van een Q-studie naar subjectieve sociale onveiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11(3), 38-56.
- Steden, R. van (2009) Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken. Over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 29-42.
- Stokkom, B. van & N. Toenders (2010) *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Vanderveen, G. (2006) *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety: Conceptualisation and Measurement*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zhao, J.S., C. Gobson, N. Lovrich & M. Gaffney (2002) Participation in Community Crime Prevention: Are Volunteers More or Less Fearful of Crime than Other Citizens? *Journal of Crime and Justice*, 25(1), 41-61.